

Vergaderjaar 2016–2017

34 516

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering van de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een algemene bepaling

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 10 oktober 2016

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	1
2.	Over het toevoegen van een algemene bepaling	2
3.	De Grondwet waarborgt democratie, rechtsstaat en grondrechten	4
3.1.	Democratie	6
3.2.	De rechtsstaat	6
3.3.	Grondrechten	6
4.	De reikwijdte van de algemene bepaling	7
4.1.	Verhouding algemene bepaling tot andere artikelen van de Grondwet	7
4.2.	De verhouding tussen wetgever en rechter	8
5.	Consultatie	9

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering van de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een algemene bepaling. Graag willen zij diverse opmerkingen maken en de regering vragen stellen.

Maar allereerst merken zij op dat ook voor hen de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten, in het bijzonder de klassieke grondrechten, de basis van de Nederlandse staat zijn. Voor de leden van de

VVD-fractie is Nederland een «democratische rechtsstaat» en naar hun mening moet er alles aan worden gedaan om dat zo te houden.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel tot verandering van de Grondwet en willen steun verlenen. Het opnemen van een algemene bepaling is niet overbodig en staat het sobere karakter van de Grondwet niet in de weg. Tegelijk geeft het kort maar krachtig weer wat de drie kernbeginselen van de rechtsstaat in Nederland zijn. Het moet geen symbolische verklaring zijn, zo menen de aan het woord zijn de leden. De aan het woord zijn leden hebben nog enkele nadere vragen.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering van de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een algemene bepaling, en hebben hierover nog enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel om in de Grondwet een algemene bepaling op te nemen. Zij zijn er niet van overtuigd, dat een dergelijke algemene bepaling een zinvolle toevoeging is aan de Grondwet. Deze leden hechten aan een sobere Grondwet, waarin alleen concrete, bindende rechtsregels zijn opgenomen.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van voorliggend voorstel. Ruim vier jaar na de motie-Engels c.s. (EK 31 570 B), om met inachtneming van het advies van de Staatscommissie een formulering van een algemene bepaling in de Grondwet te ontwikkelen, ligt er eindelijk een voorstel. Deze leden hebben in lijn met de Afdeling advisering van de Raad van State echter wel de nodige vragen over de gekozen formulering van de algemene bepaling en de gevolgen daarvan.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voornemen om de Grondwet nader aan te kleden met een algemene bepaling die duidelijk maakt dat Nederland een democratische rechtsstaat is. Zij menen dat dit een waardevolle toevoeging kan zijn aan onze Grondwet, die ook gedeeltelijk recht zou doen aan de geest van het rapport van de Staatscommissie Grondwet uit 2010 om op sobere wijze de symbolische en inhoudelijke betekenis van de Grondwet te versterken. Deze leden constateren dat dit wetsvoorstel een nieuwe stap is in het voortdurende debat over verdere aankleding en versterking van de Grondwet. Deze leden vragen de regering naar haar visie op de verder ontwikkeling van de Grondwet. Zij vragen voorts of de regering ook het rapport van de Staatscommissie Grondwet uit 2010 heeft betrokken bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel en zo ja op welke wijze?

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorstel tot het in overweging nemen van een Grondwetswijziging om een algemene bepaling op te nemen aan het begin van de Grondwet. Zij vragen zich af in hoeverre dit voorstel daadwerkelijk meerwaarde heeft.

2. Over het toevoegen van een algemene bepaling

Met het toevoegen van de voorgestelde algemene bepaling aan de Grondwet wordt beoogd te expliciteren dat de Grondwet de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten waarborgt. Daar deze beginselen reeds leidend in de Nederlandse Grondwet zijn, vragen de leden van de VVD-fractie de regering nader in te gaan op de meerwaarde van deze bepaling. Wat is de juridische status van de algemene bepaling binnen de huidige Grondwet? Gaarne krijgen deze leden een reactie.

Wat is naar het oordeel van de regering het verschil tussen een «algemene bepaling», zoals voorgesteld, en een «preambule» voorafgaand aan artikel 1 van de Grondwet? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering. Waarom is er niet gekozen voor een preambule, waarin de algemene basisprincipes en de uitgangspunten voor de Grondwet staan, zo vragen de leden van de VVD-fractie? De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de suggestie van de Staatscommissie Grondwet (2010). Zij vragen de regering waarom er niet is gekozen voor de suggestie van deze commissie, te weten «Nederland is een democratische rechtsstaat». Door deze formulering worden de beginselen «democratie» en «rechtsstaat» met elkaar verbonden. Waarom zou deze suggestie niet voldoen? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering. De leden van de VVD-fractie willen hier aandacht vragen voor wat zij noemen de «weerbare democratie». In hoeverre is de algemene bepaling een bijdrage aan het voorkomen van langs legale weg bewerkstelligen van een niet-democratische staatsinrichting in Nederland? In hoeverre kan het parlement als medewetgever wetsvoorstellen toetsen aan de voorgestelde algemene bepaling? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

De leden van de PvdA-fractie kunnen de regering steunen in het «gemis» dat wordt ervaren van het ontbreken van de drie kernbeginselen in de Grondwet. De democratie, de rechtsstaat en de grondrechten horen vastgelegd te zijn in de Grondwet, zo menen de aan het woord zijnde leden. De regering heeft ervoor gekozen het lidwoord «de» expliciet te gebruiken in de formulering. Kan de regering toelichten wat daar richting de burger het beoogde effect van is? Wat is precies het doel van de gekozen formulering? Speelt het huidige tijdsgewricht ook een rol om de bepaling op te nemen, zo vragen de aan het woord zijnde leden. De regering zal, zo veronderstellen de leden van de PvdA-fractie, ook aan de inwoners van Nederland willen uitleggen waarom een algemene bepaling opgenomen wordt, of wellicht moet worden opgenomen? Hoe gaat de regering de communicatie richting de burger over deze aanpassing van de Grondwet invullen? Wordt er bijvoorbeeld gedacht aan een bijzonder moment, dan wel een feestelijke bijeenkomst, waar alle Nederlanders met elkaar kunnen delen dat we leven in een land dat de drie kernbeginselen waarborgt en de pijlers vormen van onze samenleving?

De regering stelt enerzijds, zo lezen de leden van de CDA-fractie, dat de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten in de loop van de geschiedenis steeds essentiëler zijn geworden voor het functioneren van ons staatsbestel. Zij stelt anderzijds, dat het als een gemis wordt ervaren dat de Grondwet deze drie kernbeginselen niet met zoveel woorden vastlegt. De leden van de CDA-fractie vragen, bij welke gelegenheden dit als een gemis wordt ervaren. Deze leden vragen, wat een algemene bepaling voorafgaande aan de Grondwet anders toevoegt dan een globale inhoudsopgave.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de voorgestelde algemene bepaling zodanig algemeen geformuleerd is, dat de toegevoegde waarde lijkt te ontbreken. Beoogt de voorgestelde algemene bepaling de democratie, de rechtsstaat of de grondrechten te versterken? Beoogt de voorgestelde algemene bepaling de Grondwet een meer evocatief, inspirerend en declaratoir karakter te geven? Beoogt de voorgestelde algemene bepaling de maatschappelijke en educatieve functie van de Grondwet te versterken?

De leden van de CDA-fractie zijn van mening, dat de Grondwet sober behoort te zijn. Het opnemen van een nieuwe bepaling in de Grondwet is alleen wenselijk als die leidt tot een normatieve versterking van de

Grondwet. In het geval van een algemene bepaling zijn deze leden daarvan niet overtuigd. Wat voegt de algemene bepaling toe aan de rechten van burgers of aan de plichten van de staat, zo vragen deze leden.

De leden van de D66-fractie vragen zich in algemene zin af of het voor een dergelijk fundamenteel voorstel als het onderhavige niet beter geweest was dit wetsvoorstel op een meer interactieve manier tot stand te brengen met gebruikmaking van digitale mogelijkheden. Wat deze leden betreft was dit voorstel bij uitstek geschikt geweest om als «Wiki-wetgeving» tot stand te komen. Is dit overwogen? Wat heeft uiteindelijk daarbij de doorslag gegeven?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of ook is overwogen een meer uitgebreide algemene bepaling te introduceren, en zo nee, waarom niet?

Het is voor de leden van de SGP-fractie duidelijk dat de rechtsstaat, de parlementaire democratie en de grondrechten ook in de huidige Grondwet min om meer impliciet gesteld worden. Deze leden vragen zich daarom af in hoeverre dit voorstel daadwerkelijk een toevoeging beoogt aan de bestaande functie van de Grondwet, slechts een leesregel wil zijn van de Grondwet, of ook een normatieve werking beoogt te hebben. De redactie van deze algemene bepaling is sober. Deze leden vragen zich af waarom er niet tevens voor is gekozen om bijvoorbeeld uitdrukkelijk historische wording van Nederland, de joods-christelijke wortels van de Nederlandse staat of de verhouding tussen rijk, gemeenten en provincies in deze algemene bepaling op te nemen.

Internationale context

De leden van de PvdA-fractie merken op dat in andere – Europese – landen vaak twee van de kernbeginselen in de constitutie worden benoemd. De regering heeft expliciet gekozen voor de drieslag met als argument aan te sluiten bij de internationale lijn van expliciete constitutionele waarborging van de kernbeginselen. Is de combinatie die Canada en Zwitserland wordt gehanteerd een overweging geweest? Is deze keuze niet een «markant» gegeven, zoals de regering benadrukt bij de keuze voor de drieslag?

De leden van de D66-fractie constateren dat de regering weliswaar stelt dat de door hen gekozen drieslag in diverse grondwetten is opgenomen, maar geen van de voorbeelden die gegeven worden sluit op de gekozen formulering aan. Steeds zit er verschil in op zijn minst reikwijdte of adressant. Ook in de Noorse variant die door de regering als meest gelijkend wordt aangehaald, komt «mensenrechten» voor in plaats van «grondrechten». Andere varianten sluiten juist weer min of meer aan bij de variant van de Staatscommissie Grondwet, kennen een algemene adressant, of benadrukken de persoonlijke vrijheden en menselijke waardigheid. De aan het woord zijnde leden vragen zich af waarom de algemene bepaling niet meer in lijn met het internationaal gebruikelijke wordt vormgegeven? Waarom wil de regering zo graag het wiel opnieuw uitvinden? Zij verkrijgen graag uitsluitel over alle in dit kader overwogen tekstvoorstellen met een appreciatie van de voor- en nadelen ervan.

3. De Grondwet waarborgt de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat er gekozen moet worden voor een formulering die niet voor meerdere uitleg vatbaar is. Als het gaat om het onderdeel «democratie» van de voorgestelde algemene bepaling,

is de vraag wat daar mee wordt bedoeld? Gaat het om de huidige representatieve democratie of biedt deze formulering ook ruimte voor directe vormen van democratie, bijvoorbeeld referenda? Welke grondrechten worden bedoeld? Gaat het om de thans in de Grondwet genoemde grondrechten of ook om de internationale grondrechten en de grondrechten van de Europese Unie? In hoeverre moet de huidige Grondwet worden aangepast als gevolg van het in de Grondwet opnemen van de algemene bepaling? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering op de hier gestelde vragen.

De leden van de CDA-fractie constateren, dat opname van een algemene bepaling wezensvreemd is aan de Nederlandse Grondwet. Noch de Grondwetgever van 1814, noch alle daarop volgende Grondwetgevers hebben tot op heden de noodzaak van een preambule voor Nederland of de opname van een algemene bepaling onderkend, ook niet die van 1848, ook niet die van 1917, en ook niet die van 1983. Deze leden vragen dan ook, welke doorslaggevende redenen er voor de regering is om te breken met deze traditie in meer dan tweehonderd jaar Koninkrijk. De regering stelt, dat het onderhavige wetsvoorstel de waarborgfunctie koppelt aan de Grondwet als zodanig. Daarmee is het primair de wetgever die de interpretatieve functie uitoefent. Het is immers de wetgever die bij eventuele grondwetswijzigingen ervoor moet zorgen dat deze wijzigingen in overeenstemming zijn met de waarborgfunctie die met de algemene bepaling wordt geformuleerd. Ook is het aan de wetgever om in geval van nieuwe wetgeving ervoor te zorgen dat de waarborgfunctie van de Grondwet, bijvoorbeeld voor de grondrechten, wordt gerespecteerd, zoals ook in par. 4.2 MvT wordt gesteld. De leden van de CDA-fractie vragen de regering, of de wetgever onder de huidige Grondwet niet evenzeer gehouden is de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten te waarborgen.

De leden van de D66-fractie lezen in de toelichting op het voorstel geen expliciete uitleg over waarom afgeweken wordt van het tekstvoorstel voor een algemene bepaling, dat in 2010 gedaan is door de Staatscommissie Grondwet. Dat verwondert hen, zeker nu de Afdeling advisering van de Raad van State adviseert dat tekstvoorstel te volgen. De aan het woord zijnde leden zouden graag precies vernemen waarin de nu voorgestelde bepaling afwijkt van de formulering als gedaan door de Staatscommissie Grondwet, waarbij in ieder geval ingegaan wordt op het verschil in adressant, functie, reikwijdte en normatief gehalte.

Bij de leden van de D66-fractie wekt de opsomming van de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten, als hetgeen door de Grondwet gewaarborgd wordt, de indruk van een limitatieve opsomming. In de toelichtende stukken stelt de regering dat dit niet zo bedoeld is. De Grondwet waarborgt bijvoorbeeld ook de positie van de Koning in ons staatsbestel en kent regels maar meer van organisatorische aard waarbij ten behoeve van enige flexibiliteit juist geen volledigheid is betracht. Ook op dit aspect vragen de aan het woord zijnde leden zich af of de gekozen formulering van de algemene bepaling wel voldoende recht doet aan het oogmerk dat het zou moeten dienen.

De leden van de D66-fractie vernemen graag welke waarde de toevoeging «de» voorafgaand aan de begrippen grondrechten, democratie en rechtsstaat vastlegt. Er lijkt immers mee geïmpliceerd te worden dat al deze begrippen in een vastomlijnd en te definiëren concept gevat kunnen worden. In hoeverre wordt daarmee nog ruimte opengelaten voor verdere ontwikkeling van de Nederlandse democratische rechtsstaat binnen de Grondwet zelf? Een Grondwet die zich traditioneel kenmerkt door haar summere, terughoudende en open karakter. Als de toevoeging «de» geen specifieke meerwaarde heeft, is het dan niet beter deze te schrappen in

lijn met hetgeen de Afdeling advisering van de Raad van State lijkt te suggereren?

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering in lijn met diverse andere constituties heeft gekozen voor drie begrippen: democratie, rechtsstaat en grondrechten. Deze leden vragen zich af in hoeverre het logisch is om deze volgorde te hanteren. Moet niet juist het bestaan van de rechtsstaat voorop gaan? En is het niet logischer om de democratie en de rechtsstaat in samenhang te bezien? Maken de grondrechten niet automatisch deel uit van het begrip rechtsstaat?

3.1. Democratie

Met het begrip democratie sluit de regering, naar de mening van de leden van de SGP-fractie, in belangrijke mate aan bij principes die nu reeds ten grondslag liggen aan de grondwettelijke bepalingen. De leden van de SGP-fractie vragen zich af welk democratiebegrip de regering hierbij hanteert. Is er bewust gekozen om de term democratie op te nemen en niet te spreken over de «parlementaire democratie» of de «representatieve democratie»? Wordt hierbij vooral gedacht aan democratie als ordenend principe of ook aan een meer inhoudelijk begrip van democratie, waar allerlei concrete waarden onderdeel uitmaken van dit begrip? Is een formeel of materieel democratiebegrip bedoeld?

3.2. De rechtsstaat

De leden van de SGP-fractie vragen zich af waarom de scheiding van machten niet uitdrukkelijk in de algemene bepaling is opgenomen. De Grondwet bevat immers juist ook een toedeling van taken aan de verschillende staatsorganen. Zou het dan niet logisch zijn om de machtenscheiding ook te benoemen in de algemene bepaling?

3.3. Grondrechten

De leden van de D66-fractie merken op dat in de algemene bepaling slechts de grondrechten genoemd worden. Dit terwijl internationale mensenrechten, die op grond van de artt. 93 en 94 Grondwet direct doorwerken en voorrang krijgen op nationale regels, er, meer dan de in de Grondwet opgenomen grondrechten, voor zorg dragen dat in het individuele geval de democratie, de rechtsstaat en persoonlijke vrijheden gewaarborgd worden. Is de gekozen formulering daarmee dan niet feitelijk misleidend ten aanzien van de inhoud en werking van de Grondwet? Zo nee, waarom niet?

De leden van de D66-fractie lezen in de Grondwet vooral formele beperkingsgronden op grondrechten, zoals de bepaling dat de beperking bij formele wet moet gebeuren. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld het EVRM of het grondrechtenhandvest van de Unie. Zonder materiele beperkingsvereisten, zoals subsidiariteit en proportionaliteit, die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn, is het niet zonder meer zeker dat de Grondwet grondrechten ook daadwerkelijk waarborgt. Wie controleert immers, zonder constitutionele toetsing, in concreto of de formele wetgever geen ongerechtvaardigde inperkingen op die grondrechten tot stand brengt?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de woorden «en de grondrechten.» voor de regering ook verwijzen naar de nevenschiktheid van grondrechten, waarmee de balans van grondrechten wordt bewaard?

In de voorgestelde tekst worden de grondrechten expliciet genoemd. De leden van de SGP-fractie vragen zich af of de regering ook heeft overwogen om de vrijheid van burgers ten opzichte van de overheid ook uitdrukkelijk te benoemen? In hoeverre is er bij deze term volgens de regering sprake van een onderscheid tussen de meer klassieke grondrechten als de bescherming van de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van vereniging en vergadering en de sociale grondrechten?

4. De reikwijdte van de algemene bepaling

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of de voorgestelde algemene bepaling een bepaling is waar de wetgever wetsvoorstellen die worden ingediend, aan toetst, een en ander vergelijkbaar met de huidige toetsing aan de artikelen van de Grondwet. Met andere woorden: in hoeverre toetst de wetgever aan deze algemene bepaling? Hoe zou dit zijn als er wordt gekozen voor een «preambule»? Wordt daar dan ook aan getoetst? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering. Artikel 120 Grondwet verbiedt de rechter wetten te toetsen aan de Grondwet. Deze taak is voorbehouden aan de wetgever. In hoeverre bestaat de mogelijkheid dat rechters straks aan de algemene bepaling gaan toetsen omdat deze ongenummerd is en vooraf gaat aan de artikelen van de Grondwet? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

4.1. Verhouding algemene bepaling tot andere artikelen van de Grondwet

Het opnemen van de voorgestelde algemene bepaling brengt tot uitdrukking dat waarborging van de democratie van de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten ook normatief van aard is, zo lezen de leden van de PvdA-fractie. De plaats, als openingsartikel, wijst vooruit naar de bepalingen die volgen. Bovendien maakt de bepaling duidelijk dat de kernbeginselen van onze Grondwet zich uitstrekken over de verschillende onderdelen van de overheid, maar niet op het Koninkrijk als geheel. Kan de regering dit verklaren en toelichten? Wordt een aparte procedure overwogen zodat de bepaling zich uitstrekt over het gehele Koninkrijk?

De leden van de SP-fractie vragen wat de juridische gevolgen zijn van het opnemen van deze algemene bepaling. De Raad van State stelt dat een rechter tot een meer materiele opvatting zou kunnen komen van het democratiebegrip op basis van de voorgestelde bepaling. De regering, zo lezen deze leden, delen deze verwachting niet. Graag ontvangen zij een nadere uiteenzetting waarom de regering het niet eens is met de Raad van State. Als deze juridische consequenties er niet zijn, wordt deze algemene bepaling dan niet, zoals de Raad van State tevens schetst, slechts «declaratoir-symbolisch»?

De leden van de CDA-fractie constateren, dat bij de grondwetsherziening van 1983 het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod de plaats van art. 1 gekregen heeft. Een algemene bepaling zoals de regering nu voorstelt, gaat daaraan vooraf. Welke betekenis moet worden gehecht aan die tekstplaatsing, zo vragen deze leden. De regering stelt immers, dat uit de kaderstellende functie van de algemene bepaling waarbinnen de andere bepalingen van de Grondwet moeten worden begrepen, niet kan worden afgeleid dat zij een hogere regeling zou zijn met een sterkere grondwetsrang.

«De algemene bepaling geeft de contouren aan waarbinnen onze Grondwet door een ieder gelezen en begrepen dient te worden». Welke aanwijzingen heeft de regering, dat de Grondwet zonder deze algemene bepaling tot nu toe niet juist gelezen en begrepen is, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

«Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat met de algemene bepaling verandering wordt aangebracht in het genuanceerde samenstel van regels die ons constitutionele stelsel vormen». De leden van de CDA-fractie achten dit een verrassende argumentatie voor een Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering van de Grondwet. Is de regering ook overigens van opvatting, dat er een verandering in de verhouding tussen wetgever en rechter niet wenselijk is, zo vragen deze leden.

De leden van de D66-fractie merken op dat de regering stelt dat de algemene bepaling «in zekere mate de bewijslast voor intrekking of wijziging van dergelijke bepalingen [i.e. deconstitutionalisering van bepaalde zaken], maar ook voor codificatie van nieuwe onderwerpen, [verzwaart]». Deze leden zouden daar graag een nadere uitwerking van krijgen. Zijn er aanhangige voorstellen tot wijziging van de Grondwet, in eerste of tweede lezing, waarvoor dit volgens de regering zou gelden? Of kan de regering anders precies aangeven tot welke artikelen van de Grondwet deze stelling zich uitstrekt? Voorts vragen de aan het woord zijnde leden zich af in hoeverre het wenselijk is dat de, reeds zeer langdurige en moeizaam te doorlopen, procedure, om te komen tot een Grondwetswijziging, nog verder verzwaard zou worden door onderscheid te gaan maken tussen grondwetsartikelen naar de mate waarin motivatie voor wijziging vereist is. Ook hierop ontvangen de leden van de D66-fractie graag een uitgebreide reflectie.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de Raad van State spreekt van een zwakke normatieve betekenis voor de algemene bepaling. Deze leden zouden graag van de regering horen of zij met deze leden van mening is dat een dergelijke algemene bepaling materieel geen lege huls is of mag zijn.

4.2. De verhouding tussen wetgever en rechter

Als de grondwetswijziging een feit is, kan de rechter overheidsbesluiten en algemeen verbindende voorschriften toetsen aan de algemene bepaling. Het voorstel brengt dan ook geen verandering in de verhouding tussen wetgever en rechter, zo lezen de leden van de PvdA-fractie. De Raad van State besteedt nadrukkelijk aandacht aan dit punt en bespreekt in dit verband de uitleg door de rechter van een bepaling als artikel 2:20 BW. Deze bepaling biedt de mogelijkheid om politieke partijen te verbieden. Voorstelbaar is, aldus het advies van de RvS, dat de rechter de voorgestelde bepaling zal aanvatten als een mogelijkheid om op grond van artikel 2:20 BW een meer materiële invulling aan het democratiebegrip te geven, zodat anti- of ondemocratische partijen eerder dan voorheen kunnen worden verboden. Kan de regering deze redenering van de Afdeling volgen? En wat zouden de (politieke) consequenties zijn, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Kan de regering daarbij in ogenschouw nemen dat bepaalde bevolkingsgroepen soms geneigd zijn onze rechtsstaat minder op waarde schatten? Heeft het opnemen van de voorgestelde algemene bepaling in de ogen van de regering bijzondere normatieve kracht richting die bevolkingsgroepen en hoe wil de regering daar vervolgens invulling aan geven? Welke norm, kortom, moet de bepaling vooral uitdragen?

De regering stelt, zo lezen de leden van de CDA-fractie, dat de algemene bepaling dient als interpretatiekader voor de overige bepalingen van de Grondwet en als hulpmiddel als er twijfel is over de vraag hoe de Grondwet moet worden uitgelegd. Kan de regering enkele voorbeelden geven van gevallen van twijfel over de vraag hoe de Grondwet moet

worden uitgelegd, waarin de algemene bepaling uitsluitend geeft, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De leden van de D66-fractie merken op dat de algemene bepaling in de actieve vorm geschreven is: de Grondwet «waarborgt». In hoeverre is dat feitelijk waar, zo vragen deze leden zich af, nu toetsing van formele wetten door de rechter aan de Grondwet nog steeds niet mogelijk is en rechtszoekenden zijn aangewezen op internationale mensenrechtenverdragen? Graag ontvangen deze leden daarop een uitgebreide reflectie van de regering.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat er ook een wetsvoorstel in behandeling is ter schrapping van het verbod op constitutionele toetsing. Daarmee kan de bepaling uit dit wetsvoorstel naar de opvatting van deze leden meer betekenis krijgen. Hoe beoordeelt de regering dit? Kan de regering de verhouding van dit wetsvoorstel tot het afschaffen van het verbod op constitutionele toetsing verduidelijken? De leden van de ChristenUnie-fractie constateren verder dat er in Nederland, bijvoorbeeld naar aanleiding van opmerkingen van de heer Donner, een discussie is ontstaan over de theoretische situatie waarin een meerderheid van het parlement wetgeving zou willen invoeren die haaks staat op de democratische rechtsstaat, bijv. het invoeren van bepaalde elementen van shariawetgeving. Kan de regering aangeven of deze algemene bepaling daartoe een hinderblok is? Meent de regering dat de inhoud van deze bepaling het fundament is onder onze Grondwet en dat deze bepaling vooral ter explicitering dient van wat al een onbetwistbaar en onaantastbaar fundament van onze samenleving is?

5. Consultatie

Het begrip menselijke waardigheid is door de regering niet opgenomen in het voorstel. De leden van de SGP-fractie vragen zich af of toevoeging hiervan toch niet meer dan de huidige term «grondrechten» tot uitdrukking zou kunnen brengen hoe belangrijk het is dat het menselijk leven en zijn vrijheden worden gewaarborgd.

De voorzitter van de commissie,
Pia Dijkstra

Adjunct-griffier van de commissie,
Hendrickx