

Vergaderjaar 2015–2016

34 300 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2016

Nr. 62

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 maart 2016

In de bij de behandeling van de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 18 november 2015 door de leden Klein, Voortman, Van Raak, Veldman en Koşer Kaya ingediende en vervolgens aanvaarde motie (Kamerstuk 34 300 VII, nr. 48) is de regering verzocht om «een constitutionele toets voortaan op te nemen in de memorie van toelichting van wetsvoorstellen.» Aan de motie liggen de overwegingen ten grondslag dat de wetgevende macht «gerechtigd is om wetten aan de Grondwet te toetsen», «het belangrijk is dat de Kamer daadwerkelijk haar taak van het toetsen van initiatiefwetten en wetsvoorstellen aan de Grondwet uitvoert», en «dat een VenJ-toets en een uitvoeringstoets wel al deel uitmaken van het wetgevingsproces».

Ik had de motie ontraden, omdat ik haar beschouw als overbodig, aangezien de constitutionele toets reeds deel uitmaakt van het wetgevingsproces en is opgenomen in de memorie van toelichting van wetsvoorstellen. Nu ze is aangenomen, zet ik uiteen hoe de motie wordt uitgevoerd.

In het wetgevingsproces zijn verschillende actoren (mede) verantwoordelijk voor de constitutionele toetsing. Primair verantwoordelijk zijn de regering en Staten-Generaal als medewetgevers (artikel 81 Grondwet) en de Raad van State als onafhankelijke wetgevingsadviseur (artikel 73, lid 1, Grondwet). Voorts kunnen, mede afhankelijk van de door de ontwerpregelgeving beslagen thematiek, organen zoals de Autoriteit Persoonsgegevens en het College voor de Rechten van de Mens worden geraadpleegd of kunnen zij ongevraagd advies uitbrengen. De toets is aldus een gedeelde verantwoordelijkheid. Dit is temeer het geval indien ook de voorbereiding van Europese wet- en regelgeving in ogenschouw wordt genomen. In dat geval vindt toetsing van ontwerpregelgeving aan het EU-Handvest plaats door zowel de Commissie als vervolgens door de

Raad en het Europees Parlement. Zij onderstrepen dan ook in diverse verklaringen en instrumenten het belang van toetsing aan het EU-Handvest.

Voor wat betreft de totstandkoming van de nationale regelgeving, daaronder mede verstaan de implementatie van Europese regelgeving, zal de eerste toets echter veelal plaatsvinden van regeringszijde. Daarop ga ik kort nader in.

De voorbereidende fase van wetgeving vindt plaats mede aan de hand van de Aanwijzingen voor de regelgeving en het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK).¹ Aandacht voor constitutionele toetsing is daarin nadrukkelijk opgenomen. Een van de vragen in het IAK is die naar het beste instrument.² Ter beantwoording van deze vraag dient onder andere te worden gekeken naar de rechtmatigheid van het beoogde instrument. Deze vraag omvat een verkenning van de juridische kaders. Daarvan maakt onderdeel uit een analyse van de aansluiting op de Grondwet en hoger recht.³

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor de uitvoering van een constitutionele toets van ontwerpregelgeving. Dit gebeurt steeds in samenwerking met de andere departementen, die in eerste instantie zelf verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit en daarmee constitutionele houdbaarheid van hun ontwerpregelgeving. Het Ministerie van Veiligheid en Justitie, dat een verantwoordelijkheid heeft ten aanzien van de algehele kwaliteit van wetgeving, toetst voorgenomen regelgeving van alle ministeries. Voor wat betreft de toetsing aan hoger recht werkt zij daarvoor nauw samen met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties alsmede met dat van Buitenlandse Zaken voor zover het gaat om de toepassing van internationaal recht. Genoemde toets vindt plaats voordat een ontwerpregelgeving ter behandeling wordt voorgelegd aan de onderraad en ministerraad. Hetzelfde geldt voor ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur, ingrijpende nota's van wijziging op een wetsvoorstel of een voorstel van wet of ontwerp van een algemene maatregel van bestuur en het nader rapport daarbij, ingeval het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State daarop ingrijpende kritiek op inhoud of vormgeving bevat.

Het resultaat van de toets aan hoger recht vindt zijn weerslag in de memorie of nota van toelichting, indien constitutionele bepalingen of (mensenrechtelijke) verdragsbepalingen in het desbetreffende geval aan de orde zijn. Dit wordt ook voorgeschreven door de Aanwijzingen voor de regelgeving en is nader toegelicht in de Schrijfwijzer memorie van toelichting. Voorts heeft het aanbiedingsformulier van de onderraad en/of ministerraad, waarin is opgenomen het criterium «overeenstemming met hoger recht», een alerterende functie. Deze voorzieningen tezamen vormen een waarborg waarmee zekerheid wordt verkregen dat een toets aan hoger recht heeft plaatsgevonden en dat deze onderwerp is van de beraadslagingen, ten behoeve waarvan de Ministers worden geadviseerd.

¹ <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving>.

² <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/6-wat-het-beste-instrument/62/621>. De andere vragen in het IAK zijn: Wat is de aanleiding, Wie zijn betrokken, Wat is het probleem, Wat is het doel, Wat rechtvaardigt overheidsinterventie en Wat zijn de gevolgen.

³ Zie o.a. Ar 18 en Ar 254. Voor wat betreft de grondrechtentoets is een en ander uiteengezet in het Nationaal Actieplan Mensenrechten, Kamerstuk 33 826, nr. 1.

Het geheel overziende acht ik ruime aandacht voor de constitutionele toetsing en de zichtbaarheid daarvan in het wetgevingsproces aanwezig. Wel doe ik graag de toezegging om te komen met een Handreiking toetsing aan hoger recht voor de betrokkenen binnen de Rijksdienst, waarmee de inhoud van deze brief nog verder binnen het kabinet en, waar relevant, binnen de Rijksdienst bekend wordt gemaakt.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk