

Vergaderjaar 2010–2011

**32 334****Voorstel van wet van het lid Halsema tot verandering in de Grondwet, strekkende tot invoering van de bevoegdheid tot toetsing van wetten aan een aantal bepalingen van de Grondwet door de rechter****Nr. 5****VERSLAG**

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties<sup>1</sup>, 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 initiatiefneemster 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**

	<b>blz.</b>
1. Inleiding	1
2. Het toetsend orgaan	2
3. De toetsingsgrond	3
4. Het primaat van de wetgever	3
5. Invloed op de rechtsgang	4
6. Invloed op de rechtszekerheid	5
7. Invloed van recente ontwikkelingen	5
8. Invoeringsproblematiek en bekostiging	5

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Beek, W.I.I. van (VVD), Staaij, C.G. van der (SGP), Çörüz, C. (CDA), Slob, A. (CU), Sterk, W.R.C. (CDA), Burg, B.I. van der (VVD), Brinkman, H. (PVV), Raak, A.A.G.M. van (SP), Thieme, M.L. (PvdD), Gesthuizen, S.M.J.G. (SP), Dibi, T. (GL), Heijnen, P.M.M. (PvdA), Peters, M. (GL), Kuiken, A.H. (PvdA), Berndsen, M.A. (D66), Bontes, L. (PVV), Elissen, A. (PVV), Schouw, A.G. (D66), Marcouch, A. (PvdA), Çelik, M. (PvdA), Hennis-Plasschaert, J.A. (VVD), Bruins Slot, H.G.J. (CDA), Vacature, (VVD) en Fng voorzitter.  
Plv. leden: Vacature, (VVD), Dijkgraaf, E. (SGP), Haersma Buma, S. van (CDA), Vacature, (CU), Smilde, M.C.A. (CDA), Steur, G.A. van der (VVD), Roon, R. de (PVV), Bommel, H. van (SP), Ouweland, E. (PvdD), Wit, J.M.A.M. de (SP), Gent, W. van (GL), Dijkzma, S.A.M. (PvdA), Voortman, L.G.J. (GL), Timmermans, F.C.G.M. (PvdA), Hachchi, W. (D66), Helder, L.M.J.S. (PVV), Hernandez, M.M. (PVV), Pechtold, A. (D66), Wolbert, A.G. (PvdA), Vermeij, R.A. (PvdA), Schaart, A.H.M. (VVD), Knops, R.W. (CDA) en Bosman, A. (VVD).

**1. Inleiding**

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel van wet van het lid Halsema tot verandering in de Grondwet, strekkende tot invoering van de bevoegdheid tot toetsing van wetten aan een aantal bepalingen in de Grondwet door de rechter. Graag willen zij nog enkele opmerkingen maken.

De leden van de VVD-fractie roepen in herinnering dat zij aanvankelijk, om principiële en praktische redenen, geen voorstander van constitutionele toetsing door de rechter waren. Maar bij de behandeling in eerste lezing van deze Grondwetswijziging hebben de leden van de VVD-fractie toch voor het initiatiefwetsvoorstel gestemd. Zij hebben daarbij in ogenschouw genomen dat rechters al de mogelijkheid hebben om aan bepalingen van

internationale verdragen te toetsen. Ook is een feit dat regelgeving van lagere overheden door rechters aan de Grondwet mag worden getoetst.

De leden van de PvdA-fractie hebben wederom met instemming kennis genomen van het wetsvoorstel van het lid Halsema. Zij onderschrijven het doel van toetsing van wetten door de rechter aan een aantal in de Grondwet vastgelegde klassieke grondrechten. De aan het woord zijnde leden voelen niet de behoefte om na de uitgebreide eerdere gedachtewisseling over het wetsvoorstel in eerste lezing, de discussie over de voordan wel nadelen van constitutionele toetsing te herhalen. Wel hebben deze leden enkele aanvullende vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij spreken hun waardering uit voor de initiatiefneemster die in deze grondwetgevingsprocedure de eerste lezing in het parlement succesvol heeft afgesloten en nu in tweede lezing het voorstel aan de Kamer voorlegt.

De leden van de CDA-fractie hebben tegen het wetsvoorstel gestemd in eerste lezing. Zij zijn zich ervan bewust dat een grote meerderheid in de Tweede Kamer het voorstel steunt; in de Eerste Kamer was er de steun van een nipte meerderheid. Zowel in de Tweede als in de Eerste Kamer heeft een goed inhoudelijk debat plaatsgehad, waarbij alle argumenten op levendige wijze werden gewisseld.

De leden van de D66-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zoals bij de behandeling in eerste lezing aangegeven, onderschrijven zij de wenselijkheid van invoering van een stelsel van constitutionele toetsing. Deze leden beschouwen het voorstel als een bijdrage aan het beter waarborgen van de rechtmatigheid van overheidshandelen en tevens de legitimiteit daarvan.

Hun standpunt is sinds de behandeling van onderhavig wijzigingsvoorstel in eerste lezing niet gewijzigd. Derhalve verwijzen deze leden voor een uitgebreidere argumentatie van hun instemming naar hun inbreng destijds. Aanvullend daarop maken de leden van de D66-fractie nog enkele opmerkingen.

Reeds in eerste lezing van het voorstel hebben de leden van de D66-fractie aangegeven dat zij de bevoegdheid van de rechter om wetten aan enkele bepalingen van de Grondwet te toetsen beschouwen als een bijdrage aan een beter systeem van checks and balances in het staatkundig stelsel. Bovendien menen deze leden dat onderhavig voorstel kan helpen de Grondwet een meer actuele betekenis te geven en een meer «levend» document te maken.

Met belangstelling hebben de leden van de SGP-fractie kennis genomen van het voorliggende voorstel om de Grondwet te wijzigen. Deze leden zien in het gedeeltelijk opheffen van het constitutionele toetsingsverbod een herwaardering van de positie van de Grondwet. In eerste lezing hebben deze leden het voorstel gesteund. Het is naar hun mening van essentieel belang dat bij de parlementaire behandeling van wetsvoorstellen zorgvuldige toetsing aan de Grondwet plaatsvindt. Zij vinden het belangrijk dat daarnaast ook de rechter aan Grondwettelijke bepalingen kan toetsen.

## **2. Het toetsend orgaan**

De voorkeur van de leden van de VVD-fractie ging aanvankelijk uit naar een dat vooraf kan toetsen en wel voor dat een wet van kracht wordt (geconcentreerde toetsing). Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer is gebleken dat een apart constitutioneel hof een extra procedure zou

betekenen, terwijl via het wetsvoorstel toetsing tegelijk met die aan internationale verdragen kan plaatsvinden bij alle rechters. Nu er is gekozen voor gespreide toetsing, is het niet ondenkbeeldig dat rechters straks verschillende uitspraken doen. Zou een rechtenheidsvoorziening, als oplossing daarvoor, in de rede kunnen liggen, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Zij vernemen graag hoe de indiener daar tegen aankijkt.

### **3. De toetsingsgrond**

Voor de eindbeslissing in eerste lezing was voor de leden van de VVD-fractie ook belangrijk aan rechterlijke toetsing zou mogen plaatsvinden. Naar de mening van deze leden zou alleen toetsing aan klassieke grondrechten mogen plaatsvinden en niet ook aan bijvoorbeeld artikel 10, de leden 2 en 3 en artikel 20 lid 3 Grondwet. De door de leden van de VVD-fractie ingediende amendementen zijn bij nota van wijziging door de initiatiefnemer overgenomen en de amendementen, waar zij bezwaar tegen hadden, zijn door de Tweede Kamer verworpen. Alles afwegende hebben de leden van de VVD-fractie in eerste lezing toen besloten om steun te geven aan het initiatiefwetsvoorstel.

De leden van de SGP-fractie vragen aandacht voor het feit dat formuleringen van grondwetsartikelen en verdragsbepalingen, en van de uitzonderingsgronden die erin worden genoemd, niet in alle gevallen parallel lopen. De leden van de SGP-fractie vernemen graag van de indiener op welke wijze de rechter in de praktijk tot een keuze moet komen welke bepalingen de voorkeur dienen te hebben. Dienen de meest of de minst vergaande uitzonderingsgronden gevolgd te worden? Is er vanuit de ervaring in andere landen zicht te geven op de praktijk van een dergelijke toetsing?

### **4. Het primaat van de wetgever**

Graag willen de leden van de VVD-fractie nog het volgende opmerken. Als constitutionele toetsing straks mogelijk wordt, betekent dat voor de leden van de VVD-fractie nog steeds dat het primaat van wetgeving bij de wetgever ligt. Dat verandert voor hen niet. De wetgever maakt de wet en moet goed op de kwaliteit daarvan letten. De rechter past de wet vervolgens toe. Voor de leden van de VVD-fractie staat voorop dat toetsing van een wet c.q. wetsvoorstel aan de Grondwet in de eerste plaats een taak van de wetgever is. De wetgever mag deze taak niet verwaarlozen. Het parlement moet zeer zorgvuldig blijven toetsen. De wetgever zelf moet dus de toetsingsplicht serieus oppakken en het parlement mag beslist niet zijn eigen toetsingsplicht op de rechter afschuiven. En als de wetgever goed en uitgebreid toetst aan de Grondwet, dan zal de rechter terughoudender moeten zijn bij de toetsing. De vraag is wel hoe dat kan worden bereikt. De leden van de VVD-fractie vragen de indiener daar nog eens op in te gaan. Is het de marginale toetsing die door de indiener wordt beoogd?

De leden van de VVD-fractie zijn van mening, dat de mogelijkheid van constitutionele toetsing door de rechter het parlement in feite nog alerter en scherper moet maken. Laat de mogelijkheid van constitutionele toetsing door de rechter als een oproep aan de Staten-Generaal worden beschouwd om zeer consciëntieus het wetgevende werk te doen en goed aan de Grondwet te toetsen, opdat het belang van de rechtszekerheid, wat wel als een nadeel van constitutionele toetsing wordt genoemd, niet in het geding komt.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of het de indiener bekend is of er andere landen zijn waar de constitutionele toetsing aanvankelijk niet

bestond en waar die later wel is ingevoerd. Om de effecten van het onderhavige wetsvoorstel op waarde te kunnen schatten zou het de aan het woord zijnde leden helpen als aan de hand van een voorbeeld van een land waar de constitutionele toetsing achteraf is ingevoerd, duidelijker gemaakt kon worden wat in de praktijk gevolgen daarvan zijn geweest, bijvoorbeeld voor de door sommigen gevreesde uitholling van de positie van de wetgever. Voor het overige vragen de leden van de PvdA-fractie zich af of de rechtsbescherming van burgers in landen waar de constitutionele toetsing mogelijk is, aantoonbaar beter is dan in landen waar die toetsing niet mogelijk is? Zo ja, waar blijkt dit uit?

Een argument dat tegen constitutionele toetsing wordt aangevoerd, zo merken de aan het woord zijnde leden op, is dat de rechter daarmee als het ware op de stoel van de wetgever gaat zitten. Immers de wetgever wordt bij het maken van wetten al geacht rekening te houden met die Grondwet. De grondwettigheid van wetten zou tijdens de parlementaire behandeling van die wetten, althans in abstracto, al aan de orde zijn gekomen. Heeft de indiener de indruk dat de wetgever die rol in de praktijk optimaal vervult? Zo nee, op welke wijze zou dit naar de mening van de indiener kunnen worden verbeterd?

De leden van de CDA-fractie beseffen dat toetsing weliswaar beperkt blijft tot toetsing aan limitatief opgesomde artikelen in de Grondwet, te weten een aantal grondrechten. Dat neemt niet weg dat er sprake is van een «aanzienlijke verandering in het constitutionele bestel» in de woorden van de heer Dölle, lid van de Eerste Kamer voor het CDA. De leden van de CDA-fractie blijven moeite houden met een verschuiving van het primaat van de wetgever naar een wijze van rechtsvorming door de onafhankelijke rechterlijke macht. Het volksvertegenwoordigende deel van de wetgever legt met regelmaat verantwoording af aan de kiezer, dat ontbreekt bij een voor het leven benoemde rechter. Kan de indiener met concrete voorbeelden aangeven waardoor deze verschuiving gelegitimeerd wordt, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De leden van de SGP-fractie zijn benieuwd naar de visie van de indiener van het wetsvoorstel op de te verwachten effecten van beëindiging van het toetsingsverbod op de zorgvuldigheid van de parlementaire toetsing van wetten aan de Grondwet. Op welke manier zou naar haar mening de toetsing door de wetgever als gevolg van het beëindigen van het toetsingsverbod voor de rechter beter kunnen gaan functioneren?

## **5. Invloed op de rechtsgang**

De leden van de PvdA-fractie vragen of een toetsing aan de Grondwet betekent dat toetsing aan internationale verdragen zoals het EVRM niet meer mogelijk is? Kan nadat een grondwettelijke toetsing door een rechter heeft plaatsgevonden alsnog een Nederlandse burger alsnog zijn rechtsbescherming trachten te halen door toetsing bij het Europees Hof? Zo ja, zo vragen de leden van de PvdA-fractie zich af, houdt daarmee het Europees Hof in voorkomende gevallen dan niet alsnog het laatste woord en wat is in dat geval dan nog de meerwaarde van toetsing aan de Grondwet?

De leden van de D66-fractie verzoeken de initiatiefneemster in haar nota naar aanleiding van dit verslag ook in te gaan op de mogelijke gevolgen voor de doorlooptijd van rechtszaken na aanvaarding van het onderhavige voorstel.

## **6. Invloed op de rechtszekerheid**

Daarnaast is er het element van de rechtszekerheid. De leden van de CDA-fractie vragen naar de werking van een wet, wanneer tegen diezelfde wet, of bepaalde artikelen van die wet, een toetsingsprocedure loopt. Kan de wet dan onverkort worden uitgevoerd conform het oordeel van de wetgever of is de facto sprake van opschorting totdat de procedure is afgerond?

Voorts vragen de leden van de CDA-fractie aandacht voor het gevolg van bijvoorbeeld het onverbindend verklaren van een wetsbepaling. Wordt zo de wetgever niet gedwongen tot aanpassing van het wetsartikel of heeft hij de mogelijkheid de rechterlijke uitspraak naast zich neer te leggen, zo vragen genoemde leden.

## **7. Invloed van recente ontwikkelingen**

De leden van de D66-fractie zijn benieuwd of de initiatiefneemster in de ontwikkelingen- bijvoorbeeld in de staatsrechtelijke praktijk – die zich sinds indiening in 2003 hebben voorgedaan aanleiding ziet om haar wijzigings-voorstel te heroverwegen, of dat zij zich juist gesterkt ziet in haar opvatting. Deze leden ontvangen graag een nadere toelichting in het licht van die ontwikkelingen.

Tevens zouden deze leden graag een toelichting ontvangen hoe haar voorstel zich verhoudt tot (de bevoegdheden van) het op te richten Nationaal Instituut voor de Rechten van de Mens.

## **8. Invoeringsproblematiek en bekostiging**

De leden van de D66-fractie verkrijgen graag meer inzicht in de voorbereidingen op de implementatie van onderhavig voorstel die initiatiefneemster noodzakelijk acht. Graag zouden zij daartoe een tijdpad ontvangen met daarin opgenomen de noodzakelijke voorbereidingshandelingen om dit voorstel een succesvolle start te laten maken. Zij verzoeken indienster hierbij ook in te gaan op de financiële implicaties van onderhavig voorstel.

De fungerend voorzitter van de commissie,  
Van Beek

De waarnemend griffier van de commissie,  
Hendrickx