

Vergaderjaar 2007–2008

31 570

Herziening Grondwet

Nr. 2

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES EN VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 januari 2008

In het coalitieakkoord wordt het voornemen geuit tot instelling van een staatscommissie die advies zal moeten uitbrengen over een herziening van de Grondwet:

«Ten aanzien van de Grondwet, waarvan de laatste algehele herziening 25 jaar geleden van kracht is geworden, wordt door een staatscommissie advies uitgebracht over onder meer (niet limitatief) de voor- en nadelen van een preambule, de toegankelijkheid voor burgers, en de verhouding tussen de opgenomen grondrechten en de uit internationale verdragen voortvloeiende rechten, zoals het recht op eerlijke procesgang (fair trial) en het recht op leven.»

In het beleidsprogramma wordt het gewenste advies in het bredere kader gezet van een versterking van de Grondwet. Daar wordt ook een directe relatie gelegd met een gewenste versterking van het burgerschap. Een Handvest burgerschap moet de belangrijkste normen, waarden en beginselen en de bijbehorende verantwoordelijkheden voor burgers en instellingen benoemen. Een toegankelijke Grondwet kan een belangrijke rol spelen bij de inburgering en bij de versterking van het burgerschap.

In het beleidsprogramma heeft het kabinet de ambitie neergelegd een staatscommissie eind 2008 advies te laten uitbrengen over het versterken van de Grondwet. Daarom zal er een agenda moeten worden gevormd die de mogelijkheid biedt aan deze ambitie vast te houden. In ieder geval zal de staatscommissie zich moeten buigen over de drie onderwerpen die in het coalitieakkoord zijn genoemd, te weten:

- de voor- en nadelen van een *preambule*;
- de *toegankelijkheid* voor burgers, en
- de *verhouding* tussen de opgenomen grondrechten en de uit internationale verdragen voortvloeiende rechten, zoals het recht op een eerlijke procesgang (fair trial) en het recht op leven. In dit verband lijkt het ook nuttig aandacht te besteden aan de geschiktheid van de

Grondwet als toetsingskader, in het bijzonder de systematiek van de Grondwet om grondrechten te kunnen beperken. Deze systematiek verschilt namelijk aanzienlijk van de internationale systematiek en biedt soms minder, soms een andere inhoudelijke houvast voor grondrechteninperkingen aan de wetgever.

Daarnaast kan de staatscommissie zich buigen over een onderwerp tot opname waarvan het coalitieakkoord expliciet opdracht geeft, namelijk:

- de *Nederlandse taal*.
Het is wenselijk dit onderwerp uit het coalitieakkoord in een breder verband te bezien en onderdeel te laten uitmaken van een opdracht aan de staatscommissie. Er is namelijk een samenhang van het onderwerp met de hiervoor al genoemde «preambule» en het hierna te noemen hoofdstuk «algemene bepalingen»; in beide onderdelen zou de Nederlandse taal vermeld kunnen worden, indien tot de wenselijkheid van opname van een dergelijk hoofdstuk en/of preambule geadviseerd en uiteindelijk besloten zou worden.

Voorts is in het concept kabinetsstandpunt op het advies van de Nationale conventie nog een onderwerp genoemd dat te maken heeft met de toegankelijkheid van de Grondwet en haar betekenis voor de samenleving, en dat kan worden opgepakt door een staatscommissie, namelijk:

- het opnemen van een *hoofdstuk «Algemene bepalingen»* met daarin bepalingen waarin basiskennmerken of -waarden van onze staatsinrichting, rechtsorde en/of nationale identiteit tot uitdrukking komen. Voorts heeft het kabinet in zijn standpunt op het advies van de Nationale conventie gesignaleerd dat in de huidige wijzigingsprocedure van de Grondwet, met tussentijdse kamerontbinding, bij een voortijdige val van een kabinet een knelpunt kan ontstaan, doordat het besluit tot kamerontbinding al genomen is voordat een eerste lezing is afgerond. In wetsvoorstel 31 012, het doen vervallen van het uitsluiten van wilsonbekwamen van het kiesrecht, is hierop ingegaan. Het kabinet heeft in dat wetsvoorstel de toezegging gedaan dit knelpunt in de procedure tot herziening van de Grondwet nader te doen bekijken, een toezegging waaraan het kabinet nog eens refereert in zijn standpunt op genoemd advies van de Nationale conventie.
- Dit onderwerp lijkt zich bij uitstek te lenen voor onderzoek en advies door de staatscommissie.

Tot slot kan de staatscommissie onderwerpen ter hand nemen die binnen de voorgestelde termijn tot een advies kunnen leiden en zonder dat een uitvoerige maatschappelijke dialoog noodzakelijk is. Ik noem hier:

- de betekenis van de *constitutionele weerbaarheid* van de democratie, mede in het licht van eventuele wijzigingsvoorstellen. Dit vraagstuk heeft onder andere te maken met de mate van veranderbaarheid van (onderdelen van) de Grondwet en de vraag of het voor politieke partijen mogelijk is via democratische procedures de democratie af te schaffen. De Tweede Kamer heeft herhaaldelijk en via verschillende moties (bv. *Kamerstukken II 2005/06, 30 697, nr. 3*) verzocht met een onderzoek naar deze constitutionele weerbaarheid te komen. In een brief van 2 juli jl. hebben wij de Tweede Kamer toegezegd dit vraagstuk mee te nemen in de besluitvorming over een opdrachtverlening aan de staatscommissie; de samenhang met de hiervoor genoemde onderwerpen – in het bijzonder de grondrechten en de wijzigingsprocedure Grondwet – is manifest.
- de *ministeriële verantwoordelijkheid en de interbestuurlijke samenwerking*; in het kader van de vernieuwing van de Rijksdienst wenst het kabinet te komen tot een slagvaardige overheid. Hierbij verdient ook de integraliteit van bestuur, zowel binnen als tussen de bestuurslagen, aandacht. Ten aanzien van de horizontale samenwerking op Rijks-

niveau is in het bijzonder van belang artikel 44 van de Grondwet, dat bepalingen bevat over de instelling en leiding van ministeries en over de benoeming van ministers «zonder portefeuille». De vraag is in hoeverre dit artikel mogelijkheden biedt voor horizontale samenwerking, welke rol de minister-president hierbij kan spelen en welke wijziging van de Grondwet nodig zou zijn om deze horizontale samenwerking te bevorderen.

Tot slot rijst de vraag naar welke andere onderwerpen de Staatscommissie zou moeten kijken vanuit bovengenoemde invalshoek.

Tegen deze achtergrond mogen wij u verzoeken, daartoe gemachtigd door de Ministerraad, deze overwegingen en vragen omtrent de opdrachtverlening aan de staatscommissie op grond van artikel 15, tweede lid van de Wet op de Raad van State voor advies aan de Raad van State voor te leggen en de Raad te machtigen zijn advies rechtstreeks aan ons te doen toekomen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin