

### 3

## Advies Staatscommissie Grondwet

Aan de orde is het **beleidsdebat** over **het rapport van de Staatscommissie Grondwet en de kabinetsreactie daarop (31570, A)**.

De **voorzitter**:

Ik heet de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van harte welkom in de Eerste Kamer.

De beraadslaging wordt geopend.



De heer **Koole** (PvdA):

Voorzitter. Allereerst wil ik de staatscommissie danken voor het rapport dat zij nu ruim een jaar geleden het licht heeft doen zien. Hierdoor kunnen wij vandaag in dit huis een debat voeren over de Grondwet en daarmee over de constitutionele grondslagen van ons politieke stelsel. En dat is, zo hoop ik dadelijk nog aan te geven, ook vandaag zeer actueel. Ik dank ook de minister voor haar beantwoording van de schriftelijke vragen van de leden van deze Kamer en voor haar bereidheid om al zo spoedig na haar aantreden over dit belangrijke onderwerp met deze Kamer van gedachten te wisselen.

In een beschouwing over de Grondwet haalt de historicus Henk te Velde een scène aan uit de film *The American President*, waarin Michael Douglas, die de president speelt, zijn tienerdochter probeert op te voeden. Hij leest samen met haar een boek over de *American Constitution* en wordt zelf weer heel enthousiast over de tekst: "it is about who we are and what we want". De Grondwet als document van nationale identiteit! Zo'n uitspraak van Michael Douglas, zegt Te Velde, klinkt in de Verenigde Staten wellicht een beetje braaf, maar zou in Nederland volstrekt ondenkbaar zijn. Dat heeft niet alleen te maken met de aard van het document of het soms ouderwetse taalgebruik – dat kan ook van de Amerikaanse Grondwet worden gezegd – maar veel meer met de wijze waarop wij de Grondwet beschouwen.

In de kabinetsreactie op het rapport van de staatscommissie en in de antwoorden van de regering op vragen van deze Kamer wordt verschillende keren benadrukt dat de Nederlandse Grondwet een sober karakter heeft. De regering ziet geen reden dat te veranderen. Het is primair een juridisch-staatkundig basisdocument en de soberheid zou aansluiten op de functie van de Grondwet. Eerder nog onderscheidde de regering in haar beantwoording drie functies van de Grondwet: de maatschappelijke functie, de juridisch-normatieve functie en de politiek-stabiliserende functie. De laatste twee worden volgens de regering door de Grondwet op adequate wijze vervuld, maar de maatschappelijke functie, dat wil zeggen de educatieve, samenbindende en inspirerende functie in de samenleving, veel minder. Dat zou komen door de totstandkomingsgeschiedenis van de Nederlandse Grondwet en de ontwikkeling van het staatsbestel, waarin geen radicale wijzigingen gepaard aan nieuwe grondwetten hebben plaatsgevonden zoals in bepaalde ons omringende landen, aldus de regering.

Het is maar hoe je ertegen aankijkt. Volgend jaar begint een tweejarige herdenking van tweehonderd jaar Konink-

rijk en daarbij zal ook aandacht worden besteed aan de grondwetten. Die van 1814 en 1815 worden doorgaans als de basis van de huidige Grondwet gezien. Sommige artikelen in de huidige Grondwet hebben nog vrijwel dezelfde bewoordingen als in 1814. Achtereenvolgende grondwetten waren in dit perspectief slechts aanpassingen, geen "radicale wijzigingen". Dit historisch perspectief is tamelijk eenzijdig. De Staatsregeling van 1798 wordt gemakshalve even vergeten, net als het feit dat er daarna toch heel wat maatschappelijke strijd is gevoerd die een grondwetswijziging tot inzet had. Ik noem de strijd voor het algemeen kiesrecht en voor de gelijke financiering van het openbaar en bijzonder onderwijs. Op heel andere wijze, maar niet minder fundamenteel, was de grondwetswijziging als gevolg van de dekolonisatiestrijd van Indonesië. En hoe men daar verder ook over mag denken, de beroering in 2005 die gepaard ging met het referendum over het Europese grondwettelijke verdrag, laat zien dat grondwettelijke noties ook in het Nederland van nu op belangstelling kunnen rekenen, vooral wanneer men aanvoelt dat het gaat om een vernieuwing of bevestiging van een gemeenschappelijke identiteit.

Het beeld dat de regering schetst van de afwezigheid van aan grondwetten gekoppelde radicale wijzigingen is onvolledig. Het grote belang van de grondwetswijziging van 1848 werd destijds met name gezien in de rechtstreekse verkiezingen van de Tweede Kamer en later vooral vanwege de invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid. Dat waren radicale wijzigingen! Thorbecke had er alle belang bij om zijn Grondwet slechts als een aanpassing van de vorige voor te stellen, maar dat maakt het radicale karakter ervan niet minder. Het was bovendien een Grondwet die uitdrukkelijk bedoeld was om, zo zei Thorbecke zelf, een nationale kracht te worden. De anti-revolutionair Groen van Prinsterer zag als een belangrijk doel van de Grondwet van 1848: "het aanwakkeren van den openbaren geest, van public spirit". Het politieke leven moest erdoor worden bepaald.

Ook de Grondwet van 1917, de beroemde Pacificatie, bracht radicale veranderingen, voorafgegaan door heel wat maatschappelijke strijd. De Rode Dinsdagen mondden uiteindelijk uit in de invoering van het algemeen kiesrecht. Het parlementaire stelsel dat in 1848 was ingevoerd, werd nu een parlementaire democratie. Dat was winst voor met name de progressieve liberalen en de socialisten. De confessionele partijen stemden ermee in, maar zij kregen in ruil daarvoor de door hen gewenste gelijkstelling van de financiering van het openbaar en bijzonder onderwijs. Koehandel, of een package deal, is deze belangenuitruil wel genoemd. Ook hier was het fundamentele karakter van de grondwetswijziging er niet minder om.

Ik sta hier even bij stil, omdat in de kabinetsreactie op het rapport van de staatscommissie met tamelijk veel aplomb wordt beweerd dat grondwetswijzigingen pas zouden moeten plaatsvinden bij "constitutionele rijpheid". Bij veel voorstellen van de staatscommissie is die er volgens de regering niet. Dat gebrek aan constitutionele rijpheid komt volgens het kabinet tot uiting in de verdeeldheid van de staatscommissie. Maar verdeelde inzichten hoeven een grondwetswijziging helemaal niet in de weg te staan. De Pacificatie van 1917 zou niet hebben plaatsgevonden wanneer het criterium van "constitutionele rijpheid" of "gebrek aan verdeeldheid" voluit zou hebben gegolden; zij was vooral het gevolg van een belangenuitruil

tussen groeperingen die het met elkaar grondig oneens waren. Ik vraag de regering of zij het hiermee eens is.

Na de Pacificatie van 1917 kwam de verzuiling in Nederland tot volle wasdom. Eenheid in verscheidenheid was het kenmerk van de Nederlandse Staat. De loyaliteit van burgers aan het politieke systeem verliep via de zuilen. Aan een Grondwet die bij uitstek een gemeenschappelijke, nationale identiteit verwoordt, was in die tijd weinig behoefte. Vanaf de jaren zestig zette de ontzuiling in, met de individualisering als grote motor. De samenleving veranderde grondig. Met de wijziging van 1983 werd de Grondwet bij de tijd gebracht. Sociale grondrechten die de overheid tot een bepaalde inspanning verplichten, werden ingevoerd, bijvoorbeeld ten behoeve van werkgelegenheid en een schoon milieu. De nadruk op de rechten van het individu werd zichtbaar door de klassieke grondrechten in het begin van de Grondwet bij elkaar op te nemen.

Inmiddels zijn we bijna dertig jaar verder en daarom is het goed om te bezien of de Grondwet bij de tijd moet worden gebracht, zoals de staatscommissie stelt. Het antwoord van de regering is dat dit, op artikel 13 na, niet nodig is. Ook de door de staatscommissie voorgestelde algemene bepaling acht de regering niet gewenst, onder meer omdat een fundamentele herbezinning op de functie en het karakter van de Grondwet volgens haar niet nodig is.

De PvdA-fractie vraagt zich af of de regering zich hier niet al te gemakkelijk van afmaakt. De afgelopen decennia zijn er verschillende ontwikkelingen geweest die de vraag naar de functie van de Grondwet opnieuw actueel maken. Ik heb de ontzuiling al genoemd. Waar tijdens de verzuiling de identificatie van burgers met de Staat veelal verliep via de zuilen, neemt met de ontzuiling de behoefte aan een identificatiepunt toe. De Grondwet zou daarbij een zekere nuttige rol kunnen spelen, ook al moeten wij van een grondwetswijziging alleen geen wonderen verwachten.

De Grondwet zou aan symboolwaarde kunnen winnen door een algemene bepaling op te nemen, die de constitutionele identiteit van onze democratische rechtsstaat verwoordt. Juist in een periode dat door globalisering en Europeanisering de rol van de overheid verandert in nationaal en internationaal verband en de burgers meer dan ooit behoefte hebben aan een duidelijke bepaling over het type politiek stelsel waarin zij wensen te leven, is de opname van een expliciete grondwettelijke bepaling dat Nederland een democratische rechtsstaat is die fundamentele rechten en vrijheden eerbiedigt, naar het oordeel van de PvdA geen overbodige luxe. Een uitgebreide preambule met allerlei historische, religieuze en ideologische verwijzingen achten wij niet gewenst, maar er is veel voor een korte algemene bepaling te zeggen. Dat zou ook passen bij het sobere karakter van de Grondwet, waar het kabinet zo de nadruk op legt. Juist omdat de internationale samenleving de laatste decennia zo is gewijzigd, is het argument dat een dergelijke algemene bepaling een anomalie zou vormen in de grondwetsgeschiedenis niet overtuigend. Veranderende omstandigheden vereisen soms gewijzigde formuleringen.

De minister schrijft in de antwoorden aan deze Kamer dat het kabinet pal staat voor de kernwaarden van de democratische rechtsstaat, voor zijn grondslagen en de verworvenheden daarvan. Het belang van de democratische rechtsstaat verdient het herhaaldelijk te worden onderschreven, aldus het kabinet. De leden van de PvdA-frac-

tie zijn heel blij met deze verklaring van het kabinet. Maar waarom dan niet de genoemde algemene bepaling in de Grondwet zelf opgenomen? De noodzaak daartoe wordt door het kabinet om allerlei redenen nu niet gezien. Daarom herhaal ik hier mijn vraag: onder welke omstandigheden zou het kabinet het wel denkbaar achten dat besloten zou worden tot opnemings van genoemde algemene grondwettelijke bepaling? Deze vraag is door de minister in de brief van 2 februari niet beantwoord.

Ook sommige andere antwoorden ontbreken in de brief, zoals op de vraag naar de onderbouwing van het voornemen van het kabinet om via een grondwetswijziging het aantal leden van de Staten-Generaal te reduceren en op de vraag wat de opvatting is van het kabinet over constitutionele toetsing. In de brief van het kabinet wordt bij het eerste verwezen naar de memorie van toelichting die dit voorjaar op het wetsvoorstel over de Kamernetels naar de Tweede Kamer zal worden gezonden en bij het tweede naar het advies daarover indien de procedure van het initiatief-Halsema wordt doorgezet. Nu is het de bedoeling van het debat van vandaag dat wij in deze Kamer met de regering van gedachten wisselen over het geheel van de Grondwet en mogelijke wijzigingen daarin. Juist om consistentie in de benadering van de Grondwet te bevorderen, zijn deze vragen gesteld. Daarom is het jammer dat die vragen niet zijn beantwoord. Om toch enige duidelijkheid te verkrijgen, daarom de volgende meer algemene vragen aan de minister: wat verstaat de regering onder een dringende juridische en/of maatschappelijke noodzaak die volgens de regering vereist is voor een wijziging van de Grondwet? En, zonder een uitspraak van de minister te verlangen over de wenselijkheid van de mogelijkheid van constitutionele toetsing, zoals voorgesteld in de verklaringswet-Halsema: is de minister het met de staatscommissie eens dat er goede redenen zijn om het toetsingsverbod ten minste te heroverwegen, om daar opnieuw over na te denken?

Er is verschil van mening over de vraag of een grondwet moet modifieren, dat wil zeggen moet bijdragen aan gewenste maatschappelijke en/of staatkundige veranderingen, zoals Thorbecke deed met zijn Grondwet van 1848. Veel meer overeenstemming bestaat over de codificerende rol van grondwetten: belangrijke ontwikkelingen dienen uiteindelijk gereflecteerd te worden in de tekst van de Grondwet. Ook het kabinet is van mening dat de Grondwet de neerslag vormt van historische verworvenheden, terwijl die Grondwet "tegelijktijd de mogelijkheid biedt tot aanpassing aan bestendige, duurzame ontwikkelingen, die kan rekenen op een stabiele meerderheid in de volksvertegenwoordiging".

Tegen deze achtergrond is de weigering van het kabinet om de suggestie van de staatscommissie over te nemen om in artikel 90, waarin sprake is van de bevordering van de internationale rechtsorde, tevens de Europese rechtsorde te vermelden, naar het oordeel van de PvdA-fractie onbegrijpelijk. Sinds 1958, of zo u wilt 1952, is Nederland deel van de Europese rechtsorde. Dat lijkt me tamelijk bestendig. In het antwoord van de regering wordt gesteld dat de taakstelling van de bevordering van de internationale rechtsorde ook de Europese verhoudingen omvat. Naar de mening van de PvdA doet dit geen recht aan het eigenstandige, sui generis-karakter van de Europese rechtsorde. Met de internationale rechtsorde duiden we gewoonlijk de mondiale rechtsorde aan, in de zin van het geheel van beginselen en regels die de rechtsbetrekkingen tussen staten en tussen staten en andere

## Koole

rechtssubjecten regelen om mondiaal overeengekomen publieke doelstellingen te bereiken, bijvoorbeeld op het terrein van vrede en veiligheid, economische betrekkingen en mensenrechten. Algemeen heerst de overtuiging dat de Europese rechtsorde een eigen, gemeenschappelijke rechtsorde vormt, die zich bevindt tussen de nationale rechtsordes van de lidstaten en de internationale rechtsorde. Is de minister ook van mening dat de Europese rechtsorde een sui generis-karakter heeft? Zo ja, waarom mag dat dan niet tot uitdrukking worden gebracht in artikel 90? Zo nee, waarom niet?

Het laatste onderwerp dat ik namens de PvdA-fractie hier naar voren breng, is de toegang tot de rechter. Op vragen antwoordt de minister dat het in zijn algemeenheid niet is aan te geven waar de grens ligt waarboven toegang tot de rechter onmogelijk wordt. In die vragen ging het daarbij over het mogelijke effect van cumulatie van overheidsmaatregelen, waaronder bestuurlijke boetes, OM-afdoening en verhoging van de griffierechten. Zonder te weten waar die grens ligt, weet de minister toch heel zeker dat de toegang tot de rechter niet in het geding is. Daar zit op z'n minst een spanning tussen.

Vanuit twee perspectieven stel ik hierover enkele nadere vragen. Ten eerste het perspectief van de leer van de machtscheiding. Volgens artikel 113 van de Grondwet is de berechting van strafbare feiten opgedragen aan de rechter. Strafoplegging door in eerste instantie een ander orgaan dan de rechter past niet goed in het schema van de machtscheiding. De staatscommissie constateert dat, hoewel van onverenigbaarheid niet direct sprake lijkt te zijn, er wel degelijk een spanning bestaat. Deze spanning zou naar het oordeel van de staatscommissie in het bredere verband van heel hoofdstuk 6 van de Grondwet – over de rechterlijke macht – moeten worden gezien. Advisering over dat hoofdstuk viel buiten de opdracht van de commissie. Bovendien is de materie volgens de commissie complex en derhalve beveelt zij nader onderzoek aan. De minister schrijft in de brief van 2 februari jongstleden dat ten behoeve van de staatscommissie reeds enkele studies zijn verricht en dat er daarom geen redenen zijn om tot nader onderzoek over te gaan. Dat is een vreemde redenering. De staatscommissie die reeds over die enkele studies beschikte, concludeerde niettemin dat nader onderzoek gewenst is. Wanneer de commissie serieus wordt genomen, zou ook haar advies tot nader onderzoek serieus genomen moeten worden. Mijn vraag aan de minister is daarom of zij bereid is toe te zeggen, een nader onderzoek en advies over hoofdstuk 6 van de Grondwet te overwegen.

Het tweede perspectief is dat van de burger die recht wil halen. De minister is het met de PvdA-fractie eens dat een rechtsstaat ook noodzakelijke kosten met zich brengt. Dat blijkt, aldus de minister, uit het feit dat ook na de verhoging van de griffierechten nog steeds een substantieel gedeelte van de kosten van de rechtspraak uit algemene middelen wordt bekostigd. Dat mag zo zijn, maar de vraag was natuurlijk gericht op wat dat betekent voor de toegang van de individuele burger tot de rechter. Is de minister het met de PvdA eens dat het ongewenst is dat de toegang tot de rechter voor grote groepen burgers door te hoge financiële barrières feitelijk onmogelijk wordt? Zo ja, hoe denkt de minister die toegang te kunnen waarborgen? Wanneer de minister nu in het algemeen niet kan aangeven waar de grens ligt waarboven de toegang tot de rechter onmogelijk wordt, is dan niet juist nader onderzoek – juridisch, financieel en sociaalwetenschappelijk

– gewenst? Een toezegging om dat onderzoek ten minste in overweging te nemen, zou door de PvdA-fractie daarom zeer worden gewaardeerd.

Met de minister, en – daar ga ik van uit – iedereen in dit huis, staat de PvdA pal voor de kernwaarden van de democratische rechtsstaat. Daarover hoeven wij gelukkig niet met elkaar te strijden. De discussie gaat over de vraag op welke wijze die democratische rechtsstaat stevig verankerd kan blijven terwijl de nationale en internationale samenleving verandert. Want de democratische rechtsstaat is nooit een verworvenheid, maar zal altijd moeten worden bevestigd en verdedigd. De Grondwet is daarbij van groot belang. Het zou mooi zijn wanneer zij iets meer zou zijn dan een kaal juridisch-staatkundig document zoals nu, waardoor zij niet langer het stiefkind van het publieke debat is, maar bijdraagt aan de public spirit, waar Groen van Prinsterer het al over had. Dat zou heel mooi zijn. Zeker, om allerlei redenen zie ik nog geen film gemaakt worden waarin premier Rutte zijn dochter voorleest uit de Grondwet, maar dit beleidsdebat over de Grondwet is daarom niet minder belangrijk. De PvdA-fractie wacht dan ook de beantwoording van de vragen met belangstelling af.

**De heer Kuiper (ChristenUnie):**

Mijnheer Koole, ik heb met sympathie naar uw betoog geluisterd en helemaal naar het slot toen Groen van Prinsterer werd geciteerd. De PvdA voelt niet zo veel voor een preambule – ik kom daar straks in mijn bijdrage op terug – en pleit voor een algemene bepaling. Als de inhoud van die bepaling zoals door de staatscommissie geformuleerd, dus een bepaling over de democratische rechtsstaat en menselijke waardigheid, in een preambule staat, is die preambule dan aanvaardbaar voor de PvdA?

**De heer Koole (PvdA):**

Onze bezwaren tegen een preambule richten zich vooral op allerlei historische feitelijkheden en soms ook ideologische en religieuze verwijzingen. Dat zouden wij niet moeten willen. De staatscommissie zegt dat een algemene bepaling onderdeel is van de Grondwet en wijst een preambule om andere redenen af. De PvdA is helemaal niet tegen een algemene bepaling als een soort preambule. Het gaat ons om de symboolfunctie van de algemene bepaling. De democratische rechtsstaat wordt zowel in internationale verdragen en in de rest van de Grondwet bevestigd, zo brengen de minister en de staatscommissie naar voren. Het versterkt echter de symboolfunctie wanneer expliciet wordt opgenomen dat Nederland een democratische rechtsstaat is. Dat kan via een algemene bepaling, maar wij hebben er geen principiële bezwaren tegen om dit eventueel in een preambule op te nemen.

□

**De heer Vliegenthart (SP):**

Voorzitter. Het debat van vandaag heeft een wat rare voorgeschiedenis. Als het aan mijn partij aan de overkant had gelegen, was de Staatscommissie Grondwet helemaal niet ingesteld. De Tweede Kamerfractie van mijn partij vond, net als D66 en de VVD toentertijd, de tijd niet rijp voor een grootscheepse herziening van de Grondwet. Vertrouwen in democratie versterk je volgens mijn partij niet met staatscommissies, maar door het handelen van politici die, waar zij ook actief zijn, burgers serieus nemen en de door hen gepredikte waarden in de praktijk omzet-

## Vliegenthart

ten. Dat draagt meer bij aan het vertrouwen in ons politieke stelsel dan welke institutionele verandering dan ook. En ook bij het debat van vandaag is het goed om te bedenken dat instituties niet praten, zoals mijn partijgenoot Ronald van Raak het zegt. Dat wil niet zeggen dat ze irrelevant zijn, maar wel dat de invulling ervan mensenwerk is en blijft.

Maar goed, zoals die dingen wel vaker gaan: ondanks onze bezwaren kwam de Staatscommissie Grondwet er toch. Vandaag hebben we het over haar rapport en de kabinetsreactie erop. En het moet mij van het hart: er is mooi en goed werk geleverd door de staatscommissie. Dat komt niet in de laatste plaats door de goede leesbaarheid van het rapport dat de staatscommissie onder leiding van Willy Thomassen heeft geschreven. Daar past een woord van dank, zowel voor de vorm als de inhoud. De staatscommissie heeft een degelijk overzicht gegeven van de staat van onderhoud van onze Grondwet. Met daarbij goed nieuws: een grondige verbouwing van onze huidige constitutie is niet nodig. Tegelijkertijd doet de commissie tal van aanbevelingen over de wijze waarop we onze Grondwet wat meer bij de tijd zouden kunnen brengen.

De staatscommissie heeft in betrekkelijk rap tempo haar werk gedaan. Ook dat is te waarderen. Alleen de ondergang van het vorige kabinet, Balkenende IV, ging nog wat sneller. Vandaar dat we vandaag met een andere bewindspersoon debatteren dan degene die de opdracht tot de instelling van de staatscommissie gaf. Dat zij ook weer een andere persoon is dan degene die de kabinetsreactie schreef, is daarbij een navenant gegeven. In mijn oorspronkelijke tekst had ik een prachtige zin opgenomen om de minister welkom te heten, maar ik begrijp dat dit niet haar eerste optreden in deze Kamer is. Desalniettemin: ook namens de commissie BZK wens ik haar succes bij haar werkzaamheden. In haar beantwoording op vragen van diverse collega's lijkt de minister sterk te leunen op de kabinetsreactie van haar voorganger. Die was op z'n zachtst gezegd nogal defensief. Hoewel hij waardering uitsprak over het werk van de staatscommissie wees hij vervolgens alle concrete voorstellen af. De verschillende voorstellen worden bestempeld met weinig vleien-de kwalificaties zoals "onvoldoende constitutionele rijpheid", "geen dringende noodzaak" en "weinig meerwaarde". Daar sta je dan als staatscommissie, waarin toch niet de minste experts op het gebied van onze Grondwet vertegenwoordigd waren, met je mooie rapport.

Tegelijkertijd komt deze regering zelf met het voorstel om de Grondwet zo aan te passen dat zij onze volksvertegenwoordiging met een derde kan amputeren. Collega Koole sprak er al over. Als er één voorstel is dat onvoldoende constitutioneel rijp is, waarvoor geen dringende noodzaak is en dat weinig meerwaarde heeft, is het dit voorstel wel. De parlementaire dichtheid in Nederland behoort nu al tot de laagste van Europa. Ik begrijp uit de antwoorden van de minister op onder andere de vragen van collega Koole dat de regering nog niet van plan is, dit voorstel bij dit debat te verdedigen, maar het is wel opmerkelijk dat juist deze regering zich in de kabinetsreactie op het rapport van de staatscommissie zo defensief uitlaat en tegelijkertijd zelf met zeer radicale andere voorstellen komt. In dat opzicht put ik toch enige hoop uit de kabinetsreactie op de staatscommissie waarin wordt gesteld dat er voor grondwetswijzigingen een brede en duurzame meerderheid moet zijn. Ik troost me met de ge-

dachte dat ik voorlopig nog geen meerderheid voor dit voorstel zie.

De Staatscommissie Grondwet is, zoals gezegd, in het leven geroepen om werk te maken van een weerbaardere Grondwet en zo een bijdrage te leveren aan het vertrouwen in de democratie. Eén van de concrete doelstellingen achter het instellen van de staatscommissie was de bevordering van kennis van en inzicht in de Grondwet. Daartoe doet de commissie ook aanbevelingen, maar de vraag is allereerst of deze minister de probleemanalyse van haar voorgangers in het vorige kabinet deelt. Is de regering van mening dat het vertrouwen van de burgers in onze democratie problematisch is? En deelt zij de opvatting dat een sterkere positie van de Grondwet kan bijdragen dit potentiële probleem op te lossen? Zo ja, hoe denkt de regering dit concreet aan te pakken als zij alle voorstellen van de staatscommissie van tafel veegt? En zo nee, wat is dan haar beoordeling van de staat van onze democratie en het vertrouwen erin?

Zoals gezegd, ziet mijn fractie kansrijkere wegen om het vertrouwensprobleem tussen burger en politiek, dat in de volksmond de kloof wordt genoemd, op te lossen. Maar daarmee is niet gezegd dat de suggesties van de staatscommissie zo maar terzijde geschoven zouden moeten worden, zoals het kabinet dit nu lijkt te doen. De Nederlandse Grondwet is onder de bevolking goeddeels onbekend en daarmee nemen we in internationale vergelijkingen een bijzondere positie in. Duitsland, Frankrijk en de Verenigde Staten zijn landen waar het constitutionele bewustzijn dieper verankerd is dan in ons land. Daar zijn tal van redenen voor: de mogelijkheid van rechters om aan de Grondwet te toetsen, zoals dat in Duitsland en de Verenigde Staten wel toegestaan is en het – vaak in ons land – ontbrekende onderwijs over grondwettelijke thema's zorgen ervoor dat in deze andere landen de kennis van de Grondwet breder en dieper verankerd is dan in Nederland. Op zichzelf hoeft het ontbreken van een grondwet of de kennis daarvan geen probleem te zijn voor een democratie: er zijn immers democratieën die heel goed zonder grondwet kunnen, denk aan Engeland. Maar toch, Nederland heeft een Grondwet en in dat opzicht is het goed deze bij de tijd en bij de burgers te houden.

De heer **Sörensen** (PVV):

U noemt drie landen met een districtenstelsel. Is dat wellicht de reden dat de bevolking veel nauwer betrokken is bij de politieke besluitvorming?

De heer **Vliegenthart** (SP):

Ik meen dat wij geen specifiek probleem hebben met de politieke betrokkenheid van burgers. Ik denk dat burgers over het algemeen redelijk bij de politiek betrokken zijn. Zij hebben er vaak een uitgesproken mening over. Vandaag hebben wij het over de Grondwet. Ik zie geen link tussen een districtenstelsel en kennis van de Grondwet. Burgers zijn wel bij de politiek betrokken, maar voor een goed deel is er sprake van veel wantrouwen en frustratie als het over politiek gaat. Dat heeft volgens mij niet te maken met de wijze waarop de volksvertegenwoordiging gekozen wordt, hoewel wij daar best over kunnen debatteren. Het heeft wel te maken met prestaties van de volksvertegenwoordiging en de regering.

De heer **Sörensen** (PVV):

Misschien moeten we hier een andere keer over debatteren. Denkt u niet, net als ik, dat het de betrokkenheid van

## Vliegenthart

mensen bij de politiek zal vergroten als zij de persoon op wie zij kunnen stemmen kennen?

De heer **Vliegenthart** (SP):

Het zou kunnen. De Verenigde Staten kennen echter een districtenstelsel en de opkomst is daar een stuk lager dan in Nederland. Dus ik vraag me af of die institutionele verandering het probleem van burger en politiek effectief zou adresseren. Volgens mij gaat het allereerst om het handelen van politici, zoals ik aan het begin van mijn bijdrage zei. Daar zouden we allereerst werk van moeten maken.

Voorzitter. Ik vervolg mijn betoog. In dat opzicht vindt mijn fractie een aantal voorstellen van de staatscommissie het bestuderen waard. Allereerst is er het voorstel om de Grondwet vooraf te laten gaan door een algemene bepaling, waarin wordt vastgelegd dat Nederland een democratische rechtsstaat is, de overheid de menselijke waardigheid eerbiedigt en dat openbaar gezag alleen krachtens de Grondwet of de wet kan worden uitgeoefend. Mijn fractie kan zich in al deze drie punten vinden. De regering ziet echter weinig in een algemene bepaling. De argumenten die zij daarvoor geeft, kan mijn fractie deels volgen. Nederland kent, in tegenstelling tot ons omringende landen, geen traditie als het gaat om preambules. De vraag is dus legitiem of we dat met de Grondwet wel zouden moeten doen. Aan de andere kant geldt dat de Grondwet wel een uniek document is, waarbij je zou kunnen redeneren dat daar andere afwegingen op van toepassing zouden kunnen zijn. Tegelijkertijd geldt ook dat we in internationale verdragen wel degelijk een aantal van die preambules kennen. De vraag is waar we de vergelijking mee moeten maken. Ik hoor daar graag de reactie van de minister op.

Maar als de regering dan geen algemene bepalingen zou willen opnemen, zou het dan niet een idee zijn om de waarden waarvan de staatscommissie voorstelt ze op te nemen in een algemene bepaling elders in de Grondwet een plek te geven? Vooral de overwegingen rond de menselijke waardigheid die de staatscommissie naar voren brengt, zijn meer dan de moeite waard. Juist omdat menselijke waardigheid zo kenmerkend is voor het denken over mensenrechten na de Tweede Wereldoorlog zou het nooit een Fremdkörper in onze Grondwet kunnen zijn. Zou de regering daar in haar beantwoording eens op in kunnen gaan?

Daarnaast is er het voorstel van de staatscommissie om een aantal grondrechten waarop burgers op dit moment een beroep kunnen doen op basis van internationale verdragen op te nemen in onze Grondwet. Op zichzelf sluit dat nauw aan bij het pleidooi van de staatscommissie om de notie van menselijke waardigheid in de Grondwet op te nemen. De commissie stelt onder meer voor om het recht op een eerlijk proces en het recht op toegang tot de rechter in de Grondwet op te nemen. Collega Koole sprak hierover. Daarnaast vindt de helft van de commissie dat het recht op leven ook in onze Grondwet zou moeten worden opgenomen. Verder beveelt de staatscommissie aan om het recht op vrijheid van meningsuiting bij de tijd te brengen door niet meer exclusief naar de vrijheid van drukpers te verwijzen en door op te nemen dat de overheid de pluriformiteit van de media dient te eerbiedigen.

De regering doet deze aanbeveling in haar reactie wel erg makkelijk af door allereerst te stellen dat er geen eenduidig advies op alle grondrechten zou zijn. Dat klopt en het is niet het doel van mijn fractie bij dit debat om een eenduidige catalogus op te stellen van welke grond-

rechten wel en welke niet in de Grondwet zouden moeten worden opgenomen. Maar dat de staatscommissie niet eenduidig adviseert, ontslaat de regering niet van de plicht om zich er toch een mening over te vormen, zo meent mijn fractie. Collega Koole gaf met mooie historische voorbeelden aan waarbij dat al eerder het geval was. De aanvullende argumentatie bestaat er voornamelijk uit dat de regering geen noodzaak ziet, de normativiteit van de Grondwet te versterken. Mijn fractie kan op dit punt niet anders dan constateren dat Rutte I daarin een ander standpunt inneemt dan Balkenende IV die de Grondwet weerbaarder wilde maken. Dat is een interessante constatering, omdat het op zijn minst aangeeft dat een deel van het kabinet dat zowel deel uitmaakte van Balkenende IV en Rutte I er anders over is gaan denken. Wellicht kan de vertegenwoordiger van het CDA daar straks in haar bijdrage haar licht nog eens over laten schijnen.

Voor mijn fractie geldt dat er wel degelijk een meerwaarde is in het verankeren van grondrechten in onze Grondwet. Het opnemen ervan verandert niet zozeer veel aan de huidige praktijk. Rechters toetsen nu immers ook al aan het EVRM, maar het opnemen van de grondrechten in de Grondwet biedt wel een meerwaarde omdat de wetgever daarmee aangeeft dat deze grondrechten ook daadwerkelijk van ons, van Nederland en haar burgers, zijn en niet iets zijn wat door buitenlandse verdragen aan ons is opgelegd. In het huidige debat over het Hof in Straatsburg en het EVRM lijkt het er soms wel eens op dat de regering vindt dat wij het slachtoffer zijn van uitspraken van het Hof. Wij zullen er binnenkort nog over debatteren als het gaat om de toetreding van de Europese Unie tot het EVRM. Door deze rechten, die de burger dienen te beschermen tegen een al te invloedrijke staat, op te nemen in de Grondwet worden ze een endogeen bestandsdeel van onze samenleving en onze geschiedenis. Daar is veel voor te zeggen. Zou de minister in haar reactie eens op dit argument willen ingaan? Waarom kiest zij toch voor een andere afweging?

Daarnaast is het goed dat deze grondrechten in ons belangrijkste staatkundige document worden vastgelegd. Niet voor goede tijden, maar juist voor tijden van crisis. De aanslagen van 11 september en de daaropvolgende War on Terror hebben al laten zien dat grondrechten soms terzijde geschoven kunnen worden in het kader van terrorismebestrijding. Het is niet uit te sluiten dat de huidige economische crisis ertoe zou kunnen leiden dat ook andere, meer sociaal georiënteerde grondrechten onder druk komen te staan. Willen we daarvoor waken, dan zou het een meerwaarde kunnen hebben om deze ook daadwerkelijk in de Grondwet op te nemen. Daarmee is niet gezegd dat deze grondrechten op dit moment volledig onbeschermde zijn. De uitspraak van de rechtbank in Den Haag over de WWIK is in dit opzicht een hoopgevend teken, zo meent mijn fractie. Sociale rechten mogen op basis van het EVRM niet zomaar afgeschafte worden. Tegelijkertijd zou de uitspraak van de rechtbank in Den Haag wel een reden kunnen zijn voor deze Kamer om nog eens goed te kijken of wij in dit concrete besluitvormingsproces wel de juiste afweging hebben gemaakt.

Een derde vaststelling van de staatscommissie die mijn fractie een nadere overweging waard vindt, is de manier waarop wij omgaan met internationale verdragen. Daarvoor is weliswaar geen directe grondwetswijziging nodig, maar wel een andere manier van werken in ons parlementaire stelsel. Terecht stelt de staatscommissie ons de vraag in hoeverre wij recht doen aan het feit dat internati-

## Vliegenthart

onale verdragen volgens artikel 93 en 94 van onze Grondwet rechtstreekse werking hebben in ons rechtsbestel. In die zin zou het goed zijn wanneer wij in deze Kamer onze rol nog eens bezien. Als wij onze taak daadwerkelijk zien in het toetsen van wetten aan de Grondwet, zouden we dan niet ten minste per wetsvoorstel of internationaal verdrag moeten vaststellen of het op gespannen voet staat met onze Grondwet. Dat geldt overigens voor ons allemaal, mijn fractie inclusief, want hoe vaak worden internationale verdragen, of ze nu gaan om belastingen of andere zaken, nu echt op inhoud getoetst? Veel vaker worden ze als hamerstuk afgedaan. Wellicht zouden we wat kritischer naar onszelf kunnen kijken, indachtig hetgeen de staatscommissie ons adviseert.

Er zijn echter ook verdragen die wel in dit huis behandeld zijn, omdat ze onze soevereiniteit inperken. In dat opzicht is mijn fractie benieuwd naar het initiatiefwetsvoorstel van Van der Staaij waarin wordt voorgesteld om de verdragen die in het kader van de Europese Unie worden afgesloten te onderwerpen aan een ratificatieprocedure waarbij ten minste twee derde van het parlement zou moeten instemmen. We zullen zien hoe de regering hierbij zal adviseren. Maar mijn fractie is wel benieuwd in hoeverre de regering van mening is of voor aanvaarding van het aankomende Europese Verdrag, waarin volgens sommigen de begrotingsdiscipline grondwettelijk vastgelegd zou moeten worden, een tweederdemeerderheid van het parlement nodig zou zijn. Het gaat hierbij immers om een drastische inperking van de speelruimte die wij als land hebben om begrotingen vast te stellen. Graag een reactie van de minister.

Voorzitter. Ik rond af. Staatscommissies die zich over onze Grondwet hebben gebogen, kennen in onze land een lange geschiedenis. De staatscommissie-Van Hogendorp bereidde de weg naar de grondwetten van 1914 en 1915. De Grondwet van 1848 werd vooraf gegaan door de staatscommissie-Thorbecke. En zonder de staatscommissie-Oppenheim, die over het kiesrechtstelsel boog en de staatscommissie-Bos die zich over het onderwijs uitsprak was de Pacificatie van 1917 nooit in de Grondwet doorgedrongen. Of de staatscommissie-Thomassen ook zo'n roemruchte plaats in onze geschiedenis zal krijgen, valt te bezien. Tot nu toe lijkt de reactie van de regering er vooral op gericht om het rapport met de nodige loftuitingen zo snel mogelijk naar de archiefzaken te verwijzen. Dat heeft de staatscommissie-Thomassen niet verdiend. Het werk van de staatscommissie verdient een zorgvuldiger reactie dan die zij tot nu toe heeft gekregen. In dat opzicht hoopt mijn fractie op een iets constructievere reactie van de kant van de regering dan zij tot nu toe heeft gegeven. We zien er met interesse naar uit.

### De voorzitter:

Voor de Handelingen: de jaartallen voor de staatscommissie-Van Hogendorp zijn 1814 en 1815 en niet 1914 en 1915.



### De heer Engels (D66):

Mijnheer de voorzitter. Graag begin ik mijn bijdrage aan dit debat met een hartelijk woord van welkom aan de nieuwe minister. Ik verwacht dat de gedachtewisselingen met haar even constructief zullen verlopen als met haar voorgangers. Uiteraard ben ik mij ervan bewust dat de nieuwe minister hier met een politieke erfenis zit en daarvoor niet volledig vrij is een open gedachtewisseling aan

te gaan. Maar mijn fractie wil graag uitgaan van de hoop dat de minister iets meer dan haar voorganger open staat voor suggesties die niet door haarzelf zijn bedacht.

Een tweede opmerking vooraf maak ik graag door als voorzitter van de Commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin mijn erkentelijkheid uit te spreken richting de collega-woordvoerders voor hun positieve bejegening van het voorstel om dit debat over de Grondwet te voeren. Daarmee bevestigt de Kamer haar bijzondere positie in het politieke bestel waar het betreft de zorg voor de waarborging en handhaving van onze constitutionele beginselen.

Politieke gemeenschappen kenmerken zich al heel lang door een "constituerende" basiswet met fundamentele beginselen en een bijzondere rechtskracht. Elke samenleving heeft immers behoefte aan structuur en normatieve oriëntaties. Vanaf het ontstaan van de moderne westerse staat hebben deze constituties of grondwetten de functie gehad het staatsgezag naar maatstaven van recht en redelijkheid te legitimeren en bijzondere rechten voor de rechtsgenoten te waarborgen. Met de codificering van onder andere door Rousseau en Locke aangereikte democratische beginselen, zoals volkssoevereiniteit, en rechtstatelijke principes, van machtscheiding en grondrechten, werd de Grondwet de uitdrukking van de grondslagen van staatsgezag, rechtsorde en maatschappelijke vrijheid.

Nederland heeft, zoals bekend, een afwijkende staatsontwikkeling doorgemaakt, die blijvende sporen heeft nagelaten in de inrichting en de werking van ons politieke bestel en in de Grondwet. De Nederlandse staatsontwikkeling, die begon met een opstand tegen het wettelijke gezag, berustte in feite op opportunistische constructies en inconsistente improvisaties. Men werd het niet eens over een eenduidig staatkundig concept dat de oude structuren zou kunnen vervangen. De bestuurlijke elite wilde eerst en vooral de maatschappelijke status quo handhaven.

Dat is met de Grondwet van 1814 niet veel anders geworden. Wij kennen bijvoorbeeld niet de in andere westerse staten gebruikelijke democratische figuur waarin aan het volk de grondwetgevende macht toekomt. Onze Grondwet berust op het monarchale principe als legitimatie van staatsgezag. De Nederlandse bovenlaag koos daarmee in 1814 voor een constitutioneel zwak, hooguit formeel rechtsstatelijk bestel.

Het grondwettelijke beeld van een "getemperde monarchie", dat wil zeggen een constitutionele monarchie met parlementaire invloed, is tot op de dag van vandaag in de Grondwet terug te vinden. Veel van de daarna gegroeide staatsrechtelijke en politieke regels zijn in de Grondwet niet terug te vinden. In die zin is de Grondwet voor een deel losgezongen van de constitutionele werkelijkheid. Daarmee riskeren wij ernstig functieverlies van de Grondwet.

Een grondwet wordt geacht de fundamentele normen en beginselen te formuleren die als grondslag dienen voor de inrichting van de rechts- en gezagsverhoudingen in de staat. Onze Grondwet heeft in de loop van de 20ste eeuw een deel van zijn oorspronkelijke betekenis verloren. Dat hangt in de eerste plaats samen met de feitelijke omvorming van de kiezersdemocratie naar de aanvankelijk verzuilde, maar inmiddels in veel opzichten problematische partijdemocratie. De Grondwet is onvoldoende meegegroeid met deze politieke werkelijkheid. Zij blijft

## Engels

de geest ademen van het verleden, zodat een onwaarachtig en onbegrijpelijk beeld van de grondslagen, inrichting en werking van de Staat wordt gegeven. Onze Grondwet is – in de terminologie van mijn promotor Jan Vis – een polderconstitutie, waar de politieke partijen goed mee uit de voeten kunnen, maar waar weinig normatieve kracht meer van uitgaat.

Dit functieverlies hangt in de tweede plaats samen met het feit, dat onze – door sommigen als "sober" geprezen Grondwet – veel leemten en in andere moderne constituties niet voorkomende constructies bevat. Ik noem als voorbeelden het ontbreken van een expliciete democratisch-rechtsstatelijke soevereiniteitsgrondslag voor de uitoefening van staatsmacht, de aanwezigheid van veel benoemde ambten en samengestelde organen. Dat verklaart waarom bijvoorbeeld de parlementaire vertrouwensregel, die het primaat van het parlement weergeeft, een schimmig bestaan leidt als regel van ongeschreven staatsrecht. Ook het rechterlijke toetsingsverbod is heel bijzonder in dit verband.

Nog een derde factor doet afbreuk aan de betekenis van de Grondwet. Ik doel hier op het strategische gebruik van de Grondwet in de politieke besluitvorming. Tegenstanders van staatsrechtelijke hervormingen gaan extreem dogmatisch om met grondwettelijke bepalingen of doen schijnconcessies in de wetenschap dat in tweede lezing een eenderdeminderheid of een nieuwe coalitie alles alsnog kan tegenhouden. Voorstanders van politieke modernisering ontwikkelen de neiging, grondwettelijke belemmeringen te relativiseren met al te creatieve interpretaties en nuanceringen van de Grondwet. Dat is allemaal buiten de Eerste Kamer, zeg ik erbij, want ik zie al hilariteit ontstaan. Daardoor houdt de Grondwet nog hooguit een functie als hindernis uit het verleden en fungeert zij voor het overige als "quantité négligeable".

Naarmate de Grondwet de grondslagen van de staatsrechtelijke organisatie, bevoegdheden en verhoudingen steeds minder uitdrukt, vermindert haar waarde en prestige. Een te ruime mate van ongeschreven staatsrecht of politieke gewoonten maakt van de Grondwet een staatsrechtelijk monument en geeft de politieke machthebbers de gelegenheid het staatsrecht naar eigen believen uit te leggen en toe te passen. De Nijmeegse hoogleraar staatsrecht Tijn Kortmann gebruikte in zijn afscheidsrede in dit verband het aloude begrip "raison d'État", en dat was niet positief bedoeld.

Velen schrijven het mislukken van het merendeel van de pogingen om tot een modernisering van de Grondwet te komen toe aan de Nederlandse – politieke – cultuur van nuchterheid, geleidelijkheid en praktisch denken. Maar dat is niet meer dan verhullende taal voor het streven naar behoud van de dominantie van confessionele en conservatieve denkbeelden binnen de centrale constitutionele instellingen. En dat verklaart voor een deel het Nederlandse onvermogen, of beter gezegd de politieke onwil tot het voeren van een ontspannen en ondogmatisch debat over een modernisering van staatsrecht en grondwet.

Maar ontwikkelingen als een afnemende soevereiniteit van de staat, de crisis in de parlementaire democratie en de druk op rechtsstatelijke waarden in tijden van spanning, angst, onvrede en onzekerheid zijn niet mis te verstaan. Hier doet zich het gemis aan een actueel constitutioneel ideeëncomplex onmiskenbaar voelen.

Door een afbrokkelende betekenis van de Grondwet ontstaat overigens niet alleen constitutionele schade, maar ook ernstig legitimatieverlies van de Staat, het poli-

tieke bestel, bestuurlijke organen en publieke ambtsdragers. Daar kan in mijn ogen een Eerste Kamer, die zich laat voorstaan op een bovengemiddeld constitutioneel besef, zijn ogen niet voor blijven sluiten.

Deze inleidende opmerkingen had ik nodig om de opvattingen van mijn fractie van een verklarende context te voorzien.

Ik kom nu op de kabinetsreactie. In de schriftelijke voorbereiding heeft mijn fractie, naar ik meen, helder aangegeven de zeer defensieve kabinetsreactie op het rapport van de staatscommissie te betreuren. Met een uit literair oogpunt bewonderenswaardig aantal verschillende formuleringen, waarin ik de hand van de vorige minister meen te herkennen, is elk voorstel om de Grondwet te moderniseren afgeserveerd vanwege – samengevat – een vermeend gebrek aan constitutionele rijpheid. Slechts één voorstel over artikel 13 Grondwet en de in het coalitieakkoord gemaakte maar constitutioneel niet levensvatbare afspraak over de vermindering van het aantal leden van de Staat-Generaal zullen in procedure worden gebracht.

De D66-fractie heeft met veel belangstelling uitgekeken naar de reactie van de nieuwe minister. Wij danken haar voor de uitvoerige en serieuze beantwoording van de gestelde vragen.

**Mevrouw Lokin-Sassen (CDA):**

Is het misschien mogelijk dat het kabinet wat restrictief is in het wijzigen van de Grondwet vanwege het feit dat de staatscommissie zelf zeer verdeeld is op bijna alle onderdelen? Misschien is het beter om daarop te wijzen in plaats van de hand van de minister de schuld te geven.

**De heer Engels (D66):**

Dat is niet een samenvatting van wat ik heb gezegd. Ik geef niemand de schuld. Ik doe een waarneming. En inderdaad, in de kabinetsreactie wordt door de regering nadrukkelijk aangegeven dat de verdeeldheid van de staatscommissie op een aantal punten reden is om niet tot constitutionele rijpheid te concluderen. Dat is waar.

**Mevrouw Lokin-Sassen (CDA):**

Is dat dan geen wijsheid?

**De heer Engels (D66):**

Nee, wat mij betreft is dat geen wijsheid. Daar heb ik al iets over gezegd en er komt nog meer. Maar ik vermoed dat de CDA-fractie daar anders over denkt. Ik zou in ieder geval heel verbaasd zijn als dat niet zo was. Ik zou het overigens wel toejuichen.

Voorzitter. Ik was bezig om de minister te danken voor haar serieuze en uitvoerige beantwoording. Ik wilde daar nog aan toevoegen dat hoewel in die beantwoording nog niet in alle opzichten een beweging in de richting van onze en door andere fracties gemaakte opmerkingen bespeurbaar is, wij toch menen dat er iets meer verwantschap geproefd kan worden op het punt van de constitutionele zorg voor de inrichting en werking van ons staatsbestel. Graag maak ik dan ook nog enkele nadere opmerkingen over een aantal van de in de reactie van de minister behandelde thema's.

Daaraan voorafgaand maak ik toch melding van de plaatsvervangende schaamte binnen mijn fractie over de wijze waarop de staatscommissie door het kabinet is afgedroogd. De in de kabinetsreactie en ook in de reactie van de minister gebakken zoete broodjes over de geweldige bijdrage van de staatscommissie aan het debat over

## Engels

de Grondwet – welk debat overigens? – ervaren wij als een armzalige pleister op een ongetwijfeld diep geslagen wond. Ik ken geen voorbeelden van rapporten van staatscommissies – wel van andere commissies – die zo houtain terzijde zijn geschoven als dit. Was de staatscommissie niet ingesteld door een kabinet waarin ook toen het CDA vertegenwoordigd was? Ik zie dat er wordt geknikt, niet door het CDA maar door de SP. Is niet het wezen van een staatscommissie dat wij daarmee pogen boven partijgeschillen uit te komen en een gezaghebbend, overstijgend advies te vragen dat slechts met zeer overtuigende, dat wil zeggen breed onderschreven argumenten terzijde gesteld mag worden? Wij menen dat zo niet kan en mag worden omgegaan met een staatscommissie. Het zou de minister sieren als zij vandaag met iets meer empathie een meer sensitieve afsluiting van het werk van de staatscommissie zou beproeven.

Ik kom op de herzieningsprocedure. De Grondwet is en kan uiteindelijk ook niet meer zijn dan een formele momentopname van de materiële, continu in ontwikkeling verkerende constitutie. De spanning tussen de formele Grondwet en de materiële constitutie mag om die reden dan ook niet te groot worden. Maar het kabinet wil slechts dan tot een wijziging van de Grondwet overgaan, als deze berust niet alleen op de voorgeschreven gekwalificeerde, maar tevens stabiele meerderheid in het parlement. Daarnaast is ten aanzien van mogelijke motieven zorgvuldigheid vereist, met name in het stadium voorafgaand aan een herzieningsprocedure. Mijn fractie heeft de minister om een verduidelijking gevraagd van de term stabiel en van de term zorgvuldigheid in het stadium voorafgaand aan een herzieningsprocedure. Uit het antwoord maak ik op dat het kabinet met de gehanteerde terminologie bewust de huidige wijzigingsprocedure ziet als een belangrijk middel om de grondwettelijke status quo zo veel mogelijk te handhaven. Dat betreft mijn fractie, omdat de Grondwet daarmee ten opzichte van de dynamische politieke en maatschappelijke ambiance, waarin met name de verhouding tussen overheid en burgers veel minder verticaal is geworden, een te statisch karakter houdt. Een rigide aanpassingsprocedure versterkt dat proces.

De vraag naar de wijze van grondwetsherziening is fundamenteel, omdat in een zwaardere, van de reguliere wetgeving afwijkende procedure wordt uitgedrukt dat de Grondwet, op welke grondslag dan ook, als de hogere regeling wordt herkend en erkend. Het is in dat perspectief van belang een balans te vinden tussen enerzijds het belang van een duurzaam en stabiel ingericht en werkend staatsbestel, en anderzijds het belang dat veranderingen in de maatschappelijke en politieke opvattingen over de grondslagen, de inrichting en de werking van onze constitutie een vertaling vinden in de Grondwet. Mijn fractie meent dat de huidige herzieningsprocedure niet meer goed aansluit bij die beoogde balans van stabiliteit en continuïteit. Er zijn immers grote en langdurige politieke coalities nodig om tot meer dan een beperkte, technische of codificerende grondwetswijziging te komen. De huidige rigiditeit van de Grondwet leidt er toe dat onze constitutie via ongeschreven staatsrecht, politieke regels, wetgeving en rechtspraak materieel een andere invulling krijgt. Daarmee loopt de staatkundige praktijk steeds verder uit de pas met de formele grondwettelijke regels en dreigt de Grondwet een dode letter te worden. Een meer slagvaardige en meer democratische procedure maakt het minder moeilijk om vast te leggen wat al geldt

en geeft aan de Grondwet een meer sturende en inspirerende werking.

Het belangrijkste argument voor een andere herzieningsprocedure is de huidige kiezersraadpleging. De grondwettelijk voorgeschreven ontbindingsverkiezingen vallen in de praktijk samen met reguliere of politieke ontbindingsverkiezingen, waardoor de voorgenomen grondwetsherziening in verkiezingscampagnes en in het stemgedrag niet of nauwelijks een rol speelt. De democratische legitimatie van grondwetsherzieningen is met andere woorden grotendeels een fictie. Het betrekken van de burgers bij een grondwetsherziening via een verplicht en bindend referendum en de mogelijkheid, een grondwetswijziging binnen één kabinetsperiode af te handelen, kunnen het politieke en maatschappelijke belang van de Grondwet doen toenemen.

Voor een andere procedure vind ik steun bij het advies van de Raad van State over de instelling van de staatscommissie. De Raad geeft aan dat een rigide Grondwet staatkundige ontwikkelingen blokkeert en een praktijk faciliteert waarin politici zich steeds minder aan de Grondwet gelegen laten liggen en wegen vinden om onder de Grondwet uit te komen. Een tweede kritiekpunt is ook hier dat de verplichte ontbinding van de Tweede Kamer in de praktijk niet meer het effect van een democratische kiezersraadpleging heeft, omdat de verkiezingen feitelijk over andere thema's gaan. In een daadwerkelijke kiezersraadpleging kan ook wat de Raad van State betreft bijvoorbeeld worden voorzien door de vorm van een referendum.

Graag vraag ik de minister, op deze gedachtegang en de daaraan gekoppelde suggesties te reageren. Meer in het bijzonder vraag ik of zij bereid is bijvoorbeeld de Raad van State om een voorlichting te vragen over een of meer uitwerkingen van de door de Raad bepleite aanpassing van de herzieningsprocedure. Om de gedachten te bepalen – maar ook niet meer dan dat – denk ik dan aan een wijzigingsprocedure met één lezing, eventueel met gekwalificeerde besluitvorming in beide Kamers, en aansluitend een apart constitutioneel referendum, waarna bij een positieve uitslag de regering gehouden is om de wijziging te bekrachtigen en in werking te laten treden.

In dit verband vroeg mijn fractie verder in hoeverre het voornemen van de coalitie om het aantal leden van de Staten-Generaal te reduceren, spoort met de door het kabinet gepredikte terughoudendheid om tot een wijziging van de Grondwet over te gaan. De verwijzing van de minister naar de memorie van antwoord bij het nog niet ingediende wetsvoorstel vindt mijn fractie, eufemistisch geformuleerd, niet bijzonder sterk. De Kamer wordt daarmee wel heel gemakkelijk afgescheept en dat is eigenlijk niet acceptabel. Nu begrijp ik ook wel dat elk meer inhoudelijk antwoord onvermijdelijk een relatie met de waan van de dag zou blootleggen en daarmee een beslissende bres zou slaan in het door het kabinet opgetrokken bolwerk rondom de bestaande Grondwet. Dit kabinetsvoornemen staat immers volledig haaks op de wens van het kabinet om de Grondwet alleen te wijzigen op grond van een stabiele en gekwalificeerde meerderheid, na een zeer zorgvuldige afweging in de voorfase, waartoe ik ook het regeerakkoord reken. Het sluit evenmin aan bij de opvatting van het kabinet dat slechts duurzame, bestendige, bij voorkeur al in regelgeving reeds bevestigde en maatschappelijk breed gedragen ontwikkelingen een aanpassing van de Grondwet noodzakelijk maken. Graag vraag ik de minister om dit nu maar gewoon toe te geven, want politiek



## Engels

subjectieve motieven zijn zelden overtuigend, maar wel beter te begrijpen.

Mijn fractie vroeg op het punt van de plaats en betekenis van de Grondwet allereerst waarin het kabinet de stabiliserende werking van de huidige Grondwet voor de politieke praktijk ziet. In de reactie van de minister ligt de nadruk, zoals verwacht, op historische verworvenheden en het bieden van politieke continuïteit. Maar daarmee missen minister en kabinet in mijn ogen het belang van de codificerende functie van de Grondwet, hoewel de minister op een andere plaats in haar reactie het codificerende karakter van de Grondwet juist benadrukt. Graag vraag ik de minister of de Grondwet hiermee niet wordt gereduceerd tot pure symboliek. Het is bovendien maar zeer de vraag of de Grondwet op dit moment nog adequaat functioneert. Belangrijke constitutioneelrechtelijke normen van rechtsstaat en democratie beschikken immers niet over een grondwettelijke basis. Waar ligt kortom voor het kabinet het omslagpunt om alsnog over te gaan op de codificering van duurzame en bestendige staatsrechtelijke en politieke ontwikkelingen, zo vraag ik de minister.

Ik kom dan op het punt van de noodzaak tot herziening. De staatscommissie concludeert dat er voldoende aanleiding is de Grondwet op bepaalde punten aan te passen en aldus "bij de tijd" te houden. Die opvatting deelt het kabinet ook niet. Mijn fractie vroeg om die reden op welke regel of op welk beginsel de veronderstelling van het kabinet is gebaseerd dat voor een wijziging van de Grondwet een dringende juridische en/of maatschappelijke noodzaak vereist is in de zin van in regelgeving reeds bevestigde en maatschappelijk breed gedragen opvattingen. Ik moet vaststellen dat de minister een dergelijke norm niet heeft aangewezen. Dat kan ook niet want hij bestaat niet. De minister herhaalt slechts dat het verstandig is niet te snel tot wijziging van de Grondwet over te gaan. Kan de minister bevestigen dat dit slechts een politiek, en daarmee voor tegenspraak vatbaar motief is. Graag ook vraag ik de minister te weerleggen dat dit motief in onvoldoende mate de constitutionele verantwoordelijkheid van de grondwetgevende organen uitdrukt om de normatieve betekenis van de Grondwet met de staatkundige werkelijkheid adequaat weergegeven actualisering te waarborgen.

Ik kom op de algemene bepaling. De staatscommissie heeft ter versterking van het normatieve karakter van de Grondwet voorgesteld in de Grondwet een algemene bepaling op te nemen. Daarin wordt uitgedrukt dat Nederland een democratische rechtsstaat is, dat de Staat de grondrechten en fundamentele rechtsbeginselen eerbiedigt en dat openbaar gezag alleen wordt uitgeoefend op grondwettelijke grondslag.

Daar is niks mis mee, zo lijkt het, maar het kabinet voelt ook hier niet voor. Wij kunnen het kabinet volgen in de veronderstelling dat dit voorstel niet bijdraagt aan het streven van het vorige kabinet om de Grondwet een meer maatschappelijke, dat wil zeggen educatieve, samenbindende of toegankelijke functie te geven. De Grondwet moet richting geven aan het politiek-bestuurlijke proces en vaststellen hoe de gezags- en rechtsverhoudingen in elkaar zitten. De Grondwet is geen "Sozialverfassung", politiek programma of maatschappelijk contract. De tekst van de Grondwet is bedoeld om staat en politiek te reguleren en moet dan ook precies op deze staatsrechtelijke functie worden afgestemd. Juist voor dat primaire doel heeft de Grondwet een normatieve functie en juist in die context moet continu worden nagedacht over de nood-

zaak van een normatieve versterking van de Grondwet. In ons vertegenwoordigende stelsel normeren regering en Staten-Generaal immers zichzelf als grondwetgevende organen.

In dat licht rijst de vraag of het kabinet niet te snel heeft geconcludeerd dat de normativiteit van de Grondwet afdoende gewaarborgd is. Om die reden vroeg mijn fractie het kabinet naar de staatsrechtelijke bezwaren tegen het opnemen van een algemene bepaling, waarin de fundamentele beginselen van rechtsstaat en democratie worden uitgedrukt. De minister bevestigt in de eerste plaats dat een dergelijke algemene bepaling de beginselen, die de grondslagen van ons staatsbestel vormen, explicieter kan maken. Ik zie dat als een bemoedigend begin en als een voorbeeld van een op onderdelen positievere benadering dan de kabinetsreactie. Bemoedigend vind ik in de tweede plaats dat de minister bij enkele onderdelen van de eerder ingebrachte bezwaren van het kabinet aantekent dat die op zichzelf genomen geen reden zijn om af te zien van een algemene bepaling.

Dit brengt mij op twee belangrijke vaststellingen. In de eerste plaats zijn we het eens dat het bestaande sobere en open karakter van de Grondwet geen doel op zichzelf kan zijn. In de tweede plaats zijn we het eens dat er geen principieel-staatsrechtelijke bezwaren bestaan tegen een algemene bepaling. In dat licht is met betrekking tot het opnemen van een algemene bepaling eerder de term "trendbreuk" dan de kwalificatie "anomalie" op zijn plaats.

De minister ziet op dit moment echter geen noodzaak of urgentie, hoewel zij, zoals al is gememoreerd, wel zegt pal te staan voor de kernwaarden van de democratische rechtsstaat. Mijn fractie ziet die noodzaak wel. Ik verwijs korthedshalve naar mijn hiervoor gemaakte opmerkingen over de relevantie van de Grondwet. De vrees van de minister dat de rechter een grotere rol zou krijgen bij de uitleg van de Grondwet deel ik niet. Die vrees is ook slechts gebaseerd op allerlei op een bepaalde verwachting gebaseerde veronderstellingen, en lijkt bovendien ingegeven door de angst dat het tijdelijke primaat van een coalitie-meerderheid daardoor zou kunnen worden aangetast.

Ik moet in verband met deze laatste observatie wel bekenen nogal geschrokken te zijn van een van de door de minister genoemde voordelen van een sobere, dat wil zeggen zo min mogelijk normerende Grondwet. Kennelijk hecht zij waarde aan het feit dat een sobere Grondwet ruimte blijft bieden aan verschillende "belevingen" van de de Grondwet en de waarde daarvan. Die formulering deed mij sterk denken aan wat in vroeger tijden door met name CDA-politici "levend staatsrecht" werd genoemd. Daarmee poogde men te maskeren dat niet het staatsrecht de politiek normeert, maar omgekeerd. Een zeer gewaardeerde collega van mij aan de Rijksuniversiteit Groningen hanteerde in relatie tot de verhouding tussen staatsrecht en politiek ooit de formulering "prostitutering van het staatsrecht". In de ogen van de D66-fractie is de crux van een levende Grondwet niet gelegen in een opportunistische toepassing, maar in de actualiteit daarvan. Deze waarneming legt een fundamentele tegenstelling bloot tussen de visie van D66 en die van het kabinet op de plaats en de betekenis van de Grondwet. Dat probleem is niet opgelost met het wegpraten van problemen en het onrijp verklaren van suggesties ter verbetering.

In de context van de door het kabinet vooropgestelde soberheid van de Grondwet maakt de minister nog een belangwekkende andere opmerking. Evenals de minister ziet mijn fractie de Grondwet primair als een juri-

## Engels

disch-staatskundig basisdocument van het staatsbestel. Maar waar het kabinet betoogt dat onze sobere Grondwet niettemin de essentialia van het staatsbestel omvat, en dat de Grondwet zijn functie daarmee goed vervult, lopen onze opvattingen opnieuw ernstig uiteen. Zoals ik hiervoor al heb geschetst, is onze veelgeprezen sobere Grondwet in wezen een beginselarme Grondwet, met veel leemten en gedateerde constructies. De echte essentialia treffen wij aan in rechtsstatelijke beginselen zoals de machtenscheiding, de heerschappij van de wet en de onafhankelijkheid van de rechter, en daarnaast in democratische en parlementaire beginselen zoals de maatschappelijke grondslag van het staatsgezag of de politieke vertrouwensregel. Deze essentialia worden in constitutioneel opzicht erkend als regels van ongeschreven staatsrecht of politieke regels, of vinden een zekere uitwerking in meer concrete grondwettelijke voorschriften, maar zijn als zodanig in de Grondwet niet terug te vinden. Daarmee missen deze essentialia de specifieke normatieve betekenis en de waarborgfunctie van regels die wel grondwettelijk zijn verankerd.

Op zichzelf genomen onderkent ook mijn fractie volmondig dat een grondwet moet uitgaan van open normen, met name op het terrein van de ordening van het politieke stelsel. De politiek-bestuurlijke dynamiek laat zich nu eenmaal niet volledig fixeren in volstrekt gesloten en daarmee statische regels. Maar de noodzaak van open normen is iets anders dan de wens van een sobere Grondwet. Het eerste is inherent aan het specifieke karakter van politieke processen; het tweede is bedoeld om een zo gering mogelijke staatsrechtelijke inkadering en daarmee maximale politieke vrijheid te scheppen.

Mijn fractie verbindt hieraan de conclusie dat de plaats, waarde en betekenis van de Grondwet ermee zijn gediend als daarin de fundamentele constitutionele essentialia ook daadwerkelijk worden opgenomen. Ik kan me vervolgens wel iets voorstellen bij de verzuchting van de minister dat dit geen eenvoudige opgave is. Over de vraag welke beginselen wij zouden moeten codificeren en hoe deze moeten worden geformuleerd, kan men zowel staatsrechtelijk als politiek van mening verschillen. Maar dat geldt voor meer grondwettelijke voorschriften en is in het verleden overigens nooit een belemmering geweest.

Het verweer van de minister dat er in de praktijk geen behoefte is gebleken om in de Grondwet iets te bepalen over de herkomst en grondslag van het staatsgezag acht mijn fractie buitengewoon ongelukkig. Hiermee suggereert de minister dat een door een minderheid gekoesterde opvatting van een impliciete, maar niet transparant gemaakte grondslag van staat en recht moet worden beschermd, door de algemeen geaccepteerde en in constitutioneel opzicht ook geldende noties van de democratische rechtsstaat niet grondwettelijk te willen codificeren. Mijn fractie betreurt deze in onze ogen door een zekere politieke onwil gevoede benadering, waarin opnieuw met een vage verwijzing naar een al dan niet bestaande behoefte en het vermeend ontbreken van een praktische noodzaak wordt gepoogd om de bestaande, blijkbaar in politiek opzicht comfortabele situatie te handhaven.

In onze ogen reikt de verantwoordelijkheid van de grondwetgevende organen verder dan het uitsluitend in gang zetten van een grondwetswijziging als deze de bestaande machtsverhoudingen niet bedreigt dan wel als deze berust op politieke coalitieafspraken. Namens de D66-fractie vraag ik de minister om haar positie op dit punt te heroverwegen. Anders dan de minister meen ik

namelijk dat de noodzaak en urgentie voor het opnemen van een algemene bepaling in voldoende mate kan worden vastgesteld. Het kan niet zo zijn dat de Nederlandse Grondwet als enige naast de constituties van de andere moderne democratische staten geen enkele verwijzing bevat naar de democratische en rechtsstatelijke grondslag van het staats- en rechtsgezag.

Zoals gezegd, onderkent ook de minister dat een sobere Grondwet geen doel op zichzelf is en dat er geen staatsrechtelijke bezwaren bestaan tegen een algemene bepaling. Daarom vraag ik met enige nadruk of de minister bereid is om met inachtneming van het advies van de staatscommissie nog dit jaar een voorstel te ontwikkelen voor de formulering van een algemene grondwettelijke bepaling, waarin wordt uitgedrukt dat Nederland een democratische rechtsstaat is, zo mogelijk uitgewerkt dan wel aangevuld met andere voorschriften. Het staat de minister wat mij betreft vrij om dit in eigen huis voor te bereiden. De afdeling Constitutionele Zaken en Wetgeving van het ministerie is daarvoor in mijn waarneming immers meer dan voldoende geëquipeerd. Mocht de minister er de voorkeur aan geven hiervoor een externe commissie in te stellen, dan bestaat daartegen uiteraard geen enkel bezwaar. Ook daarvoor zijn meer dan voldoende geëquipeerde deskundigen te vinden. Ik zou alleen geen leden van de staatscommissie meer vragen. Voor de goede orde vermeld ik dat ik overweeg om in tweede termijn een motie over deze kwestie in te dienen.

Ik rond af.

**De voorzitter:**

Dat wordt ook tijd.

**De heer Engels (D66):**

Dat dacht ik al. Dank u wel voor uw coulance.

Onze Grondwet ontbeert naar mijn oordeel voldoende politieke en maatschappelijke relevantie. Hij geeft de rechtsverhoudingen in de staat en de politieke werkelijkheid niet adequaat weer en houdt daarmee voor een deel de illusie van een lang vervlogen werkelijkheid in stand. Wij vinden dat het onverantwoord is om met dit proces door te gaan. Naar onze mening kan een integrale en samenhangende modernisering en democratisering van onze "leerlaufende" Grondwet niet langer worden uitgesteld. Grondwettelijke hervormingen kunnen juist de uitoefening van het publiek gezag meer begrijpelijk en acceptabel maken. Het is een constitutionele en maatschappelijke plicht voor de centrale soevereiniteitsdragende instellingen om de Grondwet relevant en actueel te houden.

Ik richt deze oproep om onze constitutionele taak actief op te pakken niet alleen aan de minister en aan het kabinet, maar ook aan de collega-fracties in deze Kamer. Met iets meer constitutionele ambitie kunnen wij naar mijn overtuiging een modern en positief perspectief op staatsburgerschap bieden, in plaats van toe te blijven zien hoe het maatschappelijke ongenoegen wordt bespeeld met vormen van een populistische en demagogische, maar tegelijkertijd tot een verdere polarisatie en desintegratie leidende politiek.

Met veel belangstelling kijk ik uit naar de reactie van de minister.

**De heer Kuiper (ChristenUnie):**

Ik heb met veel waardering en geboeid geluisterd naar het betoog van de heer Engels, waaruit veel te leren was. Dank daarvoor. Eigenlijk gaan de ambities van de heer

## Engels

Engels echter veel verder. Eigenlijk zou hij een integrale grondwetsherziening willen om de Grondwet up-to-date te maken en de actuele democratische beginselen daarin een plek te geven. Hij doet nu een voorstel op een enkel punt. Is hij zich bewust van het verschil tussen zijn grote ambities en het voorstel dat hij doet?

De heer **Engels** (D66):  
Zeker.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):  
Hiermee houdt een andere vraag verband. Verwacht de heer Engels niet te veel van de Grondwet? Hij verwees naar ongeschreven staatsrecht. Er zijn landen die een nog zwakkere, ongeschreven, niet bestaande grondwet kennen, maar wel een constitutionele praktijk. Nu lijkt het net alsof wij staatkundig alleen weer gezond en gelukkig kunnen worden als wij onze Grondwet maar op orde hebben. Is dat niet een overschatting van de betekenis van de Grondwet? Tot slot wil ik de heer Engels eraan herinneren dat het debat er wel degelijk is geweest in de afgelopen jaren. Dat ging vooral over de functie van de Grondwet, de samenbindende, maatschappelijke betekenis ervan. Naar mijn mening ging in de afgelopen tien jaar het debat met name daarover. Maar nu heb ik al drie vragen gesteld.

De heer **Engels** (D66):  
De eerste had ik al beantwoord, dacht ik. Ik ben me bewust van de grote ambitie enerzijds en de kleinere ambitie van het voorstel dat ik doe anderzijds. Wat het laatste punt betreft: ik denk dat voor zover er een debat over de Grondwet is geweest, dit in de laatste tien jaar in belangrijke mate het nieuwe element bevatte dat de heer Kuiper noemde, de kwestie van de meer maatschappelijke functie van de Grondwet. Dit element zat ook in de opdracht die het vorige kabinet aan de staatscommissie heeft gegeven. Daar valt nog van alles over te zeggen, maar dat is onmiskenbaar zo. Het is niet het enige maar wel een nieuw element.

De middelste vraag van de heer Kuiper was of wij de betekenis van de Grondwet niet overschatten. Dat denk ik niet. Als ik refereer aan de derde vraag, doet de heer Kuiper dat ook niet, want zijn partij was in het vorige kabinet nadrukkelijk op zoek naar juist die maatschappelijke functie. Er zijn ook andere functies denkbaar; dit geeft dus al aan dat er ten aanzien van de waarde en de betekenis van de Grondwet blijkbaar wel iets van een probleem is. Anders zou een staatscommissie ook niet zo'n mooi rapport hebben kunnen maken. Ik ben het helemaal met de heer Kuiper eens dat wij geen overspannen verwachtingen moeten hebben van een herziening van de Grondwet of wat dan ook, maar ik heb proberen aan te geven dat naar mijn mening onze ambitie op dit punt de laatste tien-tallen jaren zo gering is geweest dat de spanning tussen wat wij formeel als Grondwet hebben en hoe materieel onze constitutie in elkaar zit, dermate groot wordt dat dit tot legitimatieverlies van de staat, van de instellingen, van de instituties en dergelijke kan leiden. Volgens mij hebben wij dan een ernstig probleem.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):  
De heer Engels maakt in zijn bijdrage het verschil nogal groot tussen de maatschappelijke functie van de Grondwet, waarover wij inderdaad het debat hebben gevoerd in de afgelopen tien jaar, en de meer staatkundige ver-

nieuwing die nodig is binnen de Grondwet. Volgens mij is dat een valse tegenstelling. Het gaat immers ook in de maatschappelijke betekenis om een grondwet, die primair iets uitdrukt over onze staatkundige constitutie. Dat hoeft geen tegenstelling te zijn.

De heer **Engels** (D66):  
Nee, dat ben ik met de heer Kuiper eens. Ik heb het woord "tegenstelling" niet gebruikt. Ik heb ook niet bedoeld om een tegenstelling te creëren. Maar staatsrechtelijk kijkend naar de plaats en betekenis van de Grondwet, vind ik wel dat primair de juridisch-staatkundige plaatsbepaling van de Grondwet voorop moet staan. Daaraan voeg ik dit toe: indien wij de Grondwet zo op een adequate en relevante manier kunnen invullen en moderniseren, stijgt impliciet de maatschappelijke functie ervan zonder meer, omdat de begrijpelijkheid en de toegankelijkheid alleen al door een actualisering in maatschappelijk opzicht zal toenemen. Ik ontken dus helemaal niet de maatschappelijke functie van de Grondwet, maar in de opdrachtverlening van het vorige kabinet vond ik die in omgekeerde zin te veel nadruk krijgen, waardoor het eerste aspect buiten beeld verdween.

De heer **Vliegenthart** (SP):  
Een website memoreerde al de vraag: redt Engels de staatscommissie? Hij heeft vandaag een dappere poging gewaagd om iets van die staatscommissie te redden. Daarvoor past dank. Op een aantal terreinen heb ik ook met veel instemming geluisterd naar de bijdrage van de heer Engels. Alleen met zijn uitsmijter zat ik in mijn maag, en dat meer naarmate die langer bleef hangen. Wat heeft de Grondwet te maken met de opkomst van wat de heer Engels noemt "demagogische en populistische partijen"? Hij zal mijn partij niet bedoelen, maar toch. Kan hij dat uitleggen?

De heer **Engels** (D66):  
Op de laatste opmerking ga ik niet in, al is de verleiding groot. Ik heb niet zozeer over populistische partijen en dergelijke gesproken als wel geprobeerd te spreken over een bepaalde trend in de politieke situatie van vandaag de dag. Dat sluit aan bij de opmerking die ik al in de richting van de goede collega Kuiper maakte. Ik ging uit van de situatie waarin wij in onze Grondwet onvoldoende de politieke en bestuurlijke werkelijkheid van ons bestel weergeven, waarbij het niet alleen gaat om de instituties en de staat, maar ook om de positie, de rol en de verantwoordelijkheden van burgers. Wanneer wij dan tot actualisering en modernisering komen, is het mijn overtuiging dat burgers zich beter zullen herkennen in een meer zichtbare Grondwet, dat zij daardoor meer inzicht en begrip krijgen in en voor het functioneren van onze staatsinstellingen en dat er daardoor een bodem wordt geschapen waarop zij in de functie van staatsburger meer verantwoordelijkheid nemen en een plaats innemen binnen het bestel, in plaats van buiten het bestel alleen kritiek te leveren of zich te laten meevoeren door hen die met name daarvan hun politieke bedrijf maken.

De heer **Vliegenthart** (SP):  
Dan kan het niet over mijn partij gaan. Dat stel ik even vast.

De heer **Engels** (D66):  
Precies.

## Engels

De heer **Vliegenthart** (SP):

Tegelijkertijd is dan de vraag van collega Kuiper relevant: verwacht de heer Engels niet iets te veel van zo'n grondwet? Met zijn voorstellen ben ik het eens. Dat zouden echter bescheiden stappen zijn hier of daar. Het mag misschien als uitsmijter, maar was dit niet net even overstrechen?

De heer **Engels** (D66):

Dat vind ik niet.

De heer **Koole** (PvdA):

Ik probeer op één punt nog een verduidelijking te krijgen van de heer Engels. Ik heb zijn betoog met veel belangstelling aangehoord. Ik deel ook in het algemeen zijn analyse. Ik vind hem wat somber over de huidige werking van de Grondwet. Misschien heeft hij ook wat overspannen verwachtingen van veranderingen in de Grondwet. Met de voorstellen die hij doet kan ik echter een heel eind meegaan. De heer Engels merkte op dat de Grondwet de politiek-bestuurlijke werkelijkheid behoort te weerspiegelen. Wat betekent dit precies? Hoe ver moeten wij daarin gaan? Eerder in zijn betoog stelde de heer Engels dat na de verzuiling het Nederlandse politieke landschap vooral een partijendemocratie is geworden. Dat bedoelde hij kennelijk niet positief. Als dat echter de werkelijkheid is, zou volgens de heer Engels de politieke partij dan ook in de Grondwet moeten worden opgenomen, zoals dat in bijna alle andere Europese landen inmiddels het geval is?

De heer **Engels** (D66):

Dat zijn heel interessante vragen, vooral de laatste. Om met de eerste vraag te beginnen: ik heb ook aangegeven dat wij helemaal niet de ambitie moeten hebben om de politieke werkelijkheid volledig in de Grondwet te vatten. Dat was in het onderdeel waarin ik het erover had dat er met open normen moet worden gewerkt, en dat dit iets anders is dan sober. In die zin blijft het met een grondwet zo dat hij alweer verouderd is nadat hij net is aangepast. De dynamiek van de politiek en het bestuur is van een eigen aard, en daarmee dus grondwettelijk niet geheel vast te leggen. Mij gaat het erom dat de spanning die er nu is tussen de formele Grondwet en de politieke werkelijkheid, te ruim is. Er bestaat het gevaar van legitimatieverlies van zowel de Grondwet als van de politieke werkelijkheid als die spanning zodanig groot wordt dat die verbinding niet meer te maken is.

De vraag naar het opnemen van politieke partijen is vaker gesteld, door niet de minsten van onze collega's. Ik heb daar zelf geen principiële bezwaren tegen. Wel zou erover nagedacht moeten worden, niet vanuit een negatieve benadering van een partijendemocratie als zodanig maar meer met het oog op bepaalde verschijnselen, of het opnemen van politieke partijen in de Grondwet niet een dermate grote inkadering van politieke partijen met zich zal meebrengen dat hun nu bestaande eigenstandige autonomie teloor zou kunnen gaan. Er kan ten aanzien van politieke partijen ook te veel worden geregeld, hoe men er ook tegenaan kijkt of welke problemen er ook zijn. Deze afweging zou dan wel gemaakt moeten worden.

De heer **Swagerman** (VVD):

Bij mij is toch nog een belangrijk element blijven hangen uit het overigens zeer gewaardeerde betoog van de heer Engels, namelijk zijn opmerking dat – laat ik het voorzichtig formuleren – politici de neiging zouden kunnen heb-

ben om onder de Grondwet uit te komen. Is dat voor hem inderdaad een reden om de Grondwet te wijzigen? Zo ja, hoe denkt hij dat dit probleem zou kunnen worden opgelost? Ik denk dat die kwestie heel belangrijk is in het licht van de maatschappelijke functie van de Grondwet en het gedrag van politici.

De heer **Engels** (D66):

Inderdaad is het mijn waarneming dat de uitleg en toepassing van het staatsrecht in ons politieke bestel in een aantal opzichten heel sterk worden gedomineerd door wat politiek wel of niet goed uitkomt. Tegen mijn studenten noem ik altijd het voorbeeld van de motie die destijds is ingediend over het beleid van de toenmalige minister Verdonk. Je kunt daar hele betogen over houden: afkeuring, wantrouwen, wat was het allemaal? De conclusie van het kabinet was: de minister hoeft niet af te treden maar krijgt een andere portefeuille. Daarover heeft een keur aan hoogleraren staatsrecht in de krant laten blijken dat men daarbij, laat ik het voorzichtig zeggen, heel grote vraagtekens plaatst. Dit is één voorbeeld dat men het staatsrecht voegt naar wat politiek uitkomt. In hoeverre kan nu een grondwet die wat meer ook de politieke werkelijkheid en de constitutionele regels weergeeft, daaraan tegenwicht bieden? Als de Grondwet duidelijker zou zeggen dat wij bijvoorbeeld een parlementaire vertrouwensregel hebben of dat ons staatsbestel berust op democratie en rechtsstaat, denk ik dat het voor politici moeilijker is om heel zichtbaar voor iedereen een handelwijze te volgen waarin de spanning met de Grondwet heel nadrukkelijk kan worden aangewezen. Als men blijft hangen in de sfeer dat het om ongeschreven staatsrecht of een politieke regel gaat of dat het niet duidelijk is, wordt daarmee de positie van politici gefaciliteerd om het staatsrecht naar eigen believen uit te leggen. Dat heeft de Raad van State ook gezegd. Misschien is het een beroepsdeformatie, maar daarvoor is het staatsrecht mij net iets te lief. Dat speelt mij misschien ook een beetje parten.

De **voorzitter**:

De laatste keer, mijnheer Swagerman.

De heer **Swagerman** (VVD):

Het is misschien minder een vraag dan een vaststelling, en dat mag eigenlijk niet, maar toch: heeft de heer Engels dan niet inderdaad te hoog gespannen verwachtingen van de door hem voorgestane wijziging?

De heer **Engels** (D66):

Dat zou kunnen, maar om dat te compenseren heb ik tot nu toe als concreet voorstel alleen het element van de algemene bepaling voorgelegd. Alle andere vergezichten houd ik nog even in de binnenzak.

De **voorzitter**:

Dat lijkt mij wel handig, want dan heb je nog wat om over te spreken in uw baan.

De heer **Sörensen** (PVV):

Voorzitter. Ik ga maar gauw naar het spreekgestoelte want volgens mij zijn wij een beetje over tijd. Maar dat is uw pakkie-an.

Wij gaan het vandaag officieel hebben over de beantwoording van de vragen, gesteld aan het kabinet, over de

## Sörensen

regeringsreactie op het rapport van de Staatscommissie Grondwet, maar ik neem aan dat men het mij niet kwalijk zal nemen als ik, net als mijn collega's hebben gedaan, tevens het rapport en vooral ook de regeringsreactie erop onder de loep neem. Ons valt op dat het rapport op 11 november 2010 is uitgebracht en dat wij er nu, meer dan een jaar later, ons oordeel over mogen geven en erover kunnen debatteren. Wat ons ook opvalt, is dat de commissie er vrijwel niet in is geslaagd om met unanimiteit beslissingen te nemen; alleen over artikel 13 heeft ze dat gedaan. Ik moet zeggen dat de PVV-fractie met dat laatste erg blij is, omdat in het verleden al is gebleken dat er schaamteloos interne e-mails van de twee partijen waarvan ik lid ben, zijn gepubliceerd. Wat ons betreft, kan het voor dit artikel dan ook niet snel genoeg gaan.

De Grondwet dient volgens de staatscommissie "bij de tijd" te worden gehouden. De laatste belangrijke grondwetswijzigingen van enige betekenis zijn het afschaffen van de opkomstplicht in 1970 en het vastleggen van de sociale grondrechten in 1980 geweest. Dat is dus al een tijd geleden. Ik hoef hier niet te vertellen hoe ondertussen onze samenleving is veranderd, niet alleen nationaal maar ook internationaal. Wat betreft de PVV-fractie, heeft de regering haar kans om tot fundamentele veranderingen over te gaan, aan zich voorbij laten gaan, net zoals de commissie dat heeft gedaan.

Wat is voor ons de meest fundamentele fout die is gemaakt, zowel door de regering als door de commissie? Die fout zie je al gelijk op het omslag. Daar staat, in een kinderlijk schrift – dat is leuk, mooi, illustratief – "Nederland is een democratische rechtsstaat". Ik heb de term alweer verscheidene keren horen vallen vandaag. Ik wil de leden van deze Kamer er toch op attenderen dat daar geen consensus over is. De een paar jaar geleden overleden Amsterdamse hoogleraar Hans Daudt beweerde al decennia geleden: Nederland is een rechtsstaat, maar absoluut geen democratie. Daar zijn wij het als PVV-fractie voor een groot gedeelte mee eens. Dat wij een rechtsstaat zijn is overduidelijk. Zelfs als een rechtbank tegen de regels van de trias politica in op de plek van het Openbaar Ministerie gaat zitten, is het toch zo dat de rechtbank wordt gewraakt en dat uiteindelijk de uitslag – u begrijpt, ik heb het over het proces tegen onze fractievoorzitter in de Tweede Kamer – ons vertrouwen geeft in de rechtsstaat. Ook het feit dat binnenkort twee rechters zich moeten verantwoorden wegens meened geeft ons vertrouwen. Natuurlijk is er wat craquelé maar het geeft ons vertrouwen. Maar zijn wij democratisch? Dat is dus de vraag die wij ons moeten stellen. Ik zou bijna zeggen: probeer eens aan een Amerikaan uit te leggen hoe ons systeem werkt. Dan krijg je te horen: zijn jullie nog steeds die republiek uit de zeventiende eeuw? Een republiek zijn wij ook al niet. Wij hebben een constitutionele vorst, die zich bemoeit met het samenstellen van de regering en die soms zelfs haar politieke mening ventileert, zoals wij laatst hebben gezien. Die titel is erfelijk. Er komt dus geen democratie aan te pas.

Wij kiezen niet onze burgemeesters. Wat dat betreft, hebben wij in Europa slechts één land dat dat ook doet, namelijk Georgië. Dus Georgië en Nederland kiezen hun burgemeesters niet, de rest wel. Wij kiezen niet de commissarissen van de Koningin. Wij kiezen niet onze minister-president en ons parlement, inclusief – ik zeg het er maar gelijk bij – de PVV-fractie, wordt aangewezen in de achterkamertjes van de politieke partijen.

Slechts 4% van onze bevolking is lid van een politieke partij en daarvan bezoekt slechts 10% de partijvergaderingen. 0,4% van de Nederlandse bevolking beslist dus over de samenstelling van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer. Herschikking van de kieslijsten op landelijk niveau wordt zelden vertoond. Wij hebben in deze senaat onze positie natuurlijk voor 100% te danken aan ons partijpatriciaat. De getrapte verkiezingen waardoor wij hier zitten, dateren uit de negentiende eeuw en hadden toen wel degelijk nut, namelijk dat je mensen uit je eigen provincie hier zou benoemen. Maar ondertussen weten wij dat de oproep is: stem vooral op je lijsttrekker.

Dus wat dat betreft denken wij dat de commissie en de regering een enorme kans voorbij hebben laten gaan om het staatsbestel aan te passen aan de tijd, zoals de intentie was. Dan hebben wij natuurlijk ook nog een keertje Europa. Als er één groot, ondemocratisch en log orgaan is, dan is het bestuurlijk Europa wel. De commissie had wat ons betreft gewoon moeten zeggen dat wetgeving in Nederland belangrijker is dan wetgeving die vanuit Europa komt. Met alle respect voor Letten, Grieken, Kroaten – binnenkort – en Denen, wij van de PVV-fractie vinden toch dat wij ook wat dit betreft vooral onze eigen boontjes moeten kunnen doppen.

De heer **Vliegenthart** (SP):

Ik luister gebiologeerd naar het verhaal van collega Sörensen.

De heer **Sörensen** (PVV):

Dank u wel!

De heer **Vliegenthart** (SP):

Als ik het zo hoor, zou ik met een ongelofelijke knoepert van een identiteitscrisis in het parlement zitten. Gelukkig heb ik dat niet, maar daarover kunnen wij het in de pauze nog hebben. U zegt: Nederland is geen democratische rechtsstaat. Wellicht, daarop is een hoop af te dingen. Daarover zouden wij ook met elkaar in debat moeten gaan, net als over de vraag hoe we het dan beter kunnen krijgen. Dat is dan wat wij vandaag misschien een beetje op heel bescheiden wijze met elkaar doen. Maar zou Nederland een democratische rechtsstaat moeten zijn en is daar consensus over? Wat denkt u?

De heer **Sörensen** (PVV):

Ik denk van wel, ja. Wij zouden dat moeten zijn. Wij moeten alert zijn en wij moeten inleveren op maatschappelijke veranderingen, zoals collega Engels in heel andere bewoordingen ook zei. Dat impliceert dat wij regelmatig ons stelsel toetsen, zoals wij dat nu kennen. Was het niet in 1966 dat een partij werd opgericht die zich juist daarop oriënteerde en zich juist daarmee legitimeerde? Een partij die volgens mij in 46 jaar helemaal niets heeft gedaan.

De heer **Vliegenthart** (SP):

Het is voor collega Engels om daarop te reageren.

De heer **Sörensen** (PVV):

Neem mij niet kwalijk, ik neem dat terug: die wel heel veel gedaan maar niets heeft veranderd.

De heer **Vliegenthart** (SP):

U bent het dus met mij eens dat hier over het algemeen consensus bestaat over het feit dat wij een democratische

## Sörensen

rechtsstaat moeten zijn, alleen dat wij over de weg daar-naartoe van mening kunnen verschillen.

De heer **Sörensen** (PVV):  
Het is wel duidelijk dat wij het begrip "democratie" anders interpreteren.

De heer **Vliegenthart** (SP):  
U strijdt niet af dat andere partijen in dit huis vandaag ook zeggen dat Nederland eigenlijk een democratische rechtsstaat zou moeten zijn.

De heer **Sörensen** (PVV):  
Ja. Wij hebben dan misschien een groot verschil van mening over dat wat democratie is.

De heer **Vliegenthart** (SP):  
Daarover kun je debatteren, dus wat dat betreft staat u helemaal niet zo ver van ons af als u nu in uw inleiding en met uw stomende woorden probeerde te impliceren.

De heer **Sörensen** (PVV):  
Ik zeg niet dat wij ver van u af staan. Dat is ook de reden waarom ik in het verleden een rapport heb geschreven met Krouwel – dat staat er met grote letters onder – om die discussie te entameren, die volgens ons helemaal is weg geëbd. Dat is de kern van de zaak. Dat doet ik nu weer.

De heer **Engels** (D66):  
Dat D66 veel heeft gedaan en niets bereikt, kan ook een treurige vaststelling zijn. Maar los daarvan, u zegt wat hier op de kaft staat: Nederland is een democratische rechtsstaat; maar dat vinden wij niet. Dus dat is een empirische waarneming. Ik sluit mij een beetje aan bij de opmerking van collega Vliegenthart, die zegt dat u kennelijk – zo heb ik begrepen – wel wilt dat Nederland een democratische rechtsstaat zou zijn of behoort te zijn.

De heer **Sörensen** (PVV):  
Ja!

De heer **Engels** (D66):  
Mijn fractie heeft voorgesteld om daarmee een begin te maken door in ieder geval in de Grondwet en in een bepaalde formulering, die nog open is, een verwijzing naar de democratische rechtsstaat op te nemen, als een basis om wellicht ook dat doel dat u voor ogen staat te bereiken. Is dat niet iets waarmee wij dan een stap zouden kunnen zetten, ook in uw richting? Dat is mijn vraag.

De heer **Sörensen** (PVV):  
Er is geen aanzet tot verandering op dit moment. Dat blijkt ook uit datgene wat uit de commissie is gekomen. Zolang die aanzet tot verandering er niet is, hebben wij de status quo die er nu is. Wij vinden dus op dit moment dat de Staat veel democratischer zou kunnen zijn. Op het moment dat dat niet het geval is, vinden wij het toch niet de democratische rechtsstaat zoals wij die voor ogen hebben.

De heer **Engels** (D66):  
Wat ik eigenlijk bedoelde te zeggen was: als wij zo'n formulering in de Grondwet opnemen, fungeert die in wezen ook als een opdracht aan alle instituties en staatsinstellingen om daaraan ook handen en voeten te geven.

De heer **Sörensen** (PVV):  
Dat kon ik niet opmaken uit de motie zoals ik die heb gelezen. Maar als u daarin een alinea zet dat wij met deze algemene bepalingen oproepen tot herbezinning van dat wat er staat, dan zal ik de motie ondertekenen.  
Over Europa heb ik al wat gezegd.

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA):  
Zou het niet een goed begin zijn om de democratie verder gestalte te geven wanneer de PVV zich als partij openstelt voor leden?

De heer **Sörensen** (PVV):  
Die vraag had ik niet verwacht, voorzitter! De interne democratie van de PVV is op dit moment niet aan de orde. Laat ik dit zeggen: het CDA is 0,4% democratischer dan de PVV. Natuurlijk hebben wij op dit moment geen leden en geen jeugdbeweging, dat weten wij. Daarmee zijn wij intern bezig. Wat dat betreft mag u het ons niet kwalijk nemen dat wij van het verleden leren. Wij hebben een Ouderenpartij gehad die uit elkaar is gevallen met ruzie. Wij hebben een Leefbaar Nederland gehad, waar het bestuur een beslissing van het congres, wat toch het allerhoogste orgaan is en waar met 35% een lijsttrekker werd gekozen, rustig naast zich neerlegde. Daarna ben ik zelf een halfjaartje lid geweest van de LPF, waar werkelijk chaotische en verschrikkelijke wantoestanden zijn geweest. Het is dus heel wijs en heel verstandig van onze fractievoorzitter in de Tweede Kamer dat hij zegt: voorlopig even geen leden, even rust in de gelederen. Wij leren van het verleden en dan zijn wij maar 0,4% minder democratisch dan die anderen. Maar nogmaals, dat is volgens mij niet het discussiepunt. Trouwens, mag ik ook nog even zeggen: die beslissing kost ons 1,7 mln. bijdrage per jaar. Je moet dus wat voor je principes overhebben.

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks):  
Dat is precies mijn vraag, want ik was wel even getriggerd. Ik wil het niet over uw interne partijdemocratie hebben, maar ik hoor u nu eigenlijk zeggen: democratie is mooi op het moment dat het je uitkomt, pas als het praktisch toepasbaar is; wij zijn nog niet zo ver. Op partijniveau is dat uw zaak, maar ik ben een beetje bang als u dat democratische principe ook op een land zou willen gaan toepassen, zo van: wij zijn nog niet zo ver, laat ons nog even.

De heer **Sörensen** (PVV):  
Nee, u legt mij woorden in de mond. Ik heb heel duidelijk gezegd wat ik beoog. Dat is wat mij betreft een landelijke discussie over hoe wij dit land kunnen teruggeven aan de bevolking.

De heer **Koole** (PvdA):  
Eigenlijk ben ik heel blij met de inleiding van de heer Sörensen. Hij zegt daarin – hij moet mij maar corrigeren als ik zijn woorden verkeerd samenvat – dat hij de democratische rechtsstaat omarmt. Dat geldt voor het democratische deel, dus voor het idee van democratie. Over de precieze invulling van dit idee van democratie heeft hij wellicht andere denkbeelden dan sommige anderen in de Kamer. Dat kan. Hij omarmt bovendien het idee van de rechtsstaat.

De heer **Sörensen** (PVV):  
Wie doet dat niet?

## Sörensen

De heer **Koole** (PvdA):

Het is heel belangrijk om dat te constateren. Ik ben daarmee heel blij. De heer Engels vraagt daarop: als wij met z'n allen vinden dat de democratische rechtsstaat inderdaad hét kenmerk is of zou moeten zijn van het Nederlandse politieke stelsel, moeten wij dat dan niet ook op een bepaalde manier vastleggen in de Grondwet? Die vraag stel ik de heer Sörensen ook.

De heer **Sörensen** (PVV):

De heer Engels zei ook dat als de Grondwet wat duidelijker zou worden, de mensen wat meer politiek bewust zouden worden. Ik denk dat dit een illusie is. Eigenlijk zou ik mij er heel gemakkelijk vanaf kunnen maken. Als mijn collega's willen dat er zo'n algemene bepaling komt: prima. Ik zei toevallig in mijn fractie: het wordt spannend, want heel Nederland kijkt op dit moment naar de televisie met de vraag: gaat het gebeuren of gaat het niet gebeuren? Gaat er een algemene bepaling voor de Grondwet komen of komt die er niet?

De heer **Koole** (PvdA):

Nee, wij moeten inderdaad geen overspannen verwachtingen hebben van de Grondwet. In mijn bijdrage heb ik al gezegd dat je behalve de belangrijke juridische en staatkundige bepalingen die de Grondwet bevat, ook de symboolfunctie zou moeten benadrukken. Ik doel uiteraard op de positieve betekenis van symboolfunctie. Je kunt zeggen: dit is het belangrijkste basisdocument van ons politieke stelsel. Daarin staat wat de heer Sörensen en ik in ieder geval met elkaar delen, namelijk dat Nederland een democratische rechtsstaat behoort te zijn. Dat zou heel mooi zijn. Als dat in de Grondwet staat, kun je elkaar aanspreken op de vraag of het democratisch genoeg is, of het rechtsstatelijk genoeg is en of dat inderdaad voldoende in evenwicht is. Ik stel de heer Sörensen nogmaals de vraag of, als wij het hierover eens zijn, hij bereid is dit te onderschrijven in een bepaling in de Grondwet.

De heer **Sörensen** (PVV):

Ik zei juist al dat, als in de motie komt te staan dat de algemene bepaling impliceert dat er sprake moet zijn van een voortdurende herijking van het democratisch gehalte van onze samenleving, ik dat prima vind. Mag ik overigens een vraag aan de heer Koole stellen? Is hij het met Hans Daudt eens? Ik weet dat die uiteindelijk uit de Partij van de Arbeid is gestapt, maar is de heer Koole het met hem eens?

De heer **Koole** (PvdA):

Ik weet niet of dit gangbaar is, voorzitter, maar ik wil wel op de vraag antwoorden.

De **voorzitter**:

Gaat u uw gang, mijnheer Koole.

De heer **Koole** (PvdA):

Ik herinner mij dat mij door de heer Sörensen een aantal weken geleden werd gevraagd: wie is toch die mijnheer Daudt die iets zei over de democratie? Ik heb de referenties toen gegeven. Ik ben blij dat dit nu terugkeert in het debat. Mijn collega politicologie, de heer Daudt – hij is inmiddels overleden – volgde de democratie heel kritisch. Hij heeft inderdaad in een interview in Vrij Nederland gezegd dat volgens bepaalde strenge criteria die hij aanlegde, Nederland op dat moment in zijn ogen geen democra-

tie was. Ik ben het met die heel sombere opvatting van de heer Daudt niet eens. Dat wil niet zeggen dat je elkaar niet continu moet kunnen aanspreken op het in stand houden en verbeteren van het democratisch gehalte. Je kunt daarover verschillende opvattingen hebben. Je moet elkaar ook voortdurend kunnen aanspreken op het in stand houden en verbeteren van het rechtsstatelijk gehalte. Daartussen kan een spanning bestaan. Ik pleit er dus voor dat je elkaar op beide elementen aanspreekt, zodanig dat dit in evenwicht is. Een bepaling over, en een opname in de Grondwet van het feit dat Nederland een democratische rechtsstaat is, en dus ook behoort te zijn, betekent dat wij elkaar daarop voortdurend kunnen aanspreken. Wij kunnen elkaar dan steeds zeggen: wij hebben bepaald dat Nederland een democratische rechtsstaat is, dus kom er maar mee. Daarbij kunnen wij voortdurend de Grondwet erbij halen. Daarop kunnen wij elkaar dan voortdurend aanspreken. Als wij dat met elkaar kunnen afspreken, hebben wij in ieder geval vandaag iets gewonnen.

De heer **Sörensen** (PVV):

Ja, prima.

Ik was gebleven bij het logge, ondemocratische orgaan Europa dat zich zo graag met ons bemoeit, terwijl wij toch geen enkele behoefte hebben om ons bezig te houden met de wetten in bijvoorbeeld Kroatië, Griekenland en Denemarken, hoewel we dat in het geval van Griekenland misschien wel willen.

De PVV is verder natuurlijk van mening dat er in ons land sprake is van een werkelijk onacceptabele bestuurlijke drukte. Op dit vlak ligt weer een kans die de regering en de Staatscommissie Grondwet voorbij hebben laten gaan. Als je de Grondwet gaat wijzigen, moet je daar echt een keer wat aan doen. Deelraden, stadsregio's, waterschappen, provincies, gemeente, het Rijk en Europa beslissen in ons land. Onlangs hebben we een wetsvoorstel aangenomen waarin we hebben bepaald dat belangrijke ambtelijke beslissingen slechts over twee schijven mogen lopen. Ik vroeg mij toen al af waarom niet voor de meest voor de hand liggende oplossing werd gekozen, namelijk er gewoon voor zorgen dat er twee schijven blijven. Het model in Denemarken zag ik als alternatief. Ik vond het antwoord van regering op mijn vraag hierover uitermate teleurstellend. Dat antwoord luidde dat Nederland en Denemarken niet met elkaar zijn te vergelijken. Volgens mij zijn die twee landen wel met elkaar te vergelijken. Als de Denen zich met onze wetten mogen bemoeien, kunnen we misschien ook een voorbeeld aan hun wetten nemen.

Een commissie die de Grondwet tegen het licht houdt, zou volgens ons als belangrijkste vraag moeten meekrijgen: hoe geven wij dit land en de besluitvorming in dit land terug aan de bevolking? Het Haagse partijpatriciaat – als wij niet oppassen, worden wij er allemaal een onderdeel van – is klaarblijkelijk zo bang voor deze bevolking, dat echte democratisering nog steeds uitblijft.

Ik kom tot een afronding. Zowel de opdracht aan de commissie, als het rapport en de reactie van de regering is voor de PVV zeer teleurstellend. Het is een doekje voor het bloeden, terwijl er wat de PVV betreft sprake is van een open wond die moet worden gehecht.

De heer **Vliegenthart** (SP):

Voorzitter, mag ik de heer Sörensen nog één vraag stellen?

**De voorzitter:**

Nee, mijnheer Vliegenthart, wij hebben ook nog een tweede termijn. Wij gaan op deze manier uit de tijd lopen. Het woord is aan de heer Holdijk van de SGP.



**De heer Holdijk (SGP):**

Ik wil beginnen – dat lijkt mij gepast – met het uitspreken van waardering aan het adres van de Staatscommissie Grondwet voor het uitbrengen van een goed leesbaar rapport, waarin tal van juridische kwesties op een uiterst heldere manier uiteengezet worden. Met de toegankelijkheid is niets mis. Het is wel een vraag voor mij of de samenstelling indertijd van de commissie zo'n gelukkige is geweest. Er is namelijk sprake van enkel juristen, op één oud-politicus, onze oud-collega De Vries na. Voor een breed draagvlak voor eventuele wijzigingen was wellicht een breed gekleurde deelname van oud-politici wenselijk geweest. Niettemin zal het rapport ongetwijfeld het nadenken over, en het doordenken van de waarde en betekenis van de Grondwet bevorderen.

Daarover sprekend, zie ik de Grondwet als een eeuwenoud gebouw dat nog niet is afgebouwd en ook nimmer afgebouwd zal zijn. Ze is de historische basis van en voor onze politieke en staatkundige orde, waarbij zij opgemerkt dat onze constitutionele orde al van ver vóór de Grondwet van 1814 dateert. Ik citeer hier graag A.F. de Savornin Lohman, die in het voorwoord van de tweede, bijgewerkte druk uit 1907 van Onze Constitutie schrijft: "Slechts door onze staatsinstellingen in verband te brengen met onze historie verkrijgen zij kracht en leven, en wordt voor het volk de Grondwet iets anders dan een reglement door enige verstandige staatslieden aan onze natie aangeboden en door haar aangenomen, met de opdracht aan de wetgever om zich naar dat reglement te gedragen, het uit te pluizen en uit te werken, en zó ons volk tot ontwikkeling te brengen. Niet de Grondwet zelve behoren wij lief te hebben – dat is een frase – maar wel onze staatsinstellingen, omdat en voor zover ze uit het leven van ons volk zijn voortgekomen". Deze visie maakte Lohman niet tot een verdediger van de status-quo, want hij vervolgt aldus: "Het is niet zo dat het staatsgebouw op de Grondwet berust. Alsof zonder Grondwet er geen gezag en geen Staat meer zou zijn. Uit het feit dat de Grondwet zelve voortdurend door mensen gewijzigd wordt, blijkt dat zij niet zelve de grondslag is, maar op de wil of instemming van mensen berust. Juister is het te zeggen dat, vermits elke regering in overeenstemming behoort te zijn met de rechtsovertuiging des volks, 's lands regering soms verplicht kan zijn te onderzoeken of die rechtsovertuiging wijziging der Grondwet vordert".

Deze benadering lijkt mij aan te sluiten bij die van de regering wat betreft de vraag wanneer wijziging van de Grondwet geboden is. Er moet sprake zijn van een juridische en/of maatschappelijke noodzaak. Aanpassingen moeten voortvloeien uit ontwikkelingen die in de bestaande regelgeving of andere besluiten met voldoende draagvlak zijn bevestigd, dan wel in andere zin breed door de samenleving – wat ik lees als: door de volksvertegenwoordiging – worden gedragen. Die benadering legt de nadruk op het codificerende karakter van de Grondwet, wat nog niet hoeft te betekenen dat iedere constante jurisprudentie gecodificeerd moet worden en daarmee een plaats in de Grondwet verdient.

Vanuit dit gezichtspunt sta ik ook de handhaving van de huidige grondwetsherzieningsprocedure van de artikelen 137 tot 139 voor, ook al functioneert die misschien niet altijd en in elk opzicht overeenkomstig de bedoeling ervan. Voorstellen dienaangaande van de Nationale Conventie bieden in mijn ogen zeker geen verbetering. Zoals Roëll het in de Grondwetscommissie van 1814 uitdrukte, moest de wijzigingsprocedure noch te zwaar noch te gemakkelijk worden gemaakt. De bescherming die gelegen is in de artikelen 137 tot 139 heeft ten doel het verze-keren van een geleidelijke, met de algemene volksvertegenwoordiging strokende constitutionele ontwikkeling, alsmede het verhinderen van een overijld doordrijven van slecht voorbereide, in haar consequentie onberekenbare, slechts door de waan van de dag of door een tijdelijke of toevallige meerderheid geëiste verandering. Daarom moet, alvorens een grondwetswijziging in overweging wordt genomen, eerst in gemeen overleg tussen Kroon en volksvertegenwoordiging worden vastgesteld dat een wijziging, en zo ja, welke, van de Grondwet overweging verdient, terwijl deze overweging zelf aan de Staten-Generaal wordt toevertrouwd. Dat laatste kan men ook betrekken op de voorbereidingsfase die aan de formele overweging voorafgaat. Daarin past een debat zoals dit thans in deze Kamer plaatsvindt. De Grondwet moet "bij de tijd" worden gehouden, zegt men. Wie bepaalt echter wat de tijd vraagt? Voorkomen moet in elk geval worden wat Kortmann beliefd te noemen "priegelwerk, onderhoud geheeten". Aanpassing aan bestendige, duurzame en breed gedragen ontwikkelingen in samenhang bezien, geniet de voorkeur.

Elk land heeft zijn eigen politieke cultuur en elk land heeft zijn eigen constitutionele cultuur. Wij kennen een zwakke constitutionele cultuur en dat is politiekhistorisch zeer verklaarbaar. De Nederlandse Grondwet onderscheidt zich van andere door zijn pretentieloosheid. Geen hoogdravende politiekethische beginselen worden geformuleerd. Dat valt in zeker opzicht te betreuren, ook van mijn kant, maar het is de werkelijkheid. De Nederlandse Grondwet kan worden veranderd, meer nog dan de constituties van andere Europese landen die onderdelen of wezenstrekken van hun constitutie onveranderbaar hebben verklaard. Voorstellen tot wijziging van de Grondwet moeten voornamelijk dienen ter beslechting van politiek omstreden thema's waarvoor een breed draagvlak bestaat. Voorstellen moeten voldoende constitutioneelwaardig zijn en de nodige constitutionele rijpheid bezitten. Noodzaak gaat daarbij aan wenselijkheid vooraf.

Tot de opdracht van de staatscommissie behoorde onder andere het versterken van de toegankelijkheid van de Grondwet voor de burger. Welk criterium moet men daarvoor eigenlijk aanleggen? Uit de antwoorden blijkt dat de regering die toegankelijkheid in elk geval maar beperkt realiseerbaar acht en dat die ook geen doel op zichzelf is. Terecht, want de kale grondwettekst zal ook voor menig geïnteresseerde burger de nodige geheimen blijven bevatten.

Die toegankelijkheid, maar ook de normativiteit van de Grondwet speelt een vrij prominente rol bij de grondrechten. Zo legt de staatscommissie weer sterker de nadruk op de eigen Nederlandse Grondwet, met Nederlandse grondrechten, die door de Nederlandse rechter getoetst moeten worden. Moeten wij niet stellen dat de betekenis van de grondrechten in de Nederlandse Grondwet geleidelijk aan gemarginaliseerd is? Dat is betreuenswaardig. Het zou wenselijk zijn dat de grondwettelijke grondrech-



## Holdijk

ten een eigenstandige en mogelijk aanvullende betekenis hebben naast de in internationale verdragen gecodificeerde mensenrechten. Kritiek, zoals wij die vandaag ook horen, op het Europees Hof voor de Rechten van de mens zou wellicht, ten minste gedeeltelijk, ondervangen kunnen worden als de Nederlandse rechters meer invulling zouden geven aan de nationale grondrechten.

Aanpassingen van de Grondwet moeten volgens het kabinet voortvloeien uit ontwikkelingen die in de bestaande regelgeving of andere besluiten met voldoende draagvlak zijn bevestigd. Verstaat het kabinet onder deze ontwikkelingen ook internationaalrechtelijke ontwikkelingen? Moet er altijd een dringende maatschappelijke of juridische noodzaak bestaan die zich al langere tijd manifesteert? Moeten aanvullingen of nieuw toe te voegen grondrechten altijd extra waarborgen, bovenop de in verdragen erkende rechten, bevatten? Hoe beoordeelt het kabinet bijvoorbeeld de ontwikkelingen met betrekking tot het recht op een eerlijk proces en de toegang tot de rechter?

De heer **Engels** (D66):

Voorzitter. Mijn goede collega, de heer Holdijk, sprak zojuist over de vraag of het niet goed zou zijn als de Nederlandse rechter zich wat meer zou bekreunen om de grondrechten in onze Grondwet, anders dan het accent dat nu zou liggen op internationale grondrechten. Ik vond dat heel interessant. Langs welke weg zouden wij kunnen bereiken dat de Nederlandse rechter de Nederlandse grondrechten uit de Grondwet meer accent geeft, meer dan de rechter naar hij veronderstelt nu doet in omgekeerde richting, namelijk in de richting van de internationale grondrechten? Heeft dat iets met constitutionele toetsing te maken of moet daarvoor iets anders worden bedacht?

De heer **Holdijk** (SGP):

Het laatste, de constitutionele toetsing, zou daarbij ook een rol kunnen spelen. Dat is in confesso, maar wanneer de Nederlandse rechter op Nederlandse grondrechten zou kunnen terugvallen, geeft dat een interpretatiekader dat nu buiten onze grenzen is gelegen. Daarmee kan een meer Nederlands accent aan de grondrechten en de praktisering daarvan worden gegeven. Men hoeft dan niet noodgedwongen terug te vallen op de grondrechten die in internationale verdragen staan geformuleerd.

Ik ga verder. Mijn laatste vraag was: Hoe beoordeelt het kabinet bijvoorbeeld de ontwikkelingen met betrekking tot het recht op een eerlijk proces en de toegang tot de rechter? Dit is zo'n concreet punt waarmee winst is te behalen ten gerieve van onze Nederlandse grondrechten. Of mist deze ontwikkeling naar de mening van het kabinet voldoende toegevoegde waarde om dit recht naast artikel 17 van de Grondwet, een zelfstandige plaats in de Grondwet te geven?

De staatscommissie heeft geconcludeerd dat de huidige beperkingsystematiek van de grondrechten niet onbevredigend is, in elk geval niet onwerkbaar. Kan het minimaler ben ik geneigd te vragen? Toch zou ik nog eens de aandacht willen vestigen op het advies van de Raad van State. Deze is van mening dat de Grondwet aan betekenis zou winnen als de beperkingsclausules van de grondrechten waar nodig worden aangevuld met limitatief opgesomde doelcriteria en als buiten twijfel wordt gesteld dat beperkingen van grondrechten in het licht van die doelcriteria noodzakelijk en proportioneel moeten zijn. Hoe staat het kabinet tegenover deze opvatting?

Een prominente plaats in het rapport van de staatscommissie wordt ingenomen door het voorstel voor een algemene bepaling betreffende de grondrechten, een zo te noemen artikel nul, een soort preambule. Daarin zouden de grondkenmerken van de Nederlandse Staat en staatsinrichting moeten zijn uitgedrukt. Ik vraag mij sterk af of aan zoiets behoefte bestaat. Die hoofdkenmerken, zoals de constitutionele monarchie en de parlementaire democratie, kunnen nu immers al uit een gecombineerd aantal grondwettelijke bepalingen worden afgeleid. Zeker wanneer een dergelijke algemene bepaling als interpretatiekader voor de rest van de Grondwet en andere wetgeving moet dienen, is daar wat mij betreft geen behoefte aan. Een zo te noemen eersterangsbepaling, voorafgaand aan tweederangsbepalingen, lijkt mij niet wenselijk. Het zou een anomalie in onze grondwetsgeschiedenis betekenen. Derhalve kan ik mij voorstellen dat het kabinet het nut van zulk een bepaling niet inziet.

Ditzelfde geldt voor zoiets als een kernrechtbepaling. Of het zou een loze bepaling worden of het zou een absolute minimumgrens moeten vastleggen.

De **voorzitter**:

Ik zie de heer Engels naar de interruptiemicrofoon snellen. Dat hadden wij kunnen verwachten.

De heer **Engels** (D66):

Excuus voorzitter. Ik wil even teruggaan naar het punt van de rangorde van grondwetsbepalingen. Ik heb eerlijk gezegd in het advies van de staatscommissie niet gelezen dat een algemene bepaling in vergelijking met de rest van de grondwetsbepalingen een andere betekenis heeft, in de zin van hiërarchie of eersterangs en tweederangs. Ik heb het zo opgevat dat een algemene bepaling weliswaar een verduidelijking kan geven of een toevoeging kan zijn, maar wel in de context van alle andere grondwetsbepalingen. Het element dat de heer Holdijk noemt, heb ik er dus niet uitgehaald. Ik vraag mij ook af of de staatscommissie dat heeft bedoeld. Dus vraag ik mij tevens af of dat argument een belemmering kan zijn om het niet te doen.

De heer **Holdijk** (SGP):

Ik denk dat ik het rapport van de staatscommissie mogelijk anders heb gelezen. Ik heb in ieder geval getracht mij een voorstelling te maken van de functie van zo'n algemene bepaling. Gezien het gewicht dat er kennelijk aan wordt toegekend, zeker in het kader van de grondrechten, kan ik mij niets anders voorstellen dan dat zo'n bepaling consequenties heeft voor de interpretatie van de andere grondrechten. Deze algemene bepaling krijgt van mij toch het gewicht van een soort preambule; ik gebruikte het woord ook even. Ik ben wel voor een preambule, maar niet direct voor deze, geloof ik.

Wat ik over de algemene bepaling opmerkte, geldt mutatis mutandis voor zoiets als een kernrechtbepaling. Zo'n bepaling zou in mijn ogen een loze bepaling worden of het zou een absolute minimumgrens moeten vastleggen. Wat tot de kern van een grondrecht moet worden gerekend is redelijk arbitrair en zal mijns inziens semantische discussies opleveren. Ook daar zien wij de winst niet van.

Ter afronding van dit algemene onderdeel over de grondrechten wil ik nog het volgende opmerken. De bescherming van burgers tegen willekeurig en onbegrensd optreden van de overheid is in een rechtsstaat van eminent belang. De Grondwet zou zelf een goed voorbeeld moeten geven van de bescherming van de grondrechten

## Holdijk

in Nederland en de toelichting moet de rechter houvast bieden bij de interpretatie. Aanpassing van de Grondwet met betrekking tot de grondrechten kan slechts in overweging komen bij ten eerste ervaringen met onrecht in het verleden, ten tweede vrees voor toekomstige ontwikkelingen, ten derde voortschrijdende mogelijkheden van de techniek en ten vierde internationaalrechtelijke ontwikkelingen. Niet elke ontwikkeling behoeft echter in grondrechten te worden vertaald.

Slechts bij een tweetal grondrechten zou ik omwille van de tijd ten slotte nog willen stilstaan. De staatscommissie is van mening dat er geen behoefte bestaat tot opening in de Grondwet van een recht op leven. Immers, zo wordt beargumenteerd, er is de directe werking van artikel 2 EVRM. Dus zou er niet van een toegevoegde waarde sprake zijn naast of bovenop de artikelen 11 en 114 van de Grondwet. Daarbij wil ik toch de kanttekening maken dat artikel 2 EVRM niet absoluut is. In aansluiting hierop wil ik de vraag stellen of het kabinet niet erkent dat een pluspunt bij opname van een dergelijk recht zou kunnen zijn dat daarin minder uitzonderingen voorkomen dan in het tweede lid van artikel 2 EVRM en dat duidelijk aangegeven zou kunnen worden wanneer het recht op leven een aanvang neemt. Het kabinet zal begrijpen dat hier een wens van mijn fractie ligt. Overigens is het opmerkenwaardig dat door de staatscommissie nadrukkelijk de mogelijkheid wordt opgehouden om het recht op leven op een later tijdstip in de Grondwet vast te leggen. Welke interpretatie geeft het kabinet aan een dergelijke opmerking?

Als een van de motieven om aanpassing van de Grondwet te overwegen noemde ik al de voortschrijdende mogelijkheden van de techniek. Dat brengt mij bij de digitale grondrechten. Er valt heel wat onder die noemer, maar ik beperk mij nu tot artikel 13 van de Grondwet, het brief-, telefoon- en telegraafgeheim. De noodzakelijke aanpassing van dit artikel is een slepende kwestie geworden. Al in 1997 wilde de toenmalige regering dit artikel aanpassen. In het rapport van de commissie-Franken uit 2000 werden ook reeds voorstellen gedaan, maar de daarop gebaseerde wetsvoorstellen werden in 2004 door de Raad van State afgeserveerd. Ik begrijp nu dat het kabinet het advies van de staatscommissie met betrekking tot artikel 13 wil honoreren. Ik steun het advies gaarne, weliswaar in het besef dat het einde van de technische ontwikkelingen op dit terrein niet bereikt zal zijn en evenmin te voorzien valt. Wij kunnen en moeten daar ook niet op willen wachten.

Al met al is dit een schrale oogst van de in gang gezette herzieningsoperatie te noemen, maar ik herhaal dat alleen noodzakelijke, gerijpte, breed aanvaarde en juridisch hanteerbare bepalingen een plaats in de Grondwet verdienen.

□

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks):

Voorzitter. Ik ben inmiddels enigszins verkleumd en ik denk dat dit ook geldt voor de minister; zij zit ook fijn voor een raam. Ook ik heet de nieuwe minister welkom namens mijn fractie en in ieder geval namens mijzelf, want ik heb nog niet eerder een debat met haar gevoerd. Dank aan de staatscommissie voor het vele werk dat gedaan is.

Een doodgeboren kind en een gemiste kans. Dat zijn de typering die ik in het Nederlands Juristenblad heb gelezen over het advies van de Staatscommissie Grondwet.

Uit de kabinetsreactie mogen we opmaken dat het kabinet het advies vooral een ongewenst kind vindt, waarvan men het niet zal betreuren als het niet levensvatbaar blijkt te zijn. Want afgezien van het bij de digitale tijd brengen van het briefgeheim – een bepaling die echt niet meer toereikend is – wil dit kabinet niets. Je kunt je afvragen of dat erg is. Inhoudelijk gezien is dit erg. Er is naar het oordeel van de GroenLinks-fractie voldoende reden om de Grondwet te actualiseren en op enkele punten te versterken. De staatscommissie doet enkele interessante voorstellen die in ieder geval meer politiek debat verdienen. Daar kom ik straks op terug.

Dat dit kabinet geen stappen zet om de Grondwet meer ingrijpend te wijzigen, is iets waar we misschien ook wel blij mee kunnen zijn. Dit kabinet dient immers wetsvoorstellen in die naar ons oordeel enigszins op gespannen voet staan met de uitgangspunten van rechterlijke onafhankelijkheid – ik noem het wetsvoorstel voor minimumstraffen – met de toegang tot de rechter – de verhoging van de griffierechten –, met de persoonlijke vrijheid – het boerkaverbod –, en geeft er blijk van internationale verdragen maar lastig te vinden. Dit blijkt uit het vreemdelingenbeleid en de houding tegenover Natura 2000. Je kunt je afvragen of zo'n kabinet de beste regisseur is voor een grondwetsherziening. Laten we hopen dat een volgend kabinet, dat meer waarde hecht aan een goede, mooie en actuele Grondwet, het kind weer uit het badwater vist en nog eens kijkt naar de voorstellen van de staatscommissie. Want zoals gezegd, dit kabinet lijkt niet te willen.

Dat het kabinet niet wil, blijkt al uit de nadruk die het legt op het noodzakelijkheids criterium: een wijziging van de Grondwet is slechts aangewezen wanneer er constitutioneel gevaar dreigt. Ook benadrukt het kabinet meermaals het sobere karakter van de Grondwet. Dit klinkt bijna alsof het kabinet de Grondwet als een noodzakelijk kwaad ziet, iets uit vervlogen tijden waarmee we zo goed mogelijk moeten zien te leven, en niet als een kerndocument van onze rechtsstaat, iets waar we trots op kunnen zijn, en wat we graag zo mooi mogelijk houden. Ik vraag de minister hierover duidelijkheid te geven. Betekent het hoogachten van onze Grondwet niet dat je moet willen dat deze zo mooi en goed mogelijk is?

De reactie van het kabinet op de voorstellen van de staatscommissie is retorisch handig opgezet. Het kabinet poneert een aantal uitgangspunten, waarmee het vervolgens de voorstellen van de staatscommissie kan afserveren, zonder ze uitgebreid inhoudelijk te hoeven bespreken. Zo wordt er geschermd met het ontbreken van een breed en stabiel draagvlak, of juist met het feit dat de voorgestelde bepaling al voldoende is verankerd en dus geen codificatie in de Grondwet meer behoeft. Maar is de juiste volgorde der dingen niet dat je eerst beoordeelt of je iets wilt, in casu of de voorstellen van de commissie inhoudelijk een betere Grondwet opleveren dan de huidige, en daarna pas of het haalbaar en de moeite waard is om ook daadwerkelijk een wijzigingsprocedure in gang te zetten? Door eerst die tweede vraag te beantwoorden, gaat het kabinet handig de inhoudelijke beoordeling uit de weg.

Het kabinet houdt voorts een betoog over de functies van de Grondwet, waarbij dit kabinet een voorstander blijkt van een sobere Grondwet, die geen zogenaamde maatschappelijke functie dient. Vervolgens worden enkele voorstellen van de commissie afgewezen, met de redenering dat ze zijn ingegeven door een andere visie op de functies van de Grondwet. Ook hierbij blijft de echte in-

houdelijke beoordeling door het kabinet mager. Met de toch vrij dunne uitgangspuntenargumentatie lijkt het kabinet een echte inhoudelijke bespreking van de voorstellen van de staatscommissie uit de weg te gaan. Want waarom zou je inhoudelijk ingaan op een voorstel als je erop kunt wijzen dat uit het gebrek aan unanimiteit bij de staatscommissie blijkt dat er geen breed en stabiel draagvlak is of dat de rechtspraak best uit de voeten kan met de huidige tekst? Is het niet makkelijk om een voorstel zonder meer af te wijzen omdat het blijkbaar dient ter versterking van de maatschappelijke functie van de Grondwet, die het kabinet nu eenmaal niet wil? De GroenLinksfractie betreurt het dat het kabinet zich er zo makkelijk vanaf maakt en nodigt de minister uit alsnog inhoudelijk dieper op enkele voorstellen van de staatscommissie in te gaan.

Ik zal niet alle voorstellen van de staatscommissie bespreken. Een paar punten wil ik wel aanstippen. Een belangrijke aanbeveling van de hierin overigens wel unaniem staatscommissie is het toevoegen van een algemene bepaling in de Grondwet waarin wordt vastgelegd dat Nederland een democratische rechtsstaat is, dat de overheid de menselijke waardigheid, de grondrechten en fundamentele rechtsbeginselen eerbiedigt en waarborgt, en dat het openbaar gezag alleen wordt uitgeoefend krachtens de Grondwet of de wet. Het kabinet wijst een dergelijke bepaling rigoureuus van de hand en noemt het zelfs een anomalie, die niet verenigbaar is met de huidige functie van de Grondwet. Het kan aan mij liggen, maar ik begrijp echt niet hoe een bepaling die zo kernachtig de basisbeginselen van onze rechtsstaat weergeeft niet zou passen in een, lees: onze, grondwet. Kan de minister nog één keer proberen dat uit te leggen, in twee stappen? Ten eerste: onderschrijft de minister en met haar dit kabinet dat de door de staatscommissie voorgestelde algemene bepalingen goed de grondbeginselen van onze rechtsstaat weergeven? Ten tweede: waarom past een dergelijke bepaling volgens het kabinet niet in onze Grondwet? Of, om met de woorden van het kabinet te spreken, welk constitutioneel gevaar dreigt er als er een dergelijke bepaling in de Grondwet zou worden opgenomen?

De GroenLinks-fractie staat positief tegenover een algemene bepaling zoals voorgesteld door de staatscommissie. Juist in een tijd waarin de rechtsstatelijkheid nog wel eens ter discussie staat en grondrechten niet steeds een veilig goed zijn, is het goed om deze grondbeginselen in ons belangrijkste staatsdocument neer te leggen. Wij zien graag dat na de staatscommissie ook de regering en het parlement de inhoudelijke discussie over dit voorstel aangaan, en roepen met een aantal andere fracties het kabinet dan ook op om met voorstellen op dit punt te komen.

Ook ten aanzien van de actualisering van de grondrechten neemt het kabinet een onwelwillende houding aan. Het wil alleen artikel 13, een artikel dat door zijn gesloten omschrijving echt niet meer kan, aanpassen, maar wijst iedere verdere actualisering van de hand, met een tweetal argumenten. Het eerste argument is dat de rechtspraak, mede door het open karakter van de bepalingen, inmiddels met het betreffende grondwetsartikel uit de voeten kan en dat deze artikelen in feite door rechterlijke interpretatie een nieuwe invulling hebben gekregen. Het tweede argument is dat de grondrechten die in internationale verdragen zijn vastgelegd niet ook nog eens in de Grondwet hoeven te worden opgenomen. Beide argumenten overtuigen niet. Deze overtuigen ons in ieder geval niet, omdat wij de Grondwet als een belangrijk document zien, waarin onder meer de belangrijkste grondrech-

ten zijn neergelegd. Omdat wij de Grondwet zien als document dat een functie heeft, om te constitueren, te codificeren, te normeren en te binden. Omdat wij vinden dat de Grondwet zo toegankelijk mogelijk moet zijn. Omdat wij een goede en mooie Grondwet willen.

Dat de rechtspraak met een formulering uit de voeten kan, is mooi, maar is geen overtuigend argument om een verouderde formulering in stand te houden. Natuurlijk herschrijf je een grondwet niet iedere vijf jaar, maar het kan geen kwaad om iedere paar decennia na te gaan of de weergave van de grondrechten nog up-to-date is, om de vrijheid van drukpers te vervangen door de vrijheid van meningsuiting, om niet alleen het briefgeheim aan te passen aan de digitale tijd, maar ook andere grondrechten. Het is jammer dat de staatscommissie niet op alle onderdelen tot een eensluidend nieuw tekstvoorstel is gekomen. Dit is echter geen reden om de gehele actualisering van de betreffende artikelen maar terzijde te schuiven. Eerder stelde ik immers al dat de vraag of je een wijziging haalbaar en de moeite waard vindt, komt na de vraag wat je er inhoudelijk van vindt. Daarom zou ik van de minister graag alsnog een inhoudelijk oordeel horen over de voorstellen van de commissie ten aanzien van de artikelen 7 en 10. Bevatten die voorstellen elementen die een verbetering betekenen ten opzichte van de huidige formulering?

Een ander punt is de vraag of nieuwe grondrechten toegevoegd zouden moeten worden. Het kabinet wijst dit af en verwijst daarbij enerzijds naar de verdeeldheid binnen de commissie en anderzijds naar het bestaan van internationale verdragen waarin de betreffende grondrechten zijn gewaarborgd. Zoals gezegd, de verdeeldheid binnen de commissie valt te betreuren, maar zij is geen inhoudelijk argument om een voorstel wel of niet een goed voorstel te vinden. Dat grondrechten reeds zijn opgenomen in internationale verdragen is ook geen valide argument. Is het niet zo, zo vraag ik de minister, dat internationale verdragen geacht worden een minimumbescherming te bieden en subsidiair zijn aan nationale bescherming? Is het voorts niet wenselijk om in ieder geval de meest fundamentele mensenrechten op te nemen in onze Grondwet?

Gezien de argumentatielijnen die de regering volgt, zou je je zelfs kunnen afvragen waarom we überhaupt grondrechten moeten hebben in onze grondwet. Dat de gedoogpartner van deze regering van artikel 1 af wil, wisten we al, maar hoe staat het met de regering? Welke criteria hanteert de regering bij het beoordelen van de vraag welke grondrechten wel en welke niet in onze grondwet opgenomen moeten worden? Laat ik bij voorbaat zeggen dat het antwoord "dat wat er nu in staat en dat wat er nu niet in staat" mij niet overtuigt als een inhoudelijk sterk criterium. Wat zijn bijvoorbeeld de argumenten om het recht op leven, een van de meest fundamentele grondrechten, en het verbod op foltering niet op te nemen in de Grondwet? Wat is er tegen het opnemen van het recht op een eerlijk proces en toegang tot de rechter? En waarom het recht op familie- en gezinsleven niet opnemen? Of het recht op toegang tot bestuurlijke documenten?

Voorzitter. Ik ga niet in op de vraag hoe artikel 91, lid 3, van de Grondwet geïnterpreteerd kan of moet worden en of dit artikel aanpassing behoeft. Ook de beperkings-systematiek en de rechterlijke toetsing aan de Grondwet laat ik nu buiten beschouwing. Met betrekking tot dit laatste punt ligt, zoals u allen weet, het initiatiefwetsvoorstel-Halsema klaar voor tweede lezing.

Tot slot maak ik nog een opmerking over het feit dat het kabinet nu niet wil ingaan op de onderbouwing van het voorstel tot wijziging van de Grondwet dat het wel gaat indienen: het voorstel tot vermindering van het aantal zetels in de Tweede en Eerste Kamer. Mijn fractie vindt dat jammer. Wij zijn namelijk zeer benieuwd hoe het kabinet dit voorstel kan verdedigen in het licht van zijn eigen criteria "breed en stabiel draagvlak" en "het afwenden van constitutioneel gevaar". Ik zou het op prijs stellen als de minister alsnog de door het kabinet gehanteerde criteria kan expliciteren aan de hand van het voorstel tot vermindering van de Kamerzetels.

Voorzitter. Mijn fractie wacht de antwoorden van de regering met belangstelling af.



De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Voorzitter. Stel, het is dinsdag. Er ligt een prachtige ijsvloer buiten en op die ijsvloer schijnt de zon; het is prachtig schaatsweer. Stel dat je op zo'n dag met een aantal vrienden de afspraak maakt om op vrijdag of op zaterdag lekker te gaan schaatsen. Misschien wel de tocht der tochten. Daar kun je naar verlangen, zelfs als je op een dag als vandaag bibberend in je Kamerbankje zit.

Stel dat dit verhaal waar is. Je maakt met je vrienden een afspraak om te gaan schaatsen en je stelt je daar van alles bij voor: de saamhorigheid, het plezier dat je samen hebt. Maar naarmate die zaterdag dichterbij komt, slaat het weer om. En o wee, op vrijdag valt de dooi in en het hele plan valt in duigen. Wat een teleurstelling! Iets hiervan, van dit gevoel, kan zich van ons meester maken wanneer wij kijken naar het traject waarin over een aantal jaren is nagedacht over de functievernieuwing van onze Grondwet. Wat een gemiste kans om de Grondwet tot een meer samenbindend en staatkundig richtinggevend document te maken, nadat we eigenlijk al zo veel jaren met elkaar bezig waren na te denken over hoe het ook anders kan.

De reactie van het kabinet op het rapport van de Staatscommissie Grondwet – het is al gememoreerd door verschillende collega's – smooit een discussie die al een jaar of tien geleden op gang is gekomen over de betekenis en de functie van de Grondwet voor het Nederland van de eenentwintigste eeuw. Het kabinet ziet geen noodzaak om die discussie op te pakken, waar vorige kabinetten dat wel zagen; het wil niet en het zal niet. Zo komt een net op gang gekomen bezinning, die ook enige breedte begon te krijgen, abrupt tot stilstand. Gedegen werk van een kundige staatscommissie – de commissie is al geprezen – wordt aan de kant geschoven. Terwijl de Grondwet levend bezit van burgers zou kunnen zijn, meer dan nu het geval is, wordt onze meest centrale staatswet weer stevig in handen van deskundigen geduwd die er namens ons allen goed op passen en er af en toe iets over schrijven in een geleerd vaktijdschrift.

Voorzitter. Voordat ik op de inhoud van de kabinetsreactie inga, wil ik proberen om de context van de discussie te schetsen, de wens ook om van de Grondwet een meer bindend document te maken dat opnieuw in rapport is met onze tijd.

Telkens als er grote veranderingen in ons staatsleven voorvielen, mondde dit uit in aanpassingen van onze Grondwet. Onze collega Sophie van Bijsterveld heeft eens uiteengezet dat iedere wijziging van de Grondwet in de afgelopen twee eeuwen reageerde op maatschappelij-

ke en politieke veranderingen en wensen. In 1814 ging het om de vestiging van de gedecentraliseerde eenheidsstaat, in 1848 om de vestiging van de rechtsstaat en de parlementaire democratie, in 1917 om de doorwerking van minderheidsrechten en in 1983 om de incorporatie van sociale grondrechten en gelijkheidsrechten. De discussie die we de afgelopen tien jaar zijn gaan voeren, had te maken met versterking van burgerzin en constitutionele waarden.

Ik noem een periode van tien jaar. In mei 2002 werd Pim Fortuyn vermoord. De revolte die zijn optreden ontkende, maakte duidelijk dat in een snel veranderende en mondialiserende samenleving spanningen of, zo men wil, kloven waren ontstaan tussen delen van de Nederlandse bevolking. Niet alleen tussen de bestuurlijke elite die door Fortuyn op de korrel werd genomen, en burgers die zich van de politiek hadden afgewend, maar ook tussen bevolkingsgroepen onderling, tussen nieuwkomers en gevestigde Nederlanders.

In de jaren die volgden zouden we veel nadruk gaan leggen op sociale samenhang, op maatschappelijke en politieke verbindingen, op waarden die ons allen dierbaar zouden moeten zijn, en op actief en participierend burgerschap. Deze gedachtegangen werden nog eens versterkt door het referendum over de Europese grondwet op 1 juni 2005. Dat liet zien dat Nederlandse burgers in meerderheid, namelijk 61% van hen, anders stonden in het Europese integratieproces dan de grote politieke stromingen die sinds jaar en dag het Europabeleid in Nederland hadden bepaald. De meest nabije gemeenschap, zo was de boodschap van het referendum, was en is de nationale. Pas daarna komt Europa.

Zo zijn er nieuwe vraagstukken gekomen die doorwerkten in de bezinning op de politieke en constitutionele ordening van Nederland. Deze vraagstukken waren in 1983, ten tijde van de laatste grondwetwijziging – de heer Sörensens had het iets eerder geplaatst, maar volgens mij is het 1983 – nog goeddeels buiten beeld. Sindsdien hebben we te maken met de komst van nieuwe Nederlanders die hun plek moesten vinden in de samenleving en hebben we te maken met een verdere ontwikkeling van de Europese Unie met ingrijpende consequenties voor de verhouding tussen nationale lidstaten en het Europees bestuur.

De Nederlandse samenleving heeft enorme veranderingen ondergaan. Het is in deze context dat opnieuw de vraag opkwam hoe het gesteld is met de constitutie van de Nederlandse politieke orde. Of aan het oude gebouw, waar collega Holdijk over sprak, niet ook een klein stukje nieuwbouw kon worden toegevoegd. Zou de Grondwet in het tijdperk van dreigende desintegratie niet een meer verbindende rol moeten spelen? Zou de Grondwet geen centrale rol moeten spelen bij het kenbaar maken van waarden die onze politieke gemeenschap een eigen gezicht geven?

De Nederlandse regering – ik heb er in mijn spreektekst een uitroepetekst bij geplaatst – startte eind 2005 een traject dat een bezinning moest inhouden op onder andere de "positie van de Grondwet in de samenleving". Dat was de opdracht aan de Nationale Conventie, 22 december 2005. Dat zou dus primair een bezinning zijn op de plaats en functie van de Grondwet in de samenleving.

De Nationale Conventie die zich hierover mocht buigen, heeft zich hier inderdaad over uitgelaten. In haar eindrapport uit 2006 vermeldt ze: "Onze Grondwet is vooral een staatkundig basisreglement. In dat opzicht voldoet

de Grondwet prima. In bepaalde opzichten is de Grondwet echter minder geschikt om een samenbindende en instructieve functie voor de samenleving te vervullen. Dat heeft te maken met inhoud en structuur van de Grondwet. De Grondwet is nu alleen goed leesbaar voor juridisch geschoolden."

De Nationale Conventie merkte al op dat een van de belangrijkste kenmerken van ons staatkundig bestel, namelijk dat Nederland een democratische rechtsstaat is, niet in de Grondwet staat en dat de maatschappelijke betekenis van de Grondwet kan worden versterkt door middel van de opname van enkele nieuwe elementen waaronder een preambule. Dat versterking van de maatschappelijke betekenis van de Grondwet een belangrijk thema was, stond voor de Nationale Conventie destijds buiten kijf. Een volgend kabinet, Balkenende IV, heeft de aanbevelingen van de Nationale Conventie overgenomen en is gekomen tot de instelling van de staatscommissie. Het voegde aan de studie naar onder meer een preambule, in de opdracht nog enkele vragen toe, zoals die met betrekking tot de beschermwaardigheid van het leven. Ook de relatie tussen de Nederlandse rechtsorde en de internationale rechtsorde werd onderwerp van studie. En nu staan we hier, in 2012, in zekere zin met weinig in onze handen. De staatscommissie heeft zich bekwaam gekwet van haar taak en pogingen gedaan om stappen verder te zetten.

Ik heb op de hoek van mijn tafeltje het stapeltje geschriften liggen dat inmiddels is verschenen sinds de Nationale Conventie, waarvan het onderste rapport is, heeft gerapporteerd. Er is dus nogal wat verschenen. Maar het huidige kabinet wil niet. Het meent dat de staatscommissie te zeer bevangen was door een basispresumptie, namelijk dat de Grondwet een meer normatieve functie zou moeten hebben. Het verklaart zonder veel nadere argumentatie dat de noodzaak of urgentie er niet is om anders over de functie van de Grondwet te denken, alsof die discussie niet is gevoerd, al die studies niet zijn geschreven en de analyse van twee eerdere kabinetten, Balkenende III en IV, er niet meer toe doen. Mijn fractie betreurt dit en meent dat dit soort abrupte koerswijzigingen door opeenvolgende kabinetten niet zouden moeten optreden. Spreken over de functie van de Grondwet in de samenleving is niet een hobby van sommigen, maar behoort tot het serieus staatkundig onderhoud dat wij van tijd tot tijd hebben te plegen en waartoe nu ook een serieuze aanzet is geweest.

In 2008, bij de herdenking van 150 jaar Grondwet, is er een symposium gehouden in de Oude Zaal van de Tweede Kamer. De titel was: De onzichtbare Grondwet. Een meer zichtbare Grondwet, zo betoogde daar professor Foché, opent de blik op "de grondoriëntaties van ons bestel". Professor Foché trof de geest waarin de bezinning zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. Als het ene kabinet een staatscommissie instelt en dit werk begeleidt met een veelheid aan publicaties, kan een volgend kabinet niet volstaan met de mededeling dat de urgentie er niet is. Het zal zich in elk geval hebben te verhouden tot de onderliggende argumenten die aanleiding waren tot de instelling van een staatscommissie. Graag krijg ik hierop een reactie van het kabinet.

Wat de preambule betreft, hebben wij alle argumenten voor en tegen een dergelijk vaandel boven onze Grondwet inmiddels de revue zien passeren. Ik ben, evenals het al eerder genoemde oud-lid De Vries, die deel uitmaakt van de staatscommissie, altijd voorstander geweest van een dergelijke preambule, niet omdat ik van een pream-

bule wonderen verwacht, maar omdat enkele noties omtrent de staatkundige identiteit van Nederland in zo'n belangrijk document niet zouden misstaan. De argumenten dat wij nu eenmaal een sobere Grondwet hebben en dat het daarbij maar moet blijven, heb ik altijd wat armoedig gevonden.

Juist deze soberheid, voortgekomen uit de houding en de pen van Thorbecke, doet inmiddels schraal aan. Onze democratie heeft zich ontwikkeld van een wereld waaraan slechts enkelen deelnamen, tot een wereld waaraan allen in principe deelnemen. Daar past een Grondwet bij die zich meer geeft. Het argument dat het in onze samenleving moeilijk zal zijn om een voor iedereen aanvaardbare formulering te vinden, is vreesachtig. Een preambule die aansluit bij ons verleden, die formuleringen zou kennen uit belangrijke historische documenten en die in elk geval zou aangeven dat onze samenleving is voortgekomen uit een strijd voor de vrijheid en tegen de onderdrukking en tirannie, zou een begaanbare weg moeten kunnen opleveren. Ik geef dus de voorkeur aan een preambule boven algemene bepalingen, omdat al gauw de discussie ontstaat wat de juridische betekenis is van algemene bepalingen, terwijl een preambule een verklaring kan blijven die voortgaat aan de Grondwet.

Een antwoord van het kabinet op de opname van een bepaling over het recht op leven staat nog uit. Dat was een van de meest in het oog springende onderdelen van de opdracht destijds. De staatscommissie komt met een verdeeld advies. Dat is voor het kabinet reden om zich er niet meer over uit te laten. Wat was de voor het kabinet Balkenende IV moverende reden om toch te vragen naar opname van het recht op leven in de Grondwet? Volgens sommigen is het voldoende dat het recht op leven is gewaarborgd in artikel 2 van het EVRM, maar een Nederlands staatsburger zal eerder letten op zijn eigen Grondwet dan op het EVRM. Er zijn ook nog een aantal juridische opmerkingen over te maken. Ik sluit mij aan bij wat collega Holdijk over het recht op leven heeft gezegd. Het gaat hier ook om zichtbaarheid en kenbaarheid. Bij de materiële inhoud van zo'n bepaling zou het kunnen gaan om lichamelijke integriteit, de beschermingsplicht van overheden en het recht op leven van ongeborenen. De manier waarop levensbescherming in Duitsland is geregeld, zou ons tot voorbeeld kunnen strekken. Daar wil ik graag een reactie op krijgen van het kabinet.

Ik wijd nog een enkel woord aan de doorwerking van internationaal recht in onze rechtsorde. Onze Grondwet is niet ontworpen met het oog op dit vraagstuk. Daarom zijn daarin geen begrenzings gesteld aan de doorwerking van internationaal recht of andersom aan delegatie van bevoegdheden aan internationale organen. Onze Grondwet heeft een open karakter, zo wordt gezegd. Ik begrijp niet goed waarom dit open karakter telkens in bescherming wordt genomen, want die openheid is geen bewust ontwerp. Doorwerking van internationale wetgeving of delegatie van bevoegdheden aan internationale organen waren niet voorzien. Moet er dus niet een stevigere toetsing zijn? Moet er geen begrenzing komen aan het verkeer tussen internationaal recht en onze nationale rechtsorde? Graag hoor ik een enkele beschouwing van het kabinet hierop.

De Grondwet is een uiting van de soevereiniteit van een zelfstandige staat of van een politieke gemeenschap. In een wereld waarin soevereiniteit onder druk staat, is het van belang dat de Grondwet uitdrukking kan geven aan de staatkundige identiteit en zelfstandigheid van Ne-

## Kuiper

derland. Het is een gemiste kans om de bezinning daarover hier af te breken. Wij doen dan ook een appel op dit kabinet om het hier niet bij te laten, maar aan te geven hoe de bezinning kan worden voortgezet. De bezinning ging niet primair om de vraag of de inhoud van de Grondwet nog op orde is, al heeft collega Engels daar gloedvolle betogen over gehouden, maar om de functie die zij kan hebben in een veranderende samenleving. Ik hoop dat dit debat ons in de gelegenheid stelt daarover te reflecteren.

Overigens zou het heel fijn zijn als de tocht der tochten toch doorgang zou vinden. Wellicht is u de symbolische betekenis van deze uitspraak duidelijk.

### De voorzitter:

Die heb je ook wel nodig om hem in een constitutioneel verband te zetten.

### De heer Koole (PvdA):

Als het maar geen tocht door de woestijn is.

Ik had een vraag aan de heer Kuiper. Die is een beetje de pendant van zijn vraag aan mij zojuist. Hij zegt in zijn zeer interessante betoog dat hij, eerder dan voor een algemene bepaling, vooral voor een preambule is waarin de historie en de strijd voor de vrijheid en tegen de tiranie zijn opgenomen. Over de geschiedenis kun je weer verschillend oordelen. Verschillende groepen in Nederland zullen daar misschien ook verschillend over oordelen. Hij geeft daar echter de voorkeur aan boven een algemene bepaling. Kan de heer Kuiper de tekst van de algemene bepaling onderschrijven die de commissie heeft voorgesteld? Stel dat er een preambule is met de tekst van die algemene bepaling, kan de heer Kuiper die dan onderschrijven?

### De heer Kuiper (ChristenUnie):

De Nationale Conventie heeft zich gebogen over de preambule en toen trouwens ook de aanbeveling gedaan om tot een preambule te komen. Daarbij is de discussie gevoerd dat het in een pluriforme samenleving altijd heel moeilijk is om het eens te worden over formuleringen. Die formulering zal dus in zekere zin beperkt moeten zijn. Maar onze geschiedenis kan ons natuurlijk niet worden ontnomen, ook niet onze staatkundige geschiedenis. Daarom is het heel goed mogelijk om aan te sluiten bij een vrijheidsmotief. Ik zou het ook niet erg vinden als er formuleringen komen die iets wisselend geduid worden en waarin iedereen zich wel kan herkennen, in die zin dat Nederland een land is waar vrijheid, om wat voor reden dan ook, gekoesterd wordt. Ik zou ook kunnen leven met een algemene bepaling zoals nu is voorgesteld door de Staatscommissie Grondwet. Maar dan krijg je de discussie wat het dan precies betekent als je die als een nulartikel vooraf laat gaan aan het gelijkheidsartikel en de overige artikelen over de grondrechten. Dat levert misschien wat meer interpretatieproblemen op. Vandaar dat ik denk dat een preambule beter haalbaar is of als een verklaring kan dienen die voorafgaat aan de Grondwet zelf.



### Mevrouw Lokin-Sassen (CDA):

Voorzitter. Ook mijn fractie wil graag haar waardering uitspreken voor de werkzaamheden die de Staatscommissie Grondwet heeft verricht. Haar rapport van november 2010 is de weerslag van een fundamentele discussie omtrent de werking, waarde en functie van onze Grondwet

en de eventuele noodzaak of wenselijkheid tot aanpassing ervan in het huidige tijdsgewricht, om dit fundamentele staatsdocument bij de tijd te houden. Zij heeft die discussie gevoerd aan de hand van een specifieke opdracht die zij van het vorige kabinet heeft gekregen. De opdracht was niet om de Grondwet in zijn algemeenheid te herzien, maar om te adviseren over de noodzaak tot wijziging van de Grondwet. In het bijzonder heeft de commissie zich gericht op:

- de toegankelijkheid en de betekenis van de Grondwet voor burgers;
- de opnemng van een preambule, waarin begrepen een concreet tekstvoorstel, tenzij de staatscommissie zou willen adviseren hiertoe niet over te gaan;
- de verhouding tussen de opgenomen grondrechten en de uit internationale verdragen voortvloeiende rechten, zoals het recht op een eerlijke procesgang en het recht op leven;
- de grondrechten in het digitale tijdperk;
- de invloed van de internationale rechtsorde op de nationale rechtsorde;
- de verhouding tussen wezenlijke Nederlandse constitutionele waarden en besluiten van volkenrechtelijke organisaties of verdragsbepalingen;
- de beperkingssystematiek van grondrechten.

Deze opsomming is uiteraard ook te lezen in het rapport van de staatscommissie zelf.

Onze waardering gaat evenzeer uit naar het kabinet, dat in zijn reactie van 24 oktober 2011 een gedegen, serieuze en afgewogen argumentatie heeft gegeven voor zijn standpunt om slechts artikel 13 van de Grondwet aan een herziening te onderwerpen. Ook de prompte en adequate manier waarop de huidige minister heeft gereageerd op de vragen van de verschillende fracties verdient waardering. Mijn fractie kan zich in grote lijnen vinden in het door het kabinet ingenomen standpunt met de bijbehorende argumenten.

Allereerst wil ik ingaan op de noodzaak tot wijziging van de Grondwet. Ik wijs erop dat de staatscommissie unaniem heeft geconcludeerd dat zij geen noodzaak ziet tot wijziging van de Grondwet. Ik citeer: "Er zijn geen aanwijzingen dat zonder wijzigingen van de Grondwet het constitutionele bestel in gevaar zou zijn of komen." Dus ook voor de nabije toekomst is er geen noodzaak tot wijziging. Een en ander neemt niet weg, aldus de staatscommissie, dat er wel degelijk aanleiding zou kunnen zijn de Grondwet te wijzigen, met name in het licht van het toegankelijker maken van de betekenis van de Grondwet voor burgers. Niet zelden zijn de door meerderheden of minderheden van de staatscommissie voorgestelde wijzigingen ingegeven met het oog op de wenselijkheid om de Grondwet toegankelijker te maken voor burgers.

Hier stuiten we echter wel op de kwestie van de waarde en functie van de Grondwet. Tot dusver is de Nederlandse Grondwet een sobere neerslag van een niet-limitatief aantal fundamentele staatsrechtelijke beginselen en organisatiestructuren, naast een aantal detailregelingen. Ik heb mijn leven gewijd aan het staatsrecht en aan de beginselen daarvan. De eerste les van het eerste jaar aan de Rijksuniversiteit Groningen – collega Engels zal dit kunnen beamen – gaat altijd over de Staat, het recht en de vraag hoe de Grondwet daarin staat. Wij leren dan altijd dat de constitutie een breder begrip is dan de Grondwet. Onze Grondwet heeft een open karakter. Dat wil zeggen dat (niet per se alle) fundamentele van het Neder-

landse staatsrechtelijk bestel in de Grondwet zijn opgenomen en hoeven te worden opgenomen. Zo kennen we ongeschreven normen, zoals het vertrouwensbeginsel, het beginsel dat een kabinet aftreedt als de Tweede Kamer wordt ontbonden en het beginsel dat een Kamer niet twee keer naar aanleiding van hetzelfde conflict mag worden ontbonden. Deze ongeschreven regels zijn niet opgenomen in de Grondwet, noch elders in een wettelijke regeling neergelegd. Ze behoren echter wel degelijk tot onze constitutie. Weinigen zullen willen betwisten dat deze beginselen, normen, gewoonterechten en gebruiken gelden, ook al staan ze nergens zwart-op-wit opgetekend. Onze fractie voelt dan ook niet direct de onweerstaanbare drang, zoals bij collega Engels kennelijk wel aanwezig, om deze thans in onze Grondwet op te nemen. De heer Engels pleit in al zijn onnavolgbare eruditie en welsprekendheid eigenlijk voor herinvoering van het negentiende-eeuwse legisme. Hij wil alle belangrijke dingen opnemen in de Grondwet. Onze fractie is daar niet direct een voorstander van.

Naast de Grondwet, het ongeschreven gewoonterecht en het principiële recht bevatten ook internationale verdragen en al dan niet organieke wetten fundamentele regels die tot de basis van ons staatsbestel behoren. Ook daarvan vindt onze fractie het overbodig om deze expliciet in de Grondwet op te nemen. Deze regelingen zijn immers al geïncorporeerd in de Nederlandse rechtsorde. Dat geldt met name voor de internationale verdragen. Voor zover zij rechtstreeks werkende bepalingen bevatten, kan door eenieder die zich op ons grondgebied bevindt een beroep hierop worden gedaan. Opneming van deze rechten in de Grondwet breidt de rechten voor de burgers niet uit en levert slechts dubbel, dus onnodig, werk op.

Als men de Grondwet zou willen gebruiken om burgerschapsrechten te verduidelijken en/of om het burgerschap in het onderwijs beter gestalte te geven, dan zou dat naar het oordeel van onze fractie noodzaken tot een veel verdergaande, fundamentele herziening van de Grondwet. Mijn fractie zou er op zich geen bezwaar tegen hebben als daartoe ooit eens een staatscommissie zou worden benoemd. Daarvoor is echter een verandering nodig die veel meer doordacht zou moeten worden en op veel meer fronten zou moeten worden geëffectueerd dan de enkele voorstellen die de Staatscommissie Grondwet op dit punt op papier heeft gezet. Bovendien was de staatscommissie ook vaak verdeeld. Mijn fractie is vooralsnog geen voorstander van een dergelijke functieverandering van de Grondwet. Dat heeft niet onze eerste prioriteit. Een dergelijk project zou namelijk veel onderzoek, tijd en geld kosten. In dit tijdsgewricht heeft de regering waarlijk wel andere prioriteiten dan een fundamentele herziening van de Grondwet. Het kabinet heeft in zijn reactie op het rapport van de staatscommissie van 24 oktober 2011 laten blijken dat het evenmin een voorstander is van een dergelijke functieverandering van de Grondwet. Dit is nog weer door de huidige minister bevestigd in haar beantwoording van de vragen van de diverse fracties. Wij kunnen dit standpunt volledig billijken.

Daarmee is overigens niet gezegd dat het werk van de staatscommissie allemaal voor niets zou zijn geweest, zoals ik hier soms wel heb gehoord. Integendeel, zij heeft ervoor gezorgd dat het gedachtegoed over de functie en waarde van de Grondwet weer op scherp is gesteld, zo men wil bij de tijd is gebracht. Daarom alleen al heeft zij nuttig werk verricht, getuigt dit beleidsdebat hier. Bij toekomstige debatten over grondwetsherziening zal het rap-

port van de staatscommissie ongetwijfeld steeds weer worden betrokken. Wij vleien ons namelijk niet met de gedachte dat hier vandaag het laatste woord over zal zijn gezegd.

Een derde punt dat in het oog springt, is het feit dat de staatscommissie niet altijd tot unanieme aanbevelingen heeft kunnen komen. Dit is voor mijn fractie een belangrijk punt. Het fundamentele karakter van de Grondwet wordt in onze tijd algemeen aanvaard. Fundamenteel, maar niet volledig, en daar hoeft ook niet alles in te staan. De bijzondere wijzigingsprocedure maakt al duidelijk dat de Grondwet niet lichtvaardig kan en mag worden gewijzigd. Als binnen één college van deskundigen – zo mogen wij de staatscommissie toch wel noemen – geen overeenstemming bestaat omtrent de noodzaak tot wijziging van de diverse artikelen en al helemaal niet omtrent de precieze formulering van eventuele wijzigingsvoorstellen die zij wel wenselijk acht, dan is dat voor mijn fractie op zichzelf al voldoende reden om voorzichtig te zijn met het doen van wijzigingsvoorstellen.

De staatscommissie heeft ook wel unaniem een aantal voorstellen gedaan. Maar zij voegen niet alle altijd iets toe aan bestaande rechten. Ik zal deze kort bespreken, daarbij met name ingaan op de algemene bepaling, omdat het ook hier in het debat een belangrijk deel is. De staatscommissie stelt voor in de Grondwet een algemene bepaling op te nemen die luidt: "1. Nederland is een democratische rechtsstaat. 2. De overheid eerbiedigt en waarborgt de menselijke waardigheid, de grondrechten en de fundamentele rechtsbeginselen. 3. Openbaar gezag wordt alleen uitgeoefend krachtens de Grondwet en de wet."

Het eerste lid stelt een norm, maar verzuimt te definiëren wat precies onder een "democratische rechtsstaat" moet worden verstaan. Het begrip "rechtsstaat", heb ik jaar en dag uitgelegd aan onze studenten, omvat drie onderdelen: onderscheiding der machten, alle overheidsgezag moet berusten op Grondwet, wet of ongeschreven rechtsnormen, en grondrechten ten behoeve van minderheden behoren te worden gewaarborgd en geëerbiedigd. De Staat hoort daar dus terug te treden. Zo gelezen is die algemene bepaling een dubbelop-bepaling. Je zou zeggen dat de eerbiediging en waarborging van de menselijke waardigheid en de grondrechten een toevoeging zou zijn, maar dat zit bij mij – en niet alleen bij mij – vervat in het begrip "rechtsstaat". In de in lid 3 neergelegde rule of law ontbreekt nog wat, namelijk de ongeschreven rechtsregels, maar ook die zitten al in het begrip "rechtsstaat" vervat.

Opneming van de voorgestelde algemene bepaling zal, zo vrees onze fractie, slechts tot nieuwe interpretatieproblemen aanleiding kunnen geven, in plaats van meer helderheid verschaffen. Ik wijs nog even op de twee begrippen die in respectievelijk lid 2 en lid 3 worden gehanteerd. Lid 2 spreekt over "de overheid" die iets eerbiedigt, en lid 3 over "openbaar gezag". Is dat hetzelfde, is het iets anders? Daar gaan we al. Nederland is bovendien reeds een democratische rechtsstaat, ook al staat dat niet met zoveel woorden in onze Grondwet geformuleerd, zoals ook het vertrouwensbeginsel geldt, ook al is het nergens opgenomen. Invoering van een algemene bepaling voegt wat ons betreft dus niets toe aan het huidige staatsbestel, noch aan de rechten der burgers of aan de plichten van de staat. Zij kan slechts leiden tot verwarring en interpretatieproblemen. Het zal dan ook niet verbazen dat mijn fractie geen voorstander is van deze algemene bepaling,

## Lokin-Sassen

en zeker niet van de door de staatscommissie voorgestelde formulering daarvan.

Mijn fractie houdt er in het algemeen niet van om onnodig werk te verrichten: verandering van de Grondwet is prima, maar dan moet er ook echt iets nieuws tot stand komen: of er moeten nieuwe rechten of plichten worden vastgelegd, of wijzigingen in het staatsbestel worden aangebracht, of verouderde teksten moeten aangepast worden aan de nieuwe vindingen van deze tijd, maar het lijkt ons weinig zinvol om een – daarenboven nog eens onvolledige – catalogus van grondrechten op te nemen, zoals het recht op leven en de beperkingsystematiek, die al reeds gelden, en om normen en feiten, de internationale rechtsorde en Europese rechtsorde – alsof die niet internationaal zou zijn – in de Grondwet te verankeren, zonder dat de burger daarmee ook maar één millimeter méér rechten krijgt toebedeeld.

**De heer Vliegenthart (SP):**

Ik luister met interesse naar het betoog van de collega van het CDA. Ik heb in de voorbereiding van dit debat ook nog eens het debat uit 2008 tot me genomen, waar onder anderen collega Van Raak sprak, waarop ik in mijn eigen inleiding ben ingegaan. Maar ook sprak daar uw partijgenoot Schinkelshoek, die toch echt een ander geluid liet horen als het ging om de instelling van de staatscommissie en wat we daarvan mochten verwachten. Hij had een lijstje van dingen die hij graag zou willen opnemen, variërend van de Friese taal tot het recht op leven. Begrijp ik nu dat het CDA daarvan afstand heeft genomen en nu zegt: mwaw, laat maar?

**Mevrouw Lokin-Sassen (CDA):**

Nee, dat is niet goed begrepen. Als u even zou hebben gewacht, had u gehoord dat ik gezegd zou hebben dat juist deze rechten al zijn verankerd in internationale verdragen. Dat zijn rechtstreeks werkende bepalingen, waar iedereen die zich op ons grondgebied bevindt een beroep op kan doen. Opnemings in de Grondwet daarop is alleen maar een verdubbeling, en onnodig werk. Het geeft namelijk geen nieuwe rechten. Waarom zouden we dat doen?

**De heer Vliegenthart (SP):**

Ik wil de intellectuele capaciteiten van de heer Schinkelshoek niet overschatten, maar ik denk dat hij dat ook allemaal wel wist toen hij in 2008 zijn pleidooi hield. Er zit dus wel degelijk wat licht tussen wat u vandaag zegt, en datgene wat uw partij in 2008 zei. Kunt u daar wat op reflecteren? Hoe kan het dat er in 2008 een warm pleitbezorger stond en nu iemand die zegt: doe maar niet?

**Mevrouw Lokin-Sassen (CDA):**

Ik zal niet gemakkelijk de capaciteiten van de heer Schinkelshoek onderschatten. Ik neem aan dat dat debat gevoerd is met betrekking tot de totstandkoming van de staatscommissie en de opdracht daartoe. Dat lijkt me allemaal prima. Daar is helemaal niets mis mee. Maar het standpunt van onze fractie nu is dat we geen voorstanders zijn van het doen van onnodig dubbel werk, gelet ook op het huidige tijdsgewricht. We hebben wel wat beters te doen.

**De heer Engels (D66):**

Ik hoor u zeggen: de voorgestelde formulering van de algemene bepaling roept vragen op. Verder hebt u geen be-

hoefte daaraan. Stel dat het mogelijk zou zijn om te komen tot de formulering van een algemene bepaling in de richting van de democratische rechtsstaat, die naadloos, of in grote mate zou aansluiten bij wat u de studenten onderwijst in het eerste jaar. Ik doe dat iets anders, zij het wel vergelijkbaar. Is dan denkbaar dat de CDA-fractie ook onder die omstandigheid tegen het opnemen van een algemene bepaling zou blijven, ook al zou ze adequaat zijn, en aansluiten bij wat in het algemeen wordt gevonden?

**Mevrouw Lokin-Sassen (CDA):**

Het standpunt van onze fractie is dat, wanneer wij naar een fundamentele wijziging in functie en waarde van de Grondwet toe willen, wij daarvoor eigenlijk een heel nieuwe staatscommissie in het leven zouden moeten roepen, die dat dan ook goed aanpakt. In dat kader zouden wij zaken kunnen heroverwegen, maar hier worden deelwijzigingen onvolledig en naar onze smaak, met alle respect, gedeeltelijk ook inadequaet voorgesteld. Een van de waarschijnlijke redenen waarom de staatscommissie zo verdeeld heeft gereageerd op de precieze formuleringen is dat je daarvoor een alomvattend idee moet hebben over de Grondwet, als je die wilt herzien, zodat ze echt kan worden gebruikt door de burgers en voor de stabilisering van de burgerzin.

**De heer Kuiper (ChristenUnie):**

Maar deze hele discussie gaat toch over de positie en de functie van de Grondwet? U sprak net over weer een nieuwe staatscommissie; ik word er nu al moe van. U positioneert zich in dit debat alsof het alleen maar gaat om rechten die nog zouden moeten worden geformuleerd binnen de context van een staatkundig document. Maar het gaat toch ook om die functie? Ik wil er ook aan herinneren dat collega's van u zich in het verleden nogal royaal hebben uitgelaten over het belang van een preambule boven de Grondwet, juist vanwege die functie.

**Mevrouw Lokin-Sassen (CDA):**

De preambule is een ander verhaal. De heer Kuiper zei het zelf al: die preambule geldt niet als Grondwet, maar is een soort verklaring. Dat is een ander verhaal. De algemene bepaling wordt hier echter als een onderdeel van de Grondwet gepresenteerd. Daarvan zijn wij niet direct een voorstander, omdat dat niet nodig is. Dan zou ik, bij wijze van spreken, nog eerder bijvoorbeeld het vertrouwensbeginsel in de Grondwet willen opnemen. Dat hoeft voor mij echter ook niet, want dat beginsel geldt toch al. Door niemand, ook niet door de heer Sörensen, wordt ontkend dat Nederland een rechtsstaat is. Over het begrip "democratie" kun je van mening verschillen, maar de CDA-fractie is ervan overtuigd dat Nederland een democratische rechtsstaat is. Hier kan alles worden gezegd en besproken en hier moeten alle vragen worden beantwoord. Wat ons betreft functioneert het dus allemaal prima. Daarvoor hebben we helemaal geen algemene bepaling nodig.

**De heer Kuiper (ChristenUnie):**

Ik proef nu dus wel dat mevrouw Lokin-Sassen meer voor een verklarende preambule voelt.

**Mevrouw Lokin-Sassen (CDA):**

Ja, dat zou opnieuw helemaal heroverwogen kunnen worden.



## Lokin-Sassen

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):  
Dat is al overwogen in het document van de staatscommissie.

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA):  
We praten nu toch over het rapport van de staatscommissie? De staatscommissie heeft die preambule afgewezen.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):  
U was ervoor!

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA):  
Ik wil niet zeggen dat ik ervoor ben. Ik heb er niet over nagedacht. Het is echter een ander verhaal. We hebben hier te maken met een algemene bepaling als onderdeel van de Grondwet. Wij voelen daar niet voor, omdat dit alleen maar aanleiding tot interpretatieproblemen zal geven. Bovendien is de formulering naar mijn smaak onjuist, juridisch niet juist. Het spijt me.

De **voorzitter**:  
Gaat u verder met uw betoeg.

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA):  
Met wat ik zojuist heb gezegd, vervalt voor mijn fractie de noodzaak tot wijziging met betrekking tot de meeste voorstellen die de staatscommissie – ik benadruk het nog maar eens: in het algemeen niet unaniem – heeft gedaan. Ook als de staatscommissie niet verdeeld zou zijn, was naar het oordeel van mijn fractie een wijziging niet noodzakelijk, omdat die niets toevoegt aan de rechten en plichten.

Mijn fractie wil echter een uitzondering maken voor drie onderdelen. Het eerste punt betreft artikel 13 van de Grondwet. Dit artikel is inderdaad verouderd. Hiermee wordt geen of onvoldoende bescherming geboden aan nieuwe communicatiemiddelen in het digitale tijdperk. De voorgestelde formuleringen, noch van de meerderheid noch van de minderheid van de staatscommissie, kunnen ons echter bekoren. Mijn fractie stelt dan ook voor om artikel 13 bij de tijd te formuleren en daarbij te kijken naar de voorstellen van de commissie Grondrechten in het digitale tijdperk, beter bekend als de commissie-Franken. Deze commissie heeft in 2000 een unaniem voorstel tot formulering gedaan, met instemming van de vorige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, die toen lid was van die commissie.

Het tweede punt is dat de staatscommissie voorstander is van opneming in de Grondwet van een algemeen recht op een eerlijk proces en van het recht op toegang tot de rechter. Collega Holdijk heeft daar al op gewezen. Wij kunnen ons met dat standpunt verenigen. De staatscommissie is echter niet unaniem over de formulering van een dergelijk algemeen recht en evenmin over waar in de Grondwet dit recht zou moeten worden opgenomen. In het licht van de opkomst van de bestuurlijke boetes, de afdoening van bepaalde overtredingen door het Openbaar Ministerie en de voorstellen tot kostendekkende griffierechten, alsmede de op handen zijnde reorganisatie van de gerechtelijke kaart, lijkt het ons zinvol om deze rechten ook vol in onze Grondwet te verankeren. Dat is geen verdubbeling van de rechten uit de internationale regelingen. Het in artikel 17 van de Grondwet opgenomen ius de non evocando garandeert een dergelijk algemeen recht immers niet, evenmin als artikel 6 van het EVRM, want dat geeft de garantie alleen voor het burgerlijk recht

en het strafrecht, en artikel 47 van het EU-Handvest, dat wel een algemeen recht formuleert, maar alleen in EU-verband. Graag vernemen wij het standpunt hierover van de minister: is zij bereid om een algemeen recht op een eerlijk proces en op toegang tot de rechter in de Grondwet op te nemen?

Het derde punt is slechts van redactionele aard, maar betreft ook echt een verbetering. De woorden "eenieder (...)" verbinden" en "eenieder verbindende" in de artikelen 93 en 94 van de Grondwet zouden volgens mijn fractie inderdaad beter vervangen kunnen worden door "rechtstreeks (...) werken" respectievelijk "rechtstreeks werkende". De facto worden de formuleringen weliswaar al zo geïnterpreteerd, maar taalkundig is de nieuwe door de staatscommissie voorgestelde wijziging beslist een verbetering. "Onzuiverheid van taal verraadt onzuiverheid van denken", zei mijn leermeester. Ik wil niet zover gaan, maar als dit in één moeite door verbeterd kan worden, zijn wij daarvoor.

Onze fractie hecht aan de Grondwet. Laten wij daar zuinig op zijn. In haar soberheid is en blijft de Grondwet de verankering van het ontstaan van Nederland als een zelfstandige, gedecentraliseerde eenheidsstaat en van de ontwikkeling en ontplooiing daarvan, van nachtwakersstaat tot de democratische en sociale rechtsstaat die Nederland thans is, in de vorm van een constitutionele monarchie, die – zoals Thorbecke het formuleerde op een manier die niets heeft ingeboet aan actualiteit – "de meest of rijkst georganiseerde aller tot dusver bekende staatsvormen [is]; die de grootste mate van vrijheid verdraagt; zonder haar wezenlijk karakter te verliezen, voor velerlei verscheidenheid van ontwikkeling van maatschappij, politieke geest en regering zoowel, als gestadigen vooruitgang, vatbaar; het gelukkigst zamenstel om de harmonie van algemeene en bijzondere belangen te vinden. Geen ander staatswezen bezit zooveel elasticiteit, noch in die mate de middelen om, bij strijd of stoornis, regering en vrijheid in hare juiste werking te herstellen". Dit is na te lezen in de Narede.

Graag verneemt mijn fractie van de minister of zij bereid is om de artikelen 13, 17, 93 en 94 van de Grondwet te wijzigen in de door onze fractie voorgestelde zin.

□

De heer **Swagerman** (VVD):  
Mijnheer de voorzitter. Met veel belangstelling heeft mijn fractie kennisgenomen van het advies van de staatscommissie over de noodzaak om de Grondwet op onderdelen te wijzigen en van de kabinetsreactie daarop. Het mooie van ons in de Grondwet besloten liggende stelsel is dat dit daarmee tevens de reactie van deze minister is. Ook mijn fractie heet haar van harte welkom in ons midden.

De Grondwet is niet zomaar een wet. Zij vormt het fundament van onze staatsinrichting en bevat de pijlers van onze democratie en rechtstaat. Zij is bepalend voor de bescherming van grondrechten van individuele burgers. Zij is richtinggevend voor het draagvlak voor overheidsop treden bij die individuele burgers. De Grondwet moet dan ook een stevig fundament zijn. Zij moet tegen een stootje kunnen en dus de tand des tijds kunnen doorstaan. Het is dan ook goed dat bij tijd en wijle het debat wordt gevoerd over de vraag of en op welke punten de Grondwet aan herziening toe is en dat, als dat zo is, vervolgens concrete voorstellen voor aanpassing worden gedaan.

## Swagerman

Het advies van de Staatscommissie Grondwet is niet zozeer een gezamenlijk gedragen advies van een staatscommissie, maar veel meer een verzameling opvattingen en antwoorden van individuele commissieleden op vragen die door de vorige regering waren gesteld. Dan weer wordt de opvatting van de meerderheid van de commissie weergegeven, dan weer de opvatting van een enkel lid en een enkele keer treft men een unaniem – door de gehele commissie gedragen – aanbeveling aan.

Net als het kabinet is mijn fractie van mening dat het advies van de staatscommissie een belangrijke bijdrage levert aan discussies en ontwikkelingen die – in de woorden van het kabinet – de voortdurende en noodzakelijke legitimiteit van het constitutioneel bestel dragen. Het advies van de staatscommissie is echter niet zo stevig en overtuigend dat dit mijn fractie aanleiding geeft om mee te gaan met de voorstellen van de commissie om de Grondwet te herzien, afgezien van enkele onderdelen. Evenmin ziet mijn fractie reden om over te gaan tot wijziging van de Grondwet. Opvallend is dat de staatscommissie ook zelf schrijft dat er volgens haar geen noodzaak is tot wijziging van de Grondwet, maar dat het van belang is dat deze bij de tijd wordt gehouden.

De onderdelen van het advies waarin mijn fractie wel zou willen meegaan, betreffen de aanpassing van de grondrechten – ik zeg het heel expliciet – aan het digitale tijdperk. Ik concentreer mij hierna dan ook op de bespreking van de adviezen die betrekking hebben op aanpassing van die grondrechten, meer precies op de adviezen die betrekking hebben op aanpassing van artikel 7 en artikel 13 van de Grondwet: de vrijheid van meningsuiting en het briefgeheim.

Al vele jaren wordt gediscussieerd over de wenselijkheid grondrechten aan te passen aan de moderne tijd. Omwille van de tijd sla ik de historische procesloop even over. Vastgesteld kan worden dat het lang heeft geduurd. De leden van de VVD-fractie zijn dan ook verheugd dat het kabinet zijn voornemen heeft uitgesproken om in ieder geval een wetsvoorstel voor te bereiden om artikel 13, het briefgeheim, te wijzigen. Zij heeft nog wel een aantal vragen. Over het voorstel tot aanpassing van artikel 7, het recht op vrijheid van meningsuiting, kom ik later te spreken.

Ik kom nu op het briefgeheim. De meerderheid van de staatscommissie stelt een aanpassing van artikel 13 voor gericht op bescherming van vertrouwelijke communicatie, ongeacht het middel van deze communicatie. Of deze communicatie nu plaatsvindt via een brief, telefoon, e-mail, Facebook, Hyves of Twitter doet er niet toe. Dit is een mooi begin. Het recht op vertrouwelijke communicatie echter, is minder duidelijk dan het klassieke briefgeheim. Waarom? Met het klassieke briefgeheim begreep eenieder dat het zowel de vertrouwelijkheid van de communicatie betrof als de vertrouwelijke communicatie zelf. Met het voorgestelde moderne briefgeheim is het niet duidelijk of de vertrouwelijkheid slaat op zowel de wijze van communiceren als op de inhoud van de communicatie. Kan de regering garanderen dat met het nog te introduceren nieuwe artikel 13 het bestaande beschermingsniveau wordt uitgebreid tot nieuwe communicatietechnieken? Betreft het nieuwe artikel 13 zowel de vertrouwelijke communicatie als de vertrouwelijkheid van de communicatie en wordt dus aan het bestaande beschermingsniveau geen afbreuk gedaan?

In het voorstel van de eerder genoemde commissie-Franken was verder een notificatieplicht opgenomen.

Deze notificatieplicht hield in dat eenieder van wie dit recht wordt beperkt van die beperking zo spoedig mogelijk in kennis wordt gesteld. Dit bevordert de transparantie van overheidsop treden en volgt bovendien uit de eis van artikel 13 van het EVRM dat iedereen daadwerkelijk moet kunnen opkomen tegen een schending van zijn rechten. Kan de regering aangeven of zij voornemens is de notificatieplicht in het nog te introduceren nieuwe artikel 13 op te nemen en, zo nee, wil zij dat alsnog doen?

Waar kan de burger overigens terecht in het geval zijn grondrecht op vertrouwelijke communicatie wordt geschonden? Voor het recht op privacybescherming kan hij terecht bij het College bescherming persoonsgegevens, bij gemeentelijke ombudsmannen en bij privacyfunctionarissen. In het geval van vermeende discriminatie kan hij terecht bij het vroegere College Gelijke Behandeling, dat nu is opgegaan in het nationale mensenrechteninstituut. Welke rechtsbescherming wordt een burger geboden als de vertrouwelijkheid van zijn communicatie wordt geschonden, als de overheid ten onrechte zijn e-mailverkeer onderschept, daarvan kennisneemt en er eventueel ook rechtsgevolgen aan verbindt?

Tijdens het debat over het nationale mensenrechteninstituut dat we nog niet zo lang geleden voerden, kwamen de horizontale en verticale werking van grondrechten aan de orde. Kamer en minister werden het niet eens over welke grondrechten wanneer horizontale werking toekomt. Dat is niet zo gek, want ook onder rechtsgeleerden is daar lang niet altijd overeenstemming over. Het zou volgens mijn fractie wenselijk zijn dat ook het recht op vertrouwelijke communicatie horizontale werking toekomt. Het recht op vertrouwelijke communicatie als zodanig dient immers ook te kunnen worden ingeroepen tegen anderen dan de overheid, waarbij de VVD-fractie uitdrukkelijk opmerkt dat de horizontale werking niet alleen betrekking dient te hebben op de vertrouwelijkheid van communicatie, maar ook op vertrouwelijke communicatie zelf. Kan de regering toezeggen dat deze noties bij de voorbereiding van het wetsvoorstel worden meegenomen en verwerkt?

Ik kom dan op artikel 7, de vrijheid van meningsuiting. De staatscommissie adviseert dit artikel aan te passen, maar dit advies neemt de regering niet over. Het verbod van voorafgaand verlof om gedachten of gevoelens te openbaren in het huidige lid 1 van het huidige artikel 7 is beperkt tot de drukpers. Dat is werkelijk niet meer van deze tijd. Aanpassing lijkt dan ook op zijn plaats. Het kabinet ziet echter weinig meerwaarde in de door de staatscommissie voorgestelde wijziging van artikel 7 ten opzichte van de huidige formulering van de grondwetsbepalingen en de verdragsrechten. Volgens het kabinet kent het huidige artikel voldoende open begrippen waarmee zowel de wetgever als de rechter afdoende uit de voeten kan om de vrijheid van meningsuiting te kunnen beschermen.

Ook wijst het kabinet op de bekende verspreidingsjurisprudentie, die grotendeels naar analogie wordt toegepast op andere uitingsmiddelen dan de drukpers, en die algemeen is aanvaard in de rechtspraktijk. De verspreidingsjurisprudentie is mooi, maar niet afdoende op het moment dat niet alleen het recht op openbaren en verspreiden van gedachten of gevoelens onder de vrijheid van meningsuiting worden geschaard, maar ook het recht op ontvangen van gedachten of gevoelens. Dan kan de rechtspraktijk met die verspreidingsjurisprudentie niet langer uit de voeten.

## Swagerman

Het kabinet stelt daarnaast dat de wetgever en de rechter kunnen aanknopen bij internationale jurisprudentie. Artikel 10 van het EVRM en artikel 11 van het EU-Handvest voor de grondrechten zijn techniekneutraal geformuleerd. Het verbod van voorafgaand verlof is echter in de Nederlandse Grondwet absoluut geformuleerd, terwijl in genoemde internationale verdragen daarop een nuanceering is opgenomen. Onder omstandigheden wordt wel een voorafgaande beperking toegelaten. Onder deze verdragen is censuur dus eerder een relatief begrip, namelijk ingeval van ongerechtvaardigde voorafgaande beperking en niet van voorafgaande beperking op zich, zoals wij die naar Nederlands recht kennen. Het zoeken naar aanknopingspunten bij internationale jurisprudentie zal dan een afbreuk doen aan het bestaande beschermingsniveau.

Afgezien hiervan, is het verder nog problematisch dat voor het openbaren van drukpersuitingen voorafgaand verlof verboden is, maar dat voor het openbaren van uitingen door middel van andere middelen dan de drukpers wel een vergunningstelsel mogelijk is, met criteria die niet met de inhoud te maken hebben. Valt het aanbieden van informatie op een portal via het internet onder lid 1 of lid 3 van artikel 7? Valt het onder de drukpersuitingen en geldt een absoluut verbod van censuur of valt het onder de andere middelen en kan een vergunningvereiste worden gesteld? Dat maakt wel wat uit.

De VVD-fractie is – ik nam daar net al een voorschot op – gecharmeerd van lid 2 van het nieuwe door de staatscommissie voorgestelde artikel 7. Daarin wordt de vrijheid tot het ontvangen van informatie geregeld. Waar in het ene land, voor zover dat nog relevant is in het elektronische tijdperk, de vrijheid om gedachten of gevoelens te openbaren wordt gerespecteerd, kan in het andere land de vrijheid ontbreken om deze informatie te ontvangen. Nu is Nederland gelukkig op geen enkele wijze te vergelijken met een land als Egypte, maar de Arabische lente die in Egypte begon, had nooit kunnen ontstaan als de duizenden burgers die massaal het Tahirplein hebben bezet, verstoken waren gebleven van informatie. Het is goed om het ontvangen van informatie te onderscheiden van het openbaren of verstrekken, zoals voorgesteld door de staatscommissie.

De VVD-fractie is van mening dat de mogelijkheid om zich goed te kunnen laten informeren een basisvoorwaarde vormt voor een democratische samenleving en voor de ontplooiing van de mens. Uitingsvrijheid en ontvangstvrijheid zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Zonder ontvangst van denkbeelden of andere informatie, kan er in wezen geen sprake zijn van een communicatie of meningsuiting. Ik verzoek de regering nog eens te heroverwegen om ook artikel 7 zodanig aan te passen dat ook de vrijheid tot het ontvangen van informatie wordt begrepen.

Mijn fractie deelt het standpunt van het kabinet dat er geen dringende politieke en maatschappelijke ontwikkelingen zijn die nopen tot aanpassing van de Grondwet, anders dan de aanpassing van enkele grondrechten aan de moderne tijd. Ik heb ze genoemd. Mijn fractie is er positief over gestemd dat in ieder geval artikel 13 wordt aangepast, zeker als de door mijn fractie aangegeven noties in het daartoe te formuleren wetsvoorstel worden verwerkt. Zij verzoekt de regering te bevestigen dat die noties daarin inderdaad worden opgenomen.

De leden van mijn fractie waren werkelijk verheugd geweest als ook de formulering van artikel 7 zou worden afgestoft. Als ook de vrijheid van meningsuiting technolo-

gieneutraal zou worden geherformuleerd en de vrijheid tot ontvangst van informatie expliciet in de Grondwet zou worden opgenomen.

De leden van de VVD-fractie sporen de regering dan ook aan om niet alleen het briefgeheim technologie-neutraal te formuleren, maar ook de aanpassing van de vrijheid van meningsuiting ter hand te nemen. Zij zien de reactie van de regering met belangstelling tegemoet.

De beraadslaging wordt geschorst.

### De voorzitter:

Ik schors de vergadering voor de lunchpauze, zodat zowel de minister als de leden die hier deze termijn hebben bijgewoond kunnen opwarmen. Dat is ook wel nodig. Dit geeft de minister, die ook over andere onderwerpen gaat dan over de Grondwet, gelijk een indicatie dat er hier klimatologisch nog wel iets moet worden gedaan in dit gebouw. Daarover komen wij misschien later nog te spreken.

Ik meld maar direct dat wij om 17.00 uur even met het debat zullen moeten stoppen omdat wij noodgedwongen dan ruimte moeten maken voor een deskundigendebat dat hier is gepland, waarvoor mensen van buiten komen die echt aan een tijdsblok gebonden zijn. Daarna gaan wij weer verder met dit debat.

De vergadering wordt van 15.20 uur tot 16.15 uur geschorst.