

Vergaderjaar 2016–2017

34 516

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 27 december 2016

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties die in het verslag aan het woord zijn. Ik ben de leden van de verschillende fracties erkentelijk voor hun inbreng. De leden van de fractie van de VVD merken op dat ook voor hen de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten, in het bijzonder de klassieke grondrechten, de basis van de Nederlandse staat zijn. Deze leden geven aan dat alles er aan moet worden gedaan om dat zo te houden. De leden van de fractie van de PvdA onderstrepen dat het opnemen van een algemene bepaling niet overbodig is en het sobere karakter van de Grondwet niet in de weg staat. De algemene bepaling geeft de drie kernbeginselen kort maar krachtig weer en moet geen symbolische verklaring zijn, aldus deze leden. Ik ben verheugd dat deze leden hun steun willen verlenen aan het voorstel. De leden van de CDA-fractie zijn er niet van overtuigd dat een algemene bepaling zoals is voorgesteld een zinvolle toevoeging is aan de Grondwet. Deze leden geven aan te hechten aan een sobere Grondwet, waarin alleen concrete, bindende rechtsregels zijn opgenomen. Het is verheugend dat de leden van de fractie van de ChristenUnie met belangstelling hebben kennisgenomen van het voornemen en menen dat dit een waardevolle toevoeging kan zijn aan onze Grondwet. Deze leden constateren dat dit wetsvoorstel een nieuwe stap is in het voortdurende debat over verdere aankleding en versterking van de Grondwet en vragen de regering naar haar visie op de verdere ontwikkeling van de Grondwet. In antwoord op deze vraag breng ik deze leden graag onder de aandacht het gegeven dat momenteel vijf regeringsvoorstellen en negen initiatiefvoorstellen aanhangig zijn bij de Staten-Generaal. Drie van de vijf regeringsvoorstellen vloeien voort uit het rapport van de staatscommissie Grondwet 2010 en het kabinetsstandpunt daarop of uit de nadien gevoerde debatten en in dat kader uitgebrachte en aanvaarde moties. Het gaat dan om het voorstel tot wijziging van het brief-, telefoon- en telegraafgeheim (Kamerstukken II 2013/14, 33 989), om onderhavig voorstel, alsmede om het gelijktijdig met onderhavig voorstel aan de Tweede Kamer aangeboden voorstel tot opneming in de Grondwet

van het recht op een eerlijk proces voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter (Kamerstukken II 2015/16, 34 517). Van regeringszijde worden thans geen (nieuwe) voorstellen tot herziening van de Grondwet voorbereid. De resterende vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie of de regering ook het rapport van de Staatscommissie Grondwet uit 2010 heeft betrokken bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel en zo ja op welke wijze, zal ik hierna in paragraaf 3 beantwoorden in antwoord op vragen van de leden van de fractie van D66.

Naast de genoemde fracties zijn in het verslag de leden van de fracties van de SP en de SGP aan het woord. Alle genoemde fracties maken opmerkingen en stellen vragen over het wetsvoorstel die hieronder, mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, en de Minister van Veiligheid en Justitie, worden beantwoord.

2. Over het toevoegen van een algemene bepaling

De leden van de fractie van de VVD vragen de regering nader in te gaan op de meerwaarde van de voorgestelde bepaling, nu de beginselen democratie, rechtsstaat en grondrechten reeds leidend zijn in de Nederlandse Grondwet. Met deze leden moet worden onderkend dat de genoemde beginselen leidend zijn althans hun verankering hebben in de Grondwet. Dit is echter slechts impliciet en gedeeltelijk het geval. De beginselen rechtsstaat en democratie komen als zodanig niet voor in de Grondwet en de kenmerken of deelbeginselen van beide zijn slechts gedeeltelijk en verspreid in de Grondwet terug te vinden. Het voorstel beoogt beide beginselen, tezamen met de grondrechten, te expliciteren in de Grondwet. Daarmee wordt hun normativiteit benadrukt en wordt invulling gegeven aan het uitgangspunt dat de Grondwet, als primair juridisch-staatkundig basisdocument van het staatsbestel, de essentialia daarvan dient uit te drukken (vgl. Kamerstukken 2011/12, 31 570 B (motie-Engels c.s.) en Kamerstukken II 2011/12, 31 570, nr. 20, (kabinetsreactie op het rapport van de staatscommissie Grondwet)). Daarbij zij opgemerkt dat de term grondrechten weliswaar reeds is vermeld in het opschrift van hoofdstuk 1 van de Grondwet, en onderdeel uitmaakt van het concept rechtsstaat, maar de term toch afzonderlijke vermelding verdient. Daarmee wordt aangesloten bij de internationaal gangbare situatie waarin de drie beginselen eveneens veelal naast elkaar worden vermeld en worden onnodige misverstanden vermeden. Tot slot expliciteert de algemene bepaling de waarborgfunctie van de Grondwet als zodanig en in het bijzonder in relatie tot genoemde beginselen. De verbinding van de explicitering van genoemde drie beginselen aan de explicitering van de waarborgfunctie van de Grondwet geeft deze algemene bepaling haar functie en meerwaarde boven de huidige situatie. Beoogd gevolg daarvan is dat de inhoud van de Grondwet en daarmee ons (staatkundig) rechtsbestel in overeenstemming is met de algemeen aanvaarde rechtsbeginselen die ten grondslag liggen aan ons constitutioneel rechtsbestel, zonder uit het oog te verliezen dat zij daarin op verschillende wijzen hun uitwerking kunnen vinden. Daarbij geldt, mede in antwoord op een daarnaar gestelde vraag van de leden van de VVD-fractie, dat de juridische status van de algemene bepaling binnen de huidige Grondwet gelijk is aan die van de andere bepalingen in de Grondwet. Aldus zal herziening ervan moeten plaatsvinden in overeenstemming met artikel 137 van de Grondwet, aan welke procedure zij tegelijkertijd in belangrijke mate haar status van hoger recht ontleent.

Voorts vragen de leden van de fractie van de VVD naar het verschil tussen een «algemene bepaling», zoals voorgesteld, en een «preambule» voorafgaand aan artikel 1 van de Grondwet, en waarom niet is gekozen

voor een preambule, waarin de algemene basisprincipes en de uitgangspunten voor de Grondwet staan.

Een belangrijk verschil tussen een algemene bepaling en een preambule is gelegen in het verschil in juridische bindendheid ervan: een algemene bepaling is juridisch bindend, een preambule niet. Dit verschil heeft gevolg voor de mogelijke inhoud van dergelijke bepalingen. Zo leent een algemene bepaling, anders dan een preambule, zich niet of minder voor een declaratoire en evocatieve inhoud. De keuze voor een algemene bepaling is gelegen in dit onderscheid. Daarnaast is relevant dat in de motie-Engels c.s., die ten grondslag ligt aan het voorstel, de regering is gevraagd om een voorstel te doen voor een algemene bepaling. Dit verzoek is gedaan in het licht van het voorstel van de staatscommissie Grondwet voor een algemene bepaling, waar dan ook naar is verwezen in genoemde motie.

De leden van de VVD-fractie geven aan kennis te hebben genomen van de suggestie van de Staatscommissie Grondwet (2010), te weten «Nederland is een democratische rechtsstaat». Waarom zou deze suggestie niet voldoen, aldus deze leden.

Democratie en rechtsstaat zijn naar hun aard en functie van elkaar te onderscheiden beginselen met een eigen, zelfstandige betekenis. Daar komt bij dat de formulering zoals voorgesteld door de staatscommissie de expliciete vermelding van de grondrechten en de waarborgfunctie van de Grondwet ontbeert; elementen die de regering juist wenst te benadrukken, zoals hiervoor nader is toegelicht.

Verder vragen de leden van de VVD-fractie aandacht voor de «weerbare democratie». Zij vragen in hoeverre de algemene bepaling een bijdrage levert aan het voorkomen van langs legale weg bewerkstelligen van een niet-democratische staatsinrichting in Nederland?

Voorop staat dat de regering pal staat voor de democratie en rechtsstaat en de waarden die daaraan ten grondslag liggen. Zij beschermt en bevordert die waarden. Dat is uitgedragen bij verschillende gelegenheden, waaronder in het kader van het Nationaal Actieplan Mensenrechten (*Kamerstukken II 2013/14, 33 826, nr. 1*) en in onderhavig voorstel voor een algemene bepaling. Een niet-democratische staatsinrichting verhoudt zich niet met de inhoud van de algemene bepaling. Een eventuele poging tot invoering van een dergelijke staatsinrichting zal behalve een wijziging van de Grondwet op verschillende onderdelen, ook een wijziging of intrekking van de algemene bepaling met zich moeten brengen vanuit de motivering dat het daarin tot uitdrukking gebrachte beginsel van democratie niet wordt onderschreven. Naar mag worden aangenomen zal dat niet snel op een dergelijke expliciete wijze worden gedaan, en werpt de algemene bepaling in zoverre een drempel op voor vestiging van een niet-democratische staatsinrichting. Overigens zij gesteld dat het Nederlandse rechtstelsel op zichzelf voldoende waarborgen bevat om – als sluitstuk op het zelfreinigende vermogen van de democratie – omverwerping en afschaffing van de democratie te voorkomen. Er is geen ruimte voor groeperingen die de democratie misbruiken om deze omver te werpen en af te schaffen. Het kabinet en de bevoegde instanties, in het bijzonder de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en het openbaar ministerie, houden nauwlettend in de gaten of er voldoende aanleiding en grondslag is om, ten aanzien van groeperingen die de democratie terzijde willen schuiven, een bestaand instrument in te zetten. Bij voldoende aanwijzingen zal door de bevoegde instanties, zoals het openbaar ministerie, onverwijld en doeltreffend worden opgetreden tegen genoemde groeperingen die onze vrijheden en democratie bedreigen. Voor een nadere toelichting hierop verwijs ik de leden van de VVD-fractie graag naar de inhoud van de notitie antidemocratische groeperingen (*Kamerstukken II 2014/15, 29 279, nr. 226*) en de

daarop gevolgdde kabinetsreactie op het onderzoeksrapport naar het zogenoemde naderend gevaarcriterium.

Tot slot vragen deze leden in hoeverre het parlement als medewetgever wetsvoorstellen kan toetsen aan de voorgestelde algemene bepaling. Die mogelijkheid bestaat volop. Het parlement heeft als medewetgever immers mede tot taak om wetsvoorstellen te toetsen aan de Grondwet (vgl. kabinetsreactie op de motie Klein e.a., *Kamerstukken II* 2015/16, 34 300 VII, nr. 63). De algemene bepaling is daarvan niet uitgezonderd, indien zij eenmaal is opgenomen in de Grondwet en aldus kracht van wet heeft gekregen.

De leden van de PvdA-fractie geven aan dat zij de regering steunen in het «gemis» dat wordt ervaren van het ontbreken van de drie kernbeginselen in de Grondwet en dat de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten horen te zijn vastgelegd in de Grondwet. Zij vragen wat richting de burger het beoogde effect is van het lidwoord «de» in de formulering, wat precies het doel is van de gekozen formulering en of het huidige tijdsgewricht ook een rol speelt om de bepaling op te nemen.

Voor wat betreft het precieze doel van de formulering van de algemene bepaling wijs ik de leden van de fractie van de PvdA graag op mijn antwoord op de hiervoor vergelijkbare vragen van de leden van de fractie van de VVD. Kortweg is het doel van de algemene bepaling om de beginselen die ten grondslag liggen aan ons constitutioneel bestel te expliciteren en te waarborgen, in lijn met de institutionele en waarborgfunctie van de Grondwet. Voor wat betreft de formulering van de bepaling wijs ik eveneens graag op hetgeen hiervoor is weergegeven in antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie. Daaraan zij toegevoegd dat de lidwoorden voorafgaand aan de genoemde beginselen geen bijzondere betekenis hebben, richting de burger noch voor wat betreft de inhoud van de beginselen. Voor wat betreft de relatie van de lidwoorden met die inhoud, zij voorts verwezen naar paragraaf 4 van de toelichting. Het tijdbeeld speelt in zoverre een rol dat de motie die ten grondslag ligt aan onderhavig voorstel met een grote meerderheid is aangenomen in de Eerste Kamer.

De leden van de PvdA-fractie geven aan te veronderstellen dat de regering ook aan de inwoners van Nederland wil uitleggen waarom een algemene bepaling opgenomen wordt, of wellicht moet worden opgenomen. Deze leden vragen daarom hoe de regering de communicatie richting de burger over deze aanpassing van de Grondwet gaat invullen?

Na aanvaarding van het voorstel in de ministerraad om het ontwerp van het wetsvoorstel te versturen voor advies naar de Afdeling advisering van de Raad van State heeft het kabinet een algemeen persbericht uitgebracht. Communicatie zal echter pas daadwerkelijk gaan plaatsvinden indien voorzienbaar is dat de algemene bepaling in tweede lezing wordt aangenomen door de Staten-Generaal en vervolgens wordt bekrachtigd. Voorstelbaar is dat te zijner tijd op verschillende wijzen aandacht wordt besteed aan een dergelijke wijziging van de Grondwet waarmee een verankering plaatsvindt van de algemene beginselen die aan ons constitutioneel bestel ten grondslag liggen en die daarmee de pijlers vormen van onze samenleving, zoals de leden van de fractie van de PvdA terecht opmerken. Zo ver is het echter voorlopig nog niet. Daaraan voorafgaand is evenwel voorstelbaar dat, indien het voorstel in eerste lezing wordt aangenomen, aandacht wordt besteed aan de algemene bepaling in het kader van de verkiezingscampagnes voorafgaand aan een tweede lezing. Het doel van de herzieningsprocedure op grond van artikel 137 van de Grondwet is immers mede gelegen in de omstandigheid dat een voorstel voor grondwetswijziging mede de inzet vormt voor de verkiezingen voor de Tweede Kamer, ofschoon daaraan in de praktijk doorgaans weinig of geen gevolg meer wordt gegeven. Tot slot zal voor

op de kortere termijn nauwkeurig in de gaten worden gehouden bij welke bijzondere momenten en feestelijke bijeenkomsten, zoals genoemd door de leden van de fractie van de PvdA, aandacht wordt gevraagd voor het voorstel. Daarbij valt te denken aan de grondwetsdag en de feestelijkheden in het kader van de viering van 100 jaar algemeen (mannen)kiesrecht. Overigens is ook voorstelbaar dat bijvoorbeeld ProDemos/Huis voor de democratie en het College voor de Rechten van de mens op enig moment aandacht kan of zal vragen voor het voorstel.

De leden van de CDA-fractie vragen bij welke gelegenheden het kennelijk als een gemis wordt ervaren dat de Grondwet de drie kernbeginselen niet met zoveel woorden vastlegt.

Van een eenduidig gemis is niet daadwerkelijk sprake. Wel is het steeds meer gaan opvallen dat de kernbeginselen of essentialia die ten grondslag liggen aan ons staatsbestel zelf niet zijn opgenomen in de Grondwet, terwijl de Grondwet wel wordt geacht mede die functie te bieden. De motie-Engels c.s. geeft uitdrukking aan een dergelijk gemis, dat te meer manifest is indien de internationale bronnen in ogenschouw worden genomen.

Voorts stellen deze leden dat de voorgestelde algemene bepaling zodanig algemeen geformuleerd is, dat de toegevoegde waarde lijkt te ontbreken en stellen zij verschillende vragen over de toegevoegde waarde van de bepaling. Voor wat betreft de toegevoegde waarde wijs ik deze leden graag op de hiervoor weergegeven antwoorden op vragen van de leden van de fracties van VVD en de PvdA. Daaruit blijkt onder andere dat het gaat om meer dan slechts een globale inhoudsopgave, zoals deze leden de algemene bepaling vooralsnog lijken te beschouwen. Het voorstel beoogt de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten te versterken. Het voorstel is daartoe geen panacee, maar draagt daaraan bij door middel van de explicitering van de waarborgfunctie van de Grondwet in relatie tot genoemde beginselen. Daarentegen beoogt de voorgestelde algemene bepaling niet, daarnaar gevraagd door deze leden, een meer evocatief, inspirerend en declaratoir karakter te geven aan de Grondwet of haar maatschappelijke en educatieve functie te versterken. De Grondwet ontbeert een dergelijk karakter en de regering ziet geen reden dat karakter, voor zover aanwezig, te activeren (vgl. reactie op het rapport van de staatscommissie Grondwet, Kamerstukken II 2011/12, 31 570, nr. 20, blz. 5–6).

Zou dat anders zijn, dan zou een uitgewerkte preambule meer in de rede hebben gelegen. Daarvan is echter bewust afgezien, om redenen die hiervoor en in de toelichting en in het nader rapport zijn genoemd. Dat neemt niet weg dat ook van de korte en krachtige algemene bepaling enige evocatieve werking zal kunnen uitgaan.

Met de leden van de CDA-fractie ben ik van mening dat de Grondwet sober behoort te zijn en dat het opnemen van een nieuwe bepaling in de Grondwet alleen wenselijk is als die leidt tot een normatieve versterking van de Grondwet. Deze leden geven aan daarvan niet overtuigd te zijn in het geval van een algemene bepaling. Wat voegt de algemene bepaling toe aan de rechten van burgers of aan de plichten van de staat, zo vragen deze leden. Teneinde twijfel over de normatieve werking weg te nemen wijs ik deze leden graag op de hiervoor weergegeven antwoorden inzake de toegevoegde waarde van de algemene bepaling, alsmede naar subparagraaf 3.4. van de toelichting. Daaraan zij toegevoegd dat burgers geen rechten ontleen aan de algemene bepaling, aangezien deze geen subjectieve rechten bevat. Wel bevat de algemene bepaling de plicht voor de regering en Staten-Generaal gezamenlijk als (grond)wetgever om de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten te waarborgen. Hoewel deze plicht in vergaande mate reeds bestaat, mede op grond van het EU-recht en internationaal recht, is die plicht thans niet met zoveel woorden terug te vinden in de eigen Grondwet.

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

Het voorstel is in internetconsultatie gegeven en dat heeft 22 reacties opgeleverd. In de toelichting bij het wetsvoorstel is daarop ingegaan. Niet is voorzien geweest in een meer uitgebreide manier van interactieve digitale beraadslaging over het voorstel. Op zich zelf was dat niet ondenkbaar. Het fenomeen is in elk geval niet geheel nieuw. Zo is enkele jaren geleden in IJsland gepoogd via crowdsourcing een grondwetswijziging te bewerkstelligen. In Nederland is enige ervaring opgedaan in het kader van het Burgerforum Kiesstelsel en de Nationale Conventie en is er een initiatief geweest van de universiteit van Leiden (<http://law.leidenuniv.nl/nieuws/grondwet-wiki.html>). Voorts is bij het – in december 2015 verworpen – wetsvoorstel STROOM (Kamerstukken 34 199) gekozen voor een «interactief totstandkomingsproces». Deze ontwikkelingen heb ik echter nog onvoldoende rijp geacht om behulpzaam te laten zijn om toe te passen voor dit voorstel, dat overigens – anders dan voormelde voorbeelden – uit slechts één artikel bestaat. Ik sluit echter niet uit dat dat voor toekomstige uitgebreidere voorstellen anders kan zijn.

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

Dat is zeker overwogen. Een uitgebreidere variant zou kunnen bestaan uit de vermelding van bijvoorbeeld de denkbare verschillende deelelementen van de drie opgenomen beginselen. In dit verband wijs ik ook op de notitie die ik per brief van 17 februari 2014 heb gestuurd aan de Eerste Kamer, met daarin verschillende varianten van een mogelijke algemene bepaling (Kamerstukken I 2013/14, 31 570, I Herdruk). De regering heeft er echter uiteindelijk voor gekozen om geen uitgebreidere variant op te nemen. Zij acht daarmee een optimale balans gerealiseerd tussen enerzijds het verstevigen van de institutionele, organisatorische en waarborgfunctie van de Grondwet en anderzijds het sobere karakter van de Grondwet. Daardoor biedt de bepaling bovendien ruimte voor verschillende specifieke invullingen van het constitutionele bestel. Voorts wordt door een niet uitgewerkte formulering vermeden dat de verhouding tussen rechter en wetgever mogelijk anders zou veranderen.

Ook de leden van de SGP-fractie vragen zich af in hoeverre het voorstel daadwerkelijk een toevoeging beoogt aan de bestaande functie van de Grondwet, slechts een leesregel wil zijn van de Grondwet, of ook een normatieve werking beoogt te hebben. Daarnaast vragen de leden zich af waarom er niet tevens voor is gekozen om bijvoorbeeld uitdrukkelijk historische wording van Nederland, de joods-christelijke wortels van de Nederlandse staat of de verhouding tussen rijk, gemeenten en provincies in deze algemene bepaling op te nemen.

Voor wat betreft de vraag naar de meerwaarde van de algemene bepaling wijs ik de leden van de fractie van de SGP graag op de hiervoor weergegeven antwoorden op vergelijkbare vragen van de andere fracties. Voor wat betreft de tweede vraag wijs ik in het bijzonder op het hiervoor weergegeven antwoord op de vraag van de leden van de ChristenUnie.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat in andere – Europese – landen vaak twee van de kernbeginselen in de constitutie worden benoemd. Zij vragen of de combinatie die in Canada en Zwitserland wordt gehanteerd een overweging is geweest en of die keuze niet een «markant» gegeven is, zoals de regering benadrukt bij de keuze voor de drieslag.

De regering heeft verschillende opties en varianten de revue laten passeren, kortweg te onderscheiden in een korte, midden en extensieve variant (vgl. Kamerstukken I 2013/14, 31 570, I Herdruk, blz. 7–12).

Uiteindelijk is gekozen voor de korte variant, waarbij wordt aangesloten bij zowel het sobere karakter van de Grondwet als – zoals deze leden aangeven – de internationale lijn van expliciete constitutionele waarborging van de drie kernbeginselen. In de Canadese en Zwitserse varianten wordt onder andere de combinatie gebruikt van rechtsstaat en mensenrechten. De regering heeft mede daaraan inspiratie ontleend om beide te noemen in de algemene bepaling en de mensenrechten – in het voorstel: de grondrechten – niet slechts geïncorporeerd te achten in het beginsel van de rechtsstaat.

Hiermee beoog ik tevens antwoord te hebben gegeven op de vraag van de leden van de D66-fractie waarom de algemene bepaling niet meer in lijn met het internationaal gebruikelijke zou zijn vormgegeven en zij het wiel opnieuw wil uitvinden. Ik voeg daaraan toe dat er onvermijdelijk verschillen bestaan tussen de diverse formuleringen, ofschoon die van de internationale verdragen opvallend overeenkomen. Juist daarbij is dan ook aansluiting gevonden. Met de leden van deze fractie moet weliswaar worden onderkend dat de Noorse variant, waarbij eveneens aansluiting is gevonden, niet de term grondrechten maar mensenrechten hanteert. De regering hecht echter aan de gekozen kwalificatie omdat zij die breder van reikwijdte acht. Immers vallen daaronder ook de internationale grondrechten. Het omgekeerde is niet per definitie het geval; onder mensenrechten vallen namelijk niet alle grondrechten.

Tot slot vernemen de leden van de fractie van D66 graag uitsluitel over alle in dit kader overwogen tekstvoorstellen met een appreciatie van de voor- en nadelen ervan. Kortweg zijn voor ogen gehouden een korte, een midden en een lange variant van een algemene bepaling. Uiteindelijk is gekozen voor een beknopte variant wegens de redenen zoals aangegeven in antwoord op een vergelijkbare vraag hiervoor van de leden van de PvdA-fractie. Daarbij zij in het bijzonder gewezen op de ook in dat antwoord genoemde notitie uit 2014.

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

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat er gekozen moet worden voor een formulering die niet voor meerdere uitleg vatbaar is. Ik ben het daar mee eens, in zoverre dat elke van de drie afzonderlijke elementen niet een specifieke enge betekenis moet hebben waardoor andere invullingen ervan onmogelijk zouden zijn. De sobere formulering van de algemene bepaling beoogt de ruimte voor verschillende invullingen van de beginselen democratie en rechtsstaat nadrukkelijk open te laten en daarmee onderwerp te laten blijven zijn van politieke besluitvorming; in zoverre is de mogelijkheid van meerdere uitleg juist wel gewenst. Dat geldt ook voor wat betreft de grondrechten; de algemene bepaling bepaalt niet welke grondrechten op welke wijze verankering verdienen in de Grondwet of, voor wat betreft de supra- of internationale grondrechten, doorwerking verdienen in de nationale rechtsorde. De huidige Grondwet behoeft, daarnaar gevraagd door deze leden, geen aanpassing als gevolg van het in de Grondwet opnemen van de algemene bepaling.

De leden van de CDA-fractie constateren dat opname van een algemene bepaling wezensvreemd is aan de Nederlandse Grondwet en dat de grondwetgever van 1814, noch van daarna de noodzaak van een preambule of een algemene bepaling hebben onderkend. Zij vragen naar de doorslaggevende reden waarom dat nu anders is. Het is op zich zelf juist dat een algemene bepaling niet eerder is opgenomen in de Nederlandse Grondwet, maar dat gegeven als zodanig acht ik niet van doorslaggevende betekenis om een dergelijke bepaling achterwege te laten. Daarvoor acht ik het wel van belang dat voorstellen voldoende constitutionele rijpheid vertonen en noodzakelijk zijn. Aan beide vereisten voldoet het voorstel, waarbij in het bijzonder de noodzaak in belangrijke mate ook een politiek oordeel vergt. De redenen hebben hun weerslag gevonden in de memorie van toelichting en het nader rapport en zijn ook in antwoorden op vragen van deze leden en leden van andere fracties hiervoor aan de orde geweest. In aanvulling hierop vragen de leden van de CDA-fractie of de wetgever onder de huidige Grondwet niet evenzeer gehouden is de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten te waarborgen. Dat is inderdaad het geval. Deze bepaling beoogt dat onomstotelijk te laten zijn door die waarborgfunctie te expliciteren. Daarmee wordt nadere invulling gegeven aan de gedachte dat de Grondwet als juridisch-staatkundig basisdocument van het staatsbestel de essentialia daarvan dient uit te drukken.

De leden van de D66-fractie zouden graag precies vernemen waarin de nu voorgestelde bepaling afwijkt van de formulering als gedaan door de Staatscommissie Grondwet, waarbij in ieder geval ingegaan wordt op het verschil in adressant, functie, reikwijdte en normatief gehalte. De bepaling van de staatscommissie luidde: «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 of de wet.» Uit deze extensievere formulering blijkt dat de normadressaat verschilt. Daarnaast verschillen de functie en reikwijdte; het voorstel van de staatscommissie is meer uitgewerkt en betreft daarmee een variant waarvoor de regering ook hiervoor en in de toelichting vermelde redenen niet heeft gekozen. Wel hebben beide voorstellen een normatief karakter; beide voorstellen beogen expliciet geen preambule te zijn.

Voorts vragen de leden van de CDA-fractie of de gekozen formulering van de algemene bepaling wel voldoende recht doet aan het oogmerk dat zij zou moeten dienen, aangezien de Grondwet bijvoorbeeld ook de positie van de Koning in ons staatsbestel waarborgt en ook regels kent van meer organisatorische aard waarbij ten behoeve van enige flexibiliteit juist geen volledigheid is betracht. Zoals deze leden terecht in herinnering roepen, is in de toelichting aangegeven dat de opsomming van de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten niet limitatief is bedoeld. Zij geeft de uiterste marges aan waarin de Grondwet gelezen en begrepen moet worden en is behalve declaratoir ook normatief van aard. Zolang aan deze kernbeginselen wordt voldaan, zijn verschillende inrichtingen van het constitutioneel bestel denkbaar. Tegen deze achtergrond doet het ontbreken van bepaalde elementen in de algemene bepaling niet af aan het oogmerk ervan. Ik wijs in dit verband voorts vooruit op de vraag van de leden van deze fractie onder paragraaf 4.1.

Voor een antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie naar de betekenis van het lidwoord «de» voorafgaand aan de afzonderlijke beginselen, wijs ik graag op het hiervoor gegeven antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de PvdA-fractie in paragraaf 2.

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre het logisch is om de voorgestelde volgorde van de drie beginselen te hanteren. Zij vragen of niet juist het bestaan van de rechtsstaat voorop moet gaan, of het niet logischer is om de democratie en de rechtsstaat in samenhang te bezien en of de grondrechten niet automatisch deel uitmaken van het begrip rechtsstaat. Wat betreft de volgorde is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij gangbare nationale en internationale formuleringen. De volgorde van de elementen democratie, rechtsstaat en grondrechten die elk hun eigen aard en betekenis hebben, is daarin terug te vinden.

3.1. Democratie

Voor wat betreft de vraag van de leden van de SGP-fractie naar de betekenis van het democratiebegrip zoals genoemd in het voorstel wijs ik de leden graag op het hiervoor weergegeven antwoord op de vergelijkbare vragen van de leden van de fractie van de VVD onder de paragrafen 2 en 3 van deze nota. Daaruit mag onder andere worden afgeleid dat er bewust voor is gekozen om de term democratie op te nemen en niet te spreken over bijvoorbeeld de «parlementaire democratie» of de «representatieve democratie», dan wel over formele of materiële democratie, zoals de leden van de fractie van de SGP vragen.

3.2. De rechtsstaat

De leden van de SGP-fractie vragen zich voorts af waarom de scheiding van machten niet uitdrukkelijk in de algemene bepaling is opgenomen, nu de Grondwet juist ook een toedeling bevat van taken aan de verschillende staatsorganen. Een rechtsstaat veronderstelt machtenscheiding. Anders dan de grondrechten, krijgt zij echter veelal geen afzonderlijke vermelding in de gehanteerde nationale en internationale formuleringen om de essentie van het staats- of rechtsbestel weer te geven. Zoals hiervoor is uiteengezet, is voor de voorgestelde algemene bepaling aansluiting gezocht bij dergelijke bestaande formuleringen. Voorts is relevant dat is gekozen voor een sobere tussenvariant in de formulering, wat mede tot gevolg heeft dat niet alle afzonderlijke elementen van de rechtsstaat zijn genoemd in het voorstel.

3.3. Grondrechten

De leden van de D66-fractie merken op dat in de algemene bepaling wel de grondrechten, maar niet de mensenrechten genoemd worden, en vragen of de gekozen formulering daarmee niet misleidend is ten aanzien van de inhoud en werking van de Grondwet. Zo ver zou ik zeker niet willen gaan, integendeel. Zoals in antwoorden op hiervoor gestelde vragen aan de orde is geweest, worden onder grondrechten zowel nationale als internationale grondrechten begrepen, waarbij sommige nationale en internationale grondrechten tevens worden aangeduid als mensenrechten. De waarborging van de internationale grondrechten is thans verankerd in de artikelen 93 en 94 van de Grondwet, waarnaar ook deze leden verwijzen. Verder vragen deze leden of de formele beperkingsgronden van de grondwettelijke grondrechten er niet toe leiden dat de Grondwet niet zonder meer de grondrechten ook daadwerkelijk waarborgt. In dat verband vragen zij wie immers, zonder constitutionele toetsing, in concreto toetst of de formele wetgever geen ongerechtvaardigde inperkingen op die grondrechten tot stand brengt. Beide vraagstukken zou ik los van elkaar willen zien. Het gegeven dat de Grondwet de grondrechten waarborgt, betekent immers niet dat de overheid, en daarmee de wetgever en de rechter, niet eveneens worden geacht de grondrechten te waarborgen. Ieder orgaan doet dat op eigen wijze en vanuit verschillende bevoegdheidsgrondslagen. De rol van de wetgever in

de grondrechtentoets «ex ante» heb ik uiteengezet in mijn brief van begin dit jaar (Kamerstukken II 2015/16, 34 300 VII, nr. 62). De rechter verricht een dergelijke toets «ex post», behoudens de toets van formele wetgeving aan de grondwettelijke grondrechten, wegens het verbod daartoe zoals vastgelegd in artikel 120 van de Grondwet; de toets ten aanzien daarvan wordt immers voldoende geacht te worden verricht door de wetgever ex ante. Toetsing achteraf aan internationale grondrechten is echter volop mogelijk door de rechter.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de woorden «en de grondrechten.» ook verwijzen naar de nevenschiktheid van grondrechten, waarmee de balans van grondrechten wordt bewaard? Van een nevenschikking is sprake in zoverre de grondrechten evenals de rechtsstaat en de democratie worden gewaarborgd door de Grondwet. Tegelijkertijd moet worden onderkend dat de grondrechten tevens onderdeel uitmaken van de elementen democratie en rechtsstaat. Voor de redenen om hen niettemin afzonderlijk te benoemen, wijs ik op de hiervoor weergegeven antwoorden naar de betreffende vragen daaromtrent. Overigens beoogt de algemene bepaling niet expliciet een balans van grondrechten of – zoals de vraag meen ik ook kan worden begrepen – de onderlinge verhouding tussen grondrechten te verankeren. Ten overvloede geef ik echter graag mee dat van een abstracte hiërarchie tussen grondrechten geen sprake is (vgl. Kamerstukken II 2003/04, 29 614, nr. 2).

De leden van de SGP-fractie vragen zich af of de regering heeft overwogen om behalve de grondrechten ook de vrijheid van burgers ten opzichte van de overheid uitdrukkelijk te benoemen. Die vrijheid wordt geacht bij uitstek te vallen onder de genoemde grondrechten, reden waarom zij niet ook op andere wijze is gearticuleerd. Dat geldt mutatis mutandis voor de sociale grondrechten. Zij vormen een categorie van de grondrechten.

4. De reikwijdte van de algemene bepaling

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre de wetgever toetst aan de algemene bepaling en hoe dit zou zijn als er wordt gekozen voor een «preambule». Voor wat betreft de toetsing door de wetgever aan de algemene bepaling wijs ik graag op mijn antwoord op de door deze zelfde leden gestelde vraag onder paragraaf 2, met dien verstande dat hetgeen daar is vermeld over de taak van het parlement als medewetgever eveneens betrekking heeft op de regering als medewetgever en derhalve op de wetgever, zijnde de regering en Staten-Generaal gezamenlijk. Gelet op artikel 120 van de Grondwet bestaat voor rechters niet de mogelijkheid straks wetgeving in formele zin aan de algemene bepaling te toetsen. Daaraan doet niet af het gegeven dat de algemene bepaling ongenummerd is en vooraf gaat aan de overige bepalingen van de Grondwet.

4.1. Verhouding algemene bepaling tot andere artikelen van de Grondwet

De leden van de PvdA-fractie vragen te verklaren en toe te lichten waarom de kernbeginselen van onze Grondwet en de normatieve werking daarvan zich uitstrekken over de verschillende onderdelen van de overheid, maar niet op het Koninkrijk als geheel.

De algemene bepaling in de Grondwet zal niet gaan gelden in het gehele Koninkrijk. Het voorstel betreft dan ook geen rijkswet. Gelet op artikel 43, eerste lid, van het Statuut voor het Koninkrijk is het aan elk van de landen zelf om zorg te dragen voor de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur. Een algemene bepaling zoals de regering voorstelt, hoort

voor het Nederlandse staatsbestel thuis in de Grondwet (zie art. 42, eerste lid, Statuut). Wel is het voorstel behandeld in de Rijksministerraad, gelet op artikel 45 van het Statuut dat voorschrijft dat wijzigingen in de Grondwet die grondrechten betreffen in die raad worden behandeld. De reden voor deze procedure is dat de gevolmachtigde Ministers van de andere landen hierover hun zienswijze kenbaar kunnen maken in de rijksministerraad, nu de grondwetsartikelen, betrekking hebbende op de fundamentele mensenrechten en vrijheden, geacht worden in de zin van artikel 10 van het Statuut Aruba, Curaçao en Sint Maarten te raken. Er wordt geen aparte procedure overwogen om de inhoud van de algemene bepaling ook op het niveau van het Koninkrijk vast te leggen. Het onderhavige wetsvoorstel vloeit voort uit de aanbevelingen van de staatscommissie Grondwet, die adviseerde over het Nederlandse staatsbestel, alsmede uit de motie Engels c.s. die onder andere naar dat advies verwijst in het vraagstuk in de Nederlandse context plaatst. Een wijziging op koninkrijksniveau zou een ander en separaat traject vergen dat nu niet aan de orde is.

De leden van de SP-fractie vragen wat de juridische gevolgen zijn van het opnemen van deze algemene bepaling.

De algemene bepaling bevat een interpretatief kader waarin de Grondwet moet worden begrepen. Daarnaast heeft zij een waarborgende functie. Die brengt met zich dat intrekking of wijziging van bepalingen in de Grondwet dan wel codificatie in de Grondwet van nieuwe zaken niet zover kunnen gaan dat de Grondwet als gevolg daarvan de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten niet meer zou waarborgen. In zoverre stelt zij ook een ondergrens aan deconstitutionalisering van bepaalde zaken. De algemene bepaling verzwaart daarmee in zekere mate de bewijslast voor intrekking of wijziging van dergelijke bepalingen, zoals de Afdeling advisering opwerpt, maar ook voor codificatie van nieuwe onderwerpen. Een dergelijke werking wordt niet geacht aanwezig te zijn bij het achterwege laten van codificatie. Tot uitwerking van de genoemde kernelementen verplicht de algemene bepaling niet.

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

Het democratiebegrip zoals opgenomen in de algemene bepaling is kort en algemeen geformuleerd. Het laat daarmee ruimte voor verschillende invullingen ervan. Het ligt op de weg van de politiek en de (grond)wetgever om dat te doen. De voorgestelde bepaling wordt daarmee niet slechts declaratoir-symbolisch, maar behoudt haar normatieve functie en werking. Immers is het (ook) aan de grondwetgever om er zorg voor te dragen dat de democratie, rechtsstaat en grondrechten gewaarborgd blijven.

De leden van de CDA-fractie vragen welke betekenis moet worden gehecht aan de tekstplaatsing van de algemene bepaling voorafgaand aan artikel 1 van de Grondwet. Daaruit kan inderdaad niet worden afgeleid, zo geven de leden van de CDA-fractie het standpunt van de regering juist weer, dat zij een hogere regeling zou zijn met een sterkere grondwetsrang. Er is om wetsystematische redenen voor gekozen haar voorop te plaatsen gelet op het algemene en kaderstellende karakter van de algemene bepaling, ofwel omdat zij inderdaad, zoals deze leden de regering wederom correct aanhalen «de contouren aan[geeft] waarbinnen onze Grondwet door een ieder gelezen en begrepen dient te worden». Daarnaast

gevraagd heeft de regering overigens geen aanwijzingen dat de Grondwet zonder deze algemene bepaling tot nu toe niet juist gelezen en begrepen is.

De leden van de CDA-fractie geven aan het een verrassende argumentatie voor het voorstel te vinden dat «Het (...) uitdrukkelijk niet de bedoeling [is] dat met de algemene bepaling verandering wordt aangebracht in het genuanceerde samenstel van regels die ons constitutionele stelsel vormen». Zij vragen of de regering ook overigens van opvatting is dat een verandering in de verhouding tussen wetgever en rechter niet wenselijk is. De regering heeft geen voornemen wijziging te brengen in deze verhouding.

De leden van de D66-fractie merken op dat de regering stelt dat de algemene bepaling «in zekere mate de bewijslast voor intrekking of wijziging van dergelijke bepalingen [i.e. deconstitucionalisering van bepaalde zaken], maar ook voor codificatie van nieuwe onderwerpen, [verzwaart]». Deze leden zouden daar graag een nadere uitwerking van krijgen en vragen of er aanhangige voorstellen tot wijziging van de Grondwet, in eerste of tweede lezing, zijn waarvoor dit volgens de regering zou gelden. Of kan de regering anders precies aangeven tot welke artikelen van de Grondwet deze stelling zich uitstrekt? De algemene bepaling maakt onderdeel uit van het lichaam van de Grondwet en heeft de grondwetgever als normadressaat. De Grondwet wordt geacht de essentialia van het staatsbestel te waarborgen. Deze zijn kernachtig verwoord in de drieslag democratie, rechtsstaat en grondrechten. Uitwerking daarvan kan op vele manieren plaatsvinden, zoals verwoord in de toelichting en in antwoord op enkele hiervoor gestelde vragen van leden van verschillende fracties. Die uitwerking vindt haar grens in het waarborgkarakter dat de Grondwet volgens de algemene bepaling moet blijven bieden ten aanzien van de drie daarin genoemde beginselen. De «bewijslastverzwaring» geldt in beginsel voor alle bepalingen in gelijke mate en vloeit logischerwijs voort uit het (normatieve) karakter van de algemene bepaling. Daarnaast gevraagd door de leden van de fractie van D66 ben ik niet van oordeel dat een verdere verzwaring van de herzieningsprocedure zou plaatsvinden als gevolg van een onderscheid tussen grondwetsartikelen naar de mate waarin een motivering voor wijziging vereist is. Dat onderscheid is immers beoogd noch aanwezig.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de Raad van State spreekt van een zwakke normatieve betekenis voor de algemene bepaling. Deze leden zouden graag van de regering horen of zij met deze leden van mening is dat een dergelijke algemene bepaling materieel geen lege huls is of mag zijn. Mijn antwoord op de vraag van deze leden is kort een eenvoudig, namelijk dat dat inderdaad niet het geval mag zijn. De bepaling is kort en kernachtig met een normatieve betekenis, maar tegelijkertijd niet uitgewerkt en niet dermate normatief dat zij consequenties zou hebben voor het huidige bestel of de inhoud van mogelijke veranderingen daarvan.

4.2. De verhouding tussen wetgever en rechter

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de regering de redenering van de Raad van State kan volgen dat de rechter de voorgestelde algemene bepaling zal aanvatten als een mogelijkheid om op grond van artikel 2:20 BW een meer materiële invulling aan het democratiebegrip te geven, zodat anti- of ondemocratische partijen eerder dan voorheen kunnen worden verboden. Ook vragen zij wat daarvan de (politieke) consequenties zouden zijn en of daarbij in ogenschouw kan worden

genomen dat bepaalde bevolkingsgroepen soms geneigd zijn de rechtsstaat minder op waarde te schatten.

De verwachting dat de rechter enkel op grond van de algemene bepaling zal komen tot een meer materieel democratiebegrip met de mogelijke gevolgen van dien, deelt de regering niet. De bepaling is immers dermate algemeen geformuleerd dat daaruit niet een bepaald concept van democratie in de zin van materieel of formeel kan of moet worden afgeleid. Dat is naar mijn oordeel ook niet nodig in het kader van artikel 2:20 BW, waarin het immers primair gaat om de uitleg van hetgeen moet worden verstaan onder «werkzaamheden in strijd met de openbare orde». Daarbij komt dat als normadressaat van de algemene bepaling eerst en vooral de grondwetgever geldt.

Verder vragen deze leden of het opnemen van de voorgestelde algemene bepaling bijzondere normatieve kracht richting bepaalde bevolkingsgroepen heeft en hoe de regering daar vervolgens invulling aan wil geven. Welke norm, kortom, moet de bepaling vooral uitdragen, zo vragen deze leden.

De norm is gericht tot primair de grondwetgever en houdt in dat de Grondwet de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten waarborgt. Het normatieve karakter hiervan is erin gelegen dat de Grondwet genoemde beginselen ook behoort te waarborgen. Het gaat aldus om meer dan een beschrijving van essentialia van het huidige constitutionele bestel alleen. Daarnaast geeft de algemene bepaling ook voor derden de contouren aan waarbinnen de Grondwet gelezen en begrepen dient te worden.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering enkele voorbeelden kan geven van gevallen van twijfel over de vraag hoe de Grondwet moet worden uitgelegd, waarin de algemene bepaling uitsluitel geeft.

Het zou dan moeten gaan om drastische gevallen waarin de grondwetgever of elk van de actoren daarvan voornemens is wijzigingen van de Grondwet voor te bereiden die erin zouden resulteren dat de democratie, de rechtstaat of de grondrechten niet meer worden gewaarborgd door de Grondwet. Een voorstel tot schrapping van hoofdstuk 1 van de Grondwet, betreffende de meeste grondrechten uit de Grondwet, zonder de inhoud daarvan tevens (deels) elders in de Grondwet op te nemen, is moeilijk verenigbaar met de algemene bepaling.

De leden van de D66-fractie merken op dat de algemene bepaling in de actieve vorm geschreven is: de Grondwet «waarborgt» en vragen in hoeverre dat feitelijk waar is, nu toetsing van formele wetten door de rechter aan de Grondwet nog steeds niet mogelijk is en rechtszoekenden zijn aangewezen op internationale mensenrechtenverdragen.

De Grondwet waarborgt onder andere de grondrechten, waaronder zowel de nationale als internationale moeten worden verstaan. Met het huidige stelsel wordt daaraan voldaan. Grondrechten zijn immers in de Grondwet opgenomen en toetsing is mogelijk aan de internationale grondrechten op grond van artikel 94 van de Grondwet, alsook van lagere regelgeving aan de grondwettelijke grondrechten en andere bepalingen van de Grondwet. De algemene bepaling schrijft niet voor hoe en in welke mate de waarborg precies dient plaats te vinden, zolang zij maar worden gewaarborgd. De bepaling is daarmee behalve normatief, ook expliciterend en beschrijvend ten aanzien van de bestaande waarborgfunctie. Zij markeert wat wordt gewaarborgd in de artikelen die volgen op de algemene bepaling.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat er ook een wetsvoorstel in behandeling is ter schrapping van het verbod op constitutionele toetsing. Daarmee kan de bepaling uit dit wetsvoorstel naar de opvatting van deze leden meer betekenis krijgen. Hoe beoordeelt

de regering dit? Kan de regering de verhouding van dit wetsvoorstel tot het afschaffen van het verbod op constitutionele toetsing verduidelijken, zo vragen deze leden.

Het initiatiefvoorstel tot wijziging van artikel 120 van de Grondwet is momenteel aanhangig in de Tweede Kamer in het kader van de tweede lezing (Kamerstukken II, 32 334) en wacht op beantwoording van de zijde van de initiatiefneemster. Indien het daarvan komt zal het kabinet zich bij die gelegenheid uitlaten over het initiatiefvoorstel. In het geval de behandeling van genoemde initiatiefwet in tweede lezing zou worden voortgezet, zij zou worden aangenomen en vervolgens kracht van wet zou krijgen, is rechterlijke toetsing van wetten in formele zin aan de Grondwet mogelijk, voor zover daarin is voorzien. Dat betekent dat formele wetgeving dan niet kan worden getoetst aan de algemene bepaling, indien het voorstel voor de opneming daarvan in de Grondwet eveneens kracht van wet krijgt, aangezien het initiatiefvoorstel tot wijziging van artikel 120 van de Grondwet daarin niet voorziet.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren verder dat er in Nederland, bijvoorbeeld naar aanleiding van opmerkingen van de heer Donner, een discussie is ontstaan over de theoretische situatie waarin een meerderheid van het parlement wetgeving zou willen invoeren die haaks staat op de democratische rechtsstaat, bijv. het invoeren van bepaalde elementen van shariawetgeving. Deze leden vragen of de algemene bepaling daartoe een hinderblok is?

Er bestaan vele mechanismen die beogen te voorkomen dat wetsvoorstellen die worden ingediend dan wel aanhangig gemaakt in de Tweede Kamer haaks staan op de waarden van de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten (vgl. o.a. Kamerstukken II 2015/16, 34 300 VII, nr. 62). Indien dergelijke wetsvoorstellen zouden worden ingediend of aanhangig gemaakt, zal daarover debat plaatsvinden in de Staten-Generaal. Zowel in het voorbereidende stadium als in de debatten zal de algemene bepaling onderdeel kunnen uitmaken van debat en beraadslaging. In zoverre vormt zij een zeker bewijslastverzwaring. Ook wijs ik de leden van de ChristenUnie-fractie graag naar het hiervoor weergegeven antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de VVD-fractie onder paragraaf 3 en van de leden van de D66-fractie onder paragraaf 4.1.

Met deze leden kan ten slotte worden onderschreven dat de inhoud van deze bepaling het fundament is onder onze Grondwet en dat deze bepaling dient ter explicitering van wat al een onbetwistbaar en onaanastbaar fundament hiervan is.

5. Consultatie

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

Menselijke waardigheid is een belangrijke kernwaarde die mede ten grondslag ligt aan grondrechten. De algemene bepaling beoogt echter niet de aan genoemde drie beginselen ten grondslagliggende elementen te belichten, maar de beginselen die de essentialia van het staatsbestel tot uitdrukking brengen, waarbij tevens aansluiting is gezocht bij internationale formuleringen.

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