

Vergaderjaar 2013–2014

31 570

Herziening Grondwet

Nr. 24

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 juni 2014

In het debat over de rechtsstaat van 11 maart jl. heeft een aantal fracties van de Eerste Kamer erop aangedrongen een (sobere) algemene bepaling, behelzende dat Nederland een democratische rechtsstaat is, in de Grondwet op te nemen (Handelingen I 2013/14, nr. 22, item 5). Ik heb de Eerste Kamer daarop toegezegd deze wens opnieuw onder de aandacht te brengen van de ministerraad. In navolging hiervan heb ik de Eerste Kamer per brief van 14 maart 2014 (Kamerstuk 31 570, J) laten weten dat het kabinet het opnemen van een algemene bepaling in de Grondwet zou heroverwegen. In deze brief heb ik tevens opgemerkt dat met de aankondiging van deze heroverweging niet beoogd is vooruit te lopen op de uitkomst ervan. Aan de Tweede Kamer heb ik een afschrift van deze brief gestuurd. De aangekondigde heroverweging heeft inmiddels plaatsgevonden. In deze brief verwoord ik de uitkomst van deze heroverweging en de conclusie die het kabinet daaruit trekt ten aanzien van het opnemen van een algemene bepaling in de Grondwet.

De democratie en de rechtsstaat liggen als kernbeginselen tezamen met de grondrechten ten grondslag aan onze Grondwet. Zij zijn gerijpt in een constitutioneel bestel dat zich in de loop van de tijd heeft ontwikkeld en in de Grondwet op samenhangende wijze zijn neerslag heeft gekregen. Toch worden de kernbeginselen niet expliciet genoemd in onze Grondwet, evenmin als de waarborgfunctie die de Grondwet heeft ten aanzien van deze kernbeginselen en de grondrechten. In de internationale rechtsorde en in verschillende nationale rechtsordes is dat wel het geval. Daar worden de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten vaak expliciet genoemd – en daarmee expliciet gewaarborgd – in een constituerend document.

De rechtsstaat, de democratie en de mensenrechten zijn de drie pijlers van de Raad van Europa.¹ Zij zijn opgenomen in de preambule van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en fundamentele vrijheden (EVRM). Ook in het Verdrag betreffende de Europese Unie keert deze drieslag van democratie, rechtsstaat en mensenrechten terug. Zo bevestigt de preambule van het VEU de «gehechtheid aan de beginselen van vrijheid, democratie en eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden van de rechtsstaat». Ook artikel 2 VEU bestempelt (onder andere) democratie, de rechtsstaat en mensenrechten als de waarden waarop de Unie berust. Hetzelfde geldt voor het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. In de preambule daarvan staat eveneens dat de Unie haar grondslag vestigt op de ondeelbare en universele waarden van menselijke waardigheid en vrijheid, gelijkheid en solidariteit, en dat de Unie berust op het beginsel van democratie en het beginsel van de rechtsstaat.

Ook op het nationale niveau zijn de drie pijlers in diverse grondwetten opgenomen. De drieslag democratie, rechtsstaat en mensenrechten staat bijvoorbeeld helder in artikel 2 van de recent aangepaste Noorse Grondwet: «*Denne grunnlov skal sikre demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene*».² De Tsjechische, Zweedse en Spaanse constituties expliciteren in min of meer soortgelijke bewoordingen de kernbeginselen democratie, rechtsstaat en grondrechten. In veel andere constituties wordt voorts een aantal van deze kernbeginselen gecodificeerd. Zo kennen de grondwetten van onder meer Duitsland, Finland, Frankrijk, Ierland, Italië en Oostenrijk referenties aan het democratieprincipe en aan de rechten van de mens. In de Canadese grondwet is een expliciete verwijzing naar de rechtsstaat opgenomen.

De internationale en nationale rechtsordes in ogenschouw nemend, acht het kabinet het passend de kernbeginselen democratie en rechtsstaat en de grondrechten (nader) te expliciteren. Het kabinet is dan ook voornemens een voorstel in te dienen tot wijziging van de Grondwet, in die zin dat er een algemene bepaling voorafgaand aan artikel 1 zal worden toegevoegd, luidende: «De Grondwet waarborgt de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten.»

De nieuwe bepaling moet nadrukkelijk niet als een preambule worden beschouwd; zij behoort tot het corpus van de Grondwet. Het kabinet beoogt met deze algemene bepaling vooruit te wijzen naar de bepalingen die volgen. Daarmee geeft de nieuwe bepaling de contouren aan waarbinnen onze Grondwet gelezen en begrepen dient te worden. Deze beknopte toevoeging aan de Grondwet is volgens het kabinet in lijn met het sobere karakter van onze Grondwet en sluit aan bij haar institutioneel-organisatorische- en waarborgfunctie.

Het kabinet is voornemens dit voorstel tot wijziging van de Grondwet in het voorjaar van 2015 in te dienen

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

¹ Zie hierover ook het «*Report on the rule of law*» (studie nr 512/2009, CDL-AD(2011)003Rev.) van de Europese Commissie voor Democratie en Recht (de zogenoemde *Venice Commission*), p. 3.

² In Engelstalige versie: «This Constitution shall ensure democracy, a state based on the rule of law and human rights.»