

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 september 2017

Bij brief van 13 april 2017 (Kamerstuk 34 665, nr. 2) heeft u de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken advies gevraagd over de wenselijkheid binnen de Tweede Kamer een algemene commissie voor constitutionele zaken in te stellen. Daarbij heeft u de commissie Binnenlandse Zaken verzocht in ieder geval in te gaan op de vraag wat de taken en bevoegdheden zouden kunnen zijn van deze nieuw in te stellen commissie en de commissie Binnenlandse Zaken in overweging gegeven een reeds voorliggende brief van de Raad voor de rechtspraak d.d. 1 maart 2017 over dit onderwerp daarbij te betrekken.

Naar aanleiding van uw verzoek heeft de commissie Binnenlandse Zaken een politiek breed samengestelde werkgroep uit haar midden geformeerd teneinde een advies voor te bereiden. De werkgroep heeft zich op haar beurt verstaan met een aantal staatsrechtdeskundigen die, in het maatschappelijk en wetenschappelijk debat dat over deze vraag wordt gevoerd, een vooraanstaande rol spelen.

Op basis hiervan meent de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken u als volgt te moeten adviseren.

In de eerste plaats heeft de commissie kunnen vaststellen dat de opvatting, dat de toetsing aan de Grondwet – en aan verdragen die fundamentele rechtsbeginselen vastleggen – in de reguliere werkprocessen van de Tweede Kamer onderbelicht is geraakt en meer aandacht verdient, in het algemeen wordt onderschreven.

De commissie voor Binnenlandse Zaken schaart zich achter de mening dat dit inderdaad een reëel bestaand tekort is, dat aandacht behoeft.

Dit tekort geldt dan niet alleen de mate van aandacht die de Kamer intern aan grondwettelijke aspecten schenkt maar ook de wijze waarop de Kamer haar aandacht en waardering voor de Grondwet naar de samenleving uitdraagt. De Kamer dient in haar werkwijze actief en voor de samenleving zichtbaar, haar betrokkenheid bij de naleving van de Grondwet tot uitdrukking te brengen. Daarmee kan de Kamer telkens weer een wezenlijke bijdrage leveren aan de bevestiging van de Grondwet en de daarin vastgelegde waarden waarop de parlementaire democratische rechtsstaat in Nederland berust. Zichtbare betrokkenheid van de Kamer vormt zo een stimulans tot kennis van de Grondwet voor allen die Nederlands staatsburger zijn of dat willen worden.

De tweede overweging van de commissie sluit op het voorgaande aan. De Kamer laat de toetsing aan de Grondwet vaak te zeer over aan de regering, zonder zelf voldoende duidelijk te maken welke bijdrage zij hierin levert. De regering voert op basis van de Aanwijzingen voor de regelgeving, de artikelen 18 en 254, altijd een constitutionele toets uit en het resultaat daarvan behoort te zijn opgenomen in de toelichting bij wetsvoorstellen en beleidsvoornemens. Op dit punt ziet de commissie mogelijkheden en noodzaak tot versterking van de constitutionele toets door de Kamer zelf. Naast de hieronder te beschrijven verantwoordelijkheid van de Leden zelf, is het gewenst dat de commissiestaven en het Bureau Wetgeving in notities, die ten behoeve van de ondersteuning van Kamer en commissies worden opgesteld, nadrukkelijker dan nu het geval is, aandacht schenken aan de

constitutionele toetsing zoals die al door de regering is uitgevoerd en, indien daar aanleiding toe bestaat, op eigen initiatief op belangrijke constitutionele aspecten attenderen.

De fundamentele vragen die beantwoording behoeven liggen voor de hand: raakt het wetsvoorstel of het beleidsvoornemen dat ter tafel ligt aan grondwettelijke of verdragsrechtelijke bepalingen, en zo ja, is het wetsvoorstel ten aanzien van die bepalingen beperkend van aard? Indien er sprake is van beperking, is een potentieel toetsingskader het beoordelen van de toelaatbaarheid, proportionaliteit en subsidiariteit. Is de beperking 1) grondwettelijk toelaatbaar; 2) proportioneel ten opzichte van het doel van het wetsvoorstel of het beleidsvoornemen; en 3) kan het doel van het wetsvoorstel of het beleidsvoornemen ook met minder vergaande middelen worden bereikt? Ook andere toetsingskaders kunnen worden overwogen.

Het is vervolgens belangrijk dat de Kamer en elke commissie publiekelijk in de openbare voorbereiding de beantwoording van deze vragen gedegen uitdiepen door bewuster en doelgericht gebruik te maken van de instrumenten die hen nu reeds bij de uitvoering van onderzoek ten dienste staan.

De commissie Binnenlandse Zaken denkt daarbij aan gericht advies van staatsrechtdeskundigen, aan hoorzittingen en rondetafelgesprekken, aan de inschakeling van adviescolleges en/of het aanstellen van een rapporteur. Doel van het gebruik van deze instrumenten moet telkens zijn te komen tot een gedegen constitutioneel feitenonderzoek dat een dragende functie kan vervullen bij de verdere parlementaire behandeling van het wetsvoorstel of het beleidsvoornemen dat aan de orde is en zichtbaar maakt dat de grondwettelijke aspecten van het betreffende voorstel zorgvuldig in de overwegingen van de Kamer zijn betrokken.

De derde overweging van de commissie Binnenlandse Zaken sluit aan bij de opvatting van de Raad voor de rechtspraak die in zijn reeds genoemde brief te kennen geeft dat de instelling van een Commissie constitutionele zaken zowel ten goede komt aan de toets aan de grondrechten in abstracto als in concreto, maar nooit in de plaats kan komen van toetsing in concrete gevallen door de rechter achteraf.

Juist een grondige toets van wetgeving in abstracto aan de Grondwet in het parlementaire proces, zorgt ervoor dat voor iedereen, zowel burger als rechterlijke macht, duidelijk is hoe de wetgever heeft geoordeeld over de verhouding tussen de wet en de Grondwet. Ook zonder de mogelijkheid van toetsing door de rechter aan de Grondwet heeft dit grote betekenis voor de waarborging van de grondrechten van burgers in concrete gevallen. Ieder kan op basis van de openbare bronnen beargumenteerd aangeven wat de wetgever heeft bedoeld. Dit biedt de rechter tevens houvast bij het toetsen van lagere regelgeving, zoals ook door de regering in 2002 is aangegeven in de nota Constitutionele toetsing van grondrechten (Kamerstuk 28 355, nr. 2):

‘Het rechterlijk toetsingsrecht betreft de vraag naar de verenigbaarheid van een regeling met een hogere regeling. Het behoort thans tot de taak van de rechter, indien dat in een concreet geval aan de orde is, over deze verenigbaarheid een oordeel te geven. Zo is een rechter verplicht om na te gaan of een lagere regeling strijdt met een bepaling in de Grondwet of wet. Voorts dient de rechter in voorkomende gevallen de toepassing van regelgeving, inclusief formele wetten, te toetsen aan een ieder verbindende verdragsbepalingen. Er is een omvangrijke jurisprudentie waarin toetsing van regelgeving aan de orde is.’

In lijn hiermee is de commissie van mening dat een gedegen en diepgravend constitutioneel feitenonderzoek, dat een integraal onderdeel uitmaakt van de parlementaire behandeling van een wetsvoorstel of een beleidsvoornemen, een betekenisvolle handreiking kan vormen voor

rechter en burger bij toetsing aan de rechtsbeginselen en verdragen. Langs deze weg kan de constitutionele toets, die de wetgever in het wetgevingsproces heeft aangelegd, aan rechter en burger op de meest concrete wijze kenbaar worden gemaakt.

Op grond van deze overwegingen heeft de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken gemeend u in antwoord op uw verzoek te moeten adviseren vooral te streven naar een versterking van de constitutionele toets binnen het wetgevingsproces in den brede in de Kamer.

Exclusieve toedeling van de taak tot constitutionele toetsing aan één commissie draagt te zeer het gevaar in zich van een te abstracte toetsing, die binnen de vakcommissies onvoldoende weerklank zal vinden en daarmee rechter en burger onvoldoende houvast zal bieden.

Met name binnen de onderscheiden vakcommissies is de specifieke kennis voorhanden om de effecten van constitutionele aspecten van wetsvoorstellen en beleidsvoornemens concreet aan de orde te stellen. Het is dan ook de taak van de vakcommissies om deze parlementaire constitutionele toetsing zorgvuldig ter hand te nemen. Het plenair debat leent zich vervolgens in het bijzonder om, mede aan de hand van deze concretisering, te komen tot de formulering van de afrondende abstracte normstelling.

De commissie adviseert U om, met de middelen die U ten dienste staan, de aandacht voor een gedegen constitutionele toets binnen commissies en plenum via verzoek of voorschrift te borgen. Langs deze weg zou het doel van een versterking van de aandacht voor constitutionele zaken binnen het wetgevingsproces in de Kamer op de snelste en meest efficiënte wijze kunnen worden gerealiseerd.

Tot slot acht de commissie Binnenlandse Zaken het zinvol om, indien u in lijn met dit advies maatregelen neemt, na ca. 3 jaren een evaluatief onderzoek te laten uitvoeren naar de effectiviteit van deze maatregelen.

De fungerend voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken,
Pia Dijkstra

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken,
Van der Leeden