

Binnen de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken hebben de onderstaande fracties de behoefte om vragen en opmerkingen voor te leggen aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de beperkingssystematiek van de Grondwet (Kamerstuk 35 786, nr. 8) en over de viering 175 jaar Grondwet 1848 (Kamerstuk 36 200 VII, nr. 143).

De voorzitter van de commissie,  
Hagen

De griffier van de commissie,  
De Vos

## **Inhoudsopgave**

### **I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties**

- Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie
- Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie
- Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie
- Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie
- Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie
- Vragen en opmerkingen van het lid Omtzigt

### **II Antwoord/reactie van de Minister**

#### **I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties**

##### **Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie**

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brieven inzake de «beperkingssystematiek van de Grondwet» en de «Viering 175 jaar Grondwet 1848». Graag willen zij enkele opmerkingen maken en een paar vragen stellen.

De eerste brief gaat in op het belang van grondrechten en de daarmee verband houdende beperkingssystematiek van de Grondwet. De Minister concludeert dat de huidige beperkingssystematiek naar behoren functioneert en geeft daarbij enkele argumenten. De leden van de VVD-fractie zijn het eens met de bestaande beperkingssystematiek van de Grondwet. Deze past binnen onze democratische rechtsstaat. In de brief wordt een relatie gelegd met constitutionele toetsing. Mocht constitutionele toetsing worden ingevoerd, wat zijn daarvan de gevolgen voor de huidige beperkingssystematiek, zo vragen deze leden.

In 2023 wordt stilgestaan bij 175 jaar Grondwet 1848. Dat is terecht. Maar de leden van de VVD-fractie memoreren hier kort dat, los van de Grondwet van 1814, opgesteld door een commissie onder leiding van Gijsbert Karel van Hogendorp en de eerste Grondwet na de Franse tijd, er al in 1798 een Staatsregeling voor het Bataafse Volk was opgesteld. Ook in dat document waren bepalingen over onder andere grondrechten en staatsinstellingen vastgelegd. In 2023 staan we stil bij *175 jaar Grondwet 1848* van de liberaal Johan Rudolf Thorbecke. Maar we mogen daarbij niet de naam van de liberaal Dirk Donker Curtius vergeten te vermelden. Ook hij speelde een belangrijke rol bij de totstandkoming van de Grondwet van 1848.

De leden van de VVD-fractie zeggen de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties na dat de Grondwet in onze democratische rechtsstaat een centrale plaats inneemt en het juridisch-staatkundig basisdocument van ons staatsbestel is. Het is dan ook goed om dit jaar extra bij de Grondwet stil te staan en onder de aandacht van een breed publiek te brengen. Onze democratische rechtsstaat en onze grondrechten moeten we koesteren. Dat dit geen holle woorden zijn en ook niet mogen zijn, blijkt als we de ontwikkelingen in het oosten van Europa zien.

In de brief valt te lezen dat er flitspeilingen zullen worden gehouden over hoe het is gesteld met de bekendheid met de Grondwet in de samenleving. De leden van de VVD-fractie zijn benieuwd naar de uitkomsten van deze peilingen en vragen de Minister de Kamer te informeren over de uitkomsten.

## Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling kennisgenomen van de inspanningen die de regering doet in het kader van de viering van het 175 jarige bestaan van de Grondwet uit 1848. Ook zijn deze leden verheugd dat de regering aandacht besteedt aan het functioneren van de beperkingssystematiek van de huidige Grondwet. De aan het woord zijnde leden hebben daarover nog enkele vragen.

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering van mening is dat de huidige beperkingssystematiek naar behoren functioneert. Tegelijkertijd wijst de Minister er op dat de mogelijkheid van constitutionele toetsing de discussie over de beperkingssystematiek in een nieuw licht zal plaatsen. Deze leden zijn dan ook enigszins verbaasd dat de brief nauwelijks ingaat op die nieuwe context. Is de Minister het met deze leden eens dat de instelling van constitutionele toetsing vraagt om meer inhoudelijke beperkingscriteria, zo vragen zij. En is zij het dan ook met de leden van de D66-fractie eens dat de discussie daarover tegelijkertijd met het voorbereiden van de mogelijkheid van constitutionele toetsing zou moeten plaatsvinden? Op welke wijze wil de Minister deze discussie vormgeven en de uitkomsten hiervan meenemen in het debat over constitutionele toetsing, zo vragen zij. Deze discussie pas gaan voeren nadat het verbod op constitutionele toetsing is opgeheven en dus aan de grondrechten zoals (de beperkingmogelijkheden van) deze thans geformuleerd zijn, lijkt deze leden een wat rommelige volgorde. Deze leden vragen de Minister om een reflectie op de voor- en tegenargumenten die door de staatscommissie parlementair stelsel en de staatscommissie Grondwet zijn gegeven met betrekking tot de beperkingssystematiek, in het licht van constitutionele toetsing.

Het opstellen van inhoudelijke beperkingscriteria aan de grondrechten zou een grotere verantwoordelijkheid bij de wetgevende macht leggen. Zij moeten immers meer op voorhand expliciteren onder welke voorwaarden een beperking van een grondrecht gerechtvaardigd is. Hoe verhoudt deze extra verantwoordelijkheid zich tot de wijze waarop de verhouding tot grondrechten momenteel wordt meegenomen in het wetgevingsproces, bijvoorbeeld via de constitutionele toets tijdens het wetgevingsproces, zo vragen deze leden.

De aan het woord zijnde leden merken op dat nu de meeste beperkingscriteria van de Grondwet geen doelcriteria kennen, en bovendien geen materiële toetsing aan de proportionaliteit en subsidiariteit vereisen, aan de wetgever een ruime bevoegdheid van belangenafweging toekomt. Internationale verdragen, zoals het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en het EU-Grondrechtenhandvest, kennen wel een inhoudelijke eis aan de beperking van grondrechten. In juridische zin bieden deze internationale verdragen daarom een hogere mate van rechtsbescherming aan burgers dan de Grondwet omdat de inperking van het grondrecht aan striktere eisen moet voldoen. De leden van de D66-fractie zich af hoe de mindere mate van rechtsbescherming die de Grondwet ten opzichte van internationaal verankerde grondrechten biedt zich verhoudt tot het kabinetsvoornemen om de maatschappelijke en institutionele betekenis van de Grondwet te vergroten.

Voorts merken deze leden op dat staatsrechtgeleerden erop wijzen dat grondrechtenverdragen, zoals het EVRM en het Handvest, geen volwaardig alternatief vormen voor grondrechtenbescherming. Deze verdragen verplichten alleen tot een minimumbescherming, waarbij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens zeer terughoudend toetst als het bijvoorbeeld gaat om crisismaatregelen. Het is aan staten zelf om

meer bescherming te bieden.<sup>1</sup> Is de regering het eens met de zienswijze dat grondrechtverdragen slechts een aanvullende minimumbescherming horen te bieden, terwijl het nationale recht meer bescherming van grondrechten biedt? Voldoet de huidige beperkingssystematiek, waarin geen proportionaliteits- en subsidiariteitstoets in bestaat, volgens de regering daaraan?

De aan het woord zijnde leden wijzen er tevens op dat rechters bij de huidige praktijk van toetsing aan verdragsbepalingen wel gebruik maken van de meer uitgewerkte beperkingscriteria in bijvoorbeeld het EVRM. Het karakter van gespreide toetsing vraagt in de ogen van deze leden ook om duidelijke criteria waaraan getoetst kan worden om rechtszekerheid en rechtsgelijkheid te bevorderen. Is de Minister dit met deze leden eens en zo niet hoe wil de Minister de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid bij gespreide toetsing dan borgen?

De leden van de D66-fractie merken op dat ook in het bestuursrecht in toenemende mate aandacht is voor het evenredigheidsbeginsel in het kader van rechtsbescherming. In 2021 namen de staatsraden advocaat-generaal Wattel en Widdershoven op verzoek van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een conclusie over de evenredigheidstoets door de bestuursrechter.<sup>2</sup> Daarin bevelen zij bestuursrechters aan om art. 3:4(2) Awb toe te passen conform de in het Unierecht en bij beperking van EVRM-rechten gebruikte toetsing op geschiktheid, noodzakelijkheid en evenredigheid. Kan de regering in gaan op de (on)wenselijkheid van de toepassing van deze toetsingssystematiek in de beperkingssystematiek van de Grondwet? Voorts vragen de aan het woord zijnde leden de regering of zij het eens is met de staatsraden dat de strikte uitleg van het toetsingsverbod in het Harmonisatiewet-arrest moet worden verlaten, opdat wetsbepalingen van dwingend recht ook kunnen worden getoetst aan internrechtelijke algemene rechtsbeginselen? Kan de regering toelichten hoe het toetsen van wetten in formele zin op basis van de huidige beperkingssystematiek van de Grondwet zich verhoudt tot het toetsen van algemene rechtsbeginselen indien het toetsingsverbod minder streng uitgelegd zal worden?

De aan het woord zijnde leden lezen in de brief van de Minister over de viering 175 jaar Grondwet dat de grondwetbank die momenteel op de Hofplaats staat vanwege de renovatie niet kan worden behouden. Zij vragen aan de regering, nu de tekst van artikel 1 recentelijk is gewijzigd, of er een alternatieve plaats is waar een vernieuwde grondwetbank kan worden geplaatst.

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie**

De leden van de fractie van GroenLinks hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van de regering over de beperkingssystematiek van de Grondwet. Deze leden delen de zienswijze van de regering dat de beperkingssystematiek binnen het huidige bestel over het algemeen goed functioneert. Zij zijn, zoals bekend, warm voorstander van het schrappen van artikel 120 van de Grondwet en de invoering van constitutionele toetsing door de rechter. Daarmee kan de inperking van grondrechten door wetgeving in de toekomst beter getoetst worden.

<sup>1</sup> Nederlands Dagblad 9 juni 2020, «Onze grondrechten gaan te makkelijk opzij in crisistijd. De Grondwet moet een anker bieden», <https://www.nd.nl/ opinie/ opinie/976517/onze-grondrechten-gaan-te-makkelijk-opzij-in-crisistijd-de-grondw.>

<sup>2</sup> RvS 07-07-2021 ECLI:NL:RVS:2021:1468.

Naar aanleiding van de brief van de regering hebben de leden van de fractie van GroenLinks nog enkele vragen over de toetsing of een inperking van grondwettelijk verankerde grondrechten proportioneel is. Deze leden constateren dat bijvoorbeeld gedurende de COVID-19-pandemie op verschillende momenten grondrechten zijn ingeperkt. Met het oog op de pandemiebestrijding was dit vaak goed te begrijpen. Toch kwam er zo nu en dan vanuit de samenleving, vanuit de Kamer en vanuit de rechtswetenschap kritiek op de wijze waarop de inperking van grondrechten werd gemotiveerd. Ook was het lang niet altijd duidelijk wat de precieze criteria zijn om de inperking te beëindigen (bijvoorbeeld bij de avondklok, die uiteindelijk maanden heeft geduurd, terwijl andere lichtere inperkingen van grondrechten eerder werden geschrapt), waardoor sommige inperkingen mogelijk langer duurden dan strikt noodzakelijk. Zonder op dit moment van de regering een reflectie te vragen op de precieze effectiviteit van de genomen maatregelen, zouden de aan het woord zijnde leden graag van de regering een reflectie ontvangen op de vraag hoe de regering denkt dat de proportionaliteitstoets en de criteria om te bepalen of een beperking zou moeten worden opgeheven kan worden versterkt. Welke lessen met betrekking tot de grondwettelijke beperkingssystematiek zijn er volgens de regering op dit vlak te trekken uit de ervaringen van de afgelopen jaren?

Tot slot hebben de leden van de fractie van GroenLinks nog een vraag over de inperking van het grondrecht om te mogen demonstreren. Het demonstratierecht is in de Grondwet opgenomen en nader uitgewerkt in de Wet openbare manifestaties. Daarnaast hebben gemeenten in hun lokale verordeningen ook regels vastgelegd. Klopt de indruk van de aan het woord zijnde leden dat deze lokale regels ten aanzien van de kennisgeving nogal kunnen verschillen? En hoe verhoudt zich dit tot de beperkingssystematiek? Amnesty wijst bijvoorbeeld op het feit dat er gemeenten zijn die allerlei onnodige informatie opvragen in het kader van een kennisgeving van een demonstratie. Deelt de regering de mening dat het niet past binnen de geldende beperkingssystematiek dat gemeenten grondrechten onnodig inperken door het opvragen van niet relevante informatie? En wat gaat de regering doen om ervoor te zorgen dat gemeenten goed op de hoogte zijn van wat zij wel en niet in hun lokale verordeningen mogen vastleggen met het oog op het inperken van grondrechten?

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie**

De leden van de ChristenUnie-fractie danken de regering voor de toegezonden stukken. Zij hebben behoefte aan het stellen van enkele nadere vragen.

#### *Beperkingssystematiek van de Grondwet*

De leden van de ChristenUnie-fractie zien dat de regering verwijst naar het advies van de staatscommissie Grondwet en de kabinetsreactie daarop destijds. Zij zien dat de staatscommissie destijds adviseerde een algemene beperkingsclausule op te nemen die stelde dat: (a) beperkingen van grondrechten niet verder mogen gaan dan het doel van de beperking en (b) de kern van grondrechten niet mag worden aangetast. De regering koos er destijds niet voor dit advies over te nemen. Zij vragen de regering of zij aanleiding ziet deze keuze te heroverwegen en dit beargumenteerd te onderbouwen. Voorts vragen de leden van de ChristenUnie-fractie of een dergelijke clausulering niet wenselijk zou zijn in het licht van de eisen die in het EVRM en door het EHRM worden gesteld aan beperkingen van grondrechten.

Deze leden delen de verwachting van de regering dat bij herziening van het toetsingsverbod, discussies over de beperkingssystematiek zullen toenemen. Zij vragen de regering of, in de gesprekken met bijvoorbeeld de rechtspraak, nu al aandachtspunten worden opgemerkt die reeds voor afronding van de herziening van het toetsingsverbod kunnen worden opgepakt.

#### *Viering 175 jaar Grondwet 1848*

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering wanneer zij de resultaten van de flitspeilingen naar de bekendheid van de Grondwet verwacht en op welke wijze de resultaten met de Kamer zullen worden gedeeld.

Deze leden vinden de Week van de Rechtsstaat een mooi initiatief. Zij vragen welke inspanningen worden gedaan om ook jongeren en scholen bij deze Week te betrekken. Voorts vragen zij welke inspanningen worden gedaan om mensen te bereiken die een grotere afstand tot de rechtsstaat en haar instituties ervaren.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de regering verwacht dat de Grondwetbank niet behouden kan blijven. Deze leden hechten wel aan een weergave van de Grondwet op een prominente plaats rondom het Binnenhof, bij voorkeur rondom de entree. Zij kunnen zich hierbij ook voorstellen dat voor een ontwerp wordt gekozen waar meerdere artikelen in terugkomen. Zij vragen wanneer een plan kan worden verwacht.

De leden van de ChristenUnie-fractie spreken hun waardering uit dat gesprek plaatsvindt met de Raad voor de Rechtspraak over een zichtbare vorm van representatie van de Grondwet naar aanleiding van de motie Ceder/Omtzigt. Zij hebben er ook begrip voor dat dit gesprek niet los wordt gezien van de discussie over constitutionele toetsing en spreken de wens uit dat snel tot een vorm van constitutionele toetsing zal worden overgegaan.

De leden van de ChristenUnie-fractie vinden het van belang dat niet alleen in 2023, maar ook blijvend aandacht is voor onze Democratische Rechtsstaat, onze Grondwet en onze geboortepapieren in algemene zin. Zij vragen de regering hoe zij staat tegenover het idee van een Huis van de Democratische Rechtsstaat, al dan niet ingebed in een bestaand museum. In dit Huis kunnen de verhalen klinken over de Unie van Utrecht, de Acte van Verlatinghe de verschillende grondwetsherzieningen en het ontstaan van kostbare rechten en vrijheden die in de Grondwet verankerd zijn. Genoemde leden zijn benieuwd naar de reactie van de regering op dit punt.

#### **Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie**

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brieven van de Minister. Zij hebben over nog enkele vragen over de beperkingssystematiek en de viering van 175 jaar Grondwet.

#### *Beperkingssystematiek grondrechten*

De leden van de SGP-fractie vragen of de Minister onderkent dat de leer van de redelijke beperkingen ook risico's met zich kan brengen en in specifieke gevallen tot onbegrip kan leiden, bijvoorbeeld in het genoemde voorbeeld van het klokgelui. Deze leden constateren dat verschil bestaat tussen de benadering om excessief klokgelui niet als beperking de vrijheid van godsdienst aan te merken en de benadering om excessief klokgelui

wel als beperking van de vrijheid van godsdienst aan te merken, maar als een gerechtvaardigde beperking. Welke benadering vindt zij verkieslijk en onderkent zij dat de eerstgenoemde benadering mogelijk minder recht doet aan de beleving van burgers die een beperking van hun rechten ervaren? Tevens vragen de leden van de SGP-fractie een nadere duiding van de opmerking dat het reguleren van klokgelui niet direct een beperking van de vrijheid van godsdienst is, tegen de achtergrond van de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State die stelt dat het luiden van kerkklokken in abstracto onder de reikwijdte van de vrijheid van godsdienst valt (Kamerstukken II 2020/21, 25 295, nr. 742, onderdeel 4a).

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering het belang ziet om de doelcriteria voldoende actueel te laten zijn en voldoende aangesloten op de praktijk. Deze leden wijzen erop dat in een eerdere evaluatie bijvoorbeeld is geconstateerd dat de doelcriteria uit artikel 6 Grondwet onvoldoende adequaat zijn om bijvoorbeeld situaties als klokgelui te reguleren (Roorda, Evaluatie Wet openbare manifestaties, 2015). Waarom wordt in zulke gevallen niet gewerkt aan een aanpassing of aanvulling?

#### *Viering 175 jaar Grondwet*

De leden van de SGP-fractie hebben tijdens de begrotingsbehandeling aandacht gevraagd voor het verzoek van de Stichting Grondwetcampagne om met ondersteuning van BZK een bijdrage te leveren aan de viering van het jubileum 175 jaar Grondwet. Deze leden lezen in de beslisnota dat hierover kennelijk overleg is gevoerd. Zij vragen wat de uitkomsten daarvan zijn en op welke wijze de Stichting een rol gaat vervullen.

De leden van de SGP-fractie hebben eerder aandacht gevraagd voor de bekendheid van de kiezer met voorstellen tot wijziging van de Grondwet die in eerste lezing zijn aanvaard. Deze leden constateren dat ondanks de beoogde verbeteringen de kiezers vrijwel onbekend lijken te blijven met deze voorstellen. Zij hebben de indruk dat het op eenvoudige wijze mogelijk is om kiezers hierover op toegankelijke en beknopte wijze te informeren. Vindt de Minister ook dat het past bij de hoge waardering van de Grondwet en de bedoeling van de systematiek van grondwetswijzigingen om de kiezer actief te informeren, bijvoorbeeld op beknopte wijze en met verdere verwijzingen bij de stembescheiden? Wil zij dit verder verkennen?

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre bij het vergroten van de zichtbaarheid van de Grondwet in rechtbanken met name artikel 17 van de Grondwet een centrale rol krijgt.

Deze leden vragen of de Minister het zoeken van een alternatief voor de grondwetbank wil benutten om ook grondig te reflecteren op de vraag of de keuze voor artikel 1 voldoende recht doet aan het geheel van de Grondwet en het belang om daaraan op evenwichtige wijze uitdrukking te geven. Deze leden merken bijvoorbeeld op dat er allerlei anderen grondrechten zijn die door de specifieke keuze voor artikel 1 in de schaduw komen te staan. Bovendien constateren zij dat er inmiddels een algemene bepaling is ingevoerd die aandacht vraagt voor het beschermen van de democratische rechtsstaat en de grondrechten. Wil de Minister deze ontwikkelingen serieus wegen?

## Vragen en opmerkingen van het lid Omtzigt

Het lid Omtzigt heeft kennisgenomen van de brief van de Minister over de beperkingssystematiek van de Grondwet van 23 december 2022 en de brief van de Minister over viering 175 jaar Grondwet 1848 van 22 december 2022.

### *Beperkingssystematiek van de Grondwet*

Het lid Omtzigt waardeert de aandacht voor de Grondwet als positief en dankt de regering voor de uiteenzetting van de grondwettelijke beperkingssystematiek. Tegelijkertijd constateert het lid Omtzigt dat de brief over de beperkingssystematiek uitgaat van het toetsingsverbod van artikel 120 van de Grondwet. Dit lid betreurt dat wordt volstaan met de opmerking dat de discussie over de beperkingssystematiek niet los kan worden gezien van het toetsingsverbod en het voornemen om constitutionele toetsing in te voeren. De regering constateert dat in geval rechterlijke constitutionele toetsing wordt ingevoerd, de discussie over de beperkingssystematiek zal toenemen en dat het voorzienbaar is dat een intensievere dialoog tussen rechter en (grond)wetgever over de beperkingssystematiek zal plaatsvinden, wat op termijn kan leiden tot nieuwe inzichten. Het lid Omtzigt is teleurgesteld dat de regering in deze dialoog niet het voortouw neemt en inzichten deelt over de vraag of en hoe de beperkingssystematiek zou moeten veranderen bij invoering van de rechterlijke constitutionele toets. Dit terwijl het nut van constitutionele toetsing en daarmee ook de beoogde versterking van de normativiteit van de Grondwet afhankelijk is van het soort toets dat door de rechter wordt uitgevoerd. Onder de huidige beperkingssystematiek is het de wetgever immers veelal toegestaan af te wijken van de Grondwet. Naast competentievoorschriften gelden slechts hier en daar doelcriteria en procedurevoorschriften. De doelcriteria zijn ruim omschreven zodat veel maatregelen daaronder geschoven kunnen worden. Het lid Omtzigt vindt het gebrek aan reflectie van de regering hierop onbevredigend. Dit lid verzoekt de regering dan ook hierop een nieuwe brief te schrijven of een advies aan te vragen. Hij verwacht namelijk dat dit een van de grotere discussiepunten zal zijn bij de behandeling van het opheffen van het toetsingsverbod.

### *Algemene en bijzondere beperkingen*

In 1983 is gekozen voor een systeem van bijzondere beperkingen. Alle beperkingen van grondrechten moeten dus aan de grondwettelijke beperkingssystematiek. In principe moeten ook algemene beperkingen, dus beperkingen die niet zijn gericht op het inperken van een grondrecht maar dit als neveneffect hebben, aan de beperkingssystematiek voldoen. Een consequentie hiervan zou zijn dat verschillende noodzakelijke regelingen, met als bekendste voorbeeld brandvoorschriften, niet grondwettig zijn, omdat ze niet voldoen aan de beperkingssystematiek. De dubbele toets van de redelijke uitleg en redelijke toepassing beoogt deze consequenties op te vangen. Hoewel een grondrecht wordt geraakt door een bepaalde maatregel, wordt toch bepaald dat deze buiten de reikwijdte valt zodat niet voldaan hoeft te zijn aan de beperkingssystematiek (redelijke uitleg). In een concreet geval kan de rechter echter oordelen dat de toepassing van de maatregel wel een grondrechtenbeperking inhoudt (redelijke toepassing). Het lid Omtzigt vraagt zich af of de regering dit een gekunstelde constructie vindt aangezien de reikwijdte van het grondrecht op deze wijze afhankelijk is van alle omstandigheden van het geval. Kunnen concrete maatregelen niet beter worden getoetst aan de hand van een beperkingsclausule, waarbij voor algemene beperkingen bijvoorbeeld slechts de proportionaliteitstoets geldt en niet hoeft te worden voldaan



aan de specifieke vereisten waaraan de bijzondere beperkingen moeten voldoen?

### *Competentievoorschriften*

Het lid Omtzigt leest dat een beperking nooit zover mag gaan dat het betreffende grondrecht illusoir wordt gemaakt. Gaat het daarbij over het subjectieve recht van de betrokkene of het grondrecht als zodanig, als objectief recht, inhoudende dat als genoeg burgers het grondrecht kunnen uitoefenen, het grondrecht niet illusoir is gemaakt? Hoe verhoudt deze opmerking zich tot de afwijzing van de kernrechtbenadering bij de grondwetswijziging van 1983?

Het lid Omtzigt waardeert het als positief dat de grondwettelijke beperkingssystematiek meer bescherming biedt dan de verdragsrechtelijke beperkingssystemen door veelal een formeelwettelijke grondslag te eisen voor een grondrechtenbeperking. Tegelijkertijd vraagt dit lid zich af in hoeverre dit feitelijk meer rechtsbescherming biedt. Steeds meer wordt gebruikgemaakt van open normen in wetgeving en van kaderwetgeving. Daardoor wordt meer macht aan het bestuur gelaten. Hoe verhoudt dit zich tot de positieve waardering die wordt toegekend aan de competentievoorschriften en de wenselijkheid van het invoeren van een meer materiële toets?

Het lid Omtzigt leest dat de achterliggende gedachte van de competentievoorschriften is dat het politieke domein de geëigende plek is waar de discussie over grondrechten moet plaatsvinden. Vanwege het fundamentele karakter van de grondrechten moet iedere beperking worden voorafgegaan door een gedegen afweging. Tegelijkertijd zien we dat bij het opstellen van wetgeving vooral wordt geconcentreerd op de vraag of de wet verenigbaar zal zijn met het EVRM. Dit is te verklaren door het toetsingsverbod. Verwacht de regering dat bij het invoeren van constitutionele toetsing de nadruk in het wetsproces verschuift van het EVRM naar de Grondwet? Het lid Omtzigt verwacht namelijk zelf dat met de huidige beperkingssystematiek de nadruk op verdragen zal blijven bestaan, aangezien zij een materiële toets hanteren. Hoe wordt ervoor gewaakt dat de invoering van constitutionele toetsing daadwerkelijk zal bijdragen aan versterking van de normativiteit van de Grondwet en moet daartoe de beperkingssystematiek worden aangepast?

### *Verhouding tot internationale verdragen*

De regering stelt dat internationale verdragen en de Grondwet elkaar op verschillende manieren aanvullen en samen een kader vormen waarbinnen beperkingen van grondrechten moeten worden beoordeeld. Toont dit niet juist aan dat de beperkingssystematiek van de Grondwet niet voldoende toereikend is? Hoe waardeert de regering de rechtsbescherming van burgers in dit kader, nu de burger gelet op de verschillende beperkingsvoorwaarden zich veelal genoodzaakt ziet op twee paarden te wedden, namelijk op zowel het grondwetsartikel als op het corresponderende verdragsartikel?

Mensenrechtenverdragen zoals het EVRM bevatten minimumwaarborgen. De Nederlandse rechter moet tevens de jurisprudentie van het EHRM volgen en mag niet meer bescherming toekennen dan het EHRM doet. De regering erkent dat de Grondwet op verschillende punten meer bescherming biedt dan het EVRM. Hoe beoordeelt de regering dat de minimumwaarborgen van het EVRM aan materiële vereisten zijn verbonden en de rechter daaraan kan toetsen, maar het meerdere dat de Grondwet biedt niet?

### *Beschouwing van de beperkingssystematiek*

Geconcludeerd wordt dat de huidige beperkingssystematiek naar behoren functioneert. Het lid Omtzigt trekt dit in twijfel. Ten eerste worden aan de wetgever en het bestuur in de Grondwet geen materiële vereisten meegegeven waaraan zij moeten toetsen bij het nemen van besluiten. Deze praktische handvatten zijn weliswaar terug te vinden in de Handreiking Constitutionele Toetsing en in de documenten van IAK, maar deze documenten zijn niet bindend. Los daarvan kan worden gesteld dat de beperkingen van grondrechten van zo fundamenteel belang zijn, dat de materiële vereisten in de Grondwet vastgelegd moeten worden. De rechter lijkt uit de voeten te kunnen met de beperkingssystematiek. De rechter toetst echter veelal aan een ieder verbindende verdragsbepalingen. Tevens mag de rechter lagere voorschriften dan wetgeving in formele zin ook toetsen aan fundamentele rechtsbeginselen. Dit is uitgesloten voor wetgeving in formele zin. De regering stelt dat bij invoering van rechterlijke constitutionele toetsing voorzienbaar is dat een intensiever dialoog tussen rechter en (grond)wetgever over grondwettelijke grondrechten en de beperkingssystematiek zal plaatsvinden. Het lid Omtzigt vraagt zich af wat met deze opmerking wordt bedoeld. Wordt hiermee bedoeld dat het aan de rechter is om bijvoorbeeld toetsing van wetgeving in formele zin aan fundamentele rechtsbeginselen mogelijk te maken? Zo ja, vindt de regering het wenselijk dit over te laten aan de rechter of zou de grondwetgever zich hierover moeten uitspreken in de vorm van aanvulling van de huidige beperkingssystematiek?

### *Viering 175 jaar Grondwet*

Het lid Omtzigt bedankt de regering voor de aandacht die wordt gegeven aan de Grondwet en het toelichten van de plannen om de aandacht voor de Grondwet te vergroten. Hij heeft echter nog wel enkele vragen.

### *Aandacht voor de Grondwet in de constitutionele toets tijdens het wetgevingsproces*

In de staatsrechtelijke literatuur wordt veel aandacht besteed aan de constitutionele toets tijdens het wetgevingsproces. De wetgevingsprocedure kent verschillende toetsingsactoren en toetsingsmomenten. Over het algemeen wordt geconcludeerd dat de wetgever als zodanig niet vaak steken laat vallen. Toch wordt de aandacht voor de conformiteit met de Grondwet tijdens het wetgevingsproces om verschillende redenen van belang geacht. Daarom worden ook met enige regelmaat voorstellen gedaan om de constitutionele toets in het wetgevingsproces verder te versterken. Hoe waardeert de regering de huidige constitutionele toetsing in het wetgevingsproces en welke plannen heeft de regering om een verdere versterking van de constitutionele toets in het wetgevingsproces vorm te geven?

Tijdens de coronacrisis is er forse inbreuk gepleegd op de grondrechten. Heeft de regering zelf geëvalueerd hoe zij daar mee omgesprongen is? En zijn er nog lessen te trekken?

Het lid Omtzigt wil dat wel toelichten met een heel specifiek voorbeeld; welke toetsen heeft de regering uitgevoerd voor de laatste lockdown tijdens de coronacrisis? En hoe kijkt de regering daarop terug?

### *Bekendheid van professionals en het brede publiek met de Grondwet*

Het lid Omtzigt waardeert dat de regering door middel van flitspeilingen laat onderzoeken hoe het gesteld staat met de bekendheid met de Grondwet in de samenleving. Liggen er reeds plannen klaar voor het

verbeteren van de bekendheid onder verschillende groepen van de samenleving als de flitspeilingen negatief uitvallen, en zo ja welke plannen?

Het lid Omtzigt constateert dat de nadruk vooral wordt gelegd op het onderwijs en daarbij op jongeren en studenten. Hoewel plannen als beschreven onder «Academies/Kennisinstituten» breder opgesteld lijken, vreest het lid Omtzigt dat grote delen van de samenleving niet bereikt zullen worden. De plannen lijken immers uit te gaan van een bepaalde mate van geschooldheid om de informatie te kunnen begrijpen en toegang tot het internet. Het lid Omtzigt vraagt zich dan ook af of de plannen van de regering voldoende zijn om de bekendheid van de Grondwet onder alle lagen van de samenleving te vergroten. Hoe denkt de regering daarover? Daarop aanvullend vraagt het lid Omtzigt zich af of onderzoek is gedaan naar een mogelijke bijdrage van wijkcentra bij het vergroten van de kennis over de Grondwet.

#### *Grondwet in rechtbanken*

Het lid Omtzigt bedankt de regering voor het bespreken van de motie met de Raad voor de rechtspraak. Hij vraagt zich echter af hoe deze kwestie zich verhoudt tot constitutionele toetsing en in die discussie moet worden meegenomen. In zijn ogen zijn het immers twee aparte onderwerpen die los van elkaar behandeld kunnen worden. De motie is klip en klaar; de Grondwet moet zichtbaar zijn in de rechtbanken en dit hoeft dus niet te wachten tot de constitutionele toetsing. Wil de regering dus met een voorstel komen tot uitvoering van deze motie, die alweer bijna twee jaar oud is?

#### *Gesprek met de Tweede Kamer, Eerste Kamer en Raad van State*

Het lid Omtzigt waardeert dit aanbod en hoopt dat overleg aan te kunnen gaan.

## **II Antwoord/reactie van de Minister**