

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-
Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Directie Constitutionele Zaken
en Wetgeving

www.rijksoverheid.nl

Kenmerk
2018-0000867500

Uw kenmerk

Datum 5 november 2018
Betreft Constitutionele toets in het wetgevingsproces

Per brief van 31 januari jl. heeft u aan de minister-president bericht dat het zeer wenselijk zou zijn als in de memorie van toelichting bij een wetsvoorstel expliciet wordt stilgestaan bij mogelijke constitutionele aspecten en verzocht deze wens van de Kamer ter kennis te brengen van de ministerraad. Kort daarna heeft de griffier van de vaste commissie voor Europese Zaken van uw Kamer de minister van Buitenlandse Zaken per brief van 22 februari 2018 verzocht in BNC-fiches voortaan uitdrukkelijk aandacht te besteden aan eventuele constitutionele aspecten van EU-voorstellen en hiertoe een nieuwe rubriek aan het BNC-sjabloon toe te voegen. Beide verzoeken vloeien voort uit onder andere het besluit van het Presidium van uw Kamer van 13 september 2017 om een verzoek te richten aan de vaste en algemene commissies binnen de Tweede Kamer om 'standaard een constitutionele toets uit te voeren ten aanzien van de in hun handen gestelde zaken' en aldus meer aandacht te besteden aan de constitutionele toets in het wetgevingsproces.

In reactie op beide verzoeken deel ik u, mede namens de minister-president, minister van Algemene Zaken, en de minister van Buitenlandse Zaken, het volgende mee.

In het wetgevingsproces zijn verschillende actoren (mede) verantwoordelijk voor de constitutionele toetsing. Primair verantwoordelijk zijn de regering en Staten-Generaal als medewetgevers (artikel 81 Grondwet) en de Raad van State als onafhankelijke wetgevingsadviseur (artikel 73, lid 1, Grondwet). Voorts kunnen, mede afhankelijk van de door de ontwerpregelgeving beslagen thematiek, organen zoals de Autoriteit Persoonsgegevens en het College voor de Rechten van de Mens worden geraadpleegd of kunnen zij ongevraagd advies uitbrengen. De toets is aldus een gedeelde verantwoordelijkheid.

De gedeelde verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de constitutionele toets is temeer aan de orde indien ook de voorbereiding van Europese wet- en regelgeving in ogenschouw wordt genomen. In dat geval vindt toetsing van ontwerpregelgeving aan onder andere het EU-Handvest van de Grondrechten plaats door zowel de Commissie als vervolgens door de Raad en het Europees Parlement. Zij onderstrepen dan ook in diverse verklaringen en instrumenten het belang van toetsing aan het EU-Handvest van de Grondrechten.

Voor wat betreft de totstandkoming van Europese wet- en regelgeving zal de eerste toets plaats vinden van de zijde van de Europese Commissie en daarna van regeringszijde in het kader van het opstellen van het BNC-fiche waarin een eerste beoordeling wordt gegeven over een nieuw Commissievoorstel. Die eerste beoordeling betekent dat de aard van de constitutionele toets doorgaans terughoudender en algemener is dan degene die zijn weerslag krijgt in een memorie van toelichting bij een wetsvoorstel, waarin immers de gezichtspunten van vele actoren reeds zijn betrokken.

Voor wat betreft de totstandkoming van de nationale regelgeving, daaronder mede verstaan de goedkeuringswetgeving van verdragen en de implementatie van Europese regelgeving, zal de eerste toets aan hoger recht, waaronder begrepen de Grondwet, veelal plaatsvinden van regeringszijde. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor de uitvoering van een constitutionele toets van ontwerpregelgeving. Dit gebeurt steeds in samenwerking met de andere departementen, die in eerste instantie zelf verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit en daarmee constitutionele houdbaarheid van hun ontwerpregelgeving. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid, dat een verantwoordelijkheid heeft ten aanzien van de algehele kwaliteit van wetgeving, toetst voorgenomen regelgeving van alle ministeries. Voor wat betreft de toetsing aan hoger recht werkt zij daarvoor nauw samen met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties alsmede met dat van Buitenlandse Zaken voor zover het gaat om de toepassing van internationaal recht.

Mijn ambtsvoorganger heeft u geïnformeerd over de wijze waarop die toets plaatsvindt en waarin het resultaat daarvan zijn weerslag vindt, namelijk in de memorie of nota van toelichting, indien constitutionele bepalingen of (mensenrechtelijke) verdragsbepalingen in het desbetreffende geval aan de orde zijn (*Kamerstukken II* 2015/16, 34 300 VII, nr. 62). Dit wordt ook voorgeschreven door de Aanwijzingen voor de regelgeving (Aanwijzingen 2.15 en 4.43, onder f) en is nader toegelicht in de Schrijfwijzer memorie van toelichting. Voorts heeft het aanbiedingsformulier van de onderraad en/of ministerraad, waarin is opgenomen het criterium «overeenstemming met hoger recht», een alerterende functie. Deze voorzieningen tezamen vormen ook een waarborg waarmee zekerheid wordt verkregen dat een toets aan hoger recht heeft plaatsgevonden en dat deze onderwerp is van de beraadslagingen, ten behoeve waarvan de Ministers worden geadviseerd.

Op grond van deze overwegingen ben ik evenals mijn ambtsvoorganger van oordeel dat, het geheel overziende, aandacht voor de constitutionele toetsing en de zichtbaarheid daarvan in het wetgevingsproces belangrijk en aanwezig is. Die aandacht beoog ik verder te versterken door realisering van de Handreiking toetsing aan hoger recht voor de betrokkenen binnen de Rijksdienst, zoals toegezegd in voormelde brief. Die Handreiking dient ter aanvulling van reeds beschikbare instrumenten en handreikingen die zijn opgenomen in het Integraal Afwegingskader Wetgeving en Beleid. Ik verwacht die Handreiking te hebben afgerond in het eerste kwartaal van 2019.

Tegelijkertijd kan met uw Kamer worden onderkend dat een explicitering van de toets aan de Grondwet en andere constitutionele regelingen in de toelichting kan bijdragen aan een versterking van de constitutionele toetsing. Om die reden is de regering bereid de constitutionele toets nader te expliciteren in de memories van toelichting en in BNC-fiches door de vermelding van 'kopjes', alsmede door expliciete vermelding van de Grondwet als hogere regeling in de relevante aanwijzingen van de regelgeving bij een volgende gelegenheid.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. K.H. Ollongren