

Beleidskompasformulier voor internetconsultatie

Titel:

(Vul hier de publicatietitel van de internetconsultatie in)

Wijziging van de Grondwet ter invoering van constitutionele toetsing

∞ Wie zijn belanghebbenden en waarom?

Toelichting

Burgers die een beroep wensen te doen op hun klassieke grondrechten zoals die in de Grondwet zijn verankerd, zijn direct belanghebbenden. Hun rechtspositie in de rechtszaal wijzigt met dit voorstel, omdat de rechter voortaan op verzoek van die burger of ambtshalve een wet(sbepaling) kan toetsen aan de klassieke grondrechten uit hoofdstuk 1 van de Grondwet. Daarmee is ook de rechter belanghebbende bij dit voorstel. Advocaten zijn eveneens belanghebbenden bij dit voorstel, omdat zij burgers bijstaan in geschillen waarin een beroep kan worden gedaan op de klassieke grondrechten uit de Grondwet.

Hulpvragen

- Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?

Direct belanghebbenden zijn burgers die een beroep wensen te doen op hun klassieke grondrechten. Rechter is ook direct belanghebbende, omdat zij bevoegd wordt wetten te toetsen aan de klassieke grondrechten uit hoofdstuk 1 van de Grondwet. Advocaten zijn ook belanghebbenden, omdat zij burgers bijstaan in geschillen waarin grondrechtenkwesies aan de orde zijn.

- Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?

Rechter, advocaten en rechtswetenschappers

- Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?

Verschiede rechtspreekende instanties zijn om hun zienswijzen gevraagd naar aanleiding van de contourennota die op 21 februari 2025 over dit voorstel is gepubliceerd (Kamerstukken II 2024/25, 36600-VII, nr. 129 en Kamerstukken I 2024/25, 34430, nr. AH). Deze schriftelijke zienswijzen zijn voorts onderwerp geweest van gesprekken, die alle plaatsvonden met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris Rechtsbescherming. De bedoelde instanties zijn: het Gemeenschappelijk Hof van Justitie, de Hoge Raad, de Raad voor de rechtspraak, het College van Beroep voor het bedrijfsleven, de Centrale Raad van Beroep, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de Raad voor de rechtspraak.

Voorts hebben gesprekken plaatsgevonden met verschillende experts in de rechtswetenschap over bepaalde onderdelen van het voorliggende voorstel, met name de grondwettelijke beperkingssystematiek en (de afbakening van) het toetsingskader.

1. Wat is het probleem?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

a) Wat is het probleem?

Rechterlijke toetsing van wetten aan de Grondwet is op dit moment verboden. Burgers kunnen als gevolg van dit verbod de rechter er niet toe bewegen om te beoordelen of een wet in strijd is met de Grondwet. Dit zorgt voor een gebrek in de rechtsbescherming van burgers. Wanneer zij menen dat een wet een of meer (klassieke) grondrechten uit de Grondwet schendt, is het de rechter niet toegestaan deze rechtsvraag te beantwoorden. De rechter zal zich dan tot grondrechten moeten richten die in verdragen zijn verankerd. Hierdoor komt de burger in sommige gevallen niet alleen minder bescherming toe – de Grondwet biedt voor een aantal grondrechten een hogere mate van bescherming dan de verdragsrechtelijke evenknie van die rechten – dit staat ook in de weg aan de ontwikkeling van een grondwettelijke cultuur in Nederland.

b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

Het verbod op rechterlijke toetsing van wetten aan de Grondwet is verankerd in artikel 120 van de Grondwet.

c) Wat is de omvang van het probleem?

De omvang van het probleem is moeilijk te kwantificeren. Uit de rechtspraak blijkt dat de grondrechten in de Grondwet relatief weinig voor de rechter worden ingeroepen, ook in gevallen die niet worden bestreken door het toetsingsverbod. In de rechtswetenschap wordt algemeen algenomen dat het bestaande toetsingsverbod hier een belangrijke oorzaak van is. Een andere verklaring is het ontbreken in de Grondwet van inhoudelijke criteria voor de beoordeling van grondrechtenschendingen. Daarom bevat dit grondwetsvoorstel ook een bepaling waarin zulke inhoudelijke criteria aan de Grondwet worden toegevoegd. Hoeveel meer rechtsbescherming dit voorstel de burger gaat opleveren, zal moeten blijken in de praktijk. Het is aan de rechter om concrete invulling te geven aan zijn nieuw verkregen bevoegdheid om wetten te toetsen aan klassieke grondrechten in de Grondwet.

d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?

Uit de gesprekken met de rechterlijke instanties en de rechtswetenschap blijkt dat het voorstel om het toetsingsverbod gedeeltelijk af te schaffen breed wordt gedragen.

e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Dan blijft het verbod voor rechters om wetten te toetsen aan de Grondwet volledig in stand. Als een burger een beroep doet op zijn fundamentele rechten, zal de rechter voor wat betreft wetten alleen kunnen toetsen aan rechtstreeks werkende verdragen en EU-recht. Dat zorgt ervoor dat mogelijkheden om de rechtsbescherming te versterken niet ten volle worden benut en dat de ontwikkeling van een nationale grondrechtenjurisprudentie wordt belemmerd.

2. Wat is het beoogde doel?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

- a) Wat zijn de beleidsdoelen?

Het primaire doel is het versterken van de individuele rechtsbescherming van burgers, door rechters de mogelijkheid te geven op verzoek van een rechtzoekende burger of ambtshalve een wet of wetsbepaling te toetsen aan de klassieke grondrechtbepalingen in hoofdstuk 1 van de Grondwet. Hierdoor worden de grondrechten van burgers beter beschermd. Daarnaast zorgt dit ervoor dat de Grondwet en haar bepalingen meer gaan leven, wat bijdraagt aan de bevordering van een constitutionele cultuur in Nederland.

- b) Aan welke [duurzame ontwikkelingsdoelen \(sustainable development goals, SDG's\)](#) en [brede welvaartsuitkomsten](#) dragen de doelen bij?

Primair draagt dit voorstel bij aan SDG 16: 'vrede, justitie en sterke publieke diensten'. Doordat de rechter de bevoegdheid krijgt in werking getreden wetten te controleren op grondwettigheid, zal de wetgever zich immers ook beter vergewissen van de grondwettigheid van haar voorstellen in de voorbereidingsfase en op die manier tot betere wetgeving kunnen komen. Daarnaast draagt het voorstel bij aan SDG's 5 (gendergelijkheid) en 10 (ongelijkheid verminderen). Toetsing van wetten aan de klassieke grondrechten in hoofdstuk 1 van de Grondwet betekent immers dat de rechter ook zal kunnen toetsen aan het discriminatieverbod in artikel 1 Grondwet.

3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

Toelichting

Het bieden van betere rechtsbescherming voor rechtzoekende burgers kan op verschillende manieren worden bereikt. In het onderhavige geval gaat het specifiek om het bieden van de mogelijkheid van rechterlijke toetsing van wetten aan klassieke grondrechten in de Grondwet. Op die manier kunnen burgers een beroep doen op grondrechten wanneer zij denken dat een wet of wetsbepaling daarmee in strijd is. Omdat het toetsingsverbod in artikel 120 van de Grondwet op dit moment in de weg staat aan het bereiken van dit doel, is het noodzaak om de Grondwet op dit punt aan te passen.

Hulpvragen

- a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?

N.v.t.

- b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?

N.v.t.

- c) Wat is de [beleidstheorie \(doelenboom\)](#) per kansrijke beleidsoptie?

N.v.t.

4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

Toelichting

Omdat het toetsingsverbod van artikel 120 van de Grondwet gedeeltelijk wordt opgeheven, zullen rechters voortaan de mogelijkheid hebben om niet alleen besluiten en lagere regelgeving aan de Grondwet te toetsen, maar zullen zij voortaan ook wetten en wetsbepalingen aan een aantal met name genoemde klassieke grondrechtbepalingen in de Grondwet (verankerd in hoofdstuk 1) kunnen toetsen. Dit betekent dat zij een extra taak krijgen ten aanzien van deze vorm van toetsing. Desalniettemin zijn rechters reeds ruimschoots bekend met deze vorm van toetsing.

Het voorstel introduceert daarnaast een aanvullende algemene beperkingsclausule aan hoofdstuk 1 van de Grondwet, waarin inhoudelijke vereisten voor de beperking van grondrechten zijn opgenomen. Deze bepaling richt zich tot de wetgever, het bestuur en de rechter. Het werken met deze nieuwe beperkingsclausule zal mogelijkwerijs enige beleidsaandacht vragen, in die zin dat rechters bekend moeten worden gemaakt met de uitleg van deze nieuwe beperkingssystematiek in de Grondwet.

Hulpvragen

- a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?

Het wordt voor burgers mogelijk om de vraag of een wettelijke bepaling een ongerechtvaardigde inbreuk maakt op een klassiek grondrecht uit de Grondwet aan de rechter voor te leggen. Als de rechter oordeelt dat een wettelijke bepaling in strijd is met een klassiek grondrecht uit de Grondwet, wordt de wettelijke bepaling buiten toepassing gelaten. Beoogd is om de rechtsbescherming van burgers te versterken en de grondwettelijke cultuur te bevorderen.

- b) Welke verplichte toetsen zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten (voor zover bekend)?

De wetgevingstoetsen bij JenV en BZK (CZW) zijn hiervoor in deze fase het meest relevant. Beide toetsen waren overwegend positief over dit grondwetsvoorstel.

5. Wat is de voorkeursoptie?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

a) Wat is het voorstel?

Het voorstel strekt ertoe de rechter de bevoegdheid te geven om wetten te toetsen aan de klassieke grondrechten uit hoofdstuk 1 van de Grondwet. Daarnaast wordt een aanvullende algemene beperkingsclausule ingevoerd, waarin inhoudelijke vereisten zijn opgenomen voor de beperking van grondrechten.

b) Hoe houdt het voorstel rekening met:

- [doeltreffendheid](#) en [doelmatigheid](#);
- uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief [doenvermogen](#), [regeldruk](#) en [handhaving](#));
- brede maatschappelijke impact?

Er zijn gesprekken gevoerd met de rechterlijke instanties over het voorstel. Ook worden de rechterlijke instanties geconsulteerd over o.a. de gevolgen van het voorstel voor hun organisatie. Daarnaast worden andere organen, zoals het ATR, geconsulteerd.

c) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?

N.v.t.

d) Hoe ziet de voorgenomen [monitoring en evaluatie](#) eruit?

N.v.t.