

Inleiding

De stelling dat rechterlijke toetsing van wetten aan de Grondwet noodzakelijk is om de rechtsbescherming te waarborgen, onderschat de rol en effectiviteit van het huidige systeem van verdragsrechtelijke toetsing. Hoewel het toetsingsverbod in artikel 120 Grondwet beperkingen schept, is dit juist een bewuste keuze om de democratische legitimiteit van wetgeving te beschermen en te voorkomen dat rechters politiek-maatschappelijke beslissingen gaan maken die aan de volksvertegenwoordiging toebehoren.

Effectieve rechtsbescherming via verdragen

Het huidige systeem, waarbij rechters wetten toetsen aan verdragen zoals het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en het EU-Handvest, biedt burgers een sterke en effectieve rechtsbescherming. Deze verdragen bevatten ook minimumstandaarden die in de praktijk ruim worden geïnterpreteerd en toegepast. Bovendien zorgt de Europese jurisprudentie voor een dynamische en ontwikkelde bescherming van grondrechten, vaak zelfs ruimer dan de Nederlandse Grondwet.

Stabiliteit en voorspelbaarheid door het toetsingsverbod

Het toetsingsverbod bevordert de stabiliteit en voorspelbaarheid van de rechtsorde door te voorkomen dat nationale rechters op uiteenlopende manieren met de Grondwet omgaan. Dit waarborgt uniformiteit in de wetstoepassing en respect voor het democratische proces.

Grondwettelijke cultuur zonder rechterlijke toetsing

De suggestie dat het ontbreken van toetsing aan de Grondwet leidt tot een zwakkere grondwettelijke cultuur miskent dat deze cultuur juist wordt versterkt door het respecteren van de scheiding der machten. Een sterke grondwettelijke cultuur betekent niet per se dat rechters wetten moeten kunnen toetsen, maar dat er vertrouwen is in het geheel van checks and balances, waarin ook het parlement en andere instituties een cruciale rol spelen.

Bewuste ontwerpkeuze van de Grondwet

De zogenoemde “gebrek aan materiële handvatten” in de Grondwet is ook een bewuste ontwerpkeuze, die ruimte laat voor democratische besluitvorming en beleidsvrijheid van de overheid. Te ruime toetsingsbevoegdheden zouden kunnen leiden tot willekeurige of inconsistente rechterlijke uitspraken en daarmee tot een verzwakking van de rechtszekerheid.

Democratische legitimiteit en het toetsingsverbod

Het toetsingsverbod wordt te eenzijdig negatief beoordeeld. Het was oorspronkelijk bedoeld om de democratische legitimiteit van wetgeving te waarborgen door te

voorkomen dat rechters de wetgevende macht zouden overrulen. Een kritische vraag is of deze democratische legitimiteit niet ook anders kan worden geborgd, bijvoorbeeld via een beter samenspel tussen rechterlijke toetsing en parlementaire controle.

Complexiteit van toetsing aan abstracte grondrechten

Daarnaast wordt de beperkingssystematiek van grondrechten in de Grondwet genoemd als een struikelblok, maar de tekst gaat voorbij aan de complexiteit daarvan. Materiële handvatten voor toetsing moeten wel zorgvuldigheid en evenwicht garanderen, anders dreigt willekeur of een te ruime rechterlijke inmenging. Het probleem is niet louter een gebrek aan handvatten, maar ook een politieke en maatschappelijke afweging over de reikwijdte van grondrechten versus wetgevende beleidsvrijheid.

Risico's van gedeeltelijke opheffing van het toetsingsverbod

Dit wetsvoorstel onderschat de risico's die gepaard gaan met het gedeeltelijk opheffen van het toetsingsverbod. Hoewel het klopt dat rechterlijke toetsing van wetten aan klassieke grondrechten een krachtige bescherming voor burgers kan bieden, creëert dit ook een fundamentele verschuiving in de machtsverdeling tussen wetgever en rechter.

Gevolgen voor de trias politica

Door de rechter toe te staan wetgeving buiten toepassing te verklaren op grond van strijd met de Grondwet, wordt het parlementaire besluitvormingsproces ondergraven. Dit kan leiden tot een verzwakking van de democratische legitimiteit, omdat gekozen volksvertegenwoordigers het laatste woord verliezen over de inhoud en reikwijdte van wetgeving. Daarmee verandert de trias politica van een systeem van checks and balances in een systeem waarin de rechter een dominante rol krijgt in het vormgeven van wetgeving.

Rechtsongelijkheid en interpretatieverschillen

Het voorstel gaat voorbij aan de praktische en juridische complexiteit die ontstaat bij het toetsen aan de vaak abstract geformuleerde grondrechten in de Grondwet. Dit kan leiden tot een toename van rechtsongelijkheid en onzekerheid, omdat rechters verschillend kunnen interpreteren wat strijd met de Grondwet inhoudt, zonder dat er een duidelijke richtlijn is zoals bij internationale verdragen.

Tegenstrijdige uitkomsten tussen nationale en internationale toetsing

Het idee dat de Grondwet "extra waarborgen" biedt klinkt aantrekkelijk, maar in de praktijk kunnen verschillen in formulering en interpretatie tussen nationale en internationale grondrechtennormen leiden tot tegenstrijdige uitkomsten. Een wet kan bijvoorbeeld volgens de Grondwet ongrondwettig zijn, maar wél verenigbaar met het EVRM of omgekeerd. Dit kan de voorspelbaarheid en rechtszekerheid aantasten, doordat niet langer helder is welk toetsingskader leidend is.

Beperkingen van nationale grondrechtenjurisprudentie

Daarnaast is het ontwikkelen van een nationale grondrechtenjurisprudentie binnen een bestaande structuur van Europees en internationaal recht geen eenvoudige taak. De ruimte om daarin een autonome koers te varen is beperkt, zoals de tekst zelf erkent. In de praktijk zou de nationale rechter alsnog gebonden blijven aan hogere rechtsnormen uit het EU-recht en het EVRM, waardoor het risico ontstaat op dubbele toetsing zonder echte meerwaarde. Dit kan leiden tot verwarring bij burgers en rechtspraak, én tot vertraging en complicatie van procedures.

Remedies?

De in het wetsvoorstel genoemde constitutionele remedies, zoals het buiten toepassing laten van wettelijke bepalingen of het onverbindend verklaren ervan, lijken op het eerste gezicht effectieve instrumenten om grondrechtenbescherming te waarborgen. Maar in werkelijkheid bieden deze remedies slechts procedurele correcties binnen individuele geschillen, zonder daadwerkelijk de kern van het probleem aan te pakken: de structurele spanning tussen wet en Grondwet.

Het buiten toepassing laten van een wetsbepaling werkt immers niet erga omnes en heeft dus geen algemene rechtskracht. Het laat de geldigheid van de wettelijke bepaling in stand en zorgt niet voor aanpassing of intrekking van een norm die mogelijk op structureel niveau strijdig is met de Grondwet. De rechtsorde blijft daarmee grondwettelijk drijfzand, waarbij de rechter incidenteel corrigeert maar het probleem niet oplost.

Bovendien toont deze aanpak aan dat het voorstel blijft steken in een technisch en fragmentarisch model van constitutionele toetsing, terwijl de bredere institutionele gevolgen zoals die samenhangen met artikel 83 en 84 Grondwet onduidelijk of onopgelost blijven. Deze artikelen regelen immers de totstandkoming en bekendmaking van wetten. Als wetten door een rechter onverbindend worden verklaard zonder parlementaire betrokkenheid of herziening, ondermijnt dat indirect het primaat van de wetgever en ontstaat er een vacuüm waarin het onduidelijk is wie bepaalt wat nog wet is.

Conclusie

Hoewel het wetsvoorstel om rechterlijke toetsing van wetten aan de Grondwet toe te staan uitgaat van een oprechte poging tot versterking van de rechtsbescherming van burgers, blijkt uit deze analyse dat het in werkelijkheid meer constitutionele risico's dan voordelen met zich

meebrengt. Het huidige systeem – waarin toetsing plaatsvindt aan internationale en Europese mensenrechtenverdragen – biedt reeds effectieve en dynamische bescherming, met waarborgen die in de praktijk vaak sterker zijn dan die uit de Grondwet.

De voorgestelde toetsingsbevoegdheid schuurt bovendien met het primaat van de wetgever, ondermijnt de trias politica, en kan leiden tot rechtsongelijkheid, inconsistentie en normconflicten tussen nationale en internationale toetsingskaders. De zogenoemde remedies (zoals het buiten toepassing laten van wetgeving) bieden geen echte structurele oplossing, maar lossen slechts incidentele conflicten op zonder daadwerkelijke correctie van het wettelijke normenkader. Daarmee ontstaat eerder grondwettelijk drijfzand dan versterkte rechtszekerheid.

Een toekomstbestendige versterking van rechtsbescherming vraagt geen radicale ingrepen zoals het opheffen van het toetsingsverbod, maar eerder doordachte alternatieven, zoals:

1. Versterking van parlementaire toetsing aan grondrechten

Om de bescherming van klassieke grondrechten binnen het wetgevingsproces te verbeteren, wordt voorgesteld een Constitutionele Toetsingscommissie in te stellen binnen de Tweede Kamer. Deze commissie krijgt de expliciete taak om wetsvoorstellen systematisch te toetsen aan de Grondwet, met bijzondere aandacht voor de waarborging van fundamentele rechten zoals vrijheid van meningsuiting, privacy, gelijke behandeling en recht op een eerlijk proces. Deze commissie fungeert als interne waarborg tegen mogelijke schendingen van grondrechten, vóórdat een wet in werking treedt. Door structurele toetsing op dit niveau wordt het constitutionele bewustzijn binnen het parlement versterkt en wordt het risico op latere juridische of maatschappelijke conflicten verkleind.

2. Codificatie en concretisering van grondwettelijke normen

Grondwettelijke bepalingen zijn vaak abstract geformuleerd, wat hun praktische toepasbaarheid in het wetgevingsproces beperkt. Daarom wordt voorgesteld om deze normen nader te codificeren en concretiseren in lagere

regelgeving, beleidsregels of bindende richtlijnen. Daarnaast kan een expliciete rol worden toebedeeld aan toelichtende jurisprudentie, waarin bestaande rechtspraak op een toegankelijke en systematische wijze wordt gebundeld. Op die manier ontstaat een bruikbaar toetsingskader voor wetgevingsjuristen, ambtenaren en parlementariërs, ook in de afwezigheid van rechterlijke toetsing van wetten aan de Grondwet. Dit versterkt de normatieve kracht van de Grondwet in de dagelijkse praktijk van wetgeving.

3. Versterkte rol van de Raad van State en andere adviesorganen

De Raad van State, als hoogste adviesorgaan inzake wetgeving, krijgt een versterkte en explicietere taak in het signaleren van potentiële schendingen van grondrechten in wetsvoorstellen. Dit kan door het instellen van een vaste grondrechtentoets binnen het wetgevingsadviesproces, waarbij elk voorstel wordt getoetst aan een grondrechtenchecklist. Ook andere adviesorganen, zoals het College voor de Rechten van de Mens en de Autoriteit Persoonsgegevens, kunnen hierin structureel worden betrokken bij voorstellen die hun terrein raken. Zo wordt de waarborging van grondrechten geïntegreerd in de gehele beleidscyclus en niet beperkt tot een enkele toetsmoment.

4. Verantwoording van grondrechten in de memorie van toelichting

Wetgevers worden verplicht om in de memorie van toelichting bij elk wetsvoorstel expliciet aan te geven hoe het voorstel zich verhoudt tot de in de Grondwet vastgelegde klassieke grondrechten. Dit bevordert transparantie en dwingt tot bewuste afwegingen bij potentiële beperkingen van grondrechten. Deze verplichting kan worden ondersteund door standaardformats of leidraden die helder maken welke aspecten moeten worden besproken (zoals proportionaliteit, noodzakelijkheid, en subsidiariteit). Door deze verantwoording institutioneel te verankeren, wordt niet alleen het parlement, maar ook de samenleving in staat gesteld om de grondrechtelijke kwaliteit van wetgeving beter te beoordelen.

Op deze wijze kan de rechtsstaat worden versterkt zonder afbreuk te doen aan de democratische legitimiteit, rechtszekerheid en stabiliteit van de Nederlandse constitutionele orde.