

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
DG Openbaar Bestuur en Democratische
Rechtsstaat
Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving
W. van der Woude
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Postbus 16001
3500 DA Utrecht

Bezoekadres:
Kleinesingel 1-3
3572 CG Utrecht

030 888 38 88
info@mensenrechten.nl
www.mensenrechten.nl

Onderwerp
Voorstel van Rijkswet tot
wijziging van artikel 120
Grondwet

Uw brief van
.
Uw kenmerk
.

Datum
21 augustus 2025
Ons kenmerk
2025/058/VZ/IB

Geachte minister Uitermark,

Het College voor de Rechten van de Mens (hierna: het College) is bij brief van 8 juli 2025 uitgenodigd te reageren op het conceptvoorstel tot wijziging van artikel 120 Grondwet. Het College gaat graag op deze uitnodiging in. Het College onderschrijft het belang van het invoeren van de mogelijkheid van constitutionele toetsing. Het College ziet dit als een belangrijke stap in de verbetering van de rechtsbescherming van burgers en de bevordering van een grondwettelijke cultuur. Met het oog op nog verdere versterking van de rechtsbescherming, deelt het College een aantal punten met u.

Samenvatting en aanbevelingen

- Het College onderschrijft dat constitutionele toetsing aanvullende rechtsbescherming biedt en kan bijdragen aan een constitutionele cultuur, mits daar voldoende aandacht voor komt in de maatregelen die zijn gericht op de versterking van de rechtsstatelijke cultuur. Het College adviseert het kabinet ervoor te zorgen dat de Grondwet, evenals internationale mensenrechtenstandaarden, aan bod komt in de maatregelen ter versterking van de rechtsstatelijke cultuur, onder meer via mensenrechteneducatie.
- Het College betreurt het dat constitutionele toetsing alleen wordt voorgesteld voor wat het kabinet 'klassieke vrijheidsrechten' noemt en adviseert constitutionele toetsing voor alle grondrechten mogelijk te maken om rechtsbescherming nog verder te versterken. Het College motiveert dit met de volgende argumenten:
 - Alle grondrechten zijn even belangrijk en ondeelbaar.
 - Er is een dringende noodzaak voor betere afdwingbaarheid van sociale rechten.
 - De verschillen in verplichtingen die uit de rechten voortvloeien zijn niet zo fundamenteel als het kabinet doet voorkomen en rechtvaardigen niet dat sociale grondrechten zijn uitgesloten van constitutionele toetsing.

- Toetsing aan artikel 1 Grondwet wordt mogelijk. Discriminatie in relatie tot sociale grondrechten, betekent vaak dat eveneens sprake is van schending van dat sociale grondrecht. Het zou toegevoegde waarde hebben als de rechter ook zou mogen oordelen over de verenigbaarheid van een wet met sociale grondrechten.
- Constitutionele toetsing kan bijdragen aan beter evenwicht tussen de staatsmachten. Het College deelt de vrees voor politisering van de rechtspraak niet.
- Het College adviseert rechterlijke toetsing aan algemene rechtsbeginselen mogelijk te maken, omdat dit bijdraagt aan betere rechtsbescherming.
- Het College adviseert een aantal punten rond de algemene beperkingsclausule nader te verhelderen.

Constitutionele toetsing versterkt rechtsbescherming

Betere rechtsbescherming ten opzichte van de overheid

Het College onderschrijft dat de invoering van constitutionele toetsing door de rechter de rechtsbescherming van de burger ten opzichte van de overheid zal versterken. Zo zou het mogelijk worden dat de rechter een oordeel kan geven in een zaak waarin een burger stelt dat de oorzaak van een inbreuk op diens grondrechten ligt in wetgeving en niet (uitsluitend) in de toepassing daarvan. De rechterlijke toets versterkt de rechtspositie van de burger ten opzichte van de overheid in het individuele geval, maar ook breder, gelet op de precedentwerking van rechterlijke uitspraken.¹ Bij constitutionele toetsing kan de rechter rekening houden met actuele ontwikkelingen die om een nieuwe interpretatie van grondrechten vragen. Er kunnen zich immers situaties voordoen die voor de wetgever onvoorzienbaar waren bij het opstellen van de wet.

Sommige grondwettelijke bepalingen hebben grotere reikwijdte

De Grondwet bevat een aantal bepalingen die een grotere reikwijdte hebben dan vergelijkbare verdragsbepalingen. Dit geldt bijvoorbeeld voor het recht op een eerlijk proces. Zo strekt artikel 17 van de Grondwet, anders dan de tegenhanger in artikel 6 van het Europees verdrag voor de rechten van de mens (EVRM), zich uit over alle juridische geschillen. Tegelijk bieden sommige internationale normen ruimere bescherming dan de Grondwet. Dat geldt bijvoorbeeld voor artikel 10 EVRM dat, naast de vrijheid van meningsuiting, ook een recht op (overheids)informatie bevat voor 'public watchdogs'.² Het is dan ook van groot belang dat de mogelijkheid van toetsing aan verdragsbepalingen blijft bestaan naast constitutionele toetsing.

¹ Raad voor Rechtspraak, *Zienswijze van de Raad voor de Rechtspraak op rechterlijke constitutionele toetsing*, via www.rechtspraak.nl, p. 2.

² [Zienswijze](#) Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State d.d. 23 april 2025: *Brief van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van 23 april 2025 aan de staatssecretaris Rechtsbescherming en de minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties met een zienswijze op de contourennota constitutionele toetsing*.

Bijdrage aan constitutionele en rechtsstatelijke cultuur

De Grondwet speelt een centrale rol in een rechtsstaat. Constitutionele toetsing door de rechter draagt bij aan een grotere betekenis en nadere duiding van de grondrechten en de Grondwet.³ In Nederland speelt de Grondwet een minder grote rol dan in andere landen het geval is. De Staatscommissie Rechtsstaat ziet het toetsingsverbod als een van de oorzaken dat de Grondwet maar een beperkte rol speelt in het handelen van politici, bestuurders en topambtenaren.⁴ De Staatscommissie adviseert dan ook het toetsingsverbod af te schaffen. Zij verwacht dat afschaffing van het toetsingsverbod ertoe zal leiden 'dat politici, bestuurders en overheidsmedewerkers de Grondwet meer gewicht zullen geven in hun gedrag en beslissingen.' Dat zal een positieve bijdrage leveren aan een gezonde rechtsstatelijke cultuur: één waarin staatsmachten elkaar controleren en de Grondwet gevolgd wordt.⁵ Het versterken van de grondwettelijke cultuur past binnen beleid gericht op versterking van de rechtsstatelijke cultuur. Voor versterking van de rechtsstatelijke cultuur heeft de Staatscommissie Rechtsstaat concrete aanbevelingen gedaan, waarvan het kabinet een deel overneemt. Afgezien van de reactie op de aanbeveling over de afschaffing van het toetsingsverbod, gaat het kabinet niet in op versterking van de grondwettelijke cultuur.⁶ Het College adviseert het kabinet ervoor te zorgen dat de Grondwet, evenals internationale mensenrechtenstandaarden, expliciet aan bod komt in de maatregelen ter versterking van de rechtsstatelijke cultuur, onder meer via mensenrechteneducatie.

Maak toetsing aan alle grondrechten mogelijk

Het College adviseert het kabinet constitutionele toetsing mogelijk te maken voor alle grondrechten. Het kabinet heeft zich zowel in de Hoofdlijnenbrief constitutionele toetsing (2022),⁷ de Contourennota constitutionele toetsing (2025)⁸ en in het nu ingediende wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet steeds uitgesproken voor een gedeeltelijke opheffing van het toetsingsverbod. Het kabinet stelt voor in artikel 120 een limitatieve opsomming op te nemen van grondwetsbepalingen waaraan de rechter een wet mag toetsen.⁹ Dit zijn de bepalingen die het kabinet schaaft onder de noemer 'klassieke grondrechten'. Dit betekent dat de rechter niet mag toetsen aan de sociale grondrechten in hoofdstuk 1.

³ College voor de Rechten van de Mens (CRM), *Brief aan de Commissie Binnenlandse Zaken over constitutionele toetsing*, 7 april 2023.

⁴ Staatscommissie Rechtsstaat, *De gebroken belofte van de rechtsstaat*, 2024, p. 30.

⁵ Staatscommissie Rechtsstaat, *De gebroken belofte van de rechtsstaat*, 2024, p. 47.

⁶ *Kamerstukken I*, 2024/25, 29 279 AC, Bijlage, p. 16.

⁷ *Kamerstukken II*, 2021/22, 35 925 VII, nr. 169.

⁸ *Kamerstukken II*, 2024/25, 36 600-VII, nr. 129.

⁹ Het gaat om de artikelen 1, 2, derde en vierde lid, 3 tot en met 9, 10, eerste lid, 11 tot en met 17, 18, eerste lid, 19, derde lid, en 23, tweede, derde, vijfde, zesde en zevende lid.

Hieronder gaat het College in op een aantal argumenten die het kabinet hiervoor aandraagt.¹⁰ Vooraf merkt het College op dat, ongeacht de uitkomst van de nu lopende discussie over constitutionele toetsing, het dringend noodzakelijk is de afdwingbaarheid van sociale rechten te versterken. Sociale rechten zijn onmisbaar voor de bescherming van de menselijke waardigheid. De mogelijkheden om naleving van deze rechten voor de rechter af te dwingen zijn nu te beperkt, onder meer omdat de rechter niet snel rechtstreekse werking aanneemt van bepalingen uit het Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR) en het Europees sociaal handvest (ESH).

Onderscheid tussen typen verplichtingen is niet zo groot

Volgens de Memorie van Toelichting bestaat voor toetsing aan sociale grondrechten minder consensus dat deze geschikt zijn voor rechterlijke toetsing. Bij sociale grondrechten zou de nadruk niet liggen op bescherming tegen overheidsbemoeienis, maar eerder op actief overheidsoptreden. Dat zou rechterlijke toetsing moeilijk maken, omdat de mate van overheidsinspanning die is vereist om de gestelde doelen te halen, niet precies kan worden vastgesteld.¹¹ Ook zou uit de formulering van de sociale grondrechten blijken dat de kaders onvoldoende duidelijk zijn om te bepalen of sprake is van een inbreuk op een sociaal grondrecht.¹²

Het College benadrukt dat dit onderscheid grotendeels achterhaald is. Het respecteren, beschermen en verwezenlijken van alle mensenrechten brengt voor de overheid zowel verplichtingen zich te onthouden van inmenging als verplichtingen tot actieve overheidsbemoeienis mee. Met name uit de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) blijkt welke positieve verplichtingen effectieve garantie van burgerrechten en politieke rechten meebrengt. Zo brengt het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het recht op bescherming tegen foltering, onmenselijke en vernederende behandeling, een breed scala aan verplichtingen mee om mensen effectieve bescherming te bieden tegen mishandeling en seksueel geweld, zowel in de openbare ruimte als in de privésfeer. Als de overheid niet aan haar verplichtingen voldoet, is sprake van een schending van artikel 3 en 8 EVRM.¹³

Ook het omgekeerde geldt. Economische, sociale en culturele rechten brengen voor de overheid verplichtingen tot onthouden van inmenging mee.

¹⁰ Het College bouwt hier voort op een aantal brieven en papers die het eerder heeft gepubliceerd. Zie CRM, *Position Paper Rondetafelgesprek van de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken over Constitutionele toetsing op 25 januari 2023*, CRM, *Brief aan de Commissie Binnenlandse Zaken over constitutionele toetsing*, 7 april 2023, CRM, *Brief aan de Vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, Inbreng constitutionele toetsing*, 3 september 2024; CRM, *Gespreksnotitie sociale rechten, Vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, Rondetafelbijeenkomst*, februari 2025; via www.mensenrechten.nl

¹¹ Memorie van Toelichting, p. 12.

¹² Memorie van Toelichting, p. 13.

¹³ Zie bijvoorbeeld EHRM 9 juni 2009, *Opuz t. Turkije*, Appl. No. 33401/02.

Zo brengt het recht op gezondheid mee dat staten niemand de toegang tot gezondheidszorg mogen ontzeggen.¹⁴ En is het recht op onderwijs zowel een sociaal grondrecht (eenieder heeft recht op gratis basisonderwijs) als een klassiek grondrecht (vrijheid van schoolkeuze en inrichting van onderwijs). Het werk van constitutionele rechters in andere landen en van internationale toezichthouders laat zien dat zij in individuele of collectieve klachtprocedures in staat zijn te beoordelen of een overheid voldoet aan een inspanningsverplichting. Denk aan situaties waarin de overheid stappen zet waarmee de verwezenlijking van een sociaal recht achteruitgaat in plaats van vooruit, of waar de overheid onvoldoende bescherming biedt aan groepen in kwetsbare situaties.¹⁵ In een uitspraak in een zaak waarin mensen dakloos waren na huisuitzetting zonder dat in alternatieve woonruimte was voorzien, onderzocht het Comité inzake economische, sociale en culturele rechten of de staat alle redelijke inspanningen had verricht om het recht op huisvesting te garanderen voor betrokkenen. Het Comité maakte duidelijk dat het aan de Staat is de geschikte maatregelen te bepalen, maar deze moeten zo weloverwogen, concreet en doelgericht mogelijk zijn om de verdragsverplichtingen na te leven.¹⁶

Burgerrechten en politieke rechten kunnen een sociale dimensie hebben

Uit jurisprudentie blijkt dat de rechter herhaaldelijk heeft bevestigd dat verschillende kwesties die onder sociale rechten vallen, ook binnen de reikwijdte kunnen vallen van burgerrechten en politieke rechten.¹⁷ Zo valt het binnen de reikwijdte van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer (artikel 8 EVRM) als het welzijn of de gezondheid van mensen in het geding is als gevolg van milieuverontreiniging en milieuschade als gevolg van klimaatverandering.¹⁸ Hoewel het EVRM niet een recht op schoon drinkwater beschermt, kan een langdurig tekort daaraan nadelige gevolgen hebben voor de gezondheid en de menselijke waardigheid. Volgens het EHRM holt dat de kern van het privéleven en het woongenot uit, wat binnen het bereik van artikel 8 EVRM valt.¹⁹ Dus ook als een herziene versie van artikel 120 Grondwet sociale grondrechten uitsluit van constitutionele toetsing, zullen verplichtingen die uit deze rechten voortvloeien, toch een rol kunnen spelen bij de interpretatie van de burgerrechten en politieke rechten.

¹⁴ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 14: The right to the highest attainable standard of health (art. 12), 2000.

¹⁵ ECSR, 26 februari 2025, *Defence for Children International (DCI) e.a. t. Spanje*, Complaint No. 206/2022.

¹⁶ CESCR, 9 oktober 2023, *Sara Vázquez Guerreiro t. Spanje*, E/C.12/74/D/70/2018, par. 9.1-9.3.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld ECHR, *Guide on the case-law of the European Convention on Human Rights, Social rights*, Strasbourg: ECHR, February 2025.

¹⁸ Zie onder meer HR 20 december 2019, *Urgenda-arrest*, ECLI:NL:HR:2019:2006, par. 5.

¹⁹ EHRM 10 maart 2020, *Hudorovič and others t. Slovenië*, Appl. nos. 24816/14 en 25140/14, par. 116.

De relatie tussen gelijke behandeling, non-discriminatie en sociale rechten

Het recht op gelijke behandeling en non-discriminatie, zoals gegarandeerd in artikel 1 van de Grondwet, is door het kabinet onder de rechten gebracht die zich lenen voor constitutionele toetsing. Het College onderschrijft die keuze volledig. Het recht op gelijkheid voor de wet en gelijke behandeling door de overheid is een essentieel element van de rechtsstaat. Het recht op gelijke behandeling en non-discriminatie in artikel 1 Grondwet bevat een zelfstandig verbod van discriminatie en is onlosmakelijk verbonden met alle andere grondrechten. Voor de wetgever betekent artikel 1 dat hij er bij het stellen van regels voor dient te zorgen dat mensen in gelijke gevallen op een gelijke manier worden behandeld; ongerechtvaardigd onderscheid is verboden. Zowel directe als indirecte discriminatie in en door wetgeving is verboden.

Wanneer constitutionele toetsing mogelijk is, kan de rechter oordelen of een wettelijke bepaling discriminerend is, dan wel discriminatie tot gevolg heeft. De rechter kan zaken voorgelegd krijgen over discriminerende bepalingen in, bijvoorbeeld, socialezekerheidswetgeving. Discriminatie in de uitoefening van sociale rechten heeft nadelige gevolgen. Mensen krijgen bijvoorbeeld onterecht geen uitkering of toeslag. Het College acht het van toegevoegde waarde als de rechter zou mogen oordelen dat een wettelijke bepaling die leidt tot discriminatie ook de grondrechtelijke bepaling over sociale zekerheid schendt. Dat zou het fundamentele karakter van sociale rechten als grondrechten en mensenrechten bevestigen en drukt uit dat het recht op gelijke behandeling en non-discriminatie een van de minimumkernverplichtingen is van alle sociale rechten.

Draagvlak voor constitutionele toetsing aan sociale grondrechten gegroeid

Het College erkent dat de formulering van de sociale grondrechten in hoofdstuk 1 van de Grondwet niet heel precies is voor wat betreft het omschrijven van de verplichtingen die op de overheid rusten. In internationale juridische teksten is dat soms wel het geval. Het ziet echter in wetenschappelijke publicaties en in rechterlijke uitspraken een toegenomen draagvlak voor het mogelijk maken van toetsing aan alle grondrechten. Wetenschappers wijzen onder meer op de ondeelbaarheid en gelijkwaardigheid van alle fundamentele rechten en op het gegeven dat verschillende typen verplichtingen uit alle rechten voortvloeien.²⁰ Zienswijzen van rechterlijke instanties laten een gemengd beeld zien. De Centrale Raad van Beroep acht het mogelijk een minimumniveau van sociale bescherming in de bepalingen in te lezen: de kern van het betreffende grondrecht. Dat minimumniveau zou in de rechtspraak kunnen worden ontwikkeld en als toetsingsmaatstaf kunnen dienen.²¹

²⁰ Ten behoeve van het [rondetafelgesprek](#) van de Tweede Kamercommissie van Binnenlandse Zaken op 5 maart 2025 heeft een aantal wetenschappers een aantal position paper geschreven.

²¹ Centrale Raad van Beroep, Constitutionele toetsing aan sociale grondrechten, position paper voor het rondetafelgesprek van de Tweede Kamercommissie van Binnenlandse Zaken op 5 maart 2025, en Zienswijze Centrale Raad van Beroep betreffende de Contourennota constitutionele toetsing en invoering grondwettelijk hof, 31 maart 2025 (www.rechtspraak.nl).

De voorzitter van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wijst erop dat uit jurisprudentie blijkt dat 'klassieke' rechten een sociale dimensie hebben en de rechter al toetst aan sociale grondrechten die in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie zijn vastgelegd. Voorts zijn binnen het Caribisch deel van het Koninkrijk landen waar op basis van de daar geldende Staatsregelingen toetsing aan sociale rechten mogelijk is. De voorzitter van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geeft de minister in overweging 'nader te bezien of er (eventueel in een later stadium) mogelijkheden zijn om meer betekenis toe te kennen aan de sociale grondrechten, mogelijk via een vorm van constitutionele toetsing. Daarbij zal tegelijkertijd bezien moeten worden of deze grondrechten met het oog op die toetsing anders geformuleerd dienen te worden.'²² De Raad voor de Rechtspraak acht het zinvol nader te onderzoeken 'of toetsing aan (bepaalde) sociale grondrechten toegevoegde waarde voor het functioneren van de rechtsstaat kan hebben'. Ook zou kunnen worden onderzocht 'in hoeverre de toetsing aan sociale grondrechten mogelijk om een andere - marginale(re) - wijze van toetsing dan de toetsing aan klassieke grondrechten vraagt'.²³ Vanwege het lopende politieke debat is de Hoge Raad terughoudend in zijn zienswijze.²⁴

Het College concludeert dat diverse rechterlijke instanties toetsing aan sociale grondrechten als zodanig niet principieel afwijzen. Een aantal wijst erop dat dit de rechtsbescherming van burgers in relatie tot de overheid kan versterken, en dat daartoe een noodzaak bestaat. Zij zien dat veel rechtszaken over terreinen gaan die de artikelen 19-23 Grondwet bestrijken en merken op dat toetsing aan sociale grondrechten ten goede kan komen aan de rechtsbescherming van mensen in een kwetsbare situatie. Rechterlijke instanties hebben vooral behoefte aan duidelijke toetsingsmaatstaven. Het College ziet voor de ontwikkeling een belangrijke rol weggelegd voor rechters zelf, zo blijkt ook uit jurisprudentie van internationale toezichthouders en rechterlijke instanties uit andere landen.

Verschillen in verplichtingen staat niet in de weg aan rechterlijke toetsing

De aard van de verplichtingen is dan ook onvoldoende reden om sociale grondrechten uit te sluiten van constitutionele toetsing. Voor alle grondrechten geldt dat de rechter per situatie kan vaststellen hoever de reikwijdte van een recht zich uitstrekt, of een handeling of nalaten door de overheid of een private partij inbreuk op een recht maakt, en of die al dan niet gerechtvaardigd is. Het heeft toegevoegde waarde als de rechter daarbij kan oordelen of de oorzaak van de inbreuk in de wet ligt. Bovendien, evenals bij burgerrechten en politieke rechten het geval is, draagt rechterlijke toetsing bij aan de verdere verduidelijking van sociale grondrechten.

²² Raad van State, Brief van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak, *Zienswijze Contourennota constitutionele toetsing*, 23 april 2025 (www.raadvanstate.nl).

²³ Raad voor de Rechtspraak, *Zienswijze Contourennota constitutionele toetsing*, 25 april 2025 (www.rechtspraak.nl).

²⁴ Hoge Raad, *Zienswijze Contourennota constitutionele toetsing*, 17 april 2025 (www.hogeraad.nl).

Dat komt de kwaliteit van wetgeving en beleid ten goede. Bovendien zou dit in lijn zijn met de door de Verenigde Naties sinds 1993 consistent bepleite lijn dat beide categorieën mensenrechten universeel, ondeelbaar en onderling afhankelijk zijn.²⁵

Verhouding rechter – wetgever

Het kabinet vreest dat toetsing aan sociale rechten tot gevolg kan hebben dat de rechter zich met politieke besluitvorming zou moeten bemoeien om de vereiste overheidsinspanning concreet te maken. Dat zou ertoe kunnen leiden dat de indruk ontstaat dat de rechter niet onafhankelijk en onpartijdig zou handelen.²⁶

Constitutionele toetsing voor alle rechten leidt tot beter evenwicht tussen de machten

Het College deelt die vrees van het kabinet niet. Versterking van de rechtsbescherming voor sociale rechten van burgers kan juist een bijdrage leveren aan een beter evenwicht tussen de wetgevende en de rechtsprekende macht. Dat is cruciaal in een democratische rechtsstaat. Het uitwerken van grondrechten in wetgeving blijft primair de taak van de wetgever.²⁷ In het wetgevingstraject vindt dan ook in eerste instantie een toets aan de Grondwet, en aan mensenrechten, plaats. Het mogelijk maken van constitutionele toetsing kan als neveneffect hebben dat de wetgever bij het opstellen van wetten explicieter ingaat op grondrechten en bij de totstandkoming duidelijker afwegingen maakt dan nu het geval is.

Dat het mogelijk wordt dat de rechter achteraf aan de Grondwet kan toetsen, biedt belangrijke aanvullende rechtsbescherming. Het is een groot gemis als in de Nederlandse rechtsorde zou blijven voortbestaan dat dat rechterlijke toetsing aan sociale grondrechten en sociale mensenrechten niet goed mogelijk is, waardoor de burger onvoldoende is beschermd in het geval van inbreuken op sociale rechten. Als de rechter onvoldoende aandeel heeft in het bieden van adequate bescherming van sociale rechten, omdat hij niet mag oordelen of een wet de oorzaak is van een inbreuk, ligt het zwaartepunt van de garantie van deze rechten te veel bij de politiek. Dat betekent dat er onvoldoende evenwicht is tussen de machten. De rechtsstatelijk vereiste *checks and balances* vraagt juist om een toetsende rol voor de rechter.

²⁵ World Conference on Human Rights, *Vienna Declaration and Programme of Action*, VN Doc. A/CONF.157/23, 1993, par. 5.

²⁶ Memorie van Toelichting, p. 13.

²⁷ Zie ook Ingrid Leijten, *Sociale grondrechten in de democratische rechtsstaat, Gespreksnotitie rondetafelgesprek over de sociale grondrechten, d.d. 5 maart 2025*.

Rechter laat zien niet op de stoel van de wetgever te gaan zitten

De rechter kan in concrete situaties duidelijk maken of sprake is van een inbreuk, en welke consequenties dat heeft. De rechter kan daarbij aangeven of de wetgever aan zet is om te zorgen voor adequate bescherming van sociale grondrechten. Nationale en internationale toezichthouders hebben laten zien dat zij goed in staat zijn hun oordelende taak in te vullen met erkenning van de rol van de wetgever, ook op het terrein van de sociale grondrechten.²⁸ Zo oordeelde het Hof Den Haag in een zaak tegen de Staat en twee drinkwaterbedrijven dat bij het afsluiten van drinkwater geen voorziening was getroffen voor toegang tot voldoende drinkwater voor een gezin met kinderen. Het Hof concludeerde dat de Staat onrechtmatig heeft gehandeld. Het Hof beval de Staat om maatregelen te nemen om aan de onrechtmatige situatie een einde te maken en specifiek maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat minderjarige kinderen niet meer in een situatie terechtkomen waarin zij als gevolg van wanbetaling door hun ouders/verzorgers geen toegang hebben tot voldoende drinkwater.²⁹ Deze zaak laat zien dat de rechter zich wel uitspreekt over de verenigbaarheid van beleid en uitvoering daarvan met een verdrag (i.c. het Kinderrechtenverdrag), maar zich onthoudt van het bepalen hoe een bepaalde uitkomst behaald moet worden. In plaats daarvan toetst de rechter of de gemaakte (beleids)keuzes in overeenstemming zijn met de wettelijke kaders die door de wetgever zijn vastgesteld. Het zou toegevoegde waarde gehad hebben als de rechter zich erover had kunnen uitspreken of de oorzaak van de tekortschietende bescherming in de Drinkwaterwet zou zijn gelegen en had kunnen toetsen aan artikel 20 en 22 van de Grondwet in het licht van vergelijkbare meer concrete verdragsbepalingen. Deze bepalen dat bestaanszekerheid en volksgezondheid voorwerp van zorg van de overheid zijn. In de Nederlandse rechtspraak is een aantal voorbeelden te vinden die laten zien dat rechterlijke toetsing aan verschillende soorten normen in ontwikkeling is. In het Rookverbod-arrest oordeelde de Hoge Raad dat het enkele bestaan van beleidsvrijheid bij de implementatie van een norm niet in de weg staat aan het toekennen van rechtstreekse werking.³⁰

De Centrale Raad van Beroep oordeelde in de zaak over zwangere zelfstandigen die niet voor bevallingsverlof en een uitkering in aanmerking kwamen dat aan artikel 11, tweede lid, sub b, van het VN Vrouwenverdrag rechtstreekse werking toekomt, ondanks het feit dat het verdrag geen tijdpad noemt voor implementatie van deze bepaling.³¹

²⁸ Zie ook Vonk, die wijst op het belang van een dialoog tussen de staatsmachten: G.J. Vonk, 'Constitutionele toetsing aan sociale grondrechten', in: *Regelmaat*, 2023, Vol. 38, p. 283-292, p. 291.

²⁹ Gerechtshof Den Haag, 19 maart 2024, *Vereniging Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten en Stichting Defence for Children International Nederland – Epcat Nederland t. de Staat der Nederlanden, Dunea N.V. en N.V. PWN Waterbedrijf Noord-Holland*, ECLI:NL:GHDHA:2024:363.

³⁰ Hoge Raad, 10 oktober 2024, Rookverbodarrest, ECLI:NL:HR:2014:2928, waar de Hoge Raad oordeelde dat aan art. 8, tweede lid, WHO Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging rechtstreekse werking toekomt.

³¹ Centrale Raad van Beroep, 27 juli 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2461. Artikel 11, tweede lid, sub b, luidt: 'Ten einde discriminatie van vrouwen op grond van huwelijk of moederschap te voorkomen en het daadwerkelijke recht van vrouwen op arbeid te

Perceptie van politisering van de rechtspraak tegengaan

Voor zover het gaat om perceptie van een politisering van de rechtspraak, is versterking van het rechtsstatelijk bewustzijn nodig, om de rol van de rechter ten opzichte van de *democratisch* gelegitimeerde organen op waarde te kunnen schatten.³²

Maak ook toetsing aan algemene rechtsbeginselen mogelijk

De regering kiest ervoor het toetsen van wetten aan algemene rechtsbeginselen niet mogelijk te maken. Het uitgangspunt is dat de rechter alleen aan hoger recht mag toetsen, voor zover de Grondwet daarvoor de basis geeft. Volgens de regering beoogt het wetsvoorstel die basis te geven voor klassieke grondrechten vanwege de duidelijke normstelling in de Grondwet zelf. Van algemene rechtsbeginselen kan dit niet worden gezegd, en zouden, in geval van toetsing daaraan, de staatsrechtelijke verhoudingen in de trias verschuiven vanwege dit gebrek aan een duidelijke normstelling in de Grondwet.³³ De regering is dan ook niet voornemens om te tornen aan de in de rechtspraak gecreëerde uitzonderingsmogelijkheid om wetten te toetsen aan algemene rechtsbeginselen. Deze houdt in dat als sprake is van 'bijzondere omstandigheden, die niet of niet ten volle zijn verdisconteerd in de afweging van de wetgever, en die de toepassing van de wettelijke bepaling zozeer in strijd doen zijn met algemene rechtsbeginselen dat die toepassing achterwege moet blijven, kan de rechter een wettelijke bepaling buiten toepassing laten.'³⁴

Toetsing aan algemene rechtsbeginselen kan toegevoegde waarde hebben voor meer rechtsbescherming, omdat de rechter daarmee onevenredige gevolgen van wetgeving voor burgers kan wegnemen.³⁵ Dat is dit moment maar zeer beperkt mogelijk.

verzekeren, nemen de Staten die partij zijn bij dit Verdrag passende maatregelen om: (...) verlof wegens bevalling in te voeren met behoud van loon of met vergelijkbare sociale voorzieningen, zonder dat dit leidt tot verlies van de vroegere werkkring, de behaalde anciënniteit of de hun toekomende sociale uitkeringen (...).

³² Ingrid Leijten, *Sociale grondrechten in de democratische rechtsstaat, Gespreksnotitie rondetafelgesprek over de sociale grondrechten, d.d. 5 maart 2025.*

³³ Memorie van Toelichting, p. 14.

³⁴ Memorie van Toelichting, p. 15.

³⁵ *Kamerstukken II 2024/25, 36 600-VII, nr. 129, Contourennota constitutionele toetsing, p. 9; Zie ook Raad van State, Brief van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak, Zienswijze Contourennota constitutionele toetsing, 23 april 2025.*

Gelet op de voorgestelde wijziging van de Algemene wet bestuursrecht,³⁶ die beoogt het mogelijk te maken dat de bestuursrechter ook formele wetten kan toetsen aan het evenredigheidsbeginsel, zou het in de rede liggen als artikel 120 Grondwet daarbij aansluit en erin voorziet dat de rechter formele wetten kan toetsen aan algemene rechtsbeginselen.³⁷

Vanuit het oogpunt van het voortdurend streven naar betere rechtsbescherming voor de burger, acht het College het van groot belang dat de Grondwetgever de mogelijkheid van toetsing aan algemene rechtsbeginselen, waaronder het evenredigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel formeel vastlegt.

Gespreide toetsing

Het College is voorstander van zogenoemde gespreide toetsing, dat wil zeggen dat in beginsel iedere rechter de bevoegdheid heeft om de toetsing aan de Grondwet te verrichten. Dat past bij de huidige praktijk waarin rechters die bevoegdheid nu hebben om te toetsen aan bepalingen van mensenrechtenverdragen en het EU-recht.

Beperkingsclausule behoeft nadere toelichting

De meeste vrijheidsrechten zijn niet absoluut, maar mogen door de overheid worden beperkt als aan een aantal voorwaarden is voldaan. In de Grondwet is bij de vrijheidsrechten in het algemeen wel geregeld welke formele eisen gelden voor een beperking, maar materiële eisen zijn minder aanwezig. Volgens de regering belemmert het ontbreken van deze eisen rechterlijke toetsing van regelgeving aan klassieke rechten.³⁸ Een onderzoek in opdracht van de regering bracht verschillende opties in kaart.³⁹ Het kabinet koos voor een algemene beperkingsclausule in een aparte bepaling die aan het einde van hoofdstuk 1 komt, met als doel een proportionaliteitseis te formuleren. Het voorstel luidt:

Een beperking van een grondrecht staat in een redelijke verhouding tot het daarmee beoogde doel en gaat niet verder dan het doel van de beperking vereist.

³⁶ De voorgestelde wijziging van artikel 3:4, tweede lid, luidt: 2. 'De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen, ook indien het eerste lid de af te wegen belangen beperkt.'

³⁷ Zie ook *Brief van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van 24 juli 2024 aan het ministerie van Justitie en Veiligheid met een reactie op de internetconsultatie over de Wet versterking waarborgfunctie Awb*, 24 juli 2024.

³⁸ Memorie van Toelichting, p. 20.

³⁹ M. Claes, S. Imamovic, & J. Sillen, *Constitutionele toetsing en de toekomst van de beperking van de Nederlandse grondrechten*, Maastricht University, 2024. Ook gepubliceerd als *Kamerstukken II*, 2023/24, 36 10 VII, nr. 106.

Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat deze bepaling niet zo algemeen moet worden opgevat als deze op het eerste gezicht lijkt. Beperkingen zijn slechts toegestaan voor zover de grondwettelijke bepaling dit toelaat. Sommige (delen van) grondrechten mogen immers nooit worden beperkt. Dit blijkt, volgens het kabinet, uit de wettekst, parlementaire geschiedenis en jurisprudentie. Het kabinet noemt als voorbeeld het absolute verbod van censuur. Verder geldt deze bepaling in aanvulling op de bestaande beperkingssystematiek.⁴⁰ Belangrijke voorbeelden van kernrechten uit de internationale mensenrechtencatalogus, waaronder het recht op leven en het verbod van marteling, zouden daar goed aan kunnen worden toegevoegd.

Het College onderschrijft dat het nodig is in hoofdstuk 1 op te nemen welke materiële eisen gelden voor het beperken van grondrechten. Het voordeel van de toevoeging van een enkele bepaling is dat deze duidelijkheid schept over de reikwijdte van grondrechten en een weging van belangen mogelijk maakt.⁴¹

Het College signaleert echter een aantal mogelijke knelpunten die de opname van deze algemene bepaling kan meebrengen. Door in de formulering niet te specificeren voor welke (delen van) bepalingen deze beperkingsgrond van toepassing is, kan onduidelijkheid ontstaan. De Memorie van Toelichting biedt daarvoor onvoldoende handvatten. Biedt deze bepaling de mogelijkheid het recht op gelijke behandeling in te perken, als die beperking voldoet aan de in de algemene bepaling genoemde eisen? Wat zou de betekenis van een algemene beperkingsclausule kunnen zijn voor het mogelijk maken van toetsing aan sociale grondrechten? In de literatuur is geopperd dat de discussie over de inhoudelijke beperkingssystematiek eraan kan bijdragen dat toetsing aan sociale grondrechten niet automatisch onhaalbaar of onwenselijk wordt geacht. Gesteld wordt dat 'internationale ervaringen met vereisten van *reasonableness* en *core obligations* – en de discussie daarover – inspiratie voor een toetsing aan sociale grondrechten bieden die zowel effectief is als de beperkingen van de positie van de rechter in ogenschouw neemt.⁴² Het College acht het de moeite waard deze mogelijkheid verder te verkennen, nu de noodzaak van betere rechtsbescherming voor sociale grondrechten breed wordt erkend. Bovendien is, zoals hierboven gesteld, de term "klassieke rechten" een juridisch niet duidelijk omschreven begrip en roept dat de vraag op of de introductie hiervan als een grondwettelijk rechtsbegrip wel zo passend is.

⁴⁰ Memorie van Toelichting, p. 25.

⁴¹ Zie ook A.E.M. Leijten & C.M.S. Loven, 'Rechterlijke toetsing aan de grondwettelijke grondrechtenbepalingen: daadwerkelijke meerwaarde verlangt meer dan het afschaffen van het toetsingsverbod', in: J.H. Gerards, J. Goossens & E.Y. van Vugt (red.), *Constitutionele verandering in Nederland. De grondwetswijzigingen van 2022 en 2023*, Den Haag: BJu 2023, p. 108-109.

⁴² Leijten & Loven (noot 41), p. 111-113.

Slotopmerkingen

Het College ziet het wetsvoorstel tot gedeeltelijke opheffing van het toetsingsverbod als een stap in de goede richting van versterking van rechtsbescherming van burgers. Het zou de burgers ten goede komen als het kabinet dit moment aangrijpt om de Grondwet zodanig te wijzigen dat de rechtsbescherming nog verder wordt versterkt.

Mocht u naar aanleiding van dit advies vragen of opmerkingen hebben dan kunt u hiervoor contact opnemen met het College via info@mensenrechten.nl of telefonisch via 030 888 38 88.

Met vriendelijke groet,

Nico Schrijver
Interim voorzitter

Cc: Minister van Justitie en Veiligheid, D. van Weel
Staatssecretaris Rechtsbescherming, T. Struycken