

Aan:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Van:

Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM)
Postbus 778
2300 AT Leiden

Leiden, 28 augustus 2025

Betreft: Reactie NJCM internetconsultatie *Wijziging van de Grondwet ter invoering van constitutionele toetsing*

Geachte minister van Weel,

Het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) heeft met goedkeuring kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van de Grondwet ter invoering van de rechterlijke bevoegdheid om wetten aan een aantal bepalingen van de Grondwet te toetsen en de toevoeging van een bepaling inzake beperkingen van grondrechten. Wel wenst het NJCM de volgende drie aandachtspunten mee te geven, die in de rest van deze brief nader uitgewerkt worden:

1. Heroverweeg de keuze om geen kernrechtbepaling op te nemen en neem hierin mee dat de discussie over de kern van grondrechten juist een kans biedt om kaders te voorzien voor de invulling van minimumverplichtingen bij sociale grondrechten;
2. Maak duidelijk waarom de voorgestelde vorm van constitutionele toetsing (die geen verandering brengt in de terughoudende toetsing aan algemene rechtsbeginselen en sociale grondrechten) een geschikte oplossing is voor de probleemstelling geïllustreerd door de Kinderopvangtoeslagenaffaire, of pas het voorstel dienovereenkomstig aan; en
3. Sluit sociale grondrechten niet uit van constitutionele toetsing, want op dit vlak kan een grondwetswijziging meer vooruitgang in rechtsbescherming en normatieve betekenis boeken ten opzichte van de huidige praktijk van verdragsrechtelijke toetsing dan op het vlak van de klassieke grondrechten.

Met dit voorstel tot grondwetswijziging streeft de regering, blijkens de memorie van toelichting, twee doelstellingen na: “de versterking van de rechtsbescherming van burgers in Nederland en de bevordering van een grondwettelijke cultuur.” Als organisatie gewijd aan het promoten van mensenrechten in Nederland, juicht het NJCM deze doelstellingen toe.

Om uitvoering te geven aan genoemde doelen, stelt de regering voor om het verbod op constitutionele toetsing gedeeltelijk af te schaffen door een wijziging van artikel 120 Grondwet, en om een aanvullende, algemene beperkingsclausule met proportionaliteitseis op te nemen. Om met dit laatste te beginnen: het NJCM verwacht dat de aanvulling van de bestaande doel- en competentiecriteria met een materiële proportionaliteitseis een positief effect zal hebben op de rechtsbescherming van burgers en versterking van de normatieve betekenis van de Grondwet.

Ten aanzien van de kernrechtbepaling wordt opgemerkt dat de regering met haar huidige redenering impliceert dat de kern van een grondrecht in de proportionaliteitstoets is verdisconteerd waardoor een afzonderlijke kernrechtbepaling overbodig is. Het NJCM is van mening dat dit standpunt verdere motivering verdient. Een proportionaliteitstoets ziet toe op de evenredige inzet van een middel in relatie tot de met dat middel te dienen doelen, terwijl een kernrechtbepaling toeziet op de essentie van een grondrecht die niet mag worden aangetast. Om te beoordelen of een wet en de inperking daarvan proportioneel is, dient allereerst de kern van het op dat moment gebezigd grondrecht bepaald te worden. Om die reden ligt een kernrechtbepaling meer voor de hand en hiermee komt ook de ratio van een grondrecht en de rechtszekerheid van rechtzoekenden ten goede.

Het “voorkomen van ingewikkelde vraagstukken”, wat aangedragen wordt als bijkomend argument tegen de opname van een kernrechtbepaling, mag geen doel op zich zijn waar het aankomt op zulke fundamentele onderwerpen als grondrechten. Bovendien zou het openen van de discussie over wat precies de kern is van een grondrecht, kunnen bijdragen aan de oplossing van een probleem dat de regering signaleert op het vlak van sociale grondrechten. De regering erkent immers dat de rechter wel minimumverplichtingen af zou kunnen leiden uit sociale grondrechten, maar dat het daarbij zou ontbreken aan “ieder gesprek met de wetgevende macht”, “nu de grondwetgever niet heeft voorzien in kaders voor de invulling van die minimumverplichting” (MvT, p. 13). Bij dit voorstel tot wijziging van de Grondwet heeft de grondwetgever de gelegenheid om juist hierin te voorzien door een kernrechtbepaling in te voeren. Het NJCM vraagt de regering om deze overweging mee te nemen.

Zoals ook vermeld in de memorie van toelichting (p. 8), kan de invoering van constitutionele toetsing inmiddels op brede steun rekenen. In dit verband wordt meermaals verwezen naar de Kinderopvangtoeslagenaffaire (MvT, m.n. p. 1 en 7). Deze gebeurtenis zou duidelijk gemaakt hebben dat er door het huidige toetsingsverbod een tekort aan rechtsbescherming bestaat, met de suggestie dat de voorgestelde grondwetswijziging dit tekort zal remediëren. In dit opzicht is het echter opmerkelijk dat de afschaffing van het toetsingsverbod beperkt blijft tot de zogenoemde klassieke grondrechten, met uitsluiting van sociale grondrechten en algemene rechtsbeginselen (MvT, p.10-15), en dat de regering met voorgestelde grondwetswijziging niet principieel wil afdoen aan de terughoudende opstelling van de rechter ten opzichte van de wetgever (MvT, p. 9).

De Kinderopvangtoeslagenaffaire trof gedupeerden vooral in hun recht op bestaanszekerheid en bijstand (artikel 20 Grondwet, uitgesloten van toetsing in de voorgestelde tekst van artikel 120, eerste lid) en had vooral te maken met een sterk terughoudende toetsing van de rechter aan het evenredigheidsbeginsel (waar het voorstel dus geen verandering in brengt). Het NJCM beveelt aan om uitbreiding van de toetsingsbevoegdheid naar sociale grondrechten en/of algemene rechtsbeginselen te heroverwegen, of anders een aanvullend voorbeeld te vermelden in de memorie van toelichting om de geschiktheid van voorliggend voorstel als oplossing voor het gesignaleerde probleem te onderbouwen.

Meer in het algemeen bepleit het NJCM om de sociale grondrechten niet uit te sluiten van constitutionele toetsing. Alle mensenrechten zijn gelijkwaardig, ondeelbaar met elkaar verweven en onderling afhankelijk (zoals erkend door de *World Conference on Human Rights* in de *Vienna Declaration* van 25 juni 1993). De grote maatschappelijke vraagstukken van vandaag maken dat extra duidelijk. Het recht op bestaanszekerheid, huisvesting, waardig werk, toegang tot gezondheidszorg en schoon drinkwater, en de bescherming van het leefmilieu staan onder druk. Ondertussen rapporteert het College voor de Rechten van de Mens dat de Nederlandse overheid juist deze rechten onvoldoende kan garanderen (*Written submission to the 78th session of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) for the consideration of the seventh periodic report of the Netherlands*, Utrecht: College voor de Rechten van de Mens 2025, publicaties.mensenrechten.nl). De bezwaren van de regering tegen de toetsing aan sociale grondrechten zijn niet onoverkomelijk en getuigen van weinig vertrouwen in de rechterlijke macht. Rechterlijke beslissingen zijn momenteel veel terughoudender om sociale verdragsrechten toe te passen dan burgerlijke en politieke verdragsrechten, dus op dit vlak zou een grondwetswijziging echt vooruitgang kunnen boeken ten opzichte van de huidige, op het internationaal recht georiënteerde praktijk. Als recente ontwikkelingen duidelijk maken dat de grondrechten van burgers sterker beschermd moeten worden, waarom acht de regering het dan gerechtvaardigd om burgers aanspraak te ontfemen op de rechten die ze juist nu zo hard nodig hebben?

Tot slot acht het NJCM het een verstandige keuze om dit voorstel los te koppelen van de eventuele instelling van een grondwettelijk hof (zoals vermeld in MvT, p. 1). Naar verwachting kan de rechtspraak goed overweg met gespreide toetsing en kan er op deze manier sneller een begin gemaakt worden met de versterking van de rechtsbescherming voor burgers en de bevordering van een grondwettelijke cultuur.

Kortom, dit voorstel tot grondwetswijziging streeft prijzenswaardige doelen na, maar zou aan kracht winnen door toevoeging van een kernrechtbepaling en toetsing aan sociale grondrechten en algemene rechtsbeginselen. Het NJCM verzoekt de regering om deze aspecten mee te nemen in de verdere behandeling van het onderhavige voorstel. Indien de regering het wenselijk acht kan de werkgroep Staats- en bestuursrecht van het NJCM zijn reactie op het wetsvoorstel mondeling toelichten.

Hoogachtend,

Kavita Hira
Voorzitter NJCM