

Vergaderjaar 2024–2025

36 600 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2025

Nr. 138

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 21 mei 2025

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid over de brief van 21 februari 2025 inzake de Contourennota constitutionele toetsing (Kamerstuk 36 600 VII, nr. 129).

De Minister en de Staatssecretaris hebben deze vragen beantwoord bij brief van 21 mei 2025. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
De Vree

De griffier van de commissie,
Honsbeek

Vragen en antwoorden

Vraag 1

Kunt u aangeven welke wetswijzigingen ten aanzien van de invoering van constitutionele toetsing wanneer verwacht kunnen worden door de Kamer?

Antwoord vraag 1

We werken momenteel aan twee verschillende (grond)wetsvoorstellen: een voorstel dat strekt tot een (gedeeltelijke) opheffing van het toetsingsverbod in artikel 120 Grondwet en een voorstel tot instelling van een grondwettelijk hof. Voor de uitwerking van de voorstellen halen we informatie op bij de rechterlijke instanties en de wetenschap. Momenteel vinden er gesprekken plaats met de rechterlijke instanties over hun zienswijze op de contourennota. Deze zienswijzen zijn reeds door de rechterlijke instanties openbaar gemaakt.¹ Ook de Eerste Kamer heeft inmiddels vragen gesteld over de contourennota. Voordat de voorstellen bij de Kamer worden ingediend, worden de voorstellen in consultatie gebracht (waaronder internetconsultatie) en wordt daarna de Afdeling advisering van de Raad van State gevraagd om advies. Het is belangrijk dat deze processtappen ordentelijk worden gevolgd en dat er weloverwogen keuzes worden gemaakt. Daarvoor is tijd nodig.

Op dit moment kunnen wij dan ook nog niet precies aangeven wanneer de voorstellen bij de Kamer kunnen worden ingediend.

Vraag 2

Kunt u aangeven hoe de eerste grondwetswijziging (artikel 120 Grondwet) eruit zou moeten komen te zien? En kunt u aangeven wat het betekent dat het verbod op constitutionele toetsing slechts gedeeltelijk wordt opgeheven?

Antwoord vraag 2

Het grondwetsvoorstel dat strekt tot invoering van constitutionele toetsing zal een uitzondering op het toetsingsverbod bevatten. Dit betekent dat artikel 120 Grondwet, dat inhoudt dat de rechter wetten niet mag toetsen aan de Grondwet, niet van toepassing zal zijn ten aanzien van een aantal met name genoemde, limitatief opgesomde bepalingen in de Grondwet die klassieke grondrechten bevatten. Wanneer er sprake is van een wet die mogelijk strijdig is met een van deze klassieke grondrechten, zoals het recht op vrijheid van meningsuiting, kan de rechter de wet voortaan wél aan de Grondwet toetsen.

Hierin schuilt ook de «gedeeltelijke» opheffing van het toetsingsverbod: het toetsingsverbod wordt alleen opgeheven ten aanzien van een aantal limitatief opgesomde grondrechtbepalingen. Voor alle overige bepalingen blijft het toetsingsverbod van kracht.

¹ Raadpleegbaar via raadvanstate.nl/publicaties/consultaties/contourennota-constitutionele-toetsing/ (Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State), rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Centrale-Raad-van-beroep/Nieuws/Paginas/Zienswijze-contourennota-constitutionele-toetsing.aspx (Centrale Raad van Beroep), rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/College-van-Beroep-voor-het-bedrijfsleven/Nieuws/Paginas/Zienswijze-College-van-Beroep-voor-het-bedrijfsleven-over-contourennota-constitutionele-toetsing.aspx (College van Beroep voor het bedrijfsleven), gemhofvanjustitie.org/uploads/files/Zienswijze%20Contourennota%20constitutionele%20toetsing.pdf (Gemeenschappelijk Hof van Justitie), hogeraad.nl/actueel/publicaties/wetgevingsadviezen-president-procureur-generaal/ (Hoge Raad) en rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/25-20-wetgevingsadvies.pdf (Raad voor de rechtspraak).

Overigens is het de rechter op grond van artikel 120 Grondwet evenmin toegestaan om verdragen te toetsen aan de Grondwet. Dit blijft ongewijzigd.

Vraag 3

Kunt u aangeven of het rondetafelgesprek over sociale grondrechten nog tot voortschrijdend inzicht op het ministerie heeft geleid?

Antwoord vraag 3

Wij hebben met belangstelling kennisgenomen van het rondetafelgesprek over sociale grondrechten. Met de aanwezige wetenschappers en vertegenwoordigers van adviesorganen onderschrijven wij het belang van de realisering en bescherming van sociale grondrechten. Wij zien daar primair een taak voor de wetgever en het bestuur weggelegd. Tijdens het rondetafelgesprek is naar voren gekomen dat het onderscheid tussen klassieke en sociale grondrechten niet altijd zo scherp is te trekken. Tegelijkertijd is opgemerkt dat de sociale grondrechten uit de Grondwet in hun huidige formulering minder geschikt zijn voor rechterlijke toetsing. Ook is erop gewezen dat toetsing aan sociale grondrechten potentieel politiek gevoeliger ligt. Er bestaat dan ook geen consensus over de invoering van rechterlijke toetsing van wetten aan de sociale grondrechten uit de Grondwet. Het kabinet is mede daarom nog steeds geen voorstander om het toetsingsverbod ten aanzien van sociale grondrechten uit de Grondwet op te heffen.

Vraag 4

Kunt u een uitputtende lijst geven van de klassieke grondrechten?

Vraag 5

Kunt u een uitputtende lijst geven van de sociale grondrechten?

Antwoord vragen 4 en 5

Een uitputtende lijst met klassieke of sociale grondrechten is niet eenvoudig te geven. Zo vloeien uit klassieke grondrechten soms ook positieve verplichtingen tot overheidshandelen voort en kunnen sociale grondrechten omgekeerd in voorkomende gevallen de overheid nopen tot onthouding van bepaald optreden. Om deze reden is er bij de grondwetsherziening van 1983 voor gekozen de grondrechten in één hoofdstuk op te nemen, zonder onderverdeling in paragrafen. Niettemin worden de artikelen 1–17 van de Grondwet vanwege hun inhoud en karakter vaak als klassieke grondrechten aangemerkt. Deze bepalingen verschaffen de burger een duidelijk individueel recht en beschermen hem tegen onrechtmatige overheidsinmenging met de uitoefening van dat recht. Op onderdelen geldt dit ook voor de artikelen 18, 19 en 23 van de Grondwet.² Daarom kiezen wij er voor deze artikelen bij het toetsingskader van het voorstel tot aanpassing van artikel 120 Grondwet te betrekken. Dat sluit het best aan bij het doel hiervan: het versterken van de individuele rechtsbescherming van burgers.

Vraag 6

² Art. 18, eerste lid; art. 19, derde lid; art. 23, tweede, derde, vijfde en zevende lid. Bijvoorbeeld het tweede lid van artikel 18 en het eerste lid van artikel 23 Grondwet wordt niet als klassiek aangeduid. In beide gevallen wordt er geen direct, subjectief recht toegekend aan de burger, maar krijgt de overheid een opdracht om te handelen, bijvoorbeeld om regels te stellen over rechtsbijstand of om het onderwijs te behandelen als voorwerp van aanhoudende zorg. Of aan deze opdracht is voldaan, is moeilijk voor een rechter om te beoordelen.

Kunt u een uitputtende lijst geven van de geschreven en ongeschreven algemene rechtsbeginselen?

Antwoord vraag 6

Algemene rechtsbeginselen zijn de fundamentele opvattingen over het recht die behoren tot het wezen van een samenleving en die geacht worden van een dergelijk groot belang te zijn, dat zij juridisch normerend zijn.³ Het is lastig om een uitputtende lijst te geven van algemene rechtsbeginselen, omdat er verschillende standpunten zijn ten aanzien van de vraag wat precies kwalificeert als rechtsbeginsel en per rechtsgebied een breed palet aan beginselen bestaat. Bekende algemene rechtsbeginselen zijn de redelijkheid en billijkheid in het civiele recht en het *ne bis in idem*-beginsel in het strafrecht. Binnen het bestuursrecht is een bijzondere categorie van algemene rechtsbeginselen tot stand gekomen: de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het gaat daarbij (onder meer) om het verbod van *détournement de pouvoir* en het specialiteitsbeginsel, het verbod van willekeur, het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel, het gelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel. Deze rechtsbeginselen hebben deels een wettelijke verankering in de Algemene wet bestuursrecht.

Vraag 7

Welke kosten zijn gemoeid met het oprichten van een constitutioneel hof?

Antwoord vraag 7

De daadwerkelijke kosten voor de instelling van een grondwettelijk hof zijn afhankelijk van meerdere inrichtingsvragen. Te denken valt aan de vraag welke bevoegdheden het hof zal krijgen, hoe de procedure precies wordt ingericht, hoeveel leden het hof zal tellen en hoeveel personeelsleden benodigd zijn ter ondersteuning van het hof. De instellingskosten zullen de eerstkomende jaren gering zijn, nu het nog voornamelijk onderzoeks- en uitvoeringskosten ten behoeve van de voorgestelde grondwetswijziging betreft. We houden rekening met oplopende kosten die structureel zijn vanaf het moment dat het hof is opgericht en bemenst. In het hoofdlijnenakkoord is structureel geld beschikbaar gesteld voor het oprichten van het grondwettelijk hof. In de financiële paragraaf van het grondwetsvoorstel ter instelling van het grondwettelijk hof zal een inschatting van de kosten en de dekking worden opgenomen.

Vraag 8

Kunt u toelichten waarom verschillende Europese landen hebben gekozen voor de instelling van een grondwettelijk hof?

Antwoord vraag 8

Er bestaan verschillende redenen waarom landen in Europa voor de instelling van een grondwettelijk hof hebben gekozen.⁴ In Duitsland en Italië kan deze keuze bijvoorbeeld niet los worden gezien van de wens om na de Tweede Wereldoorlog een weerbare democratische rechtsstaat tot stand te brengen. In Frankrijk kwam de oprichting van de *Conseil Constitutionnel* voort uit de wens van de stichters van de Ve Republiek, in 1958, om bepaalde grondwettelijke grenzen te effectueren aan de

³ G.H. Addink, *Algemene beginselen van bestuursrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2023, par. 3.2

⁴ Zie hiervoor het rechtsvergelijkend onderzoek dat in 2021 op verzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is uitgevoerd door onderzoekers van de Universiteit Maastricht: M. Claes, A.W. Heringa, M. van der Sluis, M. Stremmer, *Rechtsvergelijkend onderzoek naar constitutionele toetsing in de ons omringende Landen*, Maastricht University (2021), bijlage bij Kamerstuk 34 430, nr. Y

bevoegdheid van het parlement om wetten te maken. Later, in 2008, werd hier de ratio van grondrechtenbescherming op basis van de eigen Grondwet aan toegevoegd. In België tot slot is (de voorloper van) het Grondwettelijk Hof ingesteld toen België een kleine halve eeuw geleden transformeerde van een eenheidsstaat in een federale staat. De rechtsmacht van dit Hof zag aanvankelijk alleen op het bewaken van de federale bevoegdheidsgrenzen in de Grondwet. Pas later kwam hier geleidelijk de taak van grondrechtenbescherming bij.

Het model van gecentraliseerde grondwetstoetsing door een grondwettelijk hof werd na de Eerste Wereldoorlog in Oostenrijk ontworpen door de rechtsgeleerde Hans Kelsen. Het vertrekpunt van dit model is dat de Grondwet – als hoogste norm binnen een rechtsorde – op een effectieve manier grenzen moet kunnen stellen aan het handelen van overheidsorganen, inclusief en in het bijzonder de wetgever. Dit model van constitutionele toetsing – ook wel het continentaal-Europese model genoemd – stond in 1920 aan de voet van het allereerste grondwettelijk hof in Europa – dat van Oostenrijk. In de literatuur wordt erop gewezen dat dit model de jaren daarna ook in andere landen invloedrijk is gebleken.⁵ Inmiddels kennen 18 van de 27 EU-lidstaten een grondwettelijk hof, en 31 van de 46 lidstaten van de Raad van Europa. Overigens zijn er ook Europese landen die de toetsing van wetten aan de Grondwet mogelijk hebben gemaakt zonder een grondwettelijk hof in te stellen, zoals Finland, Noorwegen, Zweden en Denemarken.

Vraag 9

Kunt u uiteenzetten in hoeverre een grondwettelijk hof wenselijk of onwenselijk is binnen het Nederlandse rechtssysteem, dat wordt gekenmerkt door gespecialiseerde gerechtelijke instanties?

Antwoord vraag 9

Het Nederlandse rechtssysteem bestaat uit rechtsprekende instanties (rechtbanken, gerechtshoven, de Hoge Raad) die in beginsel de rechtszaken op alle rechtsgebieden behandelen, met dien verstande dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) fungeert als algemene hoogste bestuursrechter. Daarnaast zijn er nog twee gespecialiseerde hoogste bestuursrechtelijke colleges, de Centrale Raad van Beroep (CRvB) en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb). Voor al deze instanties geldt dat ze ruim ervaring hebben met verdragstoetsing en toetsing van lagere regelgeving aan de Grondwet. Als het aan het kabinet ligt, kunnen alle rechters werkzaam bij deze instanties straks ook wetten toetsen aan de klassieke grondrechtsbepalingen van de Grondwet. Het kabinet acht het gewenst dat er voor deze rechters een mogelijkheid komt om in een prejudiciële procedure, ambtshalve of op vordering van partijen, aan een grondwettelijk hof een rechtsvraag te stellen. Het voornemen is om hier geen verplichting maar een bevoegdheid van te maken, die rechters kunnen aanwenden indien een antwoord op deze vraag nodig is om te beslissen en aan de beantwoording van deze vraag bijzonder gewicht kan worden toegekend, gelet op het met de vraag gemoeide zaaksoverstijgend belang.

Vraag 10

Bent u voornemens om het grondwettelijk hof de mogelijkheid te geven voorlopige voorzieningen te treffen in gevallen waarin ernstige twijfels bestaan over de rechtmatigheid van een wet?

⁵ Zie Ph. Kijver, W. van der Woude, L.F.M. Verhey, *Institutionele aspecten van constitutionele toetsing*, Kluwer: Deventer, 2012, p. 8–15.

Antwoord vraag 10

Een beslissing van het hof is een deelbeslissing over een in het kader van een prejudiciële procedure aan het hof voorgelegde rechtsvraag van constitutionele aard. Het treffen van een voorlopige voorziening past niet bij het karakter van een prejudiciële procedure. De rechter die de prejudiciële vraag stelt aan het grondwettelijke hof beslist over de hoofdzak, met in achtneming van de deelbeslissing van het hof. In andere zaken waarin vergelijkbare rechtsvragen aan de orde zijn en waarin de rechter het noodzakelijk acht de antwoorden van het grondwettelijk hof af te wachten, heeft de rechter de mogelijkheid de behandeling van een zaak te schorsen.

Vraag 11

Kunt u, op basis van eerdere rechtszaken, een inschatting geven hoeveel jaar een rechtszaak duurt vanaf de start van de procedure bij de rechtbank tot het moment waarop de Hoge Raad een finaal oordeel velt? Hoe verhouden deze doorlooptijden zich tot de verwachte doorlooptijd bij een grondwettelijk hof?

Antwoord vraag 11

De rechtspraak heeft in oktober 2019 het eindrapport van het project doorlooptijden rechtspraak gepubliceerd, waarin de standaarden voor de doorlooptijden per rechtsgebied zijn opgenomen.⁶ De hiervoor genoemde standaarden gelden nog steeds. Er is geen algemeen antwoord te geven op de vraag hoe lang een procedure gemiddeld duurt. Dit loopt per rechtsgebied, soort zaak en instantie uiteen, en hangt ook af van of er aanvullende processtappen nodig zijn. Naast de standaarden publiceert de rechtspraak jaarlijks hoeveel procent van de zaken per rechtsgebied binnen de genormeerde doorlooptijd is uitgestroomd. Uit het jaarverslag van de rechtspraak over 2024 blijkt dat over het geheel genomen 55% van de zaken in 2024 uitstroomde binnen de genormeerde doorlooptijd.⁷ De mate waarin de genormeerde doorlooptijd wordt behaald, verschilt sterk per soort gerecht en per rechtsgebied. Er zijn diverse factoren (zowel inhoudelijk als organisatorisch) die op de doorlooptijden van invloed zijn. Binnen het programma Tijdige Rechtspraak werken de gerechten samen om meer zaken binnen de doorlooptijdstandaarden af te handelen.

De verwachte doorlooptijd bij het grondwettelijk hof is afhankelijk van meerdere inrichtingsvragen die nader uitgewerkt moeten worden. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan hoe de toegang tot het hof is geregeld, welke taken het hof heeft en hoe het hof is samengesteld.

Vraag 12

Wanneer verwacht u dat het onderzoek of bepaalde interinstitutionele bepalingen ook toetsbaar kunnen worden door het grondwettelijk hof gereed zal zijn? Wie gaat dat onderzoek uitvoeren? Wordt in dat onderzoek ook meegenomen het eventueel toevoegen van «enkele andere aanverwante bepalingen» waaraan getoetst zou kunnen worden en zo ja, om welke bepalingen zou het gaan?

Antwoord vraag 12

Wij streven ernaar om nog dit jaar over de resultaten van dit onderzoek te kunnen beschikken en verwachten daartoe voor de zomer opdracht te kunnen verlenen voor dit onderzoek. Het gaat om staatsrechtelijke vragen dus het voornemen is om het onderzoek te laten verrichten door (een)

⁶ J. Mendlik e.a. *Doorlooptijden in beweging! Eindrapport project doorlooptijden Rechtspraak*, definitieve versie, oktober 2019, beschikbaar via www.rechtspraak.nl.

⁷ De Rechtspraak, *Jaarverslag 2024*, p. 65.

wetenschapper(s) met staatsrechtelijke expertise. Het onderzoek zal gaan over de vraag of het een passende taak zou zijn voor het grondwettelijk hof om te toetsen aan interinstitutionele bepalingen van de Grondwet. Dit onderzoek zal dus niet gaan over de vraag of een aantal aan de klassieke grondrechten verwante bepalingen ook toetsbaar zullen worden.

Vraag 13

Op welke wijze kan de algemene bepaling worden gebruikt als interpretatief hulpmiddel binnen de rechtspraak?

Antwoord vraag 13

De algemene bepaling behelst een opdracht aan de Grondwetgever om bij iedere wijziging van de Grondwet te toetsen of met die wijziging de rechtsstaat wordt gewaarborgd. Daarnaast heeft de algemene bepaling een kaderstellende functie: de andere bepalingen van de Grondwet moeten binnen de kaders van deze bepaling worden begrepen.⁸ De algemene bepaling kan dan ook als interpretatief kader gebruikt worden bij twijfel over de vraag hoe de Grondwet moet worden uitgelegd. Deze interpretatie kan plaatsvinden door de wetgever, maar ook – in concrete gevallen – door de rechter. In dat laatste geval gaat het in beginsel om de toetsing van overheidsbesluiten en algemeen verbindende voorschriften aan de Grondwet. Wanneer de rechter in zo'n geval twijfelt over de uitleg van het klassieke grondrecht waaraan de bepaling of het besluit getoetst wordt, kan hij de grondrechtbepaling uitleggen in het licht van de algemene bepaling. Dit betekent dat de rechter in dat geval zal uitgaan van een uitleg van het grondrecht die in lijn is met het principe van de algemene bepaling, namelijk dat de Grondwet de grondrechten en de democratische rechtsstaat waarborgt. Met de wijziging van artikel 120 van de Grondwet zal de rechter daarnaast ook wetten kunnen toetsen aan een aantal met name genoemde klassieke grondrechten in de Grondwet. Ook bij deze vorm van toetsing zal de rechter de algemene bepaling als middel kunnen gebruiken om de Grondwet te interpreteren.

Vraag 14

Waar hangt de keuze tussen een beperking per grondrecht of een algemene beperkingsclausule vanaf?

Antwoord vraag 14

Het kabinet beziet nog of een wettelijke beperking op een grondrecht door middel van één algemene beperkingsclausule, of per grondrecht afzonderlijk wordt geformuleerd. Het kabinet betreft de zienswijzen van de rechterlijke instanties bij deze keuze, alsmede het onderzoek dat door de onderzoekers van de Universiteit Maastricht over dit onderwerp is uitgevoerd en eventuele andere inzichten vanuit de wetenschap.

Vraag 15

Wat wordt bedoeld met «proportionele verhouding tussen het doel van de beperking en de aantasting van het grondrecht»? In hoeverre wordt met «proportioneel» hetzelfde bedoeld als met het begrip «evenredig»?

Antwoord vraag 15

In de contourennota is opgenomen dat het kabinet voelt voor een aanpassing van de grondwettelijke beperkingssystematiek via een wijziging van de Grondwet. Het kabinet beziet of per grondrecht afzonderlijk wordt geformuleerd welke beperking daarop wordt toegestaan, of door middel van één algemene beperkingenclausule. Als wordt gekozen voor één algemene aanvullende beperkingsclausule, kan daarin worden

⁸ Kamerstuk 34 516, nr. 3, p. 7–9.

bepaald dat de beperking van het grondrecht geschikt en noodzakelijk is om het gestelde doel te bereiken en dat er een proportionele verhouding bestaat tussen het doel van de beperking en de aantasting van het grondrecht. Dat laatste behelst een belangenafweging. Het belang dat wordt nagestreefd met de grondrechtenbeperking wordt daarbij afgewogen tegen het belang dat het grondrecht beoogt te beschermen. Als er geen evenwichtige verhouding tussen beide belangen bestaat, is de grondrechtenbeperking niet gerechtvaardigd. Overigens zijn de termen «proportioneel» en «evenredig» inwisselbaar.

Vraag 16

Kunt u een overzicht geven van alle mogelijke juridische procedures (bestuursrechtelijk, civielrechtelijk en strafrechtelijk) die rechtszoekenden moeten doorlopen om finale duidelijkheid te krijgen, wanneer Nederland geen grondwettelijk hof zou hebben waar alle grondwetsvragen samenkomen?

Antwoord vraag 16

Grondwettigheidsvraagstukken kunnen zich voordoen in alle mogelijke rechterlijke procedures in het bestuursrecht, het strafrecht en het civiele recht zoals beschreven in (met name) de Algemene wet bestuursrecht, het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Bij het ontbreken van een grondwettelijk hof zal finale duidelijkheid over de grondwettigheid van wetten worden gegeven door één van de vier hoogste rechters (HR, ABRvS, CbB of CRvB), zoals nu reeds het geval is bij verdragstoetsing en de grondwettigheidstoetsing van lagere regelgeving. Afhankelijk van de procedure gaan er aan dit finale oordeel van een hoogste rechter één of twee feitelijke instanties vooraf. In het uiterste geval worden er dus drie instanties doorlopen (eerste aanleg, tweede aanleg en vervolgens cassatie) voordat er definitief duidelijkheid is over de grondwettigheid van een wet.

Vraag 17

Kunt u uitleggen waarom u heeft gekozen voor een gemengd model waarin rechtszoekenden niet rechtstreeks een zaak kunnen aanspannen bij het grondwettelijk hof maar alleen toegang hebben via de lokale rechtbanken?

Antwoord vraag 17

Het kabinet meent dat het de rechtsbescherming van burgers ten goede komt wanneer het hof, in lopende procedures bij de rechter, snel om een deelbeslissing gevraagd kan worden over de grondwettigheid van een wet. Grondwettigheidsvragen kunnen immers in elk rechtsgeding en op elk rechtsgebied naar voren komen. Rechters kunnen deze zaken, ook waar het gaat om toetsing van wetten aan de Grondwet, veelal zelf afdoen, bijvoorbeeld als er al een eerdere richtinggevende uitspraak is geweest of als er over de toetsing geen redelijke twijfel kan bestaan. Een prejudiciële procedure is naar het oordeel van het kabinet gewenst om de doelstellingen van rechtszekerheid, snelheid en rechtseenheid te verwezenlijken. Belangrijk is verder dat de indirecte toegang voor de burger in een prejudiciële procedure niet ten koste hoeft te gaan van de mogelijkheid om, via de rechter, inbreng te leveren voor de aan het hof te stellen rechtsvraag.

Vraag 18

Waarom is het volgens u belangrijk dat er rechtseenheid bestaat omtrent de uitleg van de Grondwet?

Antwoord vraag 18

De Grondwet is de hoogste wet binnen de Nederlandse rechtsorde en bevat de fundamentele rechten van Nederlanders en mensen die zich in Nederland bevinden. Het zou onwenselijk zijn als over de uitleg en toepassing van deze rechten geen eenduidigheid bestaat.

Vraag 19

Hoe kan worden gewaarborgd dat de toetsing aan de Grondwet leidt tot voldoende rechtseenheid en een consistente uitleg van grondwetsartikelen?

Antwoord vraag 19

Er bestaan verschillende manieren om te waarborgen dat toetsing aan de Grondwet leidt tot voldoende rechtseenheid en een consistente uitleg van grondwetsartikelen. Een doeltreffende manier om dit doel te bereiken is volgens het kabinet de instelling van een grondwettelijk hof. Zoals in de contourennota uiteen is gezet, ziet het kabinet verschillende voordelen in een dergelijk hof, waaronder de bevordering van rechtseenheid en rechtszekerheid.

Ook zonder een grondwettelijk hof kan worden bevorderd dat toetsing aan de Grondwet tot rechtseenheid en een consistente uitleg van grondwetsartikelen leidt. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de precedentwerking die uitgaat van uitspraken van hoogste rechters en de bestaande prejudiciële procedures bij de Hoge Raad.

Vraag 20

Wat wordt verstaan onder de begrippen «zaaksoverstijgend belang» en «bijzonder gewicht», en hoe kunnen deze concreet worden ingevuld?

Antwoord vraag 20

Voor de uitleg en invulling van deze begrippen zal, zoals reeds in de contourennota is aangegeven, zoveel mogelijk worden aangesloten bij de reeds bestaande regelgeving inzake de prejudiciële vragen bij de Hoge Raad.⁹ Met name artikel 553, eerste lid van het Wetboek van Strafvordering biedt aanknopingspunten voor de invulling van de genoemde begrippen. In de memorie van toelichting is opgenomen dat onder zaaksoverstijgend belang wordt verstaan een rechtsvraag die in beginsel voor meerdere zaken van belang is. Het bijzondere gewicht kan blijken uit de hoeveelheid zaken, de aard van de zaken en de omvang van de zaken waaraan het antwoord op de rechtsvraag kan bijdragen.¹⁰

Vraag 21

Kunt u een ruwe inschatting maken van de proceskosten (advocatenkosten, griffiekosten) die mensen moeten betalen bij een procedure waarin er over drie instanties, tot aan de Hoge Raad, is doorgeprocedeerd? Hoe verhouden deze kosten zich tot de verwachte kosten van een procedure bij een grondwettelijk hof?

Antwoord vraag 21

⁹ Het gaat om artikel 81a van de Wet op de rechterlijke organisatie, waarin is bepaald dat de Hoge Raad kennisneemt van door de rechtbanken en de gerechtshoven gestelde prejudiciële vragen, de artikelen 392 tot en met 395 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (civiele zaken), de artikelen 27ga tot en met 27ge van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (fiscale zaken) en de artikelen 553 tot en met 555 van het Wetboek van Strafvordering (strafzaken).

¹⁰ Kamerstuk 35 869, nr. 3, p. 32–33

De proceskosten lopen per procedure dermate uiteen dat geen ruwe algemene inschatting gemaakt kan worden van de totale proceskosten van een procedure waarin over drie instanties is doorgeprocedeerd. Dit is afhankelijk van het type procedure en andere factoren, zoals of iemand recht heeft op gesubsidieerde rechtsbijstand of op een verlaagd tarief griffierechten. De procedure bij het grondwettelijk hof betreft een prejudiciële procedure waar in beginsel voor rechtszoekenden geen kosten aan zijn verbonden. Het is echter niet uitgesloten dat er sprake is van extra advocaatkosten als er geen aanspraak kan worden gemaakt op gesubsidieerde rechtsbijstand.

Vraag 22

Kunt u toelichten waarom het essentieel is dat er snel en definitief duidelijkheid wordt verschaft over rechtsvragen die betrekking hebben op grondwetsartikelen?

Antwoord vraag 22

De vraag of een door onze volksvertegenwoordiging aangenomen wet in overeenstemming is met de Grondwet is een vraag van fundamentele aard. De uitkomst daarvan is bovendien ook van belang voor andere, soortgelijke zaken. Het kabinet acht het onwenselijk als er over de grondwettigheid van een wet lange tijd onduidelijkheid bestaat.

Vraag 23

In welke mate vormen proceskosten voor rechtszoekenden een belemmering om een juridische procedure te starten?

Antwoord vraag 23

In de Geschilbeslechtingsdelta 2019 (een vijfjaarlijks terugkerend rapport) werden kosten door zo'n 6% van de respondenten aangemerkt als reden om een (gerechtelijke of buitengerechtelijke) procedure niet te starten. Daarnaast gaf 21% van de respondenten die bij gerechtelijke en buitengerechtelijke procedures ervoor gekozen hadden geen gebruik te maken van rechtshulp (door bijvoorbeeld advocaten of andere juridische experts) aan dat de kosten daarvan hierbij een rol spelen.¹¹ Naar verwachting zal dit jaar een nieuwe Geschilbeslechtingsdelta worden gepubliceerd met recente cijfers.

Vraag 24

Kunt u concrete voorbeelden geven van de rechtsgevolgen die grondwettelijke hoven in andere Europese landen kunnen vaststellen?

Antwoord vraag 24

De rechtsgevolgen die grondwettelijke hoven in Europese landen kunnen vaststellen, zijn afhankelijk van de bevoegdheden waarover zij beschikken om uitspraak te doen. Deze bevoegdheden variëren al naar gelang de procedure waarin deze hoven kunnen worden benaderd.

In België kan een grondrechtenschending bijvoorbeeld zowel in een rechtstreeks vernietigingsberoep bij het Grondwettelijk Hof aan de orde worden gesteld als in een prejudiciële procedure, in het kader van een geding bij een gewone rechter. In de eerste procedure beschikt het Grondwettelijk Hof over de bevoegdheid om een wet te vernietigen. De vernietiging van een wettelijk voorschrift werkt *erga omnes* – dat wil zeggen, niet alleen tussen partijen maar ten aanzien van de hele rechtsorde en betekent in beginsel dat dit voorschrift geacht wordt nooit

¹¹ M.J. ter Voert & M.S. Hoekstra, *Geschilbeslechtingsdelta 2019; Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*, 2020, p. 108 en 110

te hebben bestaan (*ex tunc*). In de tweede procedure beschikt het Grondwettelijk Hof niet over de bevoegdheid om een wet te vernietigen en is bijgevolg ook het rechtsgevolg anders. Verklaart het Belgische Grondwettelijke Hof een wettelijk voorschrift in een prejudiciële procedure ongrondwettig, dan werkt dit oordeel niet *erga omnes*, maar is de verwijzende rechter verplicht het voorschrift in de bodemprocedure buiten toepassing te laten. Ook andere rechters in vergelijkbare zaken hebben zich evenwel naar het arrest van het Grondwettelijk Hof te schikken, waardoor de werking van de uitspraak feitelijk verder gaat dan alleen de partijen bij het geding.¹²

Net als in België beschikken grondwettelijke hoven in andere Europese landen doorgaans over de bevoegdheid om ongrondwettig bevonden wetten te vernietigen. De vernietiging van een wettelijk voorschrift werkt, als gezegd, *erga omnes* en betekent in beginsel dat dit voorschrift geacht wordt nooit te hebben bestaan. In de praktijk beschikken grondwettelijke hoven op grond van wetgeving en rechtspraak over een keur aan instrumenten om de rechtsgevolgen van vernietiging te beperken. Zo komt het regelmatig voor dat een ongrondwettigheidsoordeel van een grondwettelijk hof leidt tot de *gedeeltelijke* vernietiging van een wet of wettelijke bepaling. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van een arrest van het Belgische Grondwettelijk Hof uit 2023. In dit arrest ging het Hof over tot de gedeeltelijke vernietiging van een bepaling uit het Jeugdwetboek, die voorschreef dat een bepaalde dwingende maatregel met betrekking tot een kind «uiterlijk aan het einde van de eerste werkdag volgend op het ogenblik waarop de maatregel genomen is» eindigde. Volgens het Hof vormde de gewraakte bepaling een aantasting van het recht op eerbiediging van het privéén gezinsleven, zoals beschermd door de Belgische Grondwet, omdat het kind als gevolg van de formulering hiervan onevenredig lang in onzekerheid kon verkeren. Het Hof oordeelde daarom dat in de bepaling telkens het woorddeel «werk» diende te worden vernietigd, zodat de dwingende maatregel «ten laatste afloopt op het einde van de dag die volgt op die waarop de maatregel werd genomen».¹³

Het kan ook voorkomen dat een grondwettelijk hof niet wil dat de vernietiging van een wetsbepaling terugwerkende kracht heeft, omdat dit rechtsonzekerheid kan creëren. In dat geval hebben zij normaliter de ruimte om te bepalen dat een uitspraak *ex nunc* werkt en rechterlijke beslissingen en uitvoerende normen die op de vernietigde norm zijn gebaseerd, gehandhaafd blijven.¹⁴ Weer een andere variant om de rechtsgevolgen van een vernietiging te beperken is om de inwerking-treding hiervan uit te stellen, door hieraan een bepaalde termijn te stellen. Dat geeft de wetgever de mogelijkheid om overgangsmaatregelen te treffen.¹⁵ In de Slowaakse Grondwet is deze mogelijkheid tot uitgangspunt genomen. De relevante wetgevende instanties worden hierin opgedragen, na de vaststelling van een schending van de Grondwet, al het mogelijke te doen om de gewraakte regelgeving in overeenstemming te brengen met de Grondwet. Laten zij dit na, dan verliest de regelgeving zes maanden na bekendmaking van de uitspraak van het Slowaakse grondwettelijk hof haar gelding.¹⁶

¹² Verder gaat er na het oordeel van het Grondwettelijk Hof in een prejudiciële procedure opnieuw een termijn lopen voor een vernietigingsberoep. Zie art. 4, tweede lid, van de Belgische Bijzondere Wet op het Grondwettelijk Hof.

¹³ Arrest 153/2023, r.o. B.24.4. ECLI:BE:GHCC:2023:ARR.153.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld art. 8, derde lid, van de Belgische Bijzondere Wet op het Grondwettelijk Hof.

¹⁵ Zie art. 62 van de Franse Grondwet.

¹⁶ Art. 125, derde lid, van de Slowaakse Grondwet.

Vernietiging is niet de enige remedie die een grondwettelijk hof kan inzetten om een grondrechtenschending ongedaan te maken. Het is gangbaar dat constitutionele rechters eerst zullen kijken of zij een bestreden wettelijke bepaling grondwetsconform kunnen uitleggen. In dat geval blijft de wettelijke bepaling in stand, maar alleen onder voorwaarde dat zij door de betreffende instanties op een bepaalde manier wordt uitgelegd en toegepast. De Franse *Conseil Constitutionnel* noemt dit een grondwettigheidsverklaring «sous reserve». Het kabinet beziet nog of de bevoegdheid tot vernietiging past bij het Nederlandse systeem.

Vraag 25

Indien een wettelijk voorschrift fundamenteel in strijd is met de Grondwet, hoe kan worden gewaarborgd dat deze wet nimmer rechtskracht verkrijgt?

Antwoord vraag 25

Het is in de eerste plaats aan de wetgever – dat wil zeggen de regering en de Staten-Generaal – om ervoor te zorgen dat wetten in overeenstemming zijn met de Grondwet. Dat is nu zo en dat blijft het geval, ook als de rechter de mogelijkheid krijgt om wetten te toetsen aan de Grondwet. Het wetgevingsproces kent hiertoe verschillende waarborgen. Allereerst in de fase van de voorbereiding van een wetsvoorstel. Daarbij kan worden gedacht aan de *ex ante* constitutionele toetsing en de advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State. Voor wat betreft de fase van de parlementaire behandeling van wetsvoorstellen verwijzen wij in dit verband naar de onlangs door de Tweede Kamer ingestelde Tijdelijke commissie Grondrechten en Constitutionele toetsing; deze commissie adviseert andere Kamercommissies over de grondrechtelijke en constitutionele aspecten van wetsvoorstellen en andere regelgevende voorstellen. Ook de Eerste Kamer komt in het bijzonder de taak toe om de grondwettigheid van voorstellen van wet te toetsen in het parlementaire proces.

Vraag 26

In hoeverre leidt het hanteren van hetzelfde toetsingskader voor het hof als het gaat om de beoordeling van lagere regelgeving en besluiten als bij toetsing van wetten, te weten de klassieke grondrechten, tot ongelijkheid voor de rechtzoekenden, omdat de gewone rechter bij lagere regelgeving kan toetsen aan de hele Grondwet?

Antwoord vraag 26

Het voorstel tot invoering van constitutionele toetsing beoogt de individuele rechtsbescherming van burgers te versterken door toetsing van wetten aan klassieke grondrechten mogelijk te maken. Door het toetsingskader toe te spitsen op klassieke grondrechten wordt bewerkstelligd dat juist die grondrechten op dezelfde manier worden uitgelegd, die in het bijzonder beogen de burger te beschermen tegen onrechtmatige overheidsinmenging. Het feit dat lagere regelgeving en besluiten ook aan andere artikelen uit de Grondwet kunnen worden getoetst, doet daar niet aan af. Daar komt bij, dat in het geval van wetten een zorgvuldige afbakening van het toetsingskader in het bijzonder geëigend is vanwege de democratische legitimiteit van wetten. Dat bijzondere karakter van wetten rechtvaardigt dat zij alleen aan die grondwetsartikelen kunnen worden getoetst die de burger een rechtstreeks en individueel afdwingbaar recht geven waarmee die burger wordt beschermd tegen de overheid. Daarvan is volgens het kabinet geen sprake in het geval van grondwetsartikelen die in hoofdzaak niet klassieke vrijheidsrechten bevatten.