

Centrale Raad van Beroep

PRESIDENT

De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (rechtsbescherming)
de heer mr. T.H.D. Struycken
De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
mevrouw mr. J.J.M. Uitermark

Datum: 31 maart 2025

Onderwerp: Zienswijze Centrale Raad van Beroep betreffende de Contourennota constitutionele toetsing en invoering grondwettelijk hof

Geachte mr. Struycken, mr. Uitermark, excellenties,

Naar aanleiding van uw verzoek van 24 februari 2025 geef ik hierbij de zienswijze weer van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) over de Contourennota inzake de invoering van constitutionele toetsing en de instelling van een grondwettelijk hof (contourennota). De zienswijze is beperkt tot punten die volgens de CRvB in dit stadium het meest van belang zijn, namelijk

- de invoering van constitutionele toetsing,
- de grondrechten waaraan kan worden getoetst,
- de beperkingssystematiek en
- de instelling van een grondwettelijk hof.

In de kern komt de zienswijze van de CRvB op het volgende neer:

de invoering van constitutionele toetsing zal daadwerkelijk aanvullende rechtsbescherming opleveren als ook kan worden getoetst aan sociale grondrechten. Daarnaast is naar de opvatting van de CRvB voor een versterking van de rechtsbescherming van burgers het instellen van een grondwettelijk hof niet nodig.

Constitutionele toetsing aan klassieke én sociale grondrechten

De CRvB staat positief tegenover de invoering van constitutionele toetsing. Om daadwerkelijk de rechtsbescherming van burgers te versterken, is de CRvB wel van mening dat behalve aan klassieke grondrechten ook aan sociale grondrechten moet kunnen worden getoetst. In de contourennota wordt daarentegen voorgesteld om de constitutionele toetsing te beperken tot (een limitatieve lijst van) klassieke grondrechten.

Toetsing aan klassieke grondrechten kan binnen de Rechtspraak rekenen op brede steun. Voor toetsing aan sociale grondrechten geldt dat in mindere mate.¹ Hoewel de CRvB de bezwaren tegen toetsing aan sociale grondrechten begrijpt, meent de CRvB dat deze bezwaren geen doorslaggevende redenen (mogen) vormen om af te zien van het invoeren van toetsing aan sociale grondrechten. Zoals door de CRvB in het Rondetafelgesprek van 5 maart 2025² al naar voren is gebracht, wordt juist met de toetsing aan sociale grondrechten de rechtsbescherming van burgers ten opzichte van de overheid versterkt. Voor een uitgebreide toelichting op dit standpunt verwijst de CRvB naar zijn 'position paper' voor het voornoemde Rondetafelgesprek.³

¹ Raad voor de rechtspraak, *Zienswijze van de Rechtspraak op rechterlijke constitutionele toetsing*, 27 mei 2022.

² Rondetafelgesprek over de sociale grondrechten van de commissie binnenlandse zaken.

³ 'Position paper' voor het Rondetafelgesprek over de sociale grondrechten van 5 maart 2025. In aanvulling daarop wijst de CRvB ook graag op het 'position paper' van prof. dr. A.E.M. Leijten en de bijdrage van prof. mr. J. Krommendijk, 'Hoe mythes over sociale grondrechten een goede discussie over de opheffing van het toetsingsverbod bemoeilijken', *Nederland Rechtsstaat*, 25 februari 2025.

Aanvulling grondwettelijke beperkingssystematiek met toetsingscriteria noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit

De CRvB kan zich vinden in het in de contourennota vermelde voorstel om de grondwettelijke beperkingssystematiek aan te vullen met de toetsingscriteria van noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit. Dergelijke inhoudelijke beperkingseisen ontbreken nu in de Grondwet, terwijl een enigszins uitgewerkte beperkingssystematiek belangrijk is voor genuanceerde rechterlijke toetsing. Bovendien kan de wetgever zich door het opnemen van een inhoudelijke toetsingsmaatstaf uitspreken over hoe de toetsing aan grondrechten vorm zou moeten krijgen. Blijkens de contourennota beziet het kabinet nog of per grondrecht afzonderlijk wordt geformuleerd welke beperking daarop wordt toegestaan of dat één algemene beperkingsclausule in de Grondwet wordt opgenomen. Het opnemen van één algemene beperkingsclausule, waarvoor artikel 52 van het EU-Handvest als voorbeeld zou kunnen dienen, zou volgens de CRvB het meest voor de hand liggen. Dat biedt niet alleen de meeste duidelijkheid, maar voorkomt ook een mogelijk langdurig traject waarbij de tekst van verschillende grondenrechtenbepalingen afzonderlijk moet worden aangepast. Daarmee lijkt één algemene beperkingsclausule ook toekomstbestendiger te zijn en meer ruimte te laten voor een flexibele invulling naargelang maatschappelijke ontwikkelingen.

Instelling grondwettelijk hof niet nodig

De contourennota bevat ook het voorstel voor de instelling van een grondwettelijk hof waartoe rechtzoekenden toegang krijgen via een prejudiciële procedure. Een belangrijke hierbij genoemde overweging is het versterken van de rechtsbescherming van burgers bij schending van grondrechten en het bevorderen van snelheid in het verkrijgen van een oordeel over de grondwettigheid van wetten en regels. De CRvB meent echter dat deze doelen even goed, en mogelijk zelfs beter, bereikt kunnen worden door te kiezen voor de optie dat iedere rechter kan toetsen aan de Grondwet (gespreide toetsing). De 'gewone' rechter toetst immers al vele decennia aan verdragsbepalingen over klassieke grondrechten en soms ook aan verdragsbepalingen over sociale grondrechten voor zover die bepalingen zich binnen de context van het geschil lenen voor rechtstreekse toepassing door de rechter. Daarnaast bestaat er ruime ervaring met toetsing van lagere wet- en regelgeving aan de Grondwet. Het versterken van de rechtsbescherming van burgers zou dan ook het best gewaarborgd kunnen worden door op deze ervaring voort te bouwen en al bestaande bevoegdheden van de rechter uit te breiden zonder daarnaast ook nog een grondwettelijk hof op te richten. Voor de burger is immers van belang dát inhoudelijk aan grondrechten kan worden getoetst, niet welke rechter dat doet. Voor zover de rechter in zaken die hij via toetsing aan rechtstreeks werkende verdragsbepalingen zelf kan oplossen er al voor zou kiezen een prejudiciële vraag aan een grondwettelijk hof te stellen, zal de toetsing aan grondrechten hiermee naar verwachting alleen maar complexer gaan worden. De CRvB vreest dan ook dat deze complexiteit de rechtsbescherming van burgers niet ten goede zal komen en procedures onnodig zal vertragen.

Ik vertrouw erop u voldoende geïnformeerd te hebben. Tot een eventuele nadere toelichting is de CRvB graag bereid.

Met vriendelijke groet,

Takvor Avedissian
president CRvB