

Gespreksnotitie van 18 januari 2023
t.b.v. het Rondetafelgesprek op 25 januari 2023
van de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer

De Vaste Commissie voor Binnenlandse zaken van de Tweede Kamer heeft mij als president van de Hoge Raad uitgenodigd voor Blok 2 (Rechtspraak en advocatuur) in het Rondetafelgesprek op 25 januari 2023 en verzocht om vooraf een gespreksnotitie te ontvangen. Dat is deze notitie.

De president van de Hoge Raad en de procureur-generaal bij de Hoge Raad hebben op 14 april 2022 op verzoek van de minister voor Rechtsbescherming bijgevoegde zienswijze over de invoering en vormgeving van constitutionele toetsing uitgebracht. De zienswijze staat ook op www.hogeraad.nl. Ik verwijs u graag naar deze zienswijze. Enkele punten stip ik voor het leesgemak verkort aan:

a. In de democratische rechtsstaat hebben de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht ieder een eigen aandeel in het op orde houden van het constitutionele recht met behulp van constitutionele toetsing. De Afdeling advisering van de Raad van State vervult een adviserende rol. Bij invoering en vormgeving van constitutionele toetsing is het omwille van de rechtszekerheid wenselijk voort te bouwen op het huidige rechtsbestel en wijzigingen te laten aansluiten bij het rechtssysteem, de rechtspraktijk en de rechtscultuur in Nederland.

b. In een dialoog tussen vertegenwoordigers van de staatsmachten kunnen zij informatie uitwisselen over de wijze waarop ieder invulling geeft aan de eigen verantwoordelijkheid. Een goed begrip van de rol van anderen kan behulpzaam zijn bij het maken van keuzes in de eigen taakvervulling.

c. Constitutionele toetsing omvat in geen enkel land hetzelfde, zoals de bijlage bij het verzoek van de minister voor Rechtsbescherming om een zienswijze laat zien. In Nederland berust de zeggenschap over de geldigheid van een wet van oudsher volledig bij de Staten-Generaal. De Nederlandse rechter kan een bepaling van een wet niet ongeldig verklaren. Wel kan de Nederlandse rechter een wettelijke bepaling wegens strijd met de Grondwet in een zaak buiten toepassing laten.

d. Eventuele wijzigingen in de regeling van constitutionele toetsing van artikel 120 Grondwet laten onverlet dat de civiele rechter, de strafrechter en de belastingrechter in een voorgelegde zaak acht slaan op het recht van de Europese Unie en op eenieder verbindende bepalingen van verdragen met gelding in Nederland (artikelen 93 en 94 Grondwet). Bij dit laatste valt bijvoorbeeld te denken aan bepalingen in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

e. Naar huidig recht zijn er vormen van constitutionele toetsing door de rechter. Die verloopt gespreid, dat wil zeggen bij de rechter en in de instantie waar een zaak aanhangig is. Constitutionele kwesties worden naar huidig recht tegelijk met de andere feitelijke en rechtsvragen door de procesdeelnemers aan de rechter voorgelegd en beslist.

f. Artikel 120 Grondwet belet niet dat de rechter oordeelt over de grondwettigheid van andere algemeen verbindende voorschriften dan wetten in formele zin. Te denken valt dan aan lokale regelgeving, met bijvoorbeeld plaatselijke beperkingen van het demonstratierecht.

De rechter kan zo'n ander algemeen verbindend voorschrift onverbindend verklaren en in de voorgelegde zaak buiten toepassing verklaren. Bij de rechter komen met enige regelmaat zaken aan de orde waarin een dergelijk algemeen verbindend voorschrift wordt getoetst aan een grondrecht in hoofdstuk 1 van de Grondwet. Rechters en leden van andere juridische beroepsgroepen zijn in zoverre vertrouwd met toetsing van regelgeving aan bepalingen van de Grondwet.

g. In de grondwettelijke taak van de rechter om geschillen te beslechten en strafbare feiten te berechten verloopt toetsing van bepalingen van wetten in formele zin aan grondrechten die in hoofdstuk 1 van de Grondwet zijn geregeld niet via artikel 120 Grondwet maar via de artikelen 93 en 94 Grondwet, die de rechter verplichten tot toetsing van wetten en algemeen verbindende voorschriften aan eenieder verbindende bepalingen van verdragen. De doorwerking van het internationale recht in Nederland wordt internationaal gezien als een sterk punt van de open Nederlandse rechtscultuur.

h. De grondwettelijke doorwerking van internationaal recht in de Nederlandse rechtsorde biedt rechtssystematisch waarborgen voor de positie van Nederland in Europees en internationaal verband en voor de rechtseenheid, rechtsvorming en rechtsbescherming in de maatschappij en de leefsituatie van mensen. De wetgever kan bij het maken van een wet meestal niet alle denkbare door de wet te bestrijken gevallen voorzien en in de wettekst en toelichting beschrijven. De rechter heeft tot taak in de omstandigheden van het geval recht te doen aan de hand van de rechtsregels. De Hoge Raad heeft daarbij in het bijzonder tot taak de rechtseenheid en rechtsvorming die mede van de wet uitgaat te bevorderen en de rechtsbescherming op het individuele en zaaksoverstijgende niveau te waarborgen. Toetsing aan grondrechten is in dit verband een essentieel instrument in de democratische rechtsstaat, waarin de beginselen van de rechtsstaat en de fundamentele rechten en vrijheden een centrale plaats innemen.

i. In lijn met eerdere adviezen van mijn ambtsvoorgangers en die van de procureur-generaal bij de Hoge Raad is in onze zienswijze vermeld dat het ook in de huidige tijd uit een oogpunt van eenvoudige en praktische toepasbaarheid van het recht aanbeveling verdient het verschil op te heffen tussen toetsing ingevolge artikel 120 Grondwet aan grondrechten in hoofdstuk 1 van de Grondwet voor zover zij zich voor toetsing lenen, en toetsing ingevolge de artikelen 93 en 94 Grondwet aan eenieder verbindende bepalingen in verdragen met werking in Nederland.

j. Essentieel voor elk voornemen tot wijziging van artikel 120 Grondwet is dat de bevoegdheid tot toetsing van wetten aan grondrechten, voor zover deze zich voor toetsing lenen, wordt toegekend aan elke rechter. Met deze zogenoemde gespreide toetsing, die in het huidige rechtssysteem vanouds bestaat voor andere aspecten van rechterlijke constitutionele toetsing, kan naar verwachting het bestaande stelsel van rechterlijke constitutionele toetsing worden aangevuld op een wijze die past in het rechtssysteem, de rechtspraktijk en de rechtscultuur van Nederland.



Dineke de Groot
president Hoge Raad