



# nota

Aan

De minister van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties, de staatssecretaris  
Rechtsbescherming en de minister van Justitie en  
Veiligheid  
BZK en JenV

Contourennota constitutionele toetsing

## TER BESLUITVORMING

### Nota actief openbaar

Ja

### Onze referentie

2025-0000181096

### Datum

21 februari 2025

### Opgesteld door

[Redacted]

### Samengewerkt met

JenV

### Bijlage(n)

2

## Aanleiding

Bijgaand treft u de contourennota constitutionele toetsing aan, ter ondertekening en verzending aan de Tweede en Eerste Kamer bij akkoord van de ministerraad (MR).

## Geadviseerd besluit

Na akkoord in de MR de stukken ondertekenen ten behoeve van verzending van de contourennota aan de Tweede Kamer (bijlage 1) en de Eerste Kamer (bijlage 2).

## Kern

- In het regeerprogramma is de volgende passage opgenomen (p. 83):

“De invoering van constitutionele toetsing heeft prioriteit. Er wordt gewerkt aan een (gedeeltelijke) opheffing van het toetsingsverbod in artikel 120 van de Grondwet, waarmee constitutionele toetsing van wetten aan klassieke grondrechtsbepalingen van de Grondwet mogelijk wordt gemaakt en het belang van grondrechten en de Grondwet wordt versterkt.

(...)

Het kabinet bereidt een grondwetsherzieningsvoorstel tot invoering van een constitutioneel hof dat wetten, regels en besluiten kan toetsen aan de Grondwet voor waarvan de contouren dit jaar worden geschetst, waarna het wetsvoorstel in 2025 wordt ingediend. Het kabinet bekijkt daarbij of interinstitutionele bepalingen toetsbaar worden. Bij het maken van keuzes omtrent de vormgeving van het hof betreft het kabinet de Kamers vroegtijdig en haalt informatie op bij de wetenschap, rechtsprekende instanties en adviesorganen.”

- Bijgaande contourennota geeft uiting aan het voornemen van het kabinet om de contouren te schetsen van een voorstel tot invoering van constitutionele toetsing en een voorstel tot instelling van een grondwettelijk hof en de Kamers te betrekken bij de uitwerking van deze voorstellen, voordat zij in consultatie worden gebracht.
- Deze beslisnota bevat een samenvatting van de overwegingen van ambtelijk BZK en JenV ten aanzien van de verschillende onderwerpen uit de contourennota.

## Toelichting

**Onze referentie**  
2025-0000181096

### Procedure

**Datum**  
21 februari 2025

#### Twee grondwetsvoorstellen

- Ambtelijk is in overweging gegeven om de voornemens ten aanzien van constitutionele toetsing uit te werken in twee herzieningsvoorstellen: één voorstel voor de gedeeltelijke opheffing van het toetsingsverbod van artikel 120 Grondwet en één voorstel voor de instelling van een grondwettelijk hof. De reden daarvoor is dat het indienen van één gezamenlijk voorstel voor beide voornemens een risico kan vormen voor een spoedige invoering van constitutionele toetsing. Het voornemen om artikel 120 Grondwet te wijzigen sluit namelijk aan bij een reeds langer lopend debat, terwijl het voornemen om een grondwettelijk hof in te stellen in de context van dit debat relatief nieuw is. Hoewel beide voornemens in elkaars verlengde liggen, zijn zij conceptueel goed van elkaar te onderscheiden.

### Toetsingskader

#### Limitatieve lijst van klassieke grondrechten

- Het ambtelijk advies is om toetsing mogelijk te maken aan een limitatieve lijst van klassieke grondrechten en aanverwante grondwetsbepalingen. Als criterium wordt gehanteerd of de bepaling een subjectief recht bevat. Aangegeven is dat de sociale grondrechten in de Grondwet minder geschikt zijn voor rechterlijke toetsing, omdat zij geen subjectief recht bevatten maar juist een inspanningsverplichting voor de overheid om bepaalde doelstellingen te behalen. Daarnaast zijn de sociale grondrechten uit de Grondwet (te) abstract geformuleerd. De algemene bepaling bevat evenmin een subjectief recht en is daarom ook niet in de limitatieve lijst opgenomen.
- Als alternatief is voorgelegd om een materieel criterium te gebruiken om het toetsingskader mee vorm te geven, in plaats van een limitatieve lijst met grondwetsbepalingen. Het voordeel van een limitatieve lijst is dat het toetsingskader duidelijk is afgebakend. Dat dient de rechtszekerheid. Daar staat tegenover dat een materieel criterium minder star is en dat daarmee makkelijker kan worden ingespeeld op de rechtsontwikkeling.

#### Algemene rechtsbeginselen

- Ambtelijk is geadviseerd geen directe toetsing aan algemene ongeschreven rechtsbeginselen mogelijk te maken, omdat bij directe toetsing aan algemene ongeschreven rechtsbeginselen de dialoog tussen wetgever en rechter ontbreekt over de formulering van deze beginselen, de beperkingen daarop en de onderlinge rangorde daarvan. Daarom is in plaats daarvan in overweging gegeven om in de memorie van toelichting bij het grondwetsvoorstel nadrukkelijk het verband te leggen met indirecte toetsing (ontwikkeling contra legem-leer). Als toch wordt gekozen voor toetsing aan (een van de) algemene rechtsbeginselen, is aangeraden de betreffende rechtsbeginselen in de Grondwet te codificeren.

#### Beperkingssystematiek

- Geadviseerd is om de beperkingsystematiek aan te vullen met één algemene beperkingsclausule, die stelt dat beperkingen van grondrechten geschikt, noodzakelijk en proportioneel moeten zijn (zoals nu reeds het geval is bij toetsing aan een ieder verbindende verdragsbepalingen en het EU-Handvest). Door de toetsing aan klassieke grondrechten van inhoudelijke vereisten te voorzien, wordt de weg geëffend voor de ontwikkeling van een eigen, nationale invulling van grondrechten. Aangegeven is dat zonder aanpassing van de beperkingsystematiek de meerwaarde van grondwettelijke toetsing ten opzichte van verdragstoetsing beperkt is.

**Onze referentie**  
2025-0000181096  
**Datum**  
21 februari 2025

### Grondwettelijk hof

#### Oprichting grondwettelijk hof

- Vanuit de gegeven opdracht in het regeerprogramma en indachtig het hoofdlijnenakkoord, gaat deze contourennota uit van de oprichting van een separaat grondwettelijk hof en wordt in de beslisnota niet ingegaan op alternatieven hiervoor.
- Ambtelijk is geadviseerd om de toegang tot dit grondwettelijke hof te laten plaatsvinden via een prejudiciële procedure, en daarbij dan de bevordering van snelheid in het bieden van rechtsbescherming en de versterking van de constitutionele cultuur in Nederland te noemen als centrale overwegingen voor de instelling van een grondwettelijk hof. Als bij de nadere uitwerking wordt gekozen voor een rechtsgevolg met derdenwerking (zie kopje 'Rechtsgevolg') kan als derde overweging worden genoemd dat alleen een hof rechtsgevolgen aan grondwettigheidsoordelen zou moeten kunnen verbinden die verder strekken dan de procespartijen.

#### Rechtsmacht

- In het regeerprogramma is opgenomen dat het grondwettelijk hof wetten, regels en besluiten zal kunnen toetsen aan de Grondwet. Ambtelijk is erop gewezen dat de toetsing van besluiten en lagere regelgeving door het grondwettelijk hof nadere overdenking behoeft, omdat dit consequenties zou hebben voor de bestaande bevoegdheden van rechters. Lagere regelgeving en besluiten vallen immers niet onder het huidige toetsingsverbod en kunnen reeds door alle rechters aan de Grondwet worden getoetst.

#### Rechtsgevolg

- Er zijn verschillende rechtsgevolgen denkbaar. In de advisering is in ieder geval gewezen op buiten toepassing laten en onverbindend verklaren. Daarnaast is besproken dat constitutionele hoven in andere landen doorgaans over de bevoegdheid beschikken wetten te vernietigen, maar dat bezien moet worden hoe een dergelijke bevoegdheid in het Nederlandse constitutionele bestel zou passen.

#### Samenloop met internationaal en EU-recht

- Ambtelijk is voorgesteld een prioriteringsregeling te treffen voor het volgen van de prejudiciële procedure bij het grondwettelijk hof in geval van samenloop met internationaal recht, vanuit de gedachte dat zowel het EVRM als het EU-Handvest toelaat dat rechters op grond van het nationale

constitutionele recht verdergaande grondrechtenbescherming verlenen. Tegelijkertijd is erop gewezen dat deze prioriteringsregeling zo moet worden ingericht, dat geen afbreuk kan worden gedaan aan het primaat van het EU-recht.

**Onze referentie**  
2025-0000181096  
**Datum**  
21 februari 2025

#### Andere taken voor het grondwettelijk hof

- Voor wat betreft interinstitutionele bepalingen, is ambtelijk aangegeven dat deze bepalingen geen subjectief recht verschaffen en dat toetsing daaraan daarom niet aansluit bij het doel van de invoering van constitutionele toetsing, namelijk de versterking van de individuele rechtsbescherming van burgers. Bovendien zou de rechter zich met toetsing aan interinstitutionele bepalingen (waaronder artikel 68 Grondwet) mengen in geschillen die politiek van aard zijn en daarmee kwetsbaar worden voor het verwijt van politisering. Omgekeerd bestaat er ook een risico op juridisering van de politieke verhoudingen.
- Ambtelijk is daarnaast, als alternatief, in overweging gegeven om in het grondwetsvoorstel een grondslag te creëren om bij wet (al dan niet met een verzwaarde procedure) in de toekomst bepaalde andere taken van constitutionele aard bij het grondwettelijk hof te kunnen beleggen. Daarbij kan worden gedacht aan het opleggen van een partijverbod en het beslechten van verkiezingsgeschillen.

#### Inrichting en onafhankelijkheid

##### Rechterlijke macht

- Om de onafhankelijkheid van het grondwettelijk hof te waarborgen is geadviseerd het hof onder te brengen bij de rechterlijke macht, zodat de waarborgen die gelden voor de onafhankelijkheid van de leden van de rechterlijke macht ook voor de leden van het grondwettelijk hof zullen gelden. Een mogelijke uitzondering daarop is om de leden van het hof niet voor het leven maar voor een beperkte termijn te benoemen, zonder mogelijkheid tot herbenoeming. Gelet op de bijzondere aard van de bevoegdheden van het grondwettelijk hof kan het namelijk wenselijk zijn om voldoende te voorzien in wisseling van de samenstelling van de leden van het hof. Om oneigenlijke druk of beïnvloeding uit te sluiten is ambtelijk geadviseerd geen herbenoemingen mogelijk te maken.

##### Samenstelling grondwettelijk hof

- Ambtelijk is geadviseerd om het grondwettelijk hof uit een beperkt aantal leden te laten bestaan, gelet op de specifieke taak van het hof. Daarnaast is geadviseerd dat het aantal leden dat zitting neemt en uitspraak doet in een concrete zaak een oneven aantal zou moeten zijn in verband met de doorslaggevende stem. Ook is in overweging gegeven plaatsvervangers te benoemen om capaciteitstekort op te vangen en tegemoet te kunnen komen aan de behoefte aan deskundigheid op specifieke terreinen.

#### **Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden**



#### *Motivering*

In de openbaar gemaakte versie van deze nota zijn alle persoonsgegevens van ambtenaren geanonimiseerd.

**Onze referentie**  
2025-0000181096

**Datum**  
21 februari 2025

## **Bijlagen**

<b>Volgnummer</b>	<b>Naam</b>	<b>Informatie</b>
1	Brief aan TK inz. contourennota constitutionele toetsing	Ter ondertekening en verzending aan de TK
2	Brief aan EK inz. contourennota constitutionele toetsing	Ter ondertekening en verzending aan de EK