

Position paper

**Inbreng voor de deskundigenbijeenkomst ter voorbereiding
van het beleidsdebat Staat van de rechtsstaat, Eerste
Kamercommissie voor J&V**

Inleiding

Het College bedankt u voor de uitnodiging deel te nemen aan de bijeenkomst over de staat van de rechtsstaat en maakt graag van de gelegenheid gebruik een position paper in te dienen. Het mandaat van het College voor de Rechten van de Mens (het College) is het bewaken, beschermen en bevorderen van de rechten van de mens in Nederland, inclusief Caribisch Nederland. Het ziet in zijn dagelijkse werk dat een sterke rechtsstaat onmisbaar is voor de bescherming van mensenrechten. Het omgekeerde geldt ook. Bescherming van mensenrechten is nodig om de rechtsstaat te beschermen en te schragen. Afname van respect voor de rechtsstaat leidt tot verzwakking van de bescherming van mensenrechten. En als mensenrechten structureel onder druk komen te staan, kan dat leiden tot verzwakking van de rechtsstaat. Vanuit deze invalshoek gaat het College in op drie punten: gelijkheid, rechtsbescherming – met specifieke aandacht voor sociale rechten – en de mogelijkheden voor individuele burgers en het maatschappelijk middenveld om in vrijheid en effectief op te komen voor hun rechten.

Gelijkheid

Een fundamenteel beginsel van rechtsstatelijkheid is dat de overheid iedereen gelijk behandelt en de mensenrechten van iedereen gelijk beschermt. Het College benadrukt dat mensenrechten minimumwaarborgen zijn, voortkomend uit de menselijke waardigheid en bedoeld om de menselijke waardigheid te beschermen. Niet alleen is de overheid verplicht niet te discrimineren in wetgeving, beleid en praktijk, het is ook haar verplichting om mensen in een kwetsbare situatie te beschermen. Het recht op gelijk genot van mensenrechten kan betekenen dat de overheid maatregelen moet treffen om ervoor te zorgen dat iedereen daadwerkelijk gelijk genot van mensenrechten heeft: kortom ongelijke behandeling van ongelijke gevallen naar rato van hun ongelijkheid.

We zien in ons werk dat de mensenrechten van verschillende groepen mensen onder druk staan. Dat kan bijvoorbeeld gaan om mensen die in armoede leven, vrouwen, LHBTIQ+ personen, mensen met een beperking, mensen die in Nederland asiel aanvragen, of hebben gekregen, en mensen met een migratieachtergrond. Ongelijke en onvoldoende bescherming van mensenrechten kan leiden tot discriminatie, sociale uitsluiting en maatschappelijke spanningen.

Het College licht er één voorbeeld uit. Als toezichthouder op de naleving van het VN Verdrag inzake de rechten van personen met een beperking zien we in wetgeving, beleid en praktijk weliswaar enige vooruitgang, maar ook dat er nog veel moet gebeuren wil er sprake zijn van gelijk genot van mensenrechten. Op veel terreinen kunnen mensen met een beperking nog steeds niet volwaardig meedoen. Denk aan websites die niet voor iedereen toegankelijk zijn: slechts 6% van de overheidswebsites voldoet aan de eisen voor toegankelijkheid. Openbaar vervoer is niet voor iedereen toegankelijk en een groot aantal mensen met een beperking vindt moeilijk passend werk en leeft in armoede. Nog al te vaak maken overheidsinstellingen regels en beleid zonder dat zij mensen met een beperking en hun belangenorganisaties tijdig betrekken. Als zij niet in de gelegenheid zijn mee te praten over de zaken die hen aangaan, komen hun belangen niet goed tot hun recht, is geen sprake van bescherming en bevordering van hun mensenrechten en is het beleid onvoldoende effectief.

Het rapport van de commissie rechtsstaat verwoordt heel treffend dat er een voorwaardenscheppende kant zit aan de rechtsstaat: de overheid is ervoor verantwoordelijk de noodzakelijke voorwaarden te scheppen om burgers volwaardig van de rechtsstaat te laten profiteren. Zij moet zorgen dat burgers dankzij grondrechten, in het bijzonder hun sociale rechten, gestalte kunnen geven aan hun leven. Voor mensen met een beperking is er wat dat betreft nog veel werk aan de winkel.

Op deze plaats vraagt het College ook aandacht voor de noodzaak de bescherming van mensenrechten in Caribisch Nederland te versterken. Verschillende verdragen, waaronder

het VN verdrag handicap en het Verdrag van Istanbul dat handelt over geweld tegen vrouwen, gelden daar nog steeds niet. Deze ongelijke bescherming van mensenrechten is onaanvaardbaar.

Discriminatie is nog steeds een omvangrijk probleem in de Nederlandse samenleving dat op veel terreinen speelt. Een belangrijk instrument in het streven naar het uitbannen van discriminatie, is de gelijkebehandelingswetgeving. In de zaken waarover het College oordeelt, komt een diversiteit aan kwesties aan de orde, zoals ongelijke beloning van vrouwelijke en mannelijke rechters, seksuele intimidatie, discriminatie door banken en discriminerende algoritmes, zoals in de recente uitspraak tegen META.

Rechtsbescherming

De discussie over rechtsbescherming bij inbreuken op grondrechten is bijzonder actueel, nu het kabinet een contourennota heeft gepubliceerd over het invoeren van constitutionele toetsing.¹ Het kabinet stelt een gedeeltelijke opheffing van het toetsingsverbod in artikel 120 Grondwet voor, waarmee uitsluitend toetsing aan – zoals het kabinet dat noemt – de klassieke grondrechten mogelijk zal worden.

Het College betreurt die keuze. Nu het kabinet zich heeft voorgenomen een fundamentele aanpassing aan de Grondwet te doen, dringt het College erop aan constitutionele toetsing mogelijk te maken voor *alle* grondrechten. Het pleit hier allereerst voor om principiële redenen: alle fundamentele rechten zijn even belangrijk en hangen onderling met elkaar samen. Deze rechten komen daarom even sterke bescherming toe.

De praktijk laat zien dat betere rechtsbescherming in gevallen van niet-naleving van sociale rechten ook daadwerkelijk nodig is. Denk aan de toeslagenaffaire, waar het recht op een behoorlijke levensstandaard van een grote groep mensen ernstig in de knel is gekomen. Ook de Staatscommissie rechtsstaat constateert dat juist op het terrein van sociale grondrechten een groot deel van de door haar geconstateerde knelpunten bestaat.²

In rechtszaken over kwesties waarin sociale grondrechten in het geding zijn is het voor burgers in Nederland moeilijk hun recht te halen. Dit is eens te meer het geval wanneer de burger aanvoert dat een wettelijke bepaling niet in overeenstemming is met grondrechten. De rechter mag de wet immers niet toetsen aan de Grondwet. Het invoeren van sociale rechten uit mensenrechtenverdragen biedt meestal geen oplossing, omdat de Nederlandse rechter aan deze rechten vooralsnog zelden rechtstreekse werking toekent. Hierdoor blijft een rechterlijk oordeel over de vraag of een wet die raakt aan sociale rechten in overeenstemming is met de eisen die hogere normen – Grondwettelijk of verdragsrechtelijk – stellen in het algemeen uit. Rechterlijke uitspraken over de inhoud en reikwijdte van sociale grondrechten komen de verduidelijking van deze rechten voor de wetgever en praktijk ten goede. De rechter kan in concrete situaties duidelijk maken dat de wetgever aan zet is om te zorgen voor adequate bescherming van sociale grondrechten.³ Dat zou een belangrijke verbetering van de rechtsbescherming opleveren. Bestaande rechtspraak, zowel in Nederland als in andere landen en van internationale toezichthouders, laat zien dat ook sociale grondrechten toetsbaar en toepasbaar zijn door (quasi-) rechterlijke instanties. Daarbij nemen zij hun positie ten opzichte van de wetgever en het bestuur in acht. Een goed voorbeeld is de uitspraak van het Gerechtshof Den Haag in de zaak die het NJCM en DCI-NL hadden aangespannen tegen de staat en twee drinkwaterbedrijven, naar aanleiding van

¹ [Contourennota constitutionele toetsing](#), 21 februari 2025. Deze is een uitwerking van het voornemen in het Regeerprogramma, 13 september 2024, p. 83 e.v.

² Staatscommissie rechtsstaat, *De gebroken belofte van de rechtsstaat, Tien verbetervoorstellen met oog voor de burger*, 2024, p. 47.

³ Zie ook Vonk, die wijst op het belang van een dialoog tussen de staatsmachten: G.J. Vonk, 'Constitutionele toetsing aan sociale grondrechten', in: *Regelmaat*, 2023, Vol. 38, p. 283-292, p. 291.

het afsluiten van water in gezinnen met kinderen. Er was geen voorziening voor toegang tot voldoende drinkwater, zoals bepaald is in normen van de Wereldgezondheidsorganisatie. Eisers baseerden zich op artikel 3 van het Kinderrechtenverdrag. De rechter benoemde expliciet dat het aan de Staat is te bepalen hoe hij ervoor zorgt dat minderjarige kinderen voor zover mogelijk niet terechtkomen onder het door de WHO bepaalde minimumniveau van toegang tot drinkwater. Ten aanzien van de Staat gaf de rechter een verklaring voor recht dat de Staat onrechtmatig heeft gehandeld jegens kinderen, omdat het belang van het kind geen eerste overweging vormt in de betreffende regeling en bij de uitvoering daarvan. De rechter beval de Staat om maatregelen te nemen om aan de onrechtmatige situatie een einde te maken en specifiek maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat minderjarige kinderen niet meer in een situatie terechtkomen waarin zij als gevolg van wanbetaling door hun ouders/verzorgers geen toegang hebben tot voldoende drinkwater conform de WHO-normen.⁴

Het College onderstreept het belang van betere rechtsbescherming voor versterking van de rechtsstaat. Wezenlijke kenmerken van een rechtsstaat zijn dat de staat zich aan het recht en aan rechterlijke uitspraken houdt en dat elke staatsmacht haar eigen rol speelt bij de bescherming van fundamentele rechten. Alleen dan is sprake van *checks and balances*. De onafhankelijke rechter moet kunnen oordelen over de verenigbaarheid van regels en praktijk met fundamentele rechten. Voor een sterke rechtsstaat, die adequate bescherming biedt aan alle rechten van alle burgers, is versterking van de bescherming van sociale grondrechten in Nederland nodig, in die zin dat men ook vermeende tekortkomingen in de naleving van deze rechten aan de rechter zou moeten kunnen voorleggen.

Tegenspraak

Even belangrijk voor de *checks and balances* is dat het maatschappelijk middenveld de ruimte heeft om zich in het publieke debat te mengen. We kunnen in Nederland trots zijn op een groot aantal, diverse en florerende maatschappelijke organisaties. Zij sporen de overheid aan mensenrechten te waarborgen, maken het publiek bewust van maatschappelijke kwesties en leveren kritische tegenspraak op beleid en praktijk van de overheid. Die tegenspraak is onmisbaar in een democratie en van groot belang voor mensen die zelf niet direct toegang hebben tot besluitvormingsprocessen bij de overheid.

De ruimte waarin maatschappelijke organisaties zich kunnen bewegen dreigt echter kleiner te worden door diverse voorgenomen maatregelen. Zo onderzoekt het kabinet of een scherper onderscheid nodig is tussen het recht op vreedzame demonstratie en ordeverstoringende acties. Een aanscherping zou kunnen leiden tot te vergaande inperkingen op dit grondrecht. Er ligt een wetsvoorstel transparantie maatschappelijke organisaties, dat onder meer voorziet in restricties in het aannemen van donaties. Dat kan organisaties beperken in hun functioneren. Bovendien creëert het wetsvoorstel mogelijkheden tot vergaand ingrijpen bij organisaties, een inperking waarvoor de rechtvaardiging onvoldoende is. Dat tast, onder meer, het recht op eigendom en het recht op vrijheid van vereniging aan. Ook zijn er plannen om de toegang tot het recht voor belangenorganisaties in te perken, door scherpere eisen aan de representativiteit te stellen. Verder maakt het College zich zorgen over de voorbeelden die we recent hebben gezien, waarbij adviesorganen en het maatschappelijk middenveld niet in de gelegenheid zijn gesteld hun visie te geven op de conceptwetsvoorstellen Asielnoodmaatregelenwet en de Wet tweestatusstelsel. Een zorgvuldig wetgevingsproces, waar een brede en openbare consultatie onderdeel van

⁴ Gerechtshof Den Haag, 19 maart 2024, *Vereniging Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten en Stichting Defence for Children International Nederland – Epcat Nederland t. de Staat der Nederlanden en Dunea N.V.*, ECLI:NL:GHDHA:2024:363.

uitmaakt, is van groot belang in een democratische rechtsstaat en voor de verwezenlijking van mensenrechten.

Het College heeft een algemeen onderzoek gestart naar de ruimte die het maatschappelijk middenveld in Nederland heeft om haar werk te doen.

Tot slot

Het rapport van de Staatscommissie rechtsstaat dat in juni 2024 is gepubliceerd laat de samenhang tussen de rechtsstaat en de rol van fundamentele rechten heel treffend zien. Tot op heden is er geen kabinetsreactie op dit rapport, zodat nog onduidelijk is in hoeverre het kabinet de aanbevelingen van de Staatscommissie zal opvolgen. Het College acht het van het grootste belang dat dat gebeurt, en kijkt er met belangstelling naar uit. Het College roept de Eerste Kamer op de relatie tussen mensenrechten en de rechtsstaat centraal te stellen. De Eerste Kamer heeft immers bij uitstek een rol in het beschermen en versterken van de rechtsstaat.