

Vergaderjaar 2016–2017

34 517

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering van de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een bepaling over het recht op een eerlijk proces

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 10 oktober 2016

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	1
2.	Consultatie	3
3.	Het recht op een eerlijk proces als grondrecht mede in relatie tot andere grondwetsbepalingen	4
4.	Toegang tot de rechter	5
5.	Reikwijdte van het recht op een eerlijk proces	6
5.1.	Reikwijdte	6
5.2.	Formulering	8
6.	Elementen van een eerlijk proces	9
7.	Verhouding tot internationale regelgeving	10

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering van de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een bepaling over het recht op een eerlijk proces. Graag willen zij enkele opmerkingen maken en de regering diverse vragen stellen.

Hoewel er in Nederland feitelijk al recht op een eerlijk proces en toegang tot de rechter bestaat, ook voor die rechtsgebieden die buiten de reikwijdte van verdragsbepalingen vallen, achten de leden van de VVD-fractie het een goede zaak dat het recht op een eerlijk proces voor

alle rechtsgebieden grondwettelijk wordt verankerd. Een recht op een eerlijk proces is immers een onmisbaar onderdeel van een democratische rechtsstaat. Maar het komt ook aan op de uitvoering in de praktijk, zo menen de leden van de VVD-fractie.

Voorts leggen de leden van de VVD-fractie een relatie met het wetsvoorstel, waarin wordt voorgesteld in de Grondwet een algemene bepaling op te nemen (TK 34 516). Die algemene bepaling geeft aan dat de Grondwet de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten waarborgt. Wat is de relatie tussen het wetsvoorstel inzake het in de Grondwet opnemen van de algemene bepaling en het onderhavige wetsvoorstel? Hoe verhouden beide wetsvoorstellen zich tot elkaar? In hoeverre spreekt er eenzelfde ambitie uit? Wat is de noodzaak van het onderhavige wetsvoorstel, gelet op het voorstel met betrekking tot een algemene bepaling in de Grondwet? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

De leden van de PvdA-fractie hebben met instemming kennis genomen van het voorliggend wetsvoorstel dat een bepaling over het recht op een eerlijk proces in de Grondwet verankerd. Zien de leden het goed dat een dergelijke bepaling in de Grondwet gezien de toegankelijkheid en onafhankelijkheid van de bestaande rechtspraak in Nederland niet zal leiden tot veranderingen in de praktijk van de rechtspraak en de toegankelijkheid? Zo nee, welke veranderingen ziet de regering dan wel? Kan de genoemde bepaling eventueel van praktisch belang worden indien in de toekomst de wetgever wetten wil aannemen of maatregelen wil treffen die indruisen tegen het recht op een eerlijk proces zoals dat dan in de Grondwet is opgenomen?

De leden van de SP-fractie hebben met instemming kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel, maar hebben nog wel een paar vragen en opmerkingen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering van de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een bepaling over het recht op een eerlijk proces. Deze leden stellen met genoegen vast dat de regering daarmee uitvoering geeft aan de op 7 februari 2012 in de Eerste Kamer met algemene stemmen aangenomen motie van het lid Lokin-Sassen c.s. (EK 31 570 C). Deze leden zijn van mening, dat een recht op een eerlijk proces voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter niet beperkt behoort te zijn tot burgerlijke en strafrechtelijke zaken noch tot Unierecht, maar voor alle rechtsgebieden grondwettelijk verankerd behoort te zijn. Deze leden prijzen de regering voor de zorgvuldigheid waarmee zij het voorstel heeft voorbereid en voor de uitgebreide toelichting. Zij hebben nog wel enige vragen.

De Staatcommissie Grondwet adviseerde unaniem dat het recht op een eerlijk proces en het recht op toegang tot de rechter moeten worden toegevoegd aan de Grondwet, omdat deze nu niet in de Grondwet te vinden zijn en naar het oordeel van de staatscommissie ook onvoldoende bescherming vinden in een ieder verbindende verdragsbepalingen. Met name de rechtsbescherming tegen overheidshandelen is minder volledig dan wenselijk is, zo stelde de staatscommissie. De leden van de CDA-fractie vragen de regering op dit laatste punt nader in te gaan, met name in verband met de opkomst van bestuurlijke boetes en de afdoening door het openbaar Ministerie van bepaalde overtredingen, die in de overwegingen van de motie-Lokin-Sassen c.s. uitdrukkelijk worden genoemd.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij zien met de regering de meerwaarde van het toevoegen van een bepaling over het recht op een eerlijk proces aan de Nederlandse Grondwet. De toegang tot het recht en het recht op een eerlijk proces vormen het fundament van onze rechtsstaat. Deze rechten dienen daarom ook in onze Grondwet tot uiting te komen. Deze leden hebben wel vragen over het huidige voorstel tot verandering van artikel 17 van de Grondwet.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorstel tot het in overweging nemen van een Grondwetswijziging om het recht op een eerlijk proces in de Grondwet te verankeren. Deze leden zijn van mening dat het een voorrecht is dat er in Nederland sprake is van onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak, al betekent dit niet automatisch dat de uitspraken ook altijd goed zouden zijn. Het is geen mathematische kunst. Interpretatie van recht blijft een juridische aangelegenheid waarin rechtspolitieke keuzes binnen de wettelijke kaders en in een concrete situatie een belangrijke rol spelen. Het is de taak van de wetgever om te zorgen voor goede juridische kaders. Hoewel deze voorgenomen Grondwetswijziging in de praktijk weinig tot geen concreet effect zal hebben, is het wel een belangrijk uitgangspunt van onze rechtsstaat. Het vastleggen in de Grondwet is dan ook een belangrijk middel om dat uitgangspunt zichtbaar te maken. Terecht is hiervoor door de Staatscommissie aandacht gevraagd.

2. Consultatie

Allereerst zijn de leden van de SP-fractie verheugd dat de regering de opmerking van het College voor de Rechten van de Mens, namelijk dat de noodzaak om de toegang tot het recht niet slechts op papier vast te leggen maar ook in de praktijk te garanderen, volledig onderschrijft. Het gaat daarmee echter niet in op de kritiek van het College dat die toegang tot het recht in gevaar komt door onder andere de bezuinigingen op de gesubsidieerde rechtsbijstand en het steeds meer inzetten op de zgn. ZSM werkwijze (ZSM: Zo Snel, Slim, Selectief, Simpel, Samen en Samenlevings-gericht Mogelijk). Kan de regering daar nog uitgebreid op reageren? Waarom vindt de regering dat hun eigen justitiebeleid, met name waar het gaat over de jarenlange bezuinigingen op de begroting van ministerie V&J, in lijn is met het door dit kabinet voorgestelde nieuwe artikel 17 GW? In hoeverre zal de regering in het vervolg elk wetsvoorstel expliciet toetsen aan artikel 17 GW nieuw? Zo nee, waarom niet?

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering naar aanleiding van de consultaties de formulering van de voorgestelde bepaling heeft aangepast om tegemoet te komen aan de kritiek dat de reikwijdte van de voorgestelde grondwetsbepaling zonder die precisering te onbepaald is en de indruk wekt dat iedereen te allen tijd en onder alle omstandigheden een recht op een eerlijk proces heeft. Die laatste opmerking verwondert de aan het woord zijnde leden. Bedoelt de regering hiermee te zeggen dat het recht op een eerlijk proces niet absoluut is? Onder welke omstandigheden hebben welke personen géén recht op een eerlijk proces? Of wanneer hoeft er niet binnen een redelijke termijn uitspraak gedaan te worden? Is het niet juist kenmerk van een rechtsstaat dat ongeacht wie voor de rechter staat of hoe gruwelijk en afschrikwekkend de voorliggende feiten ook zijn, dat daarin qua rechtsgang en rechtswaarborgen geen onderscheid in wordt gemaakt?

De leden van de D66-fractie sluiten zich geheel aan bij de in de consultatie gegeven reactie dat een eerlijk proces vooral in de praktijk ten uitvoer gebracht moet worden. In dat kader vernemen de aan het woord zijnde leden graag hoe de eerdere regeringsvoorstellen aangaande het beperken

van de rechtsbijstand, het verhogen van de griffierechten en – in het algemeen – de bezuinigingen op de rechtspraak bijdragen aan een eerlijk proces binnen redelijke termijn?

3. Het recht op een eerlijk proces als grondrecht mede in relatie tot andere grondwetsbepalingen

De leden van de VVD-fractie lezen dat wordt voorgesteld om het recht op een eerlijk proces voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter te formuleren als een subjectief (grond)recht dat de burger een bepaalde aanspraak jegens de wetgever en de rechter geeft. Daarom wordt het recht in hoofdstuk 1 van de Grondwet opgenomen. De leden van de VVD-fractie vragen de regering nader in te gaan op de aard van het grondrecht. Wat voor soort grondrecht is het? Is het naar zijn aard een klassiek grondrecht of een sociaal grondrecht? Volgens deze leden is het recht op een eerlijk proces eerder een klassiek grondrecht dan een sociaal grondrecht. Kan de regering dat bevestigen? De leden van de VVD-fractie vragen de regering dan ook in te gaan op de aard van het onderhavige grondrecht.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de plaats van een ander beginsel van behoorlijke rechtspraak, namelijk een openbare en eerlijke behandeling zoals dat nu in hoofdstuk 6 van de Grondwet staat (artikel 121), na de invoeging van artikel 17 over de eerlijke rechtspraak nog de meest logische plaats is. Het komt deze leden voor dat de bepaling van artikel 121 voornamelijk grondrechtelijk van karakter is. Is het, gevoegd bij het feit dat artikel 17 in hoofdstuk 1 over de grondrechten komt te staan, niet beter om de inhoud van artikel 121 ook in hoofdstuk 1 te plaatsen? En daarbij, analoog aan het voorgestelde artikel 17, meteen toe te voegen dat het recht op een openbare en eerlijke behandeling zich ook gaat uitstrekken tot zittingen en uitspraken van niet tot de rechterlijke macht behorende rechters? De leden van de PvdA-fractie begrijpen immers, uit de weergave in de memorie van toelichting op blz. 27, dat uit de grondwetsgeschiedenis blijkt dat de term terechtzittingen in artikel 121 alleen betrekking heeft op de gerechten die tot de rechterlijke macht behoren. Daardoor valt een belangrijk deel van onze hoogste bestuursrechtspraak buiten het recht op een openbare en eerlijke behandeling. Deze leden zijn van mening dat daar waar de openbare en eerlijke behandeling in de Grondwet staat, die zich ook tot de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zou moeten uitstrekken en dat de AWB niet de plaats is om dergelijke grondrechten te waarborgen. Kortom de leden van de PvdA vragen op de eerste plaats om een verplaatsing van de bestaande inhoud van artikel 121 naar hoofdstuk 1 betreffende de grondrechten. En op de tweede plaats om die bepaling zodanig te verruimen dat ook de hoogste bestuursrechtspraak daaronder komt te vallen. Kan de regering hier op ingaan?

De Staatscommissie Grondwet vroeg in haar advies uit 2010 (blz. 62) aandacht voor hoofdstuk 6 van de Grondwet met betrekking tot rechtspraak. Er werd toen unaniem op gewezen dat dat hoofdstuk meer aandacht zou moeten geven aan de inrichting van de rechterlijke organisatie en de grondwettelijke verankering van de bestuursrechtspraak. En «aandacht verdient ook de grondwettelijke verankering van oplegging van sancties door in eerste instantie een ander orgaan dan de rechter». De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering alsnog op dit advies van de Staatscommissie kan ingaan.

De leden van de SP-fractie onderschrijven de kritiek van het NJCM, CRvM, NVvR en de RvdR dat het voorgestelde recht op een eerlijk proces beter tot zijn recht zal komen als het toetsingsverbod wordt afgeschaft. De regering acht het echter niet in de rede liggen om deze discussie te voeren

in het kader van het onderhavige wetsvoorstel. De aan het woord zijnde leden delen deze mening niet volledig. Kan de regering niet op z'n minst aangeven in hoeverre het de mening deelt dat het voorgestelde recht op een eerlijk proces een meer symbolische waarde krijgt als Nederlandse wetten niet aan dit grondrecht kunnen worden getoetst? Kortom, dat het pas echt meerwaarde heeft als volledig kan worden getoetst? Vooral gezien het feit dat het voorgestelde grondrecht een bredere reikwijdte krijgt dan de artikelen 6 EVRM, 14 IVBPR en 47 tot en met 50 EU-Handvest?

Klopt het dat de leden van de SP-fractie een reactie missen op de kritiek van de Raad voor de Rechtspraak dat artikel 121 GW niet toereikend is om naar te verwijzen als zijnde een algemeen voorschrift met betrekking tot de openbaarheid van rechterlijke procedures en uitspraken, omdat zittingen bij de ABRvS, CRvB en CBB er dan buiten zouden vallen? Graag ontvangen deze leden alsnog een reactie.

De leden van de CDA-fractie begrijpen dat de regering het niet in de rede vindt liggen om de discussie over het toetsingsverbod te voeren in het kader van het onderhavige wetsvoorstel. Niettemin moet de wetgever beide voorstellen in samenhang kunnen beoordelen. De leden van de CDA-fractie lezen dat in de consultatieronde het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM), het College voor de Rechten van de Mens en de Raad voor de rechtspraak hebben aangegeven, dat de normatieve functie van het voorgestelde recht op een eerlijk proces zou worden versterkt door het afschaffen van het verbod op toetsing van formele wetten aan de Grondwet. Daarom vragen deze leden de regering in te gaan op de voors en tegens van het voorgestelde artikel, ook in geval art. 120 GW zou worden gewijzigd.

De regering stelt dat er sprake is van een absoluut recht op een eerlijk proces. Alle rechtsgeschillen in Nederland moeten daaraan voldoen. De leden van de SGP-fractie onderschrijven dit uitgangspunt volledig. Tegelijkertijd vragen zij zich wel af of de regering in het kader van de beperking van de grondrechten niet ten onrechte ervan uitgaat dat de reikwijdte en omvang van dit recht niet ook tot dit «eerlijk proces» horen. Immers: in formele zin kan er sprake zijn van een eerlijk proces, terwijl dat in feite volledig uitgehold wordt doordat er allerlei drempels opgeworpen zijn. In hoeverre kun je dan nog spreken van een gegarandeerd en absoluut recht op een eerlijk proces? Zou juist het specifiek benoemen van de gronden op basis waarvan beperking mogelijk is niet het eerlijke proces kunnen versterken, zodat voor iedereen duidelijk is dat slechts om zeer gegronde redenen een inperking van het recht op toegang tot de rechter mogelijk is?

4. Toegang tot de rechter

De leden van de VVD-fractie vragen wat betekent het voorgestelde recht op een eerlijk proces, en inherent daaraan het recht op toegang tot de rechter voor de gesubsidieerde rechtsbijstand, zoals deze nu is geregeld? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

De leden van de SP-fractie kunnen instemmen met het uitgangspunt dat niemand tegen zijn wil kan worden afgehouden van de rechter. Zij moeten hierbij wel denken aan het wetsvoorstel van het oud-Kamerlid Van der Steur over verplichte mediation, dat ter behandeling is overgenomen door het ministerie van V&J. Op welke manier past het verplicht stellen van mediation in dat uitgangspunt? Een rechtzoekende wordt in beginsel immers weggehouden bij de rechter als mediation verplicht en dus niet-vrijwillig wordt.

Ook willen de aan het woord zijnde leden weten hoe het uitgangspunt past bij de situatie dat een rechtzoekende niet in aanmerking komt voor gefinancierde rechtsbijstand, maar ook geen commerciële advocaat kan betalen. Indien hij alleen zijn recht kan halen bij de rechter, op welke manier kan dat dan nog zonder rechtsbijstand?

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de kritiek van onder andere de Raad van State dat een doeltreffende rechtsgang, en dus een «effective remedy» op grond van artikel 13 EVRM, ook een belangrijk onderdeel is van het recht op een eerlijk proces. Begrijpen de leden de regering goed als zij zeggen dat het niet in dusdanige bewoordingen in de wet staat vermeld, maar dat met een eerlijk proces óók wordt bedoeld op een effectief proces en dus een doeltreffende rechtsgang?

De leden van de SP-fractie lezen dat er beperkingen kunnen worden gesteld aan de toegang tot het recht door toetsingscriteria, waaronder de proportionaliteit. In die kaders is het heffen van griffierecht en het stellen van voorwaarden aan de gesubsidieerde rechtsbijstand niet onvereenigbaar met artikel 6 EVRM. De aan het woord zijnde leden begrijpen dat tot op zekere hoogte, maar zijn wel benieuwd wanneer beperkingen dusdanig zijn dat het disproportioneel wordt. Hoe toetst de regering dat? Wordt er in het vervolg ook getoetst op het voorgestelde artikel 17 GW?

De leden van de CDA-fractie hebben goede nota genomen van het feit dat onder het «recht op een eerlijk proces» onder meer uitdrukkelijk ook verstaan wordt het recht op toegang tot een rechter, het recht op een doeltreffende rechtsgang (effective remedy), waarbij de burgerlijke rechter altijd als eventuele restrechter wordt aangewezen. Is de regering het met deze leden eens, dat het onderhavige wetsvoorstel hiermee niet alleen een individueel recht op een eerlijk proces voor de burger grondwettelijk vastlegt, maar ook een positieve verplichting voor de wetgever die er zorg voor behoort te dragen dat het recht op een eerlijk proces tevens het recht op toegang tot een rechter en een doeltreffende rechtsgang garandeert voor de burger?

De leden van de D66-fractie vragen zich af wat de in het onderhavige voorstel opgenomen vrije toegang tot de rechter betekent voor de in voorbereiding zijnde Wet bevordering mediation. Daarin staat opgenomen dat het exploit van de dagvaarding en het verzoekschrift moeten vermelden of mediation is beproefd, en indien dat niet het geval is, waarom niet. De aan het woord zijnde leden kunnen zich niet aan de indruk beperken dat daarmee gepoogd wordt om net als de eerdere initiatiefwetten van toen nog Kamerlid Van der Steur de toegang tot het recht te beperken tot zij die eerst mediation beproefd hebben. Graag ontvangen de aan het woord zijnde leden een uitgebreide beschouwing op hoe het recht tot toegang tot de rechter zich verhoudt tot zowel de Wet bevordering mediation van de regering als de eerdere mediation-initiatiefwetten van toenmalig Kamerlid Van der Steur.

5. Reikwijdte van het recht op een eerlijk proces

5.1. Reikwijdte

Graag vernemen de leden van de CDA-fractie van de regering of het recht op een eerlijk proces, zoals thans in dit wetsvoorstel geformuleerd, niet alleen voor burgerlijke en strafrechtelijke geschillen geldt, maar voor alle situaties waarin iemand door enig handelen in zijn rechtens beschermde belangen is getroffen, zoals overigens ook verwoord in een van de overwegingen van de motie-Lokin-Sassen, die luidt: «dat een recht op een eerlijk proces voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter niet beperkt behoort te blijven tot burgerlijke en strafrechtelijke zaken noch tot Unierecht, maar – mede gelet op de opkomst van de bestuurlijke boetes,

de afdoening door het OM van bepaalde overtredingen, de op handen zijnde reorganisatie van de gerechtelijke kaart en de voorstellen tot kostendekkende griffierechten – voor alle rechtsgebieden grondwettelijk verankerd behoort te zijn».

Ook volgens de staatscommissie Grondwet moeten het recht op een eerlijk proces en de toegang tot de rechter zich uitstrekken tot alle situaties waarin iemand door enig handelen in zijn rechtens beschermde belangen is getroffen. Kwesties die op een serieuze manier raken aan iemands rechtspositie, moeten uiteindelijk ter beoordeling en beslissing kunnen worden voorgelegd aan de onafhankelijke overheidsrechter, zo vat de regering het standpunt van de staatscommissie samen.

De regering lijkt het enerzijds hiermee eens te zijn, wanneer zij stelt: «Het onderhavige voorstel heeft betrekking op alle rechtsgeschillen». Anderzijds lijkt zij de uitbreiding van het recht op een eerlijk proces, afgezien van de burgerlijke en strafrechtelijke geschillen als bedoeld in artikel 6 EVRM, te beperken tot «geschillen met betrekking tot de toelating en uitzetting van vreemdelingen, fiscale procedures en alle (arbeidsrechtelijke) geschillen van ambtenaren».

Hierdoor zou onduidelijkheid kunnen bestaan over de reikwijdte van het voorgestelde artikel. De leden van de CDA-fractie vernemen daarom graag van de regering of het onderhavige wetsvoorstel de uitbreiding van het recht op een eerlijk proces beperkt tot «geschillen met betrekking tot de toelating en uitzetting van vreemdelingen, fiscale procedures en (arbeidsrechtelijke) geschillen van ambtenaren», óf dat deze opsomming een niet-limitatieve opsomming betreft, zodat het onderhavige wetsvoorstel een recht op een eerlijk proces en de toegang tot de rechter beoogt te waarborgen voor alle rechtsgebieden, zoals beoogd door de motie en de staatscommissie.

De Raad van State stelt, dat het onduidelijk is of er enkel sprake is van vastlegging van een minimum beschermingsniveau waaraan de huidige wetgeving en rechtspraak voldoen, of dat deze in het licht van de voorgestelde bepaling althans op onderdelen gewijzigd dienen te worden. Naar het inzicht van de regering voldoen de huidige wetgeving en rechtspraak aan dit niveau, ook in zaken betreffende de rechtsgebieden die buiten de reikwijdte van artikel 6 EVRM vallen, zoals het vreemdelingenrecht en belastingrecht (nader rapport, blz. 3). De regering stelt evenwel, dat het in aanvulling daarop denkbaar is, dat de nationale wetgever en rechter tot een nadere invulling komen van het grondwettelijke recht op een eerlijk proces. Met welke aanvullingen naar aanleiding van de voorgestelde grondwetsbepaling houdt de regering rekening, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De leden van de D66-fractie merken op dat er gekozen is om wat betreft de materiële waarborgen van een eerlijk proces aan te sluiten bij de waarborgen die artikel 6 EVRM nu reeds biedt voor geschillen over burgerlijke rechten en bij strafvervolging. Dit zou leiden tot één duidelijke en fundamentele standaard voor alle rechtszaken. Hoe daarvan sprake is, behoeft voor de aan het woord zijnde leden nog enige verduidelijking. Het grondwettelijk recht op een eerlijk proces zal zich immers ook gaan verhouden tot artikel 13 EVRM, artikel 47 EU-Handvest, artikel 14 IVBPR en vele andere aan een eerlijke rechtsgang gerelateerde verdragsbepalingen. Bedoelt de regering met haar opmerking dan te stellen dat deze rechten voortaan uitgelegd gaan worden naar hetgeen wij nu afspreken over artikel 17 Grondwet? Of gaat de grondwettelijke bepaling een doorgeefluik voor de hoogste of gemiddelde internationaalrechtelijke bescherming worden? En in hoeverre kan de voorgenomen grondwetsbepaling een fundamentele standaard voor alle rechtszaken worden zolang de rechter formele wetten niet aan de Grondwet mag toetsen?

5.2. Formulering

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de regering niet gekozen heeft voor de formulering waar de meerderheid van de Staatscommissie voor was namelijk de formulering «ieder wiens door het recht beschermde belangen worden getroffen heeft recht op een eerlijk proces». Deze formulering biedt met name duidelijke rechtsbescherming tegen de overheid. De gekozen formulering doet dit naar de mening van de aan het woord zijnde leden minder duidelijk. Daarin worden strafzaken expliciet genoemd en moet uit de begrippen «rechten» en «verplichtingen» meer impliciet blijken dat er geen beperking tot specifieke rechtsgebieden geldt. De aan het woord zijnde leden vragen zich echter af of deze stelling in de memorie van toelichting wel overtuigend genoeg is. Waaruit blijkt bijvoorbeeld dat als een burger beroep tegen een gemeente instelt vanwege het plaatsen van een vuilcontainer voor zijn deur dat daarmee de bestuursrechter vaststelling van rechten en verplichtingen vraagt? Of dezelfde vraag over bijvoorbeeld een natuurorganisatie die in beroep gaat tegen een beslissing over een natuurmonument (dat zij zelf niet beheert, maar welks lot zij zich aantrekken). Kunt u hier nader op ingaan en duidelijker motiveren waarom de gekozen bepaling zich ook tot het hele bestuursrecht uitstrekt?

De leden van de CDA-fractie merken op dat art. 47 EU-Handvest een algemeen recht op een eerlijk proces vestigt voor alle rechtsgebieden, zij het slechts voor EU-recht. Artikel 6 EVRM vestigt slechts een recht op een eerlijk proces voor geschillen op het gebied van het burgerlijk en strafrecht.

Niet voor niets heeft de meerderheid van de staatscommissie Grondwet dan ook gekozen voor een formulering die uitgaat van de formulering van artikel 47 EU-Handvest. Daarin staat volgens deze meerderheid centraal het geschonden zijn van rechten en vrijheden. Vervanging van de woorden «rechten en vrijheden» door de meer algemene term «belangen», en vervanging van de woorden «geschonden» door «getroffen», brengt tot uitdrukking dat de toegang tot de rechter en het recht op een eerlijk proces zich uitstrekken tot alle situaties waarin iemand door enig handelen in zijn rechtens beschermde belangen is getroffen. Met name voor de rechtsbescherming tegen de overheid is dit een relevante aanpassing. Ook in de sfeer van het privaatrecht zijn vormen van geschilbeslechting aan te wijzen waarbij niet de rechten en vrijheden, maar de belangen van betrokkenen onderwerp van geschil zijn, zoals bij verzoekschriftprocedures. Duidelijk is door deze (her)formulering ten slotte dat de bepaling ook betrekking heeft op strafzaken. Ook daar is immers steeds sprake van getroffen belangen.

Het regeringsvoorstel neemt echter niet de formulering van de meerderheid van de staatscommissie over die aansluit bij artikel 47 EU-Handvest over, maar de formulering van de minderheid van de staatscommissie, die aansluit bij artikel 6 EVRM, waarin gesproken wordt van «ieder heeft bij de vaststelling van de rechten en verplichtingen...». De regering wijkt dus af van de formulering die door de meerderheid van de staatscommissie is bepleit, waarin sprake is van «ieder wiens door het recht beschermde belangen worden getroffen».

In reactie op het advies van de Raad van State, waarin de regering wordt verzocht om in de memorie van toelichting nader in te gaan op de argumenten van de meerderheid van de staatscommissie voor de door haar voorgestelde formulering (nader rapport, blz. 9) stelt de regering (blz. 10): «De regering heeft er voor gekozen om aan te sluiten bij de door de minderheid van vier leden van de staatscommissie voorgestelde formulering, omdat deze begrippen naar zijn mening beter aansluiten bij de rechtspraak vanwege de rol die artikel 6 EVRM nu al speelt in de rechtspraak, waardoor een goede toepassing van het grondwettelijk

grondrecht vergemakkelijkt wordt. Ook de wetgever is goed bekend met de terminologie van artikel 6 EVRM. De voorgestelde formulering geniet derhalve de voorkeur van de regering, terwijl de inhoud van het voorgestelde recht gelijk is aan die van het voorstel van de meerderheid van de staatscommissie. De voorgestelde bepaling heeft immers betrekking op alle rechtsgeschillen.»

Volgens de Raad van State heeft de regering dus niet op inhoudelijke gronden, doch slechts om praktische redenen gekozen voor de formulering van de minderheid van de staatscommissie, met name vanwege het feit dat de wetgever dan geen nadere grenzen zal behoeven te stellen. Het komt de leden van de CDA-fractie echter voor dat de formulering van de meerderheid van de staatscommissie, waarin gesproken wordt van «door het recht beschermde belangen» die worden «getroffen» inhoudelijk preciezer is en met name ook verder reikt dan «rechten en verplichtingen». Vallen «door het recht beschermde belangen» als bedoeld in de formulering van de meerderheid van de staatscommissie volgens de regering altijd ook onder de formulering van het onderhavige wetsvoorstel? Is, met andere woorden, hier slechts sprake van een redactionele en niet van een inhoudelijke voorkeur?

De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering voorts om aan de hand van concrete voorbeelden nog eens nader te verduidelijken wat zij precies verstaat onder «de vaststelling van rechten en verplichtingen». Met name zouden deze leden gaarne voorbeelden willen zien van de «vaststelling van verplichtingen» waarbij een recht op een eerlijk proces een rol zou kunnen spelen.

De leden van de D66-fractie zijn het met de Afdeling advisering eens dat het terzijde schuiven van het meerderheidsvoorstel van de Staatscommissie Grondwet nadere toelichting behoeft. Zij verkrijgen daarom graag de beleidsnota of analyse die in de voorbereiding van het voorstel gemaakt is over de voor- en nadelen inclusief mogelijke oplossing daarvoor die de regering ziet ten aanzien van de twee door de Staatscommissie Grondwet voorgestelde varianten.

De regering geeft aan dat de keuze voor het tekstvoorstel van de meerderheid van de staatscommissie het risico in zich heeft dat ook de toegang tot de rechter voor trivialiteiten wordt geopend. De leden van de SGP-fractie vragen zich af in hoeverre dit bij de tweede formulering wordt voorkomen. Betekenen beide formulering in essentie niet hetzelfde, omdat er een principe onbepaald recht is gegarandeerd? Waarom zou dan in de twee formuleringen bij de ene formulering wel en bij de andere niet worden voorkomen dat trivialiteiten eronder vallen? Valt immers ook bij «bij het vaststellen van zijn rechten en verplichtingen» een trivialiteit niet onder het begrip «zijn rechten»?

6. Elementen van een eerlijk proces

Tot de elementen van een eerlijk proces behoren, voor de leden van de VVD-fractie, «onafhankelijke» en «onpartijdige» rechters. Thans is het wettelijk niet onmogelijk dat iemand tegelijkertijd het ambt van rechter combineert met het Kamerlidmaatschap. De leden van de VVD-fractie hebben eerder aangegeven dat de rechterlijke macht en de uitvoerende macht vanuit een rechtsstatelijk perspectief gescheiden moeten zijn en dat de combinatie van rechter/Kamerlid onwenselijk is. Het kabinet heeft in een algemeen overleg op 2 maart 2016 gemeld dat het kabinet een standpunt zal bepalen over het combineren van het rechterschap met politieke functies. (TK 28 844, nr. 95). De leden van de VVD-fractie vragen of er inmiddels een standpunt is ingenomen. Zo ja, hoe luidt dat standpunt? Zo nee, wanneer kan de Kamer het standpunt tegemoet zien? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de regering in beginsel bereid is het Zevende Protocol het EVRM alsnog te ratificeren. Dat protocol ziet gaat over het recht op hoger beroep in strafzaken. Waarom ratificeert de regering dit protocol dan nog steeds niet? Is de regering u bevreesd dat daarmee beperkingen die in Nederland gelden ten aanzien van het hoger beroep dan moeten komen te vervallen? Zo ja, aan welke beperkingen denkt de regering?

De leden van de SP-fractie zijn niet overtuigd door de argumenten om een recht op hoger beroep buiten de reikwijdte van het voorgestelde artikel 17 lid 1 GW te houden en sluiten zich daarmee aan bij de kritiek van de Raad voor de Rechtspraak. Waarom is het kabinet niet bereid om dit recht in de eigen Grondwet op te nemen, maar wel om het zevende protocol van het EVRM te ratificeren waar dit ook in is geregeld? De Raad voor de Rechtspraak pleit daarom voor verankering van het recht op hoger beroep in de Grondwet, met de mogelijkheid van uitzondering bij wet in formele zin. Graag ontvangen deze leden nog een uitgebreide reactie op de kritiek en het voorstel van de Raad voor de Rechtspraak.

Openbare behandeling van een zaak is belangrijk, evenals de motivering. De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering deze uitgangspunten in artikel 121 laat staan. Zij vragen zich af of het niet logischer is om ze dan te verplaatsen om de noodzakelijke waarborgen bij elkaar te hebben staan in de Grondwet. Waarom is daarvoor niet gekozen? Voor het recht op hoor en wederhoor verwijst de regering naar de gewone wetgeving. Waarom wordt er voor dit belangrijke principe volstaan met de gewone wet? Zou verankering in de Grondwet niet noodzakelijk zijn om dit principe nog beter tot gelding te laten komen?

7. Verhouding tot internationale regelgeving

Kan de bepaling omtrent het recht op een eerlijk proces eventueel van praktisch belang worden, zo vragen de leden van de PvdA-fractie, indien in de toekomst de wetgever wetten wil aannemen of maatregelen wil treffen die indruisen tegen het recht op een eerlijk proces zoals dat dan in de Grondwet is opgenomen?

Zo ja, wat voegt dit wetsvoorstel in dit verband toe aan de internationale verdragen die ook een waarborg bieden voor een eerlijk proces in Nederland?

Zit het verschil tussen de waarborg van het voorgestelde artikel ten opzichte van de bestaande verdragsrechtelijke rechten er vooral in dat die verdragen niet zien op bijvoorbeeld op geschillen met betrekking tot de uitzetting van vreemdelingen, fiscale procedures of arbeidsrechtelijke geschillen van ambtenaren? Of zijn er nog meer verschillen? Kan de burger in het geval de rechtspraak afwijkt van een grondrecht in een internationaal verdrag en de Grondwet dit grondrecht in beide gevallen voor de rechter direct inroepen?

De voorzitter van de commissie,
Pia Dijkstra

Adjunct-griffier van de commissie,
Hendrickx