

Vergaderjaar 2017–2018

**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**

**B**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 22 november 2017

#### **1. Inleiding**

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het voorlopig verslag dat de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning over het onderhavige voorstel van wet heeft uitgebracht. Ik dank de leden van de fracties van de VVD, D66, de SP en de PvdA voor de door hen gestelde vragen en gemaakte opmerkingen. In deze memorie van antwoord ga ik, mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, en de Minister voor Rechtsbescherming, op die vragen en opmerkingen in. Vragen van gelijke strekking zijn waar mogelijk samengevoegd. Bij de beantwoording wordt zo veel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden.

*De leden van de SP-fractie onderschrijven de opvatting van de regering dat effectieve rechtsbescherming kan bijdragen aan het voorkomen van gevoelens van onveiligheid en onzekerheid, van eigenrichting of het overtreden van maatschappelijke normen en waarden. In dat licht zien deze leden graag de reactie van de regering tegemoet op de stellingname van mr. H.D. Tjeenk Willink van 27 juni 2017 in de bijlage bij het Eindverslag van zijn werkzaamheden als informateur, met als titel «Over de uitvoerbaarheid en uitvoering van nieuw beleid (regeerakkoord) of: Hoe geloofwaardig is de Overheid?».*

Vooropgesteld moet worden dat het eindverslag van informateur Tjeenk Willink is gericht aan de Tweede Kamer en niet aan het kabinet. De concluderende boodschap in de persoonlijke notitie die de informateur als bijlage aan zijn eindverslag heeft toegevoegd is dat het voor de geloofwaardigheid van overheid en publieke dienstverlening dringend nodig is dat volksvertegenwoordiging en kabinet stelselmatig letten op de uitvoeringsaspecten van het beleid, de eigen beleidssector vanuit de ogen van de burgers bezien en er voor zorgen dat obstakels die burgers in hun contacten met de overheid ondervinden daadwerkelijk worden weggenomen. In algemene zin kan worden gesteld dat het recht op toegang tot

de rechter, dat volgens dit voorstel nu ook grondwettelijk zal worden gewaarborgd, garandeert dat burgers ook ingeval van een conflict met de overheid hun recht kunnen halen bij een onafhankelijke en onpartijdige rechter. Voor het overige is er geen direct verband met het onderhavige voorstel tot wijziging van de Grondwet, dat een fundamenteel recht van burgers toevoegt aan de grondrechtencatalogus van de Grondwet. In de door informateur Tjeenk Willink bij het eindverslag gevoegde notitie geeft hij aan dat ook de rechtspraak de gevolgen ondervindt van reorganisaties en taakstellingen. De beschouwingen van de heer Tjeenk Willink vallen op dit punt samen met diens eveneens door de leden van de SP-fractie aangehaalde publicatie «De verwaarloosde staat» uit 2013. Hierop ga ik nader in bij de beantwoording van de daartoe strekkende vragen van deze leden.

## **2. Het recht op een eerlijk proces in een democratische rechtsstaat**

De leden van de SP-fractie plaatsen kanttekeningen bij het antwoord van de regering op vragen van de leden van de Tweede Kamerfractie van de SP dat het steeds meer inzetten op «ZSM» niet betekent dat de toegang tot het recht in gevaar komt. Zij doen dat aan de hand van diverse rapporten die in de afgelopen jaren zijn verschenen, te weten de rapporten van de procureur-generaal bij de Hoge Raad «Beschikt en gewogen, over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen» (2014), «Wordt vervolgd: Beschikt en gewogen» (29 mei 2017) en «Beproefd verzet» (29 mei 2017), alsmede daarover gepubliceerde vakliteratuur.

*De leden van de SP-fractie vernemen graag van de regering waarom zij bij het onderhavige wetsvoorstel geen aandacht heeft besteed aan het rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad uit 2014 nu dat volgens deze leden had mogen worden verwacht gelet het belang van het rapport voor de toegang tot het recht en het recht op een eerlijk proces. Voorts zijn de leden van de SP-fractie van mening dat de twee aanvullende rapporten van de procureur-generaal bij de Hoge Raad van 29 mei 2017, waarin deze oordeelt dat het OM bij de uitoefening van zijn taak de wettelijke voorschriften nog niet naar behoren handhaaft en uitvoert, relevant zijn voor het onderhavige wetsvoorstel. Zij verzoeken de regering daarom om ook beide aanvullende rapporten bij de behandeling van het wetsvoorstel te betrekken en de Kamer te informeren over de bevindingen van de regering naar aanleiding van genoemde rapporten.*

De rapporten van de procureur-generaal bij de Hoge Raad zien op de wijze waarop het openbaar ministerie een aan hem toegekende bevoegdheid uitoefent en niet op het bestaan van de bevoegdheid als zodanig of de relatie van die bevoegdheid tot het recht op een eerlijk proces. De procureur-generaal heeft in zijn rapporten ten aanzien van de wijze van uitoefening van de bevoegdheid tot het opleggen van een strafbeschikking voorstellen tot verbetering gedaan. Er zijn geen voornemens om de wettelijke bevoegdheden op dit terrein voor het openbaar ministerie uit te breiden, zoals de Minister van Veiligheid en Justitie heeft laten weten in zijn brief aan de Tweede Kamer van 13 juni 2017.<sup>1</sup> Het rapport *Beschikt en gewogen* van de procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden heeft in 2014 belangrijke aanknopingspunten opgeleverd voor verbeteringen bij de toepassing van strafbeschikkingen door het openbaar ministerie. Het kabinet heeft gereageerd op dit rapport bij brief van de Minister van Veiligheid en Justitie van 26 februari 2015.<sup>2</sup> In die beleidsre-

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2016/17, 29 279, nr. 387.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2104/15, 29 279, nr. 225.

actie worden maatregelen beschreven die de uitvoeringspraktijk verbeteren. In het vervolg op dat rapport, *Wordt vervolgd: Beschikt en gewogen*, is de belangrijkste conclusie dat het openbaar ministerie met grote inzet en voortvarendheid gevolg heeft gegeven aan de aanbevelingen uit het rapport van 2014. De Minister van Justitie en Veiligheid bestudeert de conclusies in het tweede rapport *Beproefd verzet* en zal uw Kamer daarover binnenkort berichten, zoals verzocht in de procedurevergadering van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van 31 mei 2017. Voorts wordt zoals vermeld in de eerder genoemde brief van 13 juni 2017, onder begeleiding van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum, door de Universiteit van Amsterdam een evaluatie van de Wet OM-afdoening uitgevoerd. Deze zal naar verwachting in 2018 worden afgerond. Er is bij het openbaar ministerie veel aandacht voor verbetering van de uitvoering van de Wet OM-afdoening. Na afronding van de evaluatie zal aan de Staten-Generaal verslag worden gedaan over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

In relatie tot het onderhavige voorstel tot aanvulling van de Grondwet met het recht op een eerlijk proces en het daaraan inherente recht op toegang tot de rechter is de onderlinge verhouding van de Grondwet tot gewone wetgeving van belang. In de normenhiërarchie staat de Grondwet boven andere formele wetgeving. Wetgeving en lagere regelgeving moeten in overeenstemming zijn met de Grondwet. Indien de wetgever van oordeel zou zijn dat dit niet het geval is, is dat op zichzelf genomen geen reden om het grondwetsvoorstel niet door te zetten, maar ligt het eerder voor de hand de wetgeving aan te passen aan de grondwettelijke norm. Hetzelfde geldt voor de naleving van wettelijke voorschriften in de praktijk, waarover de genoemde rapporten gaan. Voor zover wettelijke voorschriften niet worden nageleefd zal er in de praktijk aandacht moeten komen voor een betere naleving van die voorschriften. In die sleutel lees ik de rapporten van de procureur-generaal bij de Hoge Raad.

### **3. Toegang tot de rechter**

*De leden van de SP-fractie wijzen er op dat de Staatscommissie Grondwet in haar rapport aangegeven heeft dat er een nauwe samenhang is tussen het recht op een eerlijk proces en de toegang tot de rechter. Voorts wijzen zij op het rapport van de Algemene Rekenkamer Prestaties in de strafrechtketen waar het gaat om de dagelijkse praktijk. De leden van de SP-fractie vragen de regering of zij de opvatting van deze leden deelt dat de gang van zaken zoals die naar voren komt in dat rapport een aantasting inhoudt van het grondrecht van burgers op een eerlijk proces en het recht op toegang tot de rechter?*

Het rapport *Prestaties in de strafrechtketen* uit 2012 van de Algemene Rekenkamer gaat onder meer over hoe wordt omgegaan met aangiften door burgers bij de politie, het aantal opgespoorde en bestraft misdrijven en de tenuitvoerlegging van straffen, derhalve het functioneren van de gehele strafrechtketen. Het recht op een eerlijk proces heeft enkel betrekking op de rechterlijke procedure bij een ingestelde vervolging en niet op de hele strafrechtketen. De Algemene Rekenkamer heeft nooit de conclusie getrokken dat sprake was van een aantasting van het recht op een eerlijk proces of het recht op toegang tot de rechter in het rapport, noch in de correspondentie aan de Tweede Kamer of regering over dit onderwerp. In het rapport concludeerde de Algemene Rekenkamer wel dat de prestaties van de strafrechtketen destijds op bepaalde punten tekortschoot, onder meer dat er sprake was van een ongewenste uitstroom van zaken, dat de cijfers van de ketenorganisaties over de zaakstromen niet met elkaar overeenkwamen en dat de sturing op de

keten niet was gericht op het optimaliseren van de prestaties. De regering deelde deze kritiek destijds volledig en startte in reactie hierop een omvangrijk verbeterprogramma Versterking Prestaties Strafrechtketen dat inmiddels is afgerond en waarvan het eindrapport aan uw Kamer is toegezonden als bijlage bij de brief van de Minister van Veiligheid en Justitie van 16 december 2016.<sup>3</sup>

*De leden van de SP-fractie vragen verder of de regering de mening van deze leden deelt dat de jarenlange bezuinigingen van overheidswege op de gefinancierde rechtshulp en de verhoging van griffierechten in het licht van de beoogde aanpassing van artikel 17 Grondwet in strijd zijn met het recht op toegang tot de rechter.*

De regering is niet van mening dat de voorstellen die in de afgelopen jaren zijn gedaan in strijd zijn met het recht op toegang tot de rechter. Ook zonder de beoogde aanpassing van artikel 17 Grondwet, is de regering op grond van verdragsbepalingen reeds gehouden de toegang tot de rechter te borgen. In de memorie van toelichting is uiteengezet dat het recht op toegang tot de rechter niet absoluut is. Beperkingen zijn toegestaan mits die niet de essentie van het recht op toegang tot de rechter aantasten, een legitiem doel dienen en proportioneel zijn in het licht van dat doel. Deze beperkingscriteria beschouwt de regering ook als richtinggevend voor het voorgestelde recht in artikel 17 Grondwet. Binnen die kaders is het heffen van griffierechten niet onvereenigbaar met de toegang tot de rechter. Ook gesubsidieerde rechtsbijstand mag binnen die kaders worden onderworpen aan beperkingen of voorwaarden, zoals de betaling van een eigen bijdrage. Of binnen de kaders is gebleven, zal steeds in een individueel geval aan de hand van de specifieke omstandigheden van het geval moeten worden beoordeeld.<sup>4</sup>

Zoals ook is gesteld in de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer staat bij de uitwerking van de maatregelen die zijn aangekondigd in de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie Wolfsen over een toekomstbestendig stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand centraal dat moet worden voldaan aan de eisen die de Grondwet en internationale verdragen stellen aan de toegang tot het recht. Deze maatregelen hebben als primaire doelstelling het bevorderen van de kwaliteit, beheersbaarheid en de doelmatigheid van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. De maatregelen sluiten aan bij de doelstellingen van een eerlijk proces. Daarnaast heeft het kabinet niet op de rechtspraak bezuinigd. In het recente prijsakkoord is zelfs een forse financiële impuls gegeven voor het invoeren van professionele standaarden. Wel is er een rijksbrede efficiëncytaakstelling opgelegd. De rechtspraak heeft aangegeven deze taakstelling te willen realiseren met behulp van het programma Kwaliteit en Innovatie rechtspraak (KEI). Deze opbrengsten ontstaan doordat er minder administratief personeel benodigd is. Het programma KEI beoogt tevens de doorlooptijden terug te brengen en draagt daarmee bij aan de doelstelling om binnen een redelijke termijn recht te spreken. De hoogte van het griffierecht heeft geen invloed op de wijze waarop een rechterlijke procedure wordt gevoerd, noch op de termijn waarbinnen de procedure wordt afgerond. Omdat de hoogte van het griffierecht van invloed kan zijn op de toegang tot de rechter, lag de nadruk bij de voorstellen op het waarborgen van de toegankelijkheid van de rechter, juist ook voor de financieel minder draagkrachtigen.<sup>5</sup> De toegang tot het recht is dus een belangrijk

<sup>3</sup> Kamerstukken I 2016/17, 34 550 VI, G.

<sup>4</sup> Zie ook Kamerstukken II 2015/16, 34 517, nr. 3, p. 16–17.

<sup>5</sup> Zie ook Kamerstukken II 2016/17, 34 517, nr. 6, p. 3 en 5, en Kamerstukken II 2015/16, 31 753, nr. 118.

uitgangspunt bij de voorstellen tot herijking van het stelsel van gesubsidiëerde rechtsbijstand.

*De leden van de SP-fractie wensen tot slot te vernemen of de regering de beschouwing deelt van de heer Tjeenk Willink in een publicatie uit 2013 «De verwaarloosde staat», waarin hij stelt dat de nadruk in de rechtspraak steeds meer wordt gelegd op efficiency, financieel beheer en management, met als gevolg dat de rechtzoekende een kostenpost wordt. Naar zijn mening doet dit «afbreuk aan het karakter van rechtspraak als collectief goed; een pijler waarop de democratische rechtsstaat rust; een garantie voor de burger tegen de eigen dynamiek van de Staat».*

Over de stelling van de heer Tjeenk Willink dat in de rechtspraak de nadruk steeds meer wordt gelegd op efficiency, financieel beheer en management merkt de regering het volgende op. De rechtspraak is, net als andere publieke en private instellingen, voortdurend in beweging om aan maatschappelijke ontwikkelingen tegemoet te komen. De instelling van de Raad voor de rechtspraak en de invoering van integraal management in 2001 hebben de bedrijfsvoering en organisatie van de rechtspraak versterkt. Die omslag was onvermijdelijk en noodzakelijk, maar er moet voor worden gewaakt dat de nadruk te veel komt te liggen op efficiency en financieel beheer.

Rechtshouders hebben in het Leeuwarder Manifest<sup>6</sup> in 2012, en later in de enquête «Tegenlicht»<sup>7</sup> uit 2016 zorgen geuit, dat door de te grote nadruk op productieafspraken de kwaliteit van de rechtspraak in het gedrang dreigde te komen. Het is de taak van de rechtspraak om het evenwicht tussen productie en kwaliteit te bewaken in het belang van goede en tijdige rechtspraak voor rechtzoekenden. De Raad voor de rechtspraak (hierna: Raad) liet destijds weten deze zorgen van de rechtshouders te delen. Daarom heeft de Raad na verschijning van het Leeuwarder Manifest de ontwikkeling van professionele standaarden voor rechtshouders gestimuleerd. Verder heeft de Raad in een brief aan alle medewerkers van de rechtspraak laten weten dat er minder eenzijdig op productie zal worden gestuurd. Dit bespreekt de Raad sindsdien met de gerechtshoven die verantwoordelijk zijn voor de beheersing van de productiedruk. De kwaliteit van de rechtspraak is onderzocht door de Visitatiecommissie rechtspraak (commissie Cohen in 2014). Deze commissie constateerde dat, hoewel het goed gaat met de Nederlandse rechtspraak, er ook verbeteringen mogelijk en nodig zijn. Aanbevelingen van deze commissie worden door de gerechten afzonderlijk ter hand genomen, omdat die per gerecht verschillen. In 2018 zal een nieuwe Visitatie gerechten worden uitgevoerd. Naar aanleiding van de Enquête Tegenlicht in 2016 is de Raad met betrokken rechtshouders en gerechtshoven in gesprek gegaan. Een belangrijk onderwerp van gesprek was het vinden van een juiste balans tussen bedrijfsvoering en kwaliteit. Het verbeteren van de vertegenwoordiging en de overlegstructuur, zodat medewerkers van de rechtspraak zich echt vertegenwoordigd voelen, was een belangrijk gespreksonderwerp dat volgens de Raad en de initiatiefnemers serieuze aandacht verdient.

Ook deed de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) op verzoek van de Raad onderzoek naar de «Governance in de rechtspraak».<sup>8</sup> In dit rapport wordt gesteld dat aandacht en zorg voor kwantitatieve

<sup>6</sup> Het manifest van enkele raadsheren van het gerechtshof Leeuwarden naar aanleiding van de gang van zaken rond de benoeming van gerechtshoven (Rechtspraak.nl, 14 december 2012).

<sup>7</sup> Enquête Tegenlicht, de rechterlijke organisatie tegen het licht; NRC.next, 19 januari 2016 («Rechtshouders zijn boos: laat rechtspraak met rust»).

<sup>8</sup> <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/RM-2014-01-Governance-in-de-rechtspraak.pdf>.

aspecten (prijs, aantal en tijd) moeten strekken tot waarborging van de onafhankelijkheid en legitimiteit van de rechtspraak. De rechter moet daarom voldoende ruimte krijgen om een zorgvuldige afweging te kunnen maken van de belangen, die in een specifiek geval aan de orde zijn. In het rapport wordt onder andere gepleit voor het starten van een intensieve dialoog tussen bestuurders en professionals en het versterken van het middenmanagement, met name de functies van teamchef en afdelingshoofd. De gerechten, de Raad en diverse gremia – zoals bijvoorbeeld het Presidenten Overleg en de Landelijke Overleggen Vakinhoud (LOV's) – geven uitvoering aan de aanbevelingen. Dit is een voortdurende dialoog. De Raad monitort de voortgang in de periodieke bestuurlijke overleggen met de gerechtsbesturen.

Het onderhavige voorstel verankert een algemeen recht op een eerlijk proces voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter in de Grondwet. Daarmee draagt dit voorstel naar het inzicht van de regering bij aan het positioneren van de rechtspraak, van onafhankelijke, onpartijdige en tijdige geschillenbeslechting, als een essentieel element van onze democratische rechtsstaat en een recht van elke individuele burger in de constitutie. Het onderhavige voorstel legt dus geen nadruk op financieel beheer en management van de rechtspraak, maar op het recht van burgers.

#### **4. Reikwijdte van het recht op een eerlijk proces**

*De leden van de VVD-fractie vragen wat de overweging is geweest van de regering om het recht op een eerlijk proces te koppelen aan het vaststellen van «rechten en plichten» en niet aan getroffen «belangen», zoals de meerderheid van de staatscommissie adviseerde.*

Zoals ook is opgemerkt in de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer heeft de regering er voor gekozen om het recht op een eerlijk proces te koppelen aan de begrippen «rechten en plichten», omdat de rechtspraak daar naar haar indruk het meest vertrouwd mee is op grond van het reeds geldende internationale recht. Voorts hecht de regering eraan om met de term «vervolgning» ook een nadrukkelijke verwijzing in de bepaling op te nemen naar strafrechtelijke zaken. Het betreft een redactionele voorkeur. Hiermee is niet beoogd de reikwijdte van de bepaling verder in te kaderen dan met de formulering die het recht op een eerlijk proces koppelt aan door het recht beschermde belangen. De voorgestelde formulering brengt alle geschillen met een aanknopingspunt in het recht onder de reikwijdte van artikel 17 Grondwet. Uit de jurisprudentie over artikel 6 EVRM kan worden afgeleid dat zodra op verdedigbare gronden («*on arguable grounds*») kan worden betoogd dat bepaalde rechten en verplichtingen door het nationale recht worden erkend, een procedure daarover moet voldoen aan de eisen van een eerlijk proces.<sup>9</sup>

*De leden van de VVD-fractie vragen hoe de regering aankijkt tegen de stelling dat het recht op een eerlijk proces ook inhoudt dat een rechtzoekende of verdachte ook weet of kan weten door welke rechter(s) een zaak wordt behandeld.*

Onderdeel van het recht op een eerlijk proces is de behandeling van een zaak door een onafhankelijke en onpartijdige rechter. Onpartijdigheid houdt in dat de individuele rechter geen eigen belang heeft bij de uitkomst van de zaak en neutraal is. Omstandigheden die kunnen leiden tot een schending van het vereiste van objectieve onpartijdigheid, zijn onder meer het bestaan van familiebanden tussen rechter en procespar-

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2016/17, 34 517, nr. 6, p. 12–13.

tijen of de eerdere betrokkenheid van een rechter in dezelfde zaak.<sup>10</sup> In dat kader is het voor een rechtzoekende of verdachte dus van belang om te weten welke rechter(s) zijn zaak behandelt of behandelen. In civiele en bestuursrechtelijke zaken bij de rechtbanken en civiele en fiscale zaken bij de gerechtshoven is het gebruikelijk dat deze informatie bij de uitnodiging of oproeping voor de zitting wordt verstrekt.<sup>11</sup> Bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State worden de namen van de rechters minimaal een week voor de zitting gepubliceerd op [www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl), worden deze voorts bekendgemaakt door de zittingsagenda bij de ingang van de zittingszalen en wordt daarvan desgevraagd mededeling gedaan aan procespartijen.<sup>12</sup> Ook in strafzaken bestaat de gelegenheid om voorafgaand aan de zitting te informeren naar de zittingscombinatie. De informatie geschiedt onder het voorbehoud van latere wijzigingen. Rechters kunnen immers tot het moment van de zitting worden vervangen, bijvoorbeeld wegens ziekte. De samenstelling van het rechterlijk college staat definitief vast op het moment van de zitting. De rechtzoekende of verdachte heeft de mogelijkheid om een wrakingsverzoek in te dienen op grond van feiten of omstandigheden waardoor de rechterlijke onpartijdigheid schade zou kunnen lijden (art. 36–39 Rv, art. 8:15–8:18 Awb, art. 512–515 Sv).

*De leden van de D66-fractie menen in het algemeen dat een sobere formulering van het wetsartikel tot effect heeft dat er meer politieke vrijheid wordt geschapen. Zij ontvangen graag een reactie van de regering hierop.*

De regering is van mening dat een formulering van een recht in meer abstracte termen tot effect heeft dat er meer interpretatieruimte ontstaat voor de actoren die de bepaling moeten uitleggen. Dat geldt voor elke rechtsnorm, waarin gebruik wordt gemaakt van open normen en begrippen, zoals bijvoorbeeld ook de redelijkheid en billijkheid in het Burgerlijk Wetboek. In dat opzicht is zij het eens met de leden van de D66-fractie. Die interpretatieruimte betreft evenwel niet alleen meer politieke vrijheid voor de wetgever om nadere invulling aan een norm te geven in meer specifieke regelgeving, maar biedt ook in juridisch opzicht meer ruimte voor de rechter die de norm moet toepassen om deze uit te leggen in de context van het aan hem voorgelegde geschil. Hoe gedetailleerder en specifieker de formulering van een recht, hoe minder interpretatievrijheid er zal bestaan. Hoe abstracter en algemener de formulering van een recht, hoe meer interpretatievrijheid. Voor artikel 6 EVRM, dat anders dan de voorgestelde grondwetsbepaling een nadere uitwerking kent van diverse elementen van het recht op een eerlijk proces, geldt dat de algemene notie van het recht op een eerlijk proces in het eerste lid, als een vangnet blijft werken voor elementen van een eerlijk proces die niet nader gespecificeerd zijn in het tweede en derde lid. Ook een minder sobere formulering kan dus interpretatievrijheid geven aan wetgever en rechter.

*De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre het voorgestelde grondrecht ook geldt voor niet-natuurlijke personen, waaronder rechtspersonen.*

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2015/16, 34 517, nr. 3, p. 24.

<sup>11</sup> Art. 4.1.4, aanhef en derde streepje, Landelijk procesreglement civiele zaken rechtbanken en gerechtshoven KEI; art. 2.14, eerste lid, tweede volzin, Procesreglement bestuursrecht 2017; art. 2.14, eerste lid, tweede volzin, Procesreglement bestuursrecht rechtbanken (niet-KEI-zaken) 2017.

<sup>12</sup> Art. 15, eerste en tweede lid, Regeling verdeling zaken Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State; Stcrt. 2012, 15097.

In reactie hierop kan ik bevestigen dat het recht op een eerlijk proces ook geldt voor rechtspersonen, met uitzondering van de overheid. De staat der Nederlanden is bijvoorbeeld rechtspersoon, maar kan geen beroep doen op het grondwettelijke recht op een eerlijk proces (zie par. 4.4. memorie van toelichting). Zoals is uiteengezet in de memorie van toelichting kunnen rechtspersonen en andere groepen en organisaties zonder rechtspersoonlijkheid aanspraken ontlenen aan grondrechten, voor zover dat naar de aard van het betreffende grondrecht zin kan hebben. Dat is het geval bij het recht op een eerlijk proces. Als een rechtspersoon partij is in een geding gelden daarvoor onverkort de waarborgen van het recht op een eerlijk proces.

*De leden van de PvdA-fractie vragen de regering of de in artikel 6 EVRM, artikel 47 EU-handvest en artikel 14 IVBPR opgenomen rechten naar haar opvatting rechtstreekse werking in de Nederlandse rechtsorde hebben, in de zin van de in artikel 93 Grondwet bedoelde bepalingen die naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden.*

De rechten in artikel 6 EVRM en artikel 14 IVBPR zijn een ieder verbindende bepalingen in de zin van de artikelen 93 en 94 van de Grondwet. Of een bepaling van een verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie geldt als een ieder verbindend wordt in laatste instantie bepaald door de rechter.<sup>13</sup> Om vast te stellen of een bepaling naar haar inhoud een ieder verbindende werking heeft, zijn twee aspecten relevant. Ten eerste de bedoeling van de verdragssluitende partijen, mits die expliciet tot uitdrukking is gebracht. Ten tweede de vraag of de bepaling naar haar inhoud als objectief recht kan functioneren in de nationale rechtsorde, zonder dat de wetgever een nationale regeling moet treffen. Dit hangt af van de inhoud van de bepaling, in het bijzonder van de vraag of de bepaling (a) plichten oplegt, of rechten toekent aan justitiabelen alsmede (b) onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is om door een rechter te worden toegepast. Dat is het geval bij de genoemde verdragsbepalingen die het recht op een eerlijk proces garanderen. Er zijn dan ook talrijke voorbeelden van Nederlandse rechtszaken waarin de rechter de aan hem voorgelegde feiten of procedures toetst aan artikel 6 EVRM en/of artikel 14 IVBPR.<sup>14</sup> Dit geldt overigens ook voor andere verdragsrechten uit het EVRM en het IVBPR (bijv. artikel 14 EVRM en artikel 26 IVBPR, het verbod op ongelijke behandeling van gelijke gevallen). Het Europese recht, waaronder artikel 47 EU-handvest, werkt direct in de nationale rechtsorde vanwege het bijzondere karakter van de Europese rechtsorde, volgens aanvaarde jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie.<sup>15</sup> Bepalingen van die eigen rechtsorde die zich daartoe lenen werken rechtstreeks door in de nationale rechtsorde van de lidstaten. Burgers van lidstaten kunnen zich bij de nationale rechter op dergelijke

<sup>13</sup> *Kamerstukken II 2007/08*, 29 861, nr. 19, p. 3–4 (kabinetsreactie op de motie-Visser, *Kamerstukken II 2006/07*, 29 861, nr. 15, over de doorwerking van het internationale en Europese recht in de Nederlandse rechtsorde).

<sup>14</sup> Zoals gezegd gaat het om talrijke zaken, de hierna genoemde voorbeelden zijn enkel ter illustratie daarvan. Bijv. HR 4 juli 2017, ECLI:NL:HR:2017:1015: overzichtsarrest met betrekking tot de motivering van verzoeken tot het oproepen en horen van getuigen in het licht van de rechtspraak van het EHRM; HR 22 december 2015, ECLI:NL:HR:2015:3608: verdachte heeft recht op bijstand van een raadsman tijdens het politieverhoor; HR 17 juni 2008, LJN: BD2578: standaardarrest redelijke termijn; HR 3 oktober 2000, NJ 2000, 721, en HR 9 november 2004, ECLI:NL:HR:2004:AR3050: overschrijding van de redelijke termijn leidt in de regel tot strafvermindering; HR 8 maart 2002, ECLI:NL:HR:2002:AD9880; HR 14 juni 2011, ECLI:NL:HR:2011:BO7790: art 14.5 IVBPR verzet zich niet tegen een niet-ontvankelijk verklaring in het bijzonder op de op artikel 416 tweede lid, Sv gebaseerde grond.

<sup>15</sup> HvJ EG 5 februari 1963, zaak 26/62, Jur. 1963, 1 (Van Gend & Loos) en HvJ EG 15 juli 1964, zaak 6/64, Jur. 1964, 1199 (Costa/ENEL). Zie ook *Kamerstukken II 2007/08*, 29 861, nr. 19, p. 4–5.



bepalingen beroepen voor zover toepassing van het Unierecht in het geding is.<sup>16</sup>

*Daar waar de hierboven genoemde verdragsbepalingen rechtstreekse werking in de Nederlandse rechtsorde hebben, vragen de leden van de PvdA-fractie aan de regering om aan te geven wat de meerwaarde van het expliciet opnemen in de Nederlandse Grondwet is voor rechten die krachtens die verdragen reeds gelden.*

De genoemde verdragsbepalingen hebben een beperkt toepassingsgebied. De artikelen 6 EVRM en 14 IVBPR zijn van toepassing bij het vaststellen van burgerlijke rechten en verplichtingen in een rechtsgeding en bij een ingestelde strafvervolgning. Sommige delen van het bestuursrecht, in het bijzonder geschillen met betrekking tot de toelating en uitzetting van vreemdelingen, fiscale procedures,<sup>17</sup> bepaalde categorieën van ambtenarenzaken en geschillen die samenhangen met politieke rechten vallen derhalve buiten het toepassingsgebied van deze bepalingen. Het EU-Handvest is alleen van toepassing voor zover het gaat om de toepassing van Unierecht door instellingen van de EU of de lidstaten en heeft in die zin ook een beperkte reikwijdte. Hierdoor is er een lacune in de waarborg van rechtsbescherming van individuele burgers en rechtspersonen in de genoemde verdragsbepalingen, die in de jaren 50 van de vorige eeuw zijn opgesteld toen het bestuursrecht zoals we dat nu kennen nog amper ontwikkeld was. De meerwaarde van de voorgestelde grondwetsbepaling is erin gelegen dat deze van toepassing zal zijn op de vaststelling van alle rechten en verplichtingen, zonder beperking tot bepaalde rechtsgebieden. In reactie op vragen van de leden van de PvdA-fractie van de Tweede Kamer heeft de regering uiteengezet er voorts aan te hechten dat burgers het recht op een eerlijk proces, dat van groot belang is in een democratische rechtsstaat, direct kunnen vinden in de Grondwet, als een eigen norm.<sup>18</sup>

*De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering een behoefte voorziet om nog meer internationale mensenrechten in de Grondwet te gaan opnemen.*

Het kabinet ziet, evenals het kabinet Rutte I dat de reactie op het advies van de staatscommissie Grondwet heeft opgesteld,<sup>19</sup> op dit moment geen noodzaak om meer internationale mensenrechten in de Grondwet op te nemen. Als er op enig moment behoefte blijkt te zijn aan wijzigingen of aanvullingen van de Grondwet, zal het kabinet die voorstellen beoordelen aan de hand van de criteria die zijn uiteengezet in de genoemde kabinetsreactie. Daaruit volgt dat het moet gaan om zaken waaraan een dringende maatschappelijke behoefte bestaat en die voldoende constitutionele rijpheid vertonen.

*Aangezien de leden van de PvdA-fractie sterk hechten aan de mondiale bescherming van de rechten van de mens, vragen zij de regering nader in te gaan op de reikwijdte, inhoud en betekenis van artikel 14, eerste lid, IVBPR, mede aan de hand van de uitleg die het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties in individuele zaken en General Comments hieraan*

<sup>16</sup> Bijv. HR 12 juli 2013, ECLI:NL:HR:2013:20.

<sup>17</sup> EHRM 12 juli 2001, Ferrazzini tegen Italië, nr. 44759/98; HR 11 december 2009, ECLI:NL:HR:2009:BK5986 en HR 25 juni 1997, ECLI:NL:HR:1997:AA2210. Zowel het EHRM als de HR zijn van oordeel dat het vaststellen van een belastingschuld niet is aan te merken als het vaststellen van een burgerlijke verplichting in de zin van art. 6 EVRM.

<sup>18</sup> Kamerstukken II 2015/16, 34 517, nr. 6, p. 16.

<sup>19</sup> Kamerstukken II 2011/12, 31 570, nr. 20.

*heeft gegeven alsmede het werk van speciale rapporteurs, waaronder die inzake onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.*

Met de fractie van de PvdA hecht ook de regering aan de mondiale bescherming van de rechten van de mens. De Verenigde Naties staan met de proclamatie van de Universele Verklaring van de rechten van de Mens op 10 december 1948 aan de bakermat van de mensenrechten. De juridisch bindende verdragen, waaronder het IVBPR en het EVRM zijn van latere datum. De reden dat in de memorie van toelichting bij het voorstel de focus ligt op de jurisprudentie van artikel 6 EVRM, hangt samen met de grote beschikbaarheid van toegankelijke literatuur en juridisch bindende jurisprudentie daarover. Bovendien geldt een grote mate van coherentie tussen de formulering van artikel 6 EVRM en artikel 14 IVBPR, waarover tegelijkertijd is onderhandeld.<sup>20</sup> Er gelden dan ook geen grote verschillen in uitleg, zoals ook onderzoekers in de voorstudie ten behoeve van de staatscommissie Grondwet concludeerden. Artikel 14 IVBPR lijkt vrijwel dezelfde reikwijdte te hebben als zijn Straatsburgse evenknie.<sup>21</sup> In die voorstudie wordt er voorts op gewezen dat anders dan in artikel 6 EVRM in artikel 14, derde lid, onder g IVBPR expliciet het recht is opgenomen dat een ieder die wordt vervolgd voor een strafbaar feit, het recht heeft niet te worden gedwongen tegen zichzelf te getuigen of een bekentenis af te leggen. Het EHRM heeft een dergelijk recht echter ook ingelezen in artikel 6 EVRM.<sup>22</sup> Tot slot kent artikel 14, vijfde lid, IVBPR een recht op hoger beroep in strafzaken, waaraan aandacht is besteed in par. 7.4.3. van de memorie van toelichting bij het onderhavige voorstel.

De meest recente *General Comment* van het VN-mensenrechtencomité over artikel 14 IVBPR dateert uit 2007.<sup>23</sup> Hierin zet het VN-mensenrechtencomité zijn gezaghebbende interpretatie uiteen van de verdragsbepaling, onder verwijzing naar talrijke oordelen in individuele zaken. Hieruit blijkt dat de uitleg van artikel 14, eerste lid, IVBPR door het Mensenrechtencomité grote gelijkenis vertoont met de jurisprudentie van het EHRM. In hoofdstuk II wordt naast het specifieke recht op gelijkheid in alle juridische procedures aandacht besteed aan het recht op toegang tot de rechter. Hoofdstuk III gaat over een eerlijke en openbare behandeling van een zaak door een bevoegd, onafhankelijk en onpartijdig gerecht. Hierin komt allereerst het toepassingsgebied van artikel 14, eerste lid, IVBPR aan de orde (par. 15–17), dat net als artikel 6 EVRM een beperkte reikwijdte kent en niet geldt voor bijvoorbeeld disciplinaire procedures die niet leiden tot strafoplegging tegen ambtenaren, defensie of gevangenen, of over uitleverings- en uitzettingsprocedures (par. 17). Voorts wordt ingegaan op de betekenis van het begrip rechterlijke instantie (par. 18), de onafhankelijkheid van een gerecht (par. 19–20) en de onpartijdigheid van rechters (par. 21). Een eerlijke behandeling van de zaak houdt in dat er geen directe of indirecte invloed, druk, intimidatie of inmenging is van welke zijde dan ook voor welke reden dan ook (par. 25). De volgende hoofdstukken in de *general comment* gaan over de andere leden van artikel 14, die zijn toegespitst op het strafproces.

<sup>20</sup> Hoewel het EVRM (1950) eerder tot stand is gekomen dan het IVBPR (1966) is de tekst van artikel 6 EVRM grotendeels gebaseerd op een ontwerp tekst van het recht op een eerlijk proces in het IVBPR. De onderhandelingen over beide verdragen speelden zich (aanvankelijk) tegelijkertijd af, maar die over het IVBPR duurde langer voort dan die over het EVRM. Zie M.L.W.M. Viering, *Het toepassingsgebied van artikel 6 EVRM* (diss. Nijmegen), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994, p. 47.

<sup>21</sup> T. Barkhuysen, M.L. van Emmerik & J.H. Gerards, *De toegang tot de rechter en een eerlijk proces in de Grondwet?* (voorstudie staatscommissie Grondwet UL), Kluwer 2009, p. 30.

<sup>22</sup> Idem, voorstudie staatscommissie Grondwet, p. 28.

<sup>23</sup> General Comment nr. 32, vastgesteld tijdens de 90e vergadering van het VN-mensenrechtencomité van 9 tot 27 juli 2007, gepubliceerd op 23 augustus 2007, CCPR/C/GC/32.

De functie van speciale VN-rapporteur voor «the independence of judges and lawyers» is in 1994 in het leven geroepen, om rechterlijke onafhankelijkheid universeel te bevorderen. Deze rapporteur brengt periodieke rapportages uit, het meest recent op 9 juni 2017.<sup>24</sup> In dit rapport geeft de speciale rapporteur aan gedurende zijn benoemingstermijn in het bijzonder aandacht te zullen besteden aan het verschijnsel van corruptie en georganiseerde criminaliteit, ook binnen de rechterlijke macht. Het werk van de rapporteur beperkt zich niet tot de wetgeving in landen, maar strekt zich ook uit tot het feitelijke functioneren van de rechtspraak. In de laatste rapportage wordt op twee plaatsen benadrukt dat het van belang is om de onafhankelijkheid van de rechtspraak te waarborgen op het niveau van de constitutie.<sup>25</sup>

Naar het oordeel van de regering leiden de hierboven genoemde *general comments* van het VN-mensenrechtencomité en de rapportages van de speciale rapporteur niet tot een andere uitleg van de betekenis van het recht op een eerlijk proces in het onderhavige grondwetsvoorstel, dan al aan de orde is gesteld in de memorie van toelichting.

## 5. Elementen van een eerlijk proces

*De leden van de VVD-fractie hebben diverse vragen gesteld over de redelijke termijn. Veel van die vragen gaan over de uitleg van het begrip «redelijke termijn» en de gevolgen die worden verbonden aan het overschrijden daarvan, in het bijzonder in civiele en strafrechtelijke procedures. Deze leden vragen hoe lang een procedure gemiddeld in eerste aanleg mag duren volgens de regering. Ook vragen deze leden hoe de regering de kans inschat dat burgers procedures beginnen tegen de te lange doorlooptijd van procedures en de Nederlandse staat aansprakelijk stellen voor de schade die zij daardoor hebben opgelopen.*

Op de inhoud van het begrip redelijke termijn is de regering ingegaan in paragraaf 7.3 van de memorie van toelichting. Wat een redelijke termijn is, is contextafhankelijk en blijft daarom in ook met opname van deze notie in de Grondwet in hoofdzaak aan de rechter. Het voorgestelde artikel 17 Grondwet legt alleen de norm vast dat een rechtszaak binnen een redelijke termijn moet worden afgedaan. Het is niet aan de grondwetgever om tot in detail vast te leggen wat een redelijke termijn is. Denkbaar is wel dat de gewone wetgever daaraan een nadere invulling geeft. Daartoe is naar het oordeel van de regering tot op heden onvoldoende aanleiding gebleken, aangezien de jurisprudentie duidelijke richtsnoeren geeft. De regering heeft in de memorie van toelichting een samenvatting gegeven van de geldende jurisprudentie met betrekking tot de redelijke termijn, dat zij naar aanleiding van de door de leden van de VVD-fractie gestelde vragen hieronder in aanvulling op het daar gestelde meer in detail

<sup>24</sup> Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, 9 juni 2017, A/HRC/35/31.

<sup>25</sup> A/HRC/35/31, p. 7, par. 14: «Judicial independence is fundamental for the protection of human rights, democracy and the rule of law. In 1985, the General Assembly endorsed the Basic Principles on the Independence of the Judiciary. That independence, as stated by the Basic Principles, shall be guaranteed by the State and enshrined in the Constitution or the law of the country.» In par. 32 worden onder verwijzing naar een rapport uit 2009 (A/HRC/11/41) de volgende kenmerken genoemd die impact hebben op de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht als institutie: de scheiding van de rechterlijke functie van de andere staatsmachten, de waarborg van onafhankelijkheid op het niveau van de constitutie, de procedure voor selectie en benoeming, het verbod op ex post facto gerechten, budget voor de rechtspraak, de vrijheid van vereniging en meningsuiting, de toedeling van zaken binnen een gerecht, de onafhankelijkheid binnen de rechterlijke macht en onderzoek naar aantijgingen van ontoelaatbare invloed.

uitwerkt voor achtereenvolgens strafrechtelijke procedures en civielrechtelijke procedures.<sup>26</sup>

In reactie op de vraag hoe de regering de kans inschat dat burgers procedures beginnen waarin zij de staat aansprakelijk stellen voor procedures die te lang duren, merkt de regering op dat de norm dat rechtszaken binnen een redelijke termijn moeten worden afgedaan nu al voortvloeit uit verdragen. Juist op dit aspect van het recht op een eerlijk proces bestaat duidelijke jurisprudentie van de Nederlandse hoogste rechtscolleges over de reflexwerking van deze norm op procedures die buiten de reikwijdte van de betreffende verdragsbepalingen vallen. Ook voor die zaken die buiten de reikwijdte van verdragsbepalingen vallen en binnen de reikwijdte van de voorgestelde grondwettelijke bepaling geldt dus reeds het voorschrift dat deze binnen een redelijke termijn moeten worden afgedaan en dat de rechtzoekende kan worden gecompenseerd bij overschrijding daarvan.<sup>27</sup> Dit betekent volgens de regering dat het onderhavige wetsvoorstel op zichzelf geen aanleiding geeft voor een andere opstelling van burgers met betrekking tot het aansprakelijk stellen van de Nederlandse Staat.

### Strafrechtelijke procedures

*Naast de vraag wat een redelijke termijn in het strafrecht is, hebben de leden van de VVD-fractie specifiek ten aanzien van strafrechtelijke procedures de volgende vragen gesteld. Over welke rechtsmiddelen beschikken verdachten om op te komen tegen overschrijdingen van de redelijke termijn? En hoe beoordeelt de regering de effectiviteit daarvan? Verdachten kunnen lang in onzekerheid blijven, ook na een politieverhoor, of het OM tot strafrechtelijke vervolging zal overgaan en wat dan de concrete tenlastelegging is. Welke maatregelen overweegt de regering te treffen om overschrijding van de redelijke termijn in dergelijke gevallen tegen te gaan?*

Een verdachte die meent dat hij ten onrechte in onzekerheid verkeert over de vraag of het OM vervolging tegen hem zal instellen kan zich tot de rechter-commissaris wenden met het verzoek om de voortgang van het opsporingsonderzoek te beoordelen. De rechter-commissaris kan aan de officier van justitie een termijn stellen waarbinnen hij een vervolgingsbeslissing moet nemen. In zeer evidente gevallen kan de rechter-commissaris aan de raadkamer van de rechtbank een voordracht doen tot beëindiging van de zaak. In het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering zal worden bekeken op welke wijze de verdediging in het opsporingsonderzoek vanaf het eerste politieverhoor meer duidelijkheid kan krijgen over de voortgang van het onderzoek tegen hem.

Indien vervolging wordt ingesteld en de verdachte meent dat de redelijke termijn waarbinnen de procedure had moeten plaatsvinden is overschreden, kan hij dit als een onderbouwd standpunt aan de zittingsrechter voorleggen. Deze zal daarop een gemotiveerde beslissing nemen, mede aan de hand van het standaardarrest dat de Hoge Raad in 2008 heeft gewezen over de uitleg van het begrip redelijke termijn in strafrechtelijke procedures, die aan dit onderdeel van artikel 6, eerste lid, van het

<sup>26</sup> Voor bestuursrechtelijke procedures zij korthedshalve verwezen naar het overzichtsarrest van de belastingkamer van de HR van 19 februari 2016, ECLI:NL:HR:2016:252, dat een uitgebreid overzicht biedt van het leerstuk van de redelijke termijn in fiscale niet-boetezaken, waar ook door de andere hoogste bestuursrechtshouders voor wat betreft andere zaken regelmatig naar wordt verwezen. Voorts zij verwezen naar de rechtseenheid bevorderende uitspraak van de grote kamer van de ABRvS van 29 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:188 betreffende de lengte van de redelijke termijn in bestuursrechtelijke zaken.

<sup>27</sup> Zie *Kamerstukken II* 2015/16, 34 517, nr. 3, p. 26.

EVRM mede gelet op de jurisprudentie van het EHRM, moet worden gegeven.<sup>28</sup> Voor de beoordeling van het gewicht van een overschrijding van de redelijke termijn in strafzaken en het rechtsgevolg dat daaraan moet worden verbonden geeft de Hoge Raad de volgende aanknopingspunten. De redelijke termijn mag in elke aanleg een maximum van twee jaar hebben, tenzij sprake is van bijzondere omstandigheden. Voor jeugdige personen, of indien de verdachte in voorlopige hechtenis verblijft, geldt een maximum van 16 maanden per aanleg, tenzij sprake is van bijzondere omstandigheden. Bijzondere omstandigheden kunnen zijn gelegen in de ingewikkeldheid van de zaak, de invloed van de verdachte en/of zijn raadsman op het procesverloop en de wijze waarop de zaak door de bevoegde autoriteiten is behandeld. Tot slot geldt dat de redelijke termijn in de regel wordt overschreden indien de stukken van het geding meer dan acht maanden na het instellen van het hoger beroep bij de appelrechter binnenkomen («overschrijding van de inzendingstermijn»). Ook wanneer in de afzonderlijke fasen van de procedure de redelijke termijn niet is overschreden, kan in bijzondere gevallen de totale duur van het geding toch een inbreuk opleveren met het recht op een eerlijk proces.<sup>29</sup>

Uitgangspunt is dat overschrijding van de redelijke termijn leidt tot vermindering van de opgelegde geldboete of vrijheidsstraf en niet tot de niet-ontvankelijkverklaring van het openbaar ministerie. Van dat laatste kan alleen sprake zijn in geval van grove veronachtzaming van de belangen van de verdachte.<sup>30</sup> De mate waarin een verdachte wordt gecompenseerd, hangt niet alleen af van de duur van de overschrijding, maar ook van andere factoren zoals de invloed van de verdachte en/of zijn raadsman op het procesverloop. Onder bepaalde omstandigheden kan de rechter na afweging van alle daartoe in aanmerking te nemen belangen en omstandigheden, waaronder de mate van de overschrijding van de redelijke termijn, volstaan met de enkele vaststelling dat inbreuk is gemaakt op artikel 6 EVRM. Deze beslissing maakt onderdeel uit van het vonnis. De verdachte die het niet eens is met de beslissing op een dergelijk verweer kan dit opnieuw in hoger beroep en in cassatie aan de orde stellen.

#### Civielrechtelijke procedures

*De leden van de VVD-fractie hebben specifiek over de redelijke termijn in civielrechtelijke procedures gevraagd of de regering voorziet dat zij – op termijn – vorm gaat geven aan een effectief rechtsmiddel voor burgers als rechters in gebreke blijven een proces binnen een redelijke termijn af te wikkelen? En zo ja, op welke wijze?*

Uit rechtspraak van het EHRM volgt dat het nationale recht in verband met artikel 13 EVRM moet voorzien in een effectieve mogelijkheid voor vergoeding van schade wegens overschrijding van de redelijke termijn.<sup>31</sup> In geval van overschrijding van de redelijke termijn in een civiele procedure kunnen partijen – ook nu al – een daarop gerichte vordering tot schadevergoeding instellen in een afzonderlijke procedure uit onrechtmatige daad tegen de Staat.<sup>32</sup> Hiervoor is dus geen nieuwe wetgeving noodzakelijk. De Hoge Raad heeft daarbij opgemerkt dat procedures bij de Nederlandse burgerlijke rechter zodanig uiteenlopen in aard, ingewik-

<sup>28</sup> HR 17 juni 2008, ECLI:NL:HR:2008:BD2578.

<sup>29</sup> HR 17 juni 2008, ECLI:NL:HR:2008:BD2578, par. 3.13.1 tot en met 3.20.

<sup>30</sup> Bijv. Rechtbank Limburg, 29 januari 2016, ECLI:NL:RBLIM:2016:1243. Tussen het eerste verhoor door de politie en het voorbrengen van de zaak voor de rechter zijn bijna vijf jaren verstreken, terwijl de verdachte ten tijde van het verhoor pas 18 jaar oud was.

<sup>31</sup> Vgl. onder meer EHRM 26 oktober 2000, ECLI:NL:XX:2000:AD5181, NJ 2001/594 (Kudla tegen Polen) en EHRM 8 juni 2006, ECLI:NL:XX:2006:AY5760 (Sürmeli tegen Duitsland).

<sup>32</sup> Zie HR 28 maart 2014, ECLI:NL:HR:2014:736.

keldheid en procesvoering dat deze niet kan worden geconcretiseerd in algemene richttermijnen voor een redelijke duur van de procedures. Het is aan de partij die een beroep doet op overschrijding van de redelijke termijn om haar eis naar behoren te onderbouwen met feiten en omstandigheden. Een zeer lange feitelijke duur van de procedure kan aanleiding vormen om overschrijding van de redelijke termijn voorshands bewezen te achten, behoudens door de Staat te leveren tegenbewijs. In civiele zaken komt het dus aan op maatwerk.

*De leden van de VVD-fractie vragen of de voorgestelde toevoeging aan de Grondwet voor de regering aanleiding vormt om nadere actie te ondernemen om de doorlooptijden van gerechtelijke procedures te verkorten.*

De voorgestelde toevoeging aan de Grondwet van het recht op een eerlijk proces vormt geen directe aanleiding tot nadere acties om de doorlooptijden van gerechtelijke procedures te verkorten. Dat laat onverlet dat het verkorten van doorlooptijden een van de belangrijkste doelstellingen is van de rechtspraak, zoals reeds verwoord in het Meerjarenplan Rechtspraak 2015–2020. Daartoe worden in kader van het programma Kwaliteit en Innovatie rechtspraak (KEI) civiel- en bestuursrechtelijke procedures vereenvoudigd en gedigitaliseerd. Ook wordt de regierol van de civiele rechter versterkt door meer sturing op de voortgang van de procedure mogelijk te maken. Voor het terugdringen van doorlooptijden in het strafrecht is de «Verkeerstoren» een belangrijke maatregel om strafprocedures efficiënter en sneller te laten verlopen.<sup>33</sup> In de Verkeerstoren wordt onder andere de logistieke voorbereiding gedaan van nieuwe en aangehouden zaken; onder verantwoordelijkheid van de rechter, wordt er afgestemd met het openbaar ministerie, het kabinet van de rechter-commissaris, procespartijen en andere betrokkenen zoals reclassering en deskundigen, worden aanhoudingsverzoeken in behandeling genomen en worden zittingen ingepland.

*De leden van de SP-fractie stellen vast dat het nog steeds regelmatig voorkomt dat gerechtelijke procedures de redelijke termijn overschrijden en dat het zelfs voorkomt dat er zodanige achterstanden bij de gerechten optreden dat justitiabelen meer dan een jaar op uitspraak of behandeling van de zaak moeten wachten. Zij vragen of de regering de mening van de leden van de SP-fractie deelt dat vertragingen van meer dan een jaar in de rechtsgang op gespannen voet staan met een «eerlijk proces binnen een redelijke termijn». Verder vragen zij of de regering de mening van deze leden deelt dat als door het wetsvoorstel de beoogde wijziging van de Grondwet wordt gerealiseerd, de overschrijding van de redelijke termijn zoals hiervoor toegelicht een schending van de Grondwet oplevert.*

In de hiervoor beantwoorde vragen van de leden van de VVD-fractie is reeds ingegaan op de lengte van de redelijke termijn in strafzaken, civiele zaken en bestuursrechtelijke zaken, zoals deze uit de jurisprudentie naar voren komt. Als sprake is van een overschrijding van de redelijke termijn in een concrete zaak, wat zal dienen te worden vastgesteld door het behandelende gerecht dan wel door een hogere rechterlijke instantie, dan is dat inderdaad aan te merken als een schending van artikel 17 Grondwet.

*De leden van de VVD-fractie gaan ervan uit dat rechtzoekenden het recht op een eerlijk proces ook kunnen aangrijpen om de hoogte van de gesubsidieerde rechtsbijstand via een rechterlijke uitspraak ter discussie te stellen, wat zij als een onwenselijke ontwikkeling beoordelen. Zij vragen*

<sup>33</sup> <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Limburg/Over-de-rechtbank/Rechtsgebieden-en-afdelingen/Paginas/Team-Strafrecht.aspx>.

*hoe de regering een dergelijke ontwikkeling beoordeelt. Ook vragen zij of de Minister kan bevestigen dat ondersteuning bij de rechtsgang niet alleen toekomt aan verdachten maar aan alle rechtzoekenden.*

Het besluit van de raad voor rechtsbijstand om een rechtzoekende al dan niet een toevoeging toe te kennen, is een appellabel besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De criteria voor verlening van rechtsbijstand zijn vastgelegd in artikel 12 van de Wet op de rechtsbijstand en het daarop gebaseerde Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria. De hoogte van de aan een rechtsbijstandverlener te verlenen subsidie wordt bepaald overeenkomstig artikel 37 van de Wet op de rechtsbijstand en het daarop gebaseerde Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000. Ook de verlening van die subsidie is een appellabel besluit in de zin van de Awb. De verlening van rechtsbijstand is een belangrijke waarborg om het recht op toegang tot de rechter te kunnen effectueren. Voor zover dit nu in de Grondwet vast te leggen grondrecht al een rol speelt in procedures over voornoemde besluiten, zal dit niet anders zijn dan nu al het geval is onder artikel 6 EVRM.

Ik kan bevestigen dat ondersteuning bij de rechtsgang niet alleen toekomt aan verdachten maar aan alle rechtzoekenden. Uit artikel 18 van de Grondwet vloeit direct voort dat ieder het recht heeft om zich in rechte te doen bijstaan, bijvoorbeeld door een advocaat. Daarmee is nog niet gezegd dat iedereen ook recht heeft op gesubsidieerde rechtsbijstand. Dat laat de Grondwet over aan de wetgever, die op grond van artikel 18, tweede lid, Grondwet verplicht is om vast te stellen in welke gevallen een recht op gefinancierde rechtsbijstand bestaat. Daaraan is gevolg gegeven in de Wet op de rechtsbijstand en daarop gebaseerde besluiten. Uitgangspunt is dat rechtzoekenden die zelf in redelijkheid niet de kosten van een juridische procedure kunnen dragen, een beroep kunnen doen op gesubsidieerde rechtsbijstand, zodat zij niet wegens hun geringe financiële draagkracht van het recht op bijstand in rechte verstoken blijven.<sup>34</sup> Dit betreft dus geen nieuw recht dat ontleend wordt aan het voorgestelde artikel 17 Grondwet, maar berust op een reeds bestaande (grond)wettelijke regeling.

*De leden van de D66-fractie vragen zich in het algemeen af welke gezichtspunten en (inter)nationale wetgeving en verdragen van belang worden geacht voor de uitwerking en invulling van het recht op een eerlijk proces in de zin van de voorgestelde bepaling. Meer concreet vragen zij aan te geven in relatie tot welke verdragen of verdragsbepalingen, wetgeving en jurisprudentie en op welke andere wijze het begrip «eerlijk proces» vorm en invulling krijgt in de onderhavige bepaling.*

De regering heeft in de memorie van toelichting en de overige schriftelijke voorbereidingsstukken van het onderhavige wetsvoorstel, inclusief deze memorie van antwoord, aangegeven welke gezichtspunten, wetgeving en verdragen zij van belang acht voor de invulling van het recht op een eerlijk proces. Dat betreft uiteraard allereerst de genoemde (een ieder verbindende) verdragsbepalingen waaraan Nederland is gebonden, te weten artikel 14 IVBPR, artikel 6 EVRM en de artikelen 47–50 van het EU-grondrechtenhandvest. Vervolgens zijn andere grondwetsbepalingen die raken aan het recht op een eerlijk proces en het daaraan inherente recht op toegang tot de rechter, zoals de artikelen 18 en 121 Grondwet, relevant. Op nationaal niveau is voorts alle procesrechtelijke wetgeving, voor zover daarin elementen zijn uitgewerkt van het recht op een eerlijk proces, aan te merken als een concrete invulling van dat recht. Hierbij moet worden aangetekend dat de Grondwet van hoger orde is dan genoemde procesrechtelijke wetgeving en dat met de verankering van

<sup>34</sup> Kamerstukken II 2015/16, 34 517, nr. 3, p. 14.

een algemeen recht op een eerlijk proces op constitutioneel niveau de wetgever dus aan grenzen is onderworpen. Nieuwe wetgeving op het terrein van het procesrecht of bestaande wetgeving waarin wijzigingen worden voorgesteld, zal niet alleen moeten worden getoetst aan internationale verdragsbepalingen, maar ook aan de Grondwet.<sup>35</sup> Het staat wetgever en rechter vrij om zich te laten inspireren door gezichtspunten met een andere herkomst, zoals onderzoeken of wetenschappelijke literatuur, mits zij dat overtuigend motiveren en in lijn handelen met het hogere recht.

*De leden van de D66-fractie vragen de regering om nog eens in te gaan op de suggestie van de Raad voor de rechtspraak om de grondwettelijke bepaling voor openbaarheid ruimer te formuleren, in die zin dat ook bestuursrechtelijke colleges vallen onder de grondwettelijke bepaling van openbaarheid en toe te lichten waarom zij ervoor heeft gekozen om aan het advies van de Raad geen gevolg te geven. In het verlengde daarvan merken deze leden op dat bij de redactie van de voorliggende bepaling aansluiting is gezocht bij artikel 6 lid 1 EVRM, met uitzondering van de passage met betrekking tot de «openbare behandeling». Zij vragen de regering om aan te geven waarom niet is gekozen voor expliciete opname van «openbare behandeling» in de tekst van de voorliggende bepaling, mede in het licht van de voorgaande vraag.*

De vragen van de leden van de D66-fractie over het expliciet opnemen van de openbare behandeling in artikel 17 Grondwet sluiten aan bij de eerder door andere fracties gestelde vragen in de Tweede Kamer. In reactie op die vragen heeft de regering aangegeven dat zij gelet op het samenstel van de grondwettelijke en wettelijke bepalingen, die garanderen dat alle rechterlijke zittingen in beginsel openbaar zijn, onvoldoende grond ziet om de openbaarheid op te nemen in artikel 17 Grondwet. Hoewel uit de grondwetsgeschiedenis blijkt dat de term terechtzittingen in artikel 121 Grondwet alleen betrekking heeft op de gerechten die tot de rechterlijke macht behoren, heeft de wetgever geregeld dat ook de terechtzittingen van bestuursrechtelijke colleges die niet tot de rechterlijke macht behoren in beginsel openbaar zijn (art. 8:62, eerste lid Awb). Voor de regering staat voorop dat het uitgangspunt van openbaarheid juridisch is gegarandeerd in alle rechtszaken. Dat is het geval. Daar komt bij dat in de formulering van artikel 6, eerste lid, EVRM de openbaarheid van zittingen aan beperkingen onderhevig is. De tweede zin van artikel 6, eerste lid, luidt: «De uitspraak moet in het openbaar worden gewezen maar de toegang tot de rechtszaal kan aan de pers en het publiek worden ontzegd, gedurende de gehele terechtzitting of een deel daarvan, in het belang van de goede zeden, van de openbare orde of nationale veiligheid in een democratische samenleving, wanneer de belangen van minderjarigen of de bescherming van het privé leven van procespartijen dit eisen of, in die mate als door de rechter onder bijzondere omstandigheden strikt noodzakelijk wordt geoordeeld, wanneer de openbaarheid de belangen van een behoorlijke rechtspleging zou schaden.» Het enkel opnemen van de term «openbare behandeling» in de formulering van artikel 17 Grondwet zou ook niet in overeenstemming zijn met het huidige artikel 121 Grondwet, dat het mogelijk maakt om bij wet uitzonderingen te formuleren op het uitgangspunt dat terechtzittingen openbaar zijn. De huidige wetgeving geeft invulling aan die mogelijkheid.

---

<sup>35</sup> Kamerstukken II 2016/17, 34 517, nr. 6, p. 8.



## 6. Overig

*Naar de leden van de SP-fractie hebben begrepen is er op grond van de evaluatiebepaling in de Wet OM-afdoening begin 2016 een evaluatieonderzoek van start gegaan. Deze leden vernemen graag wat de stand van zaken van dit evaluatieonderzoek is en wanneer de Kamer het resultaat van dit onderzoek tegemoet kan zien.*

De Universiteit van Amsterdam voert op dit moment de evaluatie uit naar de Wet OM-afdoening. Dit gebeurt in opdracht van de Minister van Justitie en Veiligheid en onder begeleiding van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum.<sup>36</sup> Deze evaluatie zal naar verwachting in 2018 worden afgerond. Daarna zal aan de Staten-Generaal verslag worden gedaan over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
K.H. Ollongren

---

<sup>36</sup> Kamerstukken II 2016/17, 29 279, nr. 387.