COLLEGE VOOR
DE RECHTEN
VAN DE MENS

Zijne Excellentie
dr. R.H.A. Plasterk
Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Onderwerp	Uw brief van	Datum
Briefadvies conceptwetsvoorstel recht op een eerlijk proces in de Grondwet	27 augustus 2014	31 oktober 2014
	Uw kenmerk 2014-0000461098	Ons kenmerk 2014/0247/LK/AvE/IS

Zeer geachte heer Plasterk,

Bij brief van 27 augustus 2014 heeft u het College voor de Rechten van de Mens (hierna: het College) uitgenodigd om een reactie te geven op het conceptwetsvoorstel inzake het recht op een eerlijk proces in de Grondwet. Bijgaand ontvangt u het advies van het College.

Het College benadrukt het belang van het recht op een eerlijk proces en meent daarom dat de stap die met dit wetsvoorstel wordt gezet, een belangrijke stap voorwaarts is. De formulering van dit recht zoals opgenomen in het wetsvoorstel zal volgens het College van toegevoegde waarde zijn ten opzichte van de internationale bepalingen waarin het recht op een eerlijk proces is neergelegd. Bovendien betekent de positionering van dit recht in de Grondwet dat de regering het belang van dit recht - en daarmee de effectuering van andere grondrechten - erkent.

Als uw departement naar aanleiding van onze bijdrage nog vragen heeft, kan contact worden opgenomen met mw. mr. A.M. van Eijndhoven, beleidsadviseur, per tel. 030 - 888 3 890 of mail a.van.eijndhoven@mensenrechten.nl.

Hoogachtend,

mr. L.J.L. Koster
Voorzitter

Bijlage: Advies omtrent conceptwetsvoorstel recht op een eerlijk proces in de Grondwet

Postbus 16001
3500 DA Utrecht

Kleinesingel 1-3
3572 CG Utrecht

T 030 888 38 88
F 030 888 38 83

info@mensenrechten.nl
www.mensenrechten.nl

COLLEGE VOOR
DE RECHTEN
VAN DE MENS

ADVIES

Conceptwetsvoorstel inzake het recht op een eerlijk proces in de Grondwet

Oktober 2014

1 Inleiding

Een ieder heeft het recht op een eerlijk proces. Of het nu in een strafzaak of in een civiele zaak is: iedereen heeft het recht op een onpartijdige en onafhankelijke rechter, een uitspraak binnen een redelijke termijn en een openbare en eerlijke behandeling van zijn of haar zaak. Die waarborgen vormen basiselementen van een democratische rechtsstaat.

Het recht op een eerlijk proces ontbreekt momenteel echter in de Grondwet. De Staatscommissie Grondwet wees er in 2010 al op dat opname van dit recht in de Grondwet wenselijk is. De Eerste Kamer nam in 2012 de motie Lokin-Sassen aan, waarin de regering werd opgeroepen het recht op een eerlijk proces op te nemen in de Grondwet.[1] Via het wetsvoorstel waar het College nu over adviseert, is de regering van plan om het recht op een eerlijk proces alsnog op te nemen in de grondrechtencatalogus van de Grondwet.

Het College is verheugd dat de regering het belang van dit recht erkent en bereid is het in de Grondwet te verankeren. In de jaarlijkse rapportages 2012 en 2013 heeft het College het belang van het recht op een eerlijk proces benadrukt. Met het wetsvoorstel geeft de regering terecht het signaal af dat zij het recht op een eerlijk proces belangrijk genoeg acht om op te nemen in de Grondwet.

Elementen van het recht op een eerlijk proces zijn opgenomen in de Grondwet. Het recht zelf echter nog niet. Daar komt met dit voorstel verandering in. Dit is zeer wenselijk. Op de toegevoegde waarde van dit recht gaat het College in dit advies kort in.

Het College steunt de opvatting van de regering dat het recht op een eerlijk proces in hoofdstuk 1 van de Grondwet thuishoort. Niet alleen komt opname in het grondrechtenhoofdstuk de overzichtelijkheid van de grondwettelijke grondrechtencatalogus ten goede, het recht op een eerlijk proces is tevens onlosmakelijk verbonden met de effectuering van andere grondrechten. Zonder een eerlijk proces is het onmogelijk om rechten geldend te maken via de rechter.

Het College beoordeelt dit voorstel in het licht van andere maatregelen, die de toegang tot de rechter beperken. Gezien de directe link tussen het recht op een eerlijk proces en het toegang tot de rechter, komen ook deze maatregelen in dit advies aan de orde.

2 Het conceptwetsvoorstel

De regering stelt voor om het huidige artikel 17 van de Grondwet ("Niemand kan tegen zijn wil worden afgehouden van de rechter die de wet hem toekent.") uit te breiden tot:

Artikel 17
1. Ieder heeft recht op een eerlijk proces binnen een redelijke termijn voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter.
2. Niemand kan tegen zijn wil worden afgehouden van de rechter die de wet hem toekent.

2.1 Toegevoegde waarde

Hoewel het recht op een eerlijk proces niet in de Grondwet te vinden is, is het recht wel al bekend in Nederland vanwege artikel 6 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

[1] Kamerstukken I 2011/12, 31 570, C.

(hierna: EVRM) en artikel 47 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: EU-Handvest). Toch heeft opname van het recht op een eerlijk proces in de Grondwet duidelijke toegevoegde waarde ook en juist door de vorenbedoelde reikwijdte. De beide internationale bepalingen kennen namelijk beperkingen.

Artikel 6 EVRM kan alleen ingeroepen worden wanneer het 'burgerlijke rechten en verplichtingen' betreft, of een 'vervolging'. In de praktijk betekent dit dat niet alle rechtsgebieden onder de reikwijdte van artikel 6 EVRM vallen. Zo kan men zich bij bepaalde belastingrechtelijke, ambtenarenrechtelijke en vreemdelingenrechtelijke kwesties niet beroepen op artikel 6 EVRM.

Artikel 47 EU-Handvest, daarentegen, is wél van toepassing op alle rechtsgebieden. Het EU-Handvest kent echter een andere belangrijke beperking: het kan alleen ingeroepen worden in de situatie dat Unierecht wordt toegepast. Er moet dus een link zijn met regelgeving van de Europese Unie, voordat een rechtzoekende gebruik kan maken van de rechten uit het EU-Handvest, inclusief het (ruime) recht op een eerlijk proces.

2.2 Formulering van het recht op een eerlijk proces

De Staatscommissie Grondwet heeft in haar rapport uit 2010 aangegeven dat een ruime formulering van het recht op een eerlijk proces wenselijk is. Opname van alle deelrechten in het grondwetsartikel is volgens de Staatscommissie nodig, noch wenselijk. De regering volgt de Staatscommissie in dat advies. Het College steunt deze visie.

Gesteld kan worden dat een meer gedetailleerde uitwerking van het recht op een eerlijk proces, met opname in de Grondwet van diverse (vooral strafrechtelijke) deelrechten zoals die bijvoorbeeld in artikel 6, tweede en derde lid, EVRM worden opgesomd, bijdraagt aan de voorlichting richting de rechtspraktijk over de reikwijdte van het recht op een eerlijk proces. Daar staat evenwel tegenover dat deze opsomming van deelrechten het risico van snelle 'veroudering' - als gevolg van nadere jurisprudentiële ontwikkelingen in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens - in zich bergt. Door de nu gekozen beknopte, maar qua reikwijdte ruime, formulering en de positionering van het recht in het eerste lid van artikel 17 van de Grondwet, past het recht binnen de stijl van de grondrechtencatalogus en biedt het meerwaarde ten opzichte van de bestaande internationale bepalingen. Daarbij komt dat diverse onderdelen van het recht op een eerlijk proces, zoals bijvoorbeeld het recht op een (in beginsel) openbare terechtzitting en het recht op rechtsbijstand, reeds elders in de Grondwet nader worden geregeld.

3 Onafhankelijkheid en bezuinigingen

Het conceptwetsvoorstel is een uitwerking en herbevestiging van het recht op een eerlijk proces, terwijl tegelijkertijd ontwikkelingen gaande zijn die dit recht mogelijk ondermijnen. Het College maakt van deze gelegenheid gebruik om te wijzen op twee ontwikkelingen die raken aan de onafhankelijkheid en onpartijdigheid en de (gesubsidieerde) rechtsbijstand.

3.1 Onafhankelijkheid en onpartijdigheid

Onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechterlijke instantie is een belangrijk aspect van het recht op een eerlijk proces. Sinds inwerkingtreding van de Wet OM-afdoening kan de officier van justitie een strafbeschikking opleggen. Echter, bij de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van die beslissende instantie kunnen vraagtekens worden geplaatst. Immers, de officier van justitie is dan leider van het opsporingsonderzoek, heeft het vervolgingsmonopolie en bepaalt tevens of het feit bewezen is en de verdachte strafbaar. En vervolgens stelt diezelfde functionaris dan de sanctie vast.

3.2 Bezuinigingen op de (gesubsidieerde) rechtsbijstand

Zoals de regering al aangeeft in de Memorie van Toelichting, is onderdeel van het recht op toegang tot de rechter dat rechtzoekenden die zelf in redelijkheid niet de kosten van een juridische procedure kunnen dragen, een beroep kunnen doen op gesubsidieerde rechtsbijstand. Op die gesubsidieerde rechtsbijstand is een forse bezuinigingsslag voorzien in de komende jaren. De plannen daarvoor zijn zeer kritisch ontvangen in het parlement.

Ook het College heeft meermaals gewezen op de risico's die de bezuinigingsmaatregelen met zich meebrengen. Zo heeft de uitsluiting van volledige rechtsgebieden van gesubsidieerde rechtsbijstand als gevolg dat bepaalde groepen mensen, zoals consumenten en huurders, beperkt worden in hun fundamentele recht op een eerlijk proces. Het is nog onduidelijk of en in hoeverre de hardheidsclausule die de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie heeft aangekondigd soelaas zal bieden. De grootste waakzaamheid is dan ook geboden.

Ook het vereiste van minimaal belang, waardoor men in rechtszaken waarin het over minder dan 1.000 euro gaat niet meer met een gesubsidieerde advocaat kan procederen, zal het recht op een eerlijk proces beperken. Dit treft de groep die het toch al niet breed heeft het hardst. Iemand die een tijdelijke korting krijgt op een uitkering, ontvangt bijvoorbeeld geen rechtsbijstand om de korting aan te vechten. Deze persoon kan grote problemen krijgen met het aflossen van schulden of met het levensonderhoud van zichzelf en het gezin. Het gaat in zaken waarin minder dan 1.000 euro op het spel staat dus lang niet altijd om bagatelzaken. Voor individuen kan het in zulke gevallen van essentieel belang zijn om hun recht te kunnen halen.

4 Ratificatie zevende protocol EVRM

Na rijp beraad heeft de regering besloten alsnog het zevende protocol bij het EVRM te ratificeren. Het College is verheugd over dit besluit. In dit protocol is onder andere het recht op hoger beroep in strafzaken vastgelegd. Door middel van ratificatie van dit protocol erkent de regering het belang van dit recht, dat onlosmakelijk verbonden is met een alomvattend recht op een eerlijk proces. Het belang van hoger beroep ligt er onder andere in dat het de rechtseenheid en rechtsontwikkeling bevordert. Daarnaast kan het hoger beroep dienen ter correctie van fouten: een rechter in hoger beroep kan de beslissingen die in eerste instantie zijn gehouden nog eens kritisch bekijken en eventuele onjuistheden rechtzetten.

5 Conclusie

Het College benadrukt het belang van het recht op een eerlijk proces en meent daarom dat de stap die met dit wetsvoorstel wordt gezet, een belangrijke stap voorwaarts is. De formulering van dit recht zoals opgenomen in het wetsvoorstel zal volgens het College van toegevoegde waarde zijn ten opzichte van de internationale bepalingen waarin het recht op een eerlijk proces is neergelegd. Bovendien betekent de positionering van dit recht in de Grondwet dat de regering het belang van dit recht - en daarmee de effectuering van andere grondrechten - erkent.

Het recht op een eerlijk proces en toegang tot het recht zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Maatregelen die de laatste jaren genomen zijn, waaronder de bezuinigingen op de gesubsidieerde rechtsbijstand, vormen echter belangrijke beperkingen op dit recht. Het College benadrukt de noodzaak om de toegang tot het recht niet slechts op papier vast te leggen, maar ook in de praktijk te garanderen.