

---

## 10

### Recht op een eerlijk proces

Aan de orde is de behandeling 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 ( 34517 ).**

**De voorzitter:**

Ik heet iedereen op de publieke tribune van harte welkom. Ik heet ook de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van harte welkom.

De algemene beraadslaging wordt geopend.

**De voorzitter:**

Ik geef als eerste het woord aan mevrouw Bruins Slot van het CDA.



**Mevrouw Bruins Slot (CDA):**

Voorzitter. De Grondwet is een belangrijk document in ons staatsbestel. Vooropstaande grondrechten staan in hoofdstuk 1 van de Grondwet. Grondrechten waarborgen de vrijheden van de burgers. Grondrechten scheppen een kader tussen de verhoudingen tussen overheid en de burgers. De Grondwet vormt eigenlijk de basis van ons staatsbestel, maar soms moet die ook worden aangepast aan de eisen van de tijd. De procedure voor de wijziging van de Grondwet is zwaar. Dat is niet zonder reden. Er moet een breed draagvlak zijn om een bepaling in de Grondwet te zetten, te wijzigen of juist eruit te halen. De formulering moet ook juridisch uitgekristalliseerd zijn. Er moet zelfs sprake zijn van constitutionele rijpheid. De formulering moet ook sober zijn. De regering zegt altijd dat de Grondwet een sober document moet zijn. De Grondwet moet een sober karakter hebben. Bovendien moet een bepaling voldoende concreet zijn om wezenlijk iets toe te voegen.

Aan de hand van die criteria heeft het CDA het voorstel van deze regering verder beoordeeld. Want wij bespreken vandaag de vraag of aan de Grondwet een bepaling moet worden toegevoegd over het eerlijke proces, over het recht daarop. Nu bepaalt artikel 17 van de Grondwet alleen dat niemand tegen zijn wil kan worden afgehouden van de rechter die de wet hem toekent. De staatscommissie Grondwet adviseerde al in 2010 om het recht op een eerlijk proces in de Grondwet op te nemen. Het recht op een eerlijk proces is ontzettend belangrijk. Het CDA vindt dat ook een ontzettend belangrijk grondrecht, want je hebt recht op een onafhankelijke rechter die je beschermt tegen andere mensen. Het is van belang dat de overheid ruimte geeft om toegang te krijgen tot die onafhankelijke rechter. Het is eigenlijk een van de fundamenten van de rechtsstaat, van de samenleving zoals we die hier gemaakt hebben.

Dit recht op een eerlijk proces is echter ook al in internationale verdragen neergelegd. Dus als we de Grondwet veranderen, moet dat eigenlijk wel een aanvulling daarop zijn. Een bepaling over het recht op een eerlijk proces biedt volgens de staatscommissie ook aanvullende rechtsbescher-

ming als de formulering ruimer is dan artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens. De Eerste Kamer heeft deze aanbeveling van de staatscommissie in 2012 overgenomen in de breed aanvaarde motie van mevrouw Lokin-Sassen van het CDA.

Voordat ik inga op een aantal concrete vragen over de uitwerking, de manier waarop de minister dit voorstel heeft opgenomen in de Grondwet, wil ik nog een aantal dingen vragen over de formulering die er nu gekozen is. Daar is uitgebreid over gesproken. De staatscommissie gaf namelijk twee suggesties voor de formulering van het recht op een eerlijk proces.

De eerste suggestie was ontleend aan artikel 47 van het EU-Handvest met enkele aanpassingen. Het EU-Handvest spreekt van "rechten en vrijheden", terwijl de staatscommissie de meer algemene term "belangen" koos. De gemiddelde toeschouwer zal wel denken: maakt het uit of het de woorden "belangen" of "rechten en vrijheden" zijn? In het recht en ook in juridische termen maakt dat vaak uit, omdat daar verschillende dingen onder worden verstaan. Het EU-Handvest spreekt van "geschonden rechten en vrijheden", terwijl de staatscommissie koos voor het woord "getroffen". De staatscommissie voerde onder meer als reden aan dat dit een relevante aanpassing is met name voor de rechtsbescherming tegen de overheid. Het tekstvoorstel luidde: ieder wiens door het recht beschermde belangen worden getroffen, heeft het recht op een eerlijk proces voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter. Kan de minister nog een keer uiteenzetten waarom de regering uiteindelijk niet voor die zorgvuldige formulering van de staatscommissie gekozen heeft en op een aantal punten toch een andere formulering naar voren heeft gehaald? Daarbij heb ik ook specifiek de vraag aan de minister of hij wil inzoomen op het pleidooi van de staatscommissie dat juist de formulering "getroffen belangen" van belang is. Die is namelijk van belang voor de rechtsbescherming tegen de overheid. Betekent het feit dat de minister voor een andere formulering heeft gekozen dan ook dat mensen daaraan hetzelfde recht kunnen ontnemen ook al wordt er niet gesproken over "getroffen belangen"?

De regering volgt het tekstvoorstel van een minderheid van de staatscommissie dat aansluit bij artikel 6 van het EVRM. Anders dan in het EVRM is er in het voorgestelde grondwetsartikel geen sprake van burgerlijke rechten en verplichtingen. Door in de Grondwet te spreken van rechten en verplichtingen wordt de reikwijdte beter dan de internationale bepaling. Het CDA vindt het belangrijk dat dit niet alleen burgerlijke en strafrechtelijke verschillen zijn, maar dat dit geldt voor alle situaties waarin iemand door enig handelen in zijn door het recht beschermde belangen is getroffen. De minister gaat hierop ook in in de stukken. Kan hij nogmaals bevestigen dat de gekozen formulering die reikwijdte heeft?

De voorgestelde bepaling over het eerlijk proces heeft geen beperkingsclausule. Toch waarschuwt de staatscommissie ervoor dat een ruim geformuleerde bepaling zo kan worden uitgelegd dat daarmee de deur wordt opengezet voor dure procedures over triviale zaken, dus eigenlijk over kleine zaken waarvoor je niet naar de rechter zou moeten gaan, en dat het veel tijd en geld kost als je dat wel doet terwijl het ook op een andere manier kan worden opgelost. Kan de minister uiteenzetten hoe maatregelen tegen misbruik van procedures zich verhouden tot het voorgestelde grondrecht?

Ik heb nog een aantal vragen over de concrete uitwerking van de bepalingen. De eerste heeft betrekking op het eerlijke proces. De kern is dat er sprake moet zijn van een eerlijk proces door een onpartijdige en onafhankelijke rechter. In dit kader zien wij ook dat de afdoening van strafrechtelijke geschillen voor een deel door het Openbaar Ministerie wordt gedaan. Het Openbaar Ministerie is natuurlijk geen rechter. Daarom vraag ik aan de minister of de afdoening door het Openbaar Ministerie voldoet aan het criterium "eerlijk proces". Dan specifiek: in hoeverre voldoet de officier van justitie aan de eis van onafhankelijkheid en onpartijdigheid?

Dan kom ik op het punt van rechtspositie. Het voorgestelde recht op een eerlijk proces heeft betrekking op verschillende rechtsgebieden. Ik heb zonet al gezegd dat dit het verschil is met de internationale bepaling van artikel 6 van het EVRM. De rechtspositie van de burger is binnen die verschillende rechtsgebieden ook weer verschillend. In het strafrecht heeft de burger over het algemeen een sterkere rechtspositie, meer rechten, dan in het bestuursrecht. Wil de minister ingaan op de gevolgen die dit heeft voor de invulling van een "eerlijk proces" binnen de Grondwet? Maakt dit verschil uit?

In de consultatie heeft de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak aandacht gevraagd voor de positie van minderjarigen en ondercuratelegestelden. Zij hebben meestal geen zelfstandig recht tot toegang tot de rechter en zijn voor hun toegang tot de rechter ook afhankelijk van degene onder wiens gezag zij vallen, dat kan bijvoorbeeld een voogd zijn. Wil de minister in dit verband ingaan op de positie van minderjarigen en ondercuratelegestelden?

Een andere vraag van het CDA heeft betrekking op de geschillencommissies in Nederland. Op verschillende gebieden, bijvoorbeeld in de zorg, hebben wij geschillencommissies. Zo is er ook een geschillencommissie ontstaan in het kader van de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg. De uitspraken van die geschillencommissies zijn juridisch bindend. Die geschillen kunnen gaan over het feit dat je verkeerd bent behandeld in een ziekenhuis, dat je schade is aangedaan, maar ze kunnen ook gaan over vraagstukken waar echt juridische vragen onder liggen. Wat betekent het voorgestelde artikel 17 van de Grondwet voor de positie van geschillencommissies, bijvoorbeeld de geschillencommissies op basis van de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg? Geldt dan de norm van een eerlijk proces ook voor de geschillencommissies die immers ook gaan over het vaststellen van rechten en verplichtingen?

Ik wil er nog twee wetten bijhalen waarover wij enige tijd geleden uitgebreid hebben gediscussieerd in de Kamer. Het gaat dan om het wetsvoorstel Zorg en dwang psychogeriatrische en verstandelijk gehandicapte cliënten en het wetsvoorstel Verplichte geestelijke gezondheidszorg. Deze wetsvoorstellen liggen op dit moment voor in de Eerste Kamer. Bij de behandeling van het wetsvoorstel Zorg en dwang psychogeriatrische en verstandelijk gehandicapte cliënten was er discussie over de vraag hoe de rechtsbescherming geregeld zou moeten zijn, juist omdat deze cliënten vaak minder uitdrukkingvaardig zijn. Misschien is het goed om even naar voren te halen dat beide wetten voortkomen uit de eerdere Wet BOPZ, die de voorzitter ook wel kent. De Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg voor psychiatrische patiënten biedt aan psychiatrische patiënten die gedwongen zorg moeten ontvangen, een

andere en meer rechtsbescherming bij de rechter dan de Wet zorg en dwang psychogeriatrische en verstandelijk gehandicapte cliënten biedt aan dementerenden en verstandelijk gehandicapten. Conform het wetsvoorstel over de verplichte ggz kun je een rechter veel eerder en vaker vragen om recht te doen, terwijl je conform het voorstel voor de Wet zorg en dwang maar in een specifiek geval naar de rechter kunt gaan. In de Kamer hebben wij gesproken over de vraag of dit eigenlijk wel veel binnen het eerlijke proces van artikel 6 EVRM. Dat gaat natuurlijk specifiek over burgerlijke en strafrechtelijke rechten. Nu leggen wij het vast in onze Grondwet. Moet de wetgever door het vastleggen van dit artikel in de Grondwet een andere afweging gaan maken? Kan de minister ingaan op de betekenis van de voorgestelde grondwetsbepaling voor de Wet zorg en dwang in verhouding tot de rechtsbescherming van de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg?

Ik sluit af. Het CDA vindt het opnemen van het eerlijke proces een belangrijke toevoeging aan de Grondwet. Er zijn echter nog wel vragen over de reikwijdte van de bepaling. Kan ons nog een keer verzekerd worden dat de reikwijdte inderdaad breed is? Gelet op de taak die wij als wetgever hebben om te toetsen aan de Grondwet, vraag ik in hoeverre het opnemen van deze bepaling in de Grondwet ook in deze specifieke gevallen misschien tot een andere afweging zal leiden.



**Mevrouw Van Engelshoven (D66):**

Voorzitter. "Iemand moest Josef K. belasterd hebben, want zonder dat hij iets kwaads had gedaan, werd hij op een morgen gearresteerd.", zo luidt de openingszin van Kafka's *Het Proces*. Verderop in die roman wordt het er niet beter op. Weinig tot niets over het proces wordt hem duidelijk en de beklemmende, absurdistische sfeer blijft.

Wat wij in Nederland onder een rechtsgang verstaan, behelst gelukkig het omgekeerde. Alleen, onze Grondwet waarborgde dat nog niet. Artikel 17 stelt slechts dat niemand tegen zijn wil kan worden afgehouden van de rechter die de wet hem toekent. Het klassieke vrijheidsrecht. Maar nergens in de Grondwet stond dat mensen ook recht hebben op een open en eerlijk proces dat plaatsvindt binnen een redelijke termijn en voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter. Dat is een rechtsgang die bovendien een effectieve remedie moet bieden.

Het is goed dat er nu een voornemen is om dit vast te leggen, maar het roept ook nog wel een paar vragen op. Waarom duurde dit zo lang? De Staatscommissie Grondwet stelde al in 2010 de tekst voor die vandaag in het wetsvoorstel staat. De motie van de Eerste Kamer om die voorgestelde tekst op te nemen in een grondwetswijziging stamt alweer uit 2012. Eerder zagen we dat de modernisering van het brief- en telegraafgeheim werd uitgesteld totdat duidelijk was op welke wijze de geheime diensten telecommunicatie wilden aftappen. Dat riep en roept de schijn op dat is geprobeerd om de Grondwet aan de wet aan te passen in plaats van andersom. Ik zou het prettig vinden als de minister die schijn echt kan wegnemen, want die moet niet blijven hangen, zeker gelet op de discussie van de afgelopen weken. Waarom eerst proberen de rechtsbijstand te beperken en de griffierechten te verhogen en daarna pas een voorstel doen voor het recht op een eerlijk proces? Ook die schijn zou ik graag zien weggenomen.

Er komen ook nog weleens voorstellen langs om van mediation een verplicht voorstadium van de rechtsgang te maken, maar beperken wij daarmee niet de toegang tot de rechter? Zou zo'n voorstel zich niet slecht verhouden met de nieuwe Grondwet? Ook daarover krijg ik graag duidelijkheid. Een eerlijk proces is ook een open proces. Artikel 121 van de Grondwet regelt nu dat terechtzittingen openbaar plaatsvinden, maar dat artikel ziet niet op de bestuursrecht-spraak in hoger beroep, zoals ook de regering aangaf in de toelichting bij dit voorstel. Kan de minister daarom verduidelijken waarom desondanks deze gelegenheid niet is aangegrepen om ook voor de bestuursrecht-spraak in hoger beroep die openbaarheid grondwettelijk vast te leggen?

Evenmin is in het wetsvoorstel opgenomen dat een rechtsgang doeltreffend moet zijn. Er zijn echter wel wat twijfels op te werpen over de mate waarin bestuursrecht-spraak bijdraagt aan een snelle en doelmatige afhandeling van conflicten. Niet zelden verwerpt de rechter de motivering van een besluit en wordt een hernieuwd besluit genomen waartegen opnieuw alle stappen van bezwaar, beroep en hoger beroep doorlopen moeten worden. Moeten we daarvoor niet veel vaker bestuurlijke lussen toepassen of de rechter waar mogelijk het conflict zelf laten afdoen door een uitspraak die in plaats van een besluit treedt? Had het niet in de rede gelegen die effectiviteit, die doeltreffendheid ook expliciet in dit wetsvoorstel op te nemen? Hoe wil de minister met zijn collega van Veiligheid en Justitie de effectiviteit juist in dat bestuursrecht vergroten?

Kijkend naar het bestuursrecht en eerlijke processen, zien we dat bestuurlijke boetes steeds vaker voorkomen ter vervanging van strafrechtsgangen. De VNG hield onlangs nog een pleidooi om het aantal bestuurlijke boetes uit te breiden. Voor een eerlijk en open proces is het dan wel belangrijk de juiste waarborgen toe te kennen aan diegene die beboet wordt. Verwacht de minister in dit kader nog zelf te reageren op het ongevraagde advies van de Raad van State over de rechtswaarborgen en rechtsbescherming bij het opleggen van bestuurlijke boetes of laat hij dat aan een nieuw kabinet?

Tot slot, ik kan het niet laten, constitutionele toetsing; ik blijf er toch maar op terugkomen, want sommige dingen moet je blijven promoten. Want net als de algemene bepaling die we enkele weken geleden bespraken over de modernisering van het briefgeheim, zonder rechterlijke toetsing aan de wetgeving is de bescherming die onze Grondwet biedt beperkt. Het is bescherming in abstracto maar niet in concrete gevallen. Als wij de Grondwet voor eenieder in dit land relevanter willen maken, moeten we dan niet alleen rechten opnemen maar ze ook niet toetsbaar maken in individuele gevallen, ze inroepbaar maken? Wat is anders de waarde van de Grondwet?

Hiermee ben ik aan het eind gekomen van mijn betoog. Ik moet helaas nu dit debat verlaten vanwege verplichtingen elders maar ik zal zorgen dat alles wat hier gezegd wordt, tot mij komt.

De heer **Koopmans** (VVD):

Voorzitter. Voor het recht op een eerlijk proces zijn we niet afhankelijk van een Europees verdrag. Als er een geschil of een strafzaak dreigt wil iedereen een eerlijk proces voor een rechter die onafhankelijk en onpartijdig is. In Nederland

is er altijd toegang tot de rechter die onafhankelijk en onpartijdig is. Het recht op een eerlijk proces is bij ons allang de praktijk. Alleen bevat de Grondwet, los van enkele aanknopingspunten, momenteel geen bepaling die dat recht met zo veel woorden waarborgt. Het staat wel in artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en in sommige andere verdragen. Het recht is ook breed erkend in de jurisprudentie. De VVD staat voor het primaat van onze Nederlandse Grondwet, van ons parlement en van onze Nederlandse rechter. Het past in onze nationale liberale traditie om het recht op een eerlijk proces in Nederland op Nederlandse wijze te garanderen. Daarom zijn wij voor het opnemen van het recht op een eerlijk proces in de Grondwet.

Mijn momenteel in een ander debat aanhangige amendement voor een algemene bepaling in de Grondwet luidt: de Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtsstaat. Mede in dat licht is het wenselijk dat de Grondwet ook het grondrecht van een eerlijk proces waarborgt. Het huidige regeringsvoorstel is woord voor woord de eerste zin van artikel 6 van het EVRM, behalve dat het woord "burgerlijke" voor het woord "rechten" is weggelaten. Dit betekent, kortgezegd, dat het voorstel ook ziet op administratief recht. Zoals de regering en de staatscommissie verklaren, borgen de rechtssystematiek en de jurisprudentie ook nu al het eerlijk proces op dit terrein. Met dit voorstel wordt daarin dus niets veranderd. Voordat wij overgaan tot instemming met het regeringsvoorstel, vraag ik de minister om zijn expliciete bevestiging dat men met de voorliggende tekst inderdaad niets beoogt te veranderen of zal veranderen aan de op dit moment in Nederland bestaande rechtspraak.

Daarom stel ik drie punten aan de orde. Ten eerste: is de minister het eens met de opvatting van de VVD dat er op dit moment al in Nederland op alle terreinen waar in dit wetsvoorstel op wordt gedoeld, sprake is van een recht op een eerlijk proces? Ten tweede: is de minister het eens met de opvatting van de VVD dat er op dit moment al in Nederland op alle terreinen in de praktijk sprake is van een eerlijk proces? Ten derde: is de minister het eens met de interpretatie van de VVD dat dit voorstel dus geen materiële verandering teweegbrengt?

Op die basis is de VVD voorstander van het expliciet in de Grondwet opnemen van het recht op een eerlijk proces, want voor het recht op een eerlijk proces zijn wij in Nederland niet afhankelijk van een Europees verdrag.

De heer **Bisschop** (SGP):

Voorzitter. Wie een beetje thuis is in de Bijbel, kent ongetwijfeld de wetten van Mozes. Hij was een van de grote wetgevers. Hij is ook afgebeeld op het kunstwerk in de hal van het Tweede Kamergebouw. In die wetten staan verschillende uitgangspunten die tijd- en plaatsgebonden waren, maar ook principes die tot op de dag van vandaag doorwerken in het Nederlandse recht en procesrecht. Een paar voorbeelden maken dit duidelijk. In die regels wordt onder andere voorgeschreven dat de rechter verplicht is om een eerlijk oordeel te vellen. In een rechtszaak is het niet aan hem om te bezien of iemand rijk of arm is; hij moet oordelen zonder aanzien des persoons. Een tweede belangrijk punt is dat de rechter erop moet toezien dat er een zorgvuldige bewijsvoering plaatsvindt. Eén getuige in een bepaalde

zaak is onvoldoende om tot een veroordeling te komen. Er zijn minimaal twee of drie getuigen nodig om het oordeel "schuldig" te kunnen vellen. Bij het oordelen mag de wil van de meerderheid of de massa niet leidend zijn. De rechter heeft zich te baseren op de feiten. Een derde voorbeeld gaat over, jawel, integriteit. Omkoping is een misdrijf volgens die regels. Als je dit soort voorschriften op je laat inwerken — ik zou de bronvermelding erbij kunnen geven, maar die zal ik achterwege laten — moet je toegeven dat er in die oude rechtsregels, die ruim 3.000 jaar oud zijn, heel veel wijsheid geborgen is. Feitelijk zien we daarin al de kenmerken van wat wij nu bespreken als het recht op een eerlijk proces en de waarborgen om dat te garanderen.

Met dit wetsvoorstel wordt een wijziging van de Grondwet beoogd om het recht op een eerlijk proces vast te leggen. Aanleiding hiervoor is het rapport van de staatscommissie Grondwet uit 2010 en vervolgens het verzoek van de Eerste Kamer via de motie-Lokin-Sassen c.s. (31570, letter C) om hiervoor een wetsvoorstel in te dienen.

Het doet mij genoegen dat ik hier collega Van der Staaij mag vervangen, die wegens een dubbele planning elders in dit huis bezig is. Ik wil namens de SGP ingaan op drie punten. Het eerste punt is de vraag of het wel nodig is om dit recht op een eerlijk proces vast te leggen. De regering was in 2011 van mening dat het niet noodzakelijk was om dit recht uitdrukkelijk te codificeren in de Grondwet. Het was immers niet nodig, mede omdat het ook al was gewaarborgd in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Na aandrang en een motie vanuit de Eerste Kamer stelde de regering in een nadere reactie dat twee principes daarbij leidend zijn. Er moet ten eerste sprake zijn van voldoende constitutionele rijpheid van de te verankeren zaken en er moet ten tweede sprake zijn van een dringende noodzaak voor een dergelijke verankering. Dat zijn wat ons betreft reële uitgangspunten. Ik meen dat we het er snel over eens kunnen zijn dat er bij deze zaak zeker sprake is van een zekere constitutionele rijpheid. Op zich is daar niet zo veel discussie over.

De vraag die blijft liggen, is of dit wetsvoorstel echt dringend noodzakelijk is. In de praktijk zien we dat in Nederland het principe van het eerlijke proces wordt gehandhaafd. Ook enkele aspecten daarvan zijn al in de Grondwet vastgelegd. Bovendien waarborgt het EVRM dit recht al in artikel 6 van dat verdrag. Je zou kunnen zeggen dat dit wetsvoorstel, samen met het bestaande artikel 17 en artikel 121, nagenoeg een kopie van dit Europese grondrecht is. Concrete gevolgen zijn er in de praktijk dan ook eigenlijk niet van te verwachten. De conclusie die wat ons betreft hieruit voortvloeit, is dan ook dat een echte dringende noodzaak om dit recht in de Grondwet op te nemen, feitelijk ontbreekt. Ik voeg hier echter onmiddellijk aan toe dat dit nog niet betekent dat het daarom dus ook ongewenst zou zijn. Met het recht op een eerlijk proces hebben we het wel over een uitermate belangrijk constitutioneel principe. Het is een van de dragende structuren van de democratische rechtsstaat, die Nederland toch nog steeds is.

Het kan zeker goed zijn om in de Grondwet uitdrukkelijk te bepalen dat in Nederland dit principe geldt. Wat we allemaal weten, wordt dan ook in ons constitutionele basisdocument verankerd. Ondanks het geringe praktische effect dat ervan te verwachten is, kan de SGP dus steun verlenen aan dit voorstel.

Het tweede punt betreft de compleetheit van deze wetsbepaling. Ik wil in dit verband twee punten aanstippen. Dat is in de eerste plaats het punt dat ook door de Afdeling advisering van de Raad van State wordt gemaakt over de specifieke rechten uit het tweede en derde lid van artikel 6 EVRM. Hierbij zouden we graag van de regering de verzekering willen dat in de algemeen geformuleerde bepaling van dit wetsvoorstel beoogd is, deze rechten onverkort mee te nemen. Betekent dit dus dat ook via de nationale Grondwet iedereen een beroep kan doen op deze rechten? Ik hoor graag een bevestiging van de minister.

In de tweede plaats wil ik even inzoomen op de beperkings-systematiek. Het is een beetje een juridisch verhaal, maar ik denk dat toch goed is om het even te benoemen. In dit wetsvoorstel is niet vastgelegd in welke gevallen er een uitzondering gemaakt kan worden op het recht op een eerlijk proces. Juist het ontbreken van concrete gronden voor afwijking roept de vraag op of er niet te gemakkelijk sprake kan zijn van uitholling van dit recht. Kan de minister aangeven of er inderdaad alleen afwijking mogelijk is in de vorm van procedurele voorschriften? Ik verwacht daar een bevestigend antwoord op, maar dan is dat ook voor de wetsgeschiedenis een niet onbelangrijke bevestiging.

Het derde en laatste punt is de vraag waarom dit recht moet worden vastgelegd. Het blijft tenslotte opvallend dat argumenten aangevoerd worden om het recht op een eerlijk proces op te nemen, maar dat die niet van toepassing zouden zijn op het opnemen van het recht op leven. Daar hebben we ons wel enigszins over verbaasd. Volgens de staatscommissie waar ik al aan gerefereerd heb, geldt het recht op leven als één van de belangrijkste mensenrechten. Dit leidt ertoe dat een deel van de commissie dit recht meteen in de Grondwet wil opnemen en dat een ander deel het wil opnemen na invoering van de algemene bepaling. Het valt op dat de argumenten die gebruikt worden, eigenlijk dezelfde zijn als bij het recht op een eerlijk proces. Daarbij gaat het om de vraag of het wel of niet nodig is in het licht van het Europees Verdrag, of het iets toevoegt aan de rechtsbescherming van de burger en of het bijdraagt aan de versterking van de normatieve kracht van de Grondwet. Maar het antwoord op de vraag of het recht op leven moet worden opgenomen, valt precies naar de andere kant.

Ik vind het opvallend — je kunt het ook "vreemd" noemen — dat er wél wordt gekozen voor dit principe, maar niet voor het vastleggen van het veel fundamentele principe van het recht op leven. Ik verneem graag van de minister waarom de keuze de andere kant op gevallen is. Wil de minister toelichten waarom hij niet met dit voorstel maar wel met een voorstel over het recht op een eerlijk proces is gekomen?

Welke stappen kunnen wij van de minister verwachten om dit fundamentele recht wél in de Grondwet vast te leggen? Ik heb weleens begrepen dat een demissionaire periode een periode is van contemplatie en reflectie en dat er dan tijd is om dit soort zaken goed te overdenken. Het zou buitengewoon mooi zijn als deze demissionaire minister toch nog met een voorstel kan komen om dit recht ook op te nemen in de Grondwet.



Mevrouw **Özütok** (GroenLinks):

Voorzitter. Ik zal maar gelijk met de deur in huis vallen: dit wetsvoorstel kan op grote instemming van GroenLinks rekenen. Het College voor de Rechten van de Mens formuleert het treffend: een onpartijdige en onafhankelijke rechter, een uitspraak binnen een redelijke termijn en een openbare en eerlijke behandeling van zijn of haar zaak vormen de basiselementen van een democratische rechtsstaat. Daar staan we voor. Het recht hierop is belangrijk genoeg om in de Nederlandse Grondwet op te nemen, maar — er is ook een "maar" — het is een beetje wrang dat het kabinet dat dit belangrijke wetsvoorstel naar de Kamer heeft gestuurd, zich de afgelopen jaren heeft uitgeput in argumenten om te voorkomen dat advocaten het politieverhoor in strafzaken kunnen bijwonen. Ook het voornemen om griffierechten te verhogen en vergoedingen voor de sociale advocatuur te verlagen staat mijns inziens op gespannen voet met de toegang tot het recht. Hoe kijkt de minister terug op het kabinetsbeleid van de afgelopen jaren? Laten we ook vooruitkijken: welke praktische en fundamentele consequenties krijgt het grondrecht op een eerlijk proces?

Uit de nota naar aanleiding van het verslag maak ik op dat de minister zich niet wil wagen aan een voorspelling. Ik vraag de minister toch de mogelijke gevolgen van dit belangwekkende wetsvoorstel in kaart te brengen. Een eerlijk proces veronderstelt als klassiek grondrecht immers terughoudendheid jegens de rechterlijke macht. Hoe verhoudt dat zich tot de algemene en bijzondere bevoegdheid van de minister van Veiligheid en Justitie om aanwijzingen te geven aan het Openbaar Ministerie in die gevallen waarin strafbare feiten niet bij de rechter belanden? Ik denk daarbij aan seponeringen en een zo snel mogelijke aanpak. Het grondrecht op een eerlijk proces is tegelijkertijd ook een sociaal grondrecht dat van de overheid een actief optreden vraagt om de toegang tot het recht en tot de rechter te faciliteren. De rechtspositie van slachtoffers in strafzaken is daarvan een goed voorbeeld. In de afgelopen jaren is die positie in ieder geval op papier aanzienlijk verbeterd. In de praktijk valt er nog veel te verbeteren. Graag krijg ik van de minister een analyse van de vraag hoe slachtoffers in woord en daad de meerwaarde van het recht op een eerlijk proces in de Grondwet zullen ondervinden.

Hetzelfde geldt ook wel een beetje voor de bestuursrechtelijke procespositie van belanghebbenden. In hoeverre is het soms zeer strikte uitgangspunt van marginale rechterlijke toetsing nog houdbaar? Een eerlijk proces vergt immers ook een eerlijke inhoudelijke uitspraak.

Tot slot. De Raad voor de rechtspraak memoreert terecht dat grondrechten aan belang winnen als ook het rechterlijke toetsingsverbod van artikel 120 Grondwet geschrapt wordt. In de vorige periode is een begin gemaakt met de plenaire behandeling van de tweede lezing van de wet constitutionele toetsing. Het behalen van de vereiste tweederdemeerderheid wordt vast een stuk eenvoudiger als het kabinet bij monde van de minister de lijn van de Raad voor de rechtspraak, de Raad van State, de Hoge Raad en wie al niet onderschrijft om van de Nederlandse Grondwet een levende wet te maken door constitutionele toetsing mogelijk te maken. Graag een reactie van de minister.



De heer **Van Nispen** (SP):

Voorzitter. Met dit voorstel wordt het recht op een eerlijk proces in de Grondwet opgenomen. Stond dit er dan nog niet in? Nee! En was dat niet een beetje raar? Ja, eigenlijk wel. Op dit moment staat alleen negatief geformuleerd: niemand kan tegen zijn wil worden afgehouden van de rechter die de wet hem toekent. Daar wordt nu aan toegevoegd dat eenieder het recht heeft op een eerlijk proces binnen een redelijke termijn voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter. Die voorgestelde bepaling maakt de toegang tot het recht completer, want het recht op een eerlijk proces zat nu nog onvoldoende in de Grondwet.

De SP vindt ook echt dat we het recht op een eerlijk proces niet alleen in de internationale verdragen, zoals het EVRM, moeten kunnen lezen maar dat het ook gewoon echt in onze eigen Grondwet thuis hoort. Wij vinden dat niet alleen omdat de rechtsbescherming in de internationale verdragen juridisch gezien niet de hele lading dekt. Niet alle bedoelde procedures werden er door gedekt, zoals door de minister is toegelicht in de stukken. Het nieuwe artikel codificeert dus niet alleen, het voegt ook echt wat toe. Wij vinden dat echter vooral omdat het recht op een eerlijk proces binnen een redelijke termijn voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter zó fundamenteel is. Het is van fundamenteel belang in onze democratische rechtsstaat.

Wij kennen in Nederland het beginsel dat het overheidshandelen op de wet moet zijn gebaseerd. We kennen verder scheiding van machten en de bescherming van grondrechten. Het waarborgen van het recht op een eerlijk proces heeft alles te maken met deze kernelementen van onze rechtsstaat natuurlijk. Daarom steunt de SP dan ook het opnemen van het recht op een eerlijk proces in de Grondwet.

Máár je moet het recht op een eerlijk proces niet alleen in de Grondwet opschrijven, je zult het in de praktijk op alle mogelijke manieren moeten uitvoeren en garanderen. Dat gaat inderdaad nog niet van een leien dakje, zie de opeenvolgende voorstellen van de regering en andere ontwikkelingen. Collega's van D66 en GroenLinks wezen er ook al op. Voortdurend zagen we de afgelopen periode aanvallen op de toegang tot het recht, zoals de verhogingen van de griffierechten en de bezuinigingen op de gesubsidieerde rechtsbijstand. Dat roept gewoon de vraag op of de toegang tot het recht wel in goede handen is bij bijvoorbeeld een partij als de VVD. De voormalige staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van die partij zegt nu namelijk openlijk dat hij bezuinigde op de strafadvocatuur opdat het niet zo veel zou worden met de verdediging in strafzaken.

Daarnaast zagen we de plannen om rechtbanken te sluiten en het al jaren niet adequaat financieren van de rechterlijke macht. Hoe zit het nou met de bereikbaarheid en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht? Daarnaast is er het voortdurend uitdijen van de strafbeschikking van het Openbaar Ministerie, waarbij de rechter er niet eens meer aan te pas komt. Wat heb je dan aan een grondwetsartikel over een eerlijk proces, zoals we dat vandaag bespreken. Daarbij komt inderdaad — ik sluit me aan bij de vragen van collega Özütok op dat punt — het toetsingsverbod van artikel 120 Grondwet. Kritiek hierop wordt in de schriftelijke voorbereiding wel heel makkelijk weggewuifd. De minister kan toch niet ontkennen dat het neerleggen van het recht

op een eerlijk proces in de Grondwet krachtiger zou worden als rechters wetten zouden mogen toetsen aan die Grondwet? Dan zou beoordeeld kunnen worden of een wet wel of niet in strijd is met deze en andere grondwetsbepalingen. Graag een reactie daarop.

Tot slot wijs ik op het feit dat de rechtspraak begrotingstechnisch gewoon onderdeel uitmaakt van de begroting van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Het onderscheidt zich eigenlijk niet van een uitvoeringsorganisatie. Dat is toch eigenlijk wel gek voor de derde staatsmacht. Daarom heeft de SP zeer recent, namelijk gisteren, een initiatiefwetsvoorstel ingediend om de rechtspraak voortaan een eigen begroting te geven. Dat bevordert de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en daarmee zetten we feitelijk dit nieuwe grondwetsartikel ook echt kracht bij. Ik hoop en reken — het zal niet vandaag nodig zijn, maar wel op termijn — op de warme steun van de Kamer hiervoor.

Kortom, het is goed dat we de toegang tot het recht en het recht op een eerlijk proces duidelijker in de Grondwet vastleggen. Steun dus van de SP, geen enkel misverstand daarover, maar papier is geduldig, zelfs de Grondwet. De praktijk is weerbarstiger, dus ook een nieuw kabinet zal op de warme, maar vooral ook kritische belangstelling van de SP mogen rekenen als het gaat om de toegankelijkheid van het recht, het eerlijke proces, de redelijke termijn en de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter en de rechtspraak in het algemeen.

**De voorzitter:**

Dank u wel. De minister stond al op, dus hij kan gelijk antwoorden. Het woord is aan de minister.



**Minister Plasterk:**

Voorzitter. Allereerst dank dat u in deze woelige tijden toch gelegenheid hebt gevonden voor dit debat. Er is mij wel eens gezegd: je wordt geleidelijk aan snel minder demissionair, want het leven gaat ondertussen ook gewoon door. We zijn hier vandaag bezig plenair een belangrijke wijziging op de Grondwet te bespreken.

Die wijziging omvat één korte zin, dus ik lees hem ook maar voor. In het voorstel wordt aan artikel 17 van de Grondwet toegevoegd de zin: "Ieder heeft bij het vaststellen van zijn rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde vervolging recht op een eerlijk proces binnen een redelijke termijn voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter". Dat is het voorstel dat nu voorligt. Je zou kunnen zeggen — de heer Van Nispen verwees daarnaar — dat het in feite in de Grondwet de pijlers van de rechtsstaat completeert zoals wij die kennen. Die pijlers zijn allereerst het legaliteitsbeginsel: de overheid mag niet handelen jegens een burger als daar geen wettelijke grondslag voor is. De tweede pijler is de scheiding der machten. Die wettelijke grondslag wordt door de wetgevende macht tot stand gebracht, maar door een onafhankelijke macht uitgevoerd, namelijk de rechterlijke macht. Je zou kunnen zeggen dat de derde pijler van die rechtsstaat is dat er dan ook werkelijk een recht is op een eerlijk proces bij die rechterlijke macht. Het voorstel dat nu voorligt dient ertoe, dat recht toe te voegen aan de Grondwet.

Ik ga zo nog in op de expliciete vragen van de kant van de VVD, maar het voorstel is in feite een bevestiging van de praktijk die nu al voortvloeit uit, voor een groot deel, het EVRM, artikel 6, en voor andere delen uit verschillende wetten. Betekent dat dan dat er feitelijk niets verandert? Nee, want het wordt nu in de Grondwet vastgelegd en dat heeft ten eerste een zekere educatieve waarde. Het kan ten tweede ook naar het buitenland toe een voorbeeldfunctie hebben. Het betekent voorts, en dat is natuurlijk wel een materieel effect, dat ook in de toekomst de wetgever bij het veranderen van wetten gebonden zal zijn aan wat er dan in de Grondwet is vastgelegd. Hoewel het dus nu materieel niets verandert aan de praktijk van de huidige rechtsgang, verhindert het wel dat men in de toekomst iets zal doen waarvan de wetgever zich zou realiseren dat het in strijd is met het grondwettelijk vastgelegde recht op een eerlijk proces. Dat is dan een overweging waarvan je mag verwachten dat de wetgever en ook adviserende instanties zoals de Raad van State erop zullen wijzen, mocht er in de toekomst ooit een verandering in die gewone wettelijke praktijk worden gebracht.

Ik wil nog even specificeren dat het recht op een eerlijk proces voor het grootste deel voortvloeit uit artikel 6 en artikel 47 van het Europese Grondrechtenhandvest. Wat daarbuiten in de gewone wet wordt geregeld — bijvoorbeeld het uitzetten van vreemdelingen, delen van het ambtenarenrecht en fiscale geschillen — valt nu allemaal onder het recht op een eerlijk proces zoals dat in de Grondwet wordt vastgelegd. In algemene zin nog dit. Onze Grondwet is en blijft een sobere Grondwet. Dat betekent dat we in algemene termen zoiets in de Grondwet vastleggen, maar dat veel uitwerking van wat dat recht op een eerlijk proces met zich meebrengt — bijvoorbeeld het beginsel van hoor en wederhoor, het beginsel van ondersteuning in de rechtsgang van verdachten — besloten ligt in het begrip "eerlijk proces" en in de gewone wet nader wordt uitgewerkt.

Terecht heeft de heer Bisschop erop gewezen dat het de opvatting van eerdere kabinetten is geweest dat het niet nodig is om dit vast te leggen in de Grondwet, omdat het immers al voortvloeit uit gewone wetten. Dat is iets waar wij ons in het kabinet, mede geïnspireerd door de Kamerbrede opvatting van de Eerste Kamer, nog eens op beraden hebben. Na goed beraad hebben wij besloten dat die noodzaak toch voortvloeit uit het feit dat deze wetten, die er inderdaad feitelijk al zijn en die in de praktijk worden gerealiseerd, dermate fundamenteel zijn dat het toch goed is om ze in de Grondwet vast te leggen. Daarvoor gelden de twee klassen argumenten die ik zojuist gaf. Aan de ene kant is er de belangrijke symbolische werking en de rol van de Grondwet, aan de andere kant wordt voorkomen dat in de toekomst de situatie ontstaat dat iemand door een gewone wet bij meerderheid van stemmen een ernstige inbreuk maakt op het recht op een eerlijk proces, want dat is vanaf nu, als u dat aanneemt en als het in tweede lezing wordt aangenomen, grondwettelijk verankerd. Wij achten dat noodzakelijk om die reden. Dat is inderdaad een andere opvatting dan eerder bestond.

Met het oog op de tijd wilde ik mij tot die korte inleiding beperken en direct overgaan op de vragen die in mijn richting zijn gesteld, waarin een aantal van die elementen nader uitgewerkt worden. Misschien nog even in algemene zin het volgende. Daar is ook nog door het CDA naar gevraagd. Er is even in een voorstadium overwogen of bij die tekst

over het recht op een eerlijk proces al dan niet moest worden geëxpliciteerd waarbij dat dan was. We hebben er uiteindelijk voor gekozen om dat wel te doen, namelijk bij het vaststellen van de rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde vervolging. Daar werd verschillend over geadviseerd. Het leek de regering uiteindelijk toch nuttig om dat wel te expliciteren. Ook na de consultatie van het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en het OM werd besloten om dat wel te doen, omdat je aan de ene kant ervoor zorgt dat het de beoogde algemene werking heeft en het aan de andere kant wel voldoende rechtszekerheid biedt en niet de indruk wekt dat er geschillen onder kunnen worden gebracht die niet in rechte hoeven te worden opgelost. Ik noem een extreem voorbeeld. Als iemand het gevoel heeft dat iedereen altijd tegen hem is — mensen hebben dat soms — dan biedt dat je nog niet het recht op een eerlijk proces. Er moet echt wel sprake zijn van het vaststellen van een recht of een verplichting van een ingestelde strafvervolging om daaruit voortvloeiend het recht te krijgen op een eerlijk proces. Die beperking is om die reden geëxpliciteerd.

Er is een aantal fundamentele vragen gesteld door mevrouw Bruins Slot. Zij zegt dat zij in principe het voorstel steunt. Zij stelt een vraag waar ik eigenlijk zojuist al antwoord op heb gegeven. Zij vraagt aan wie het recht op een eerlijk proces toekomt. Daarmee snijdt zij een aantal discussies aan die inderdaad in de gewone wet nader worden geëxpliciteerd. Ik heb in mijn inleiding al gezegd dat de grondwetswijziging niet beoogt om daar verandering in aan te brengen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de hele discussie over de vraag of het recht op een eerlijk proces ook toekomt aan minderjarigen of ondercuratelegestelden. Het antwoord daarop is overigens ja. Zij kunnen voor de uitoefening van het recht afhankelijk zijn van degene die het gezag over ze uitoefent. Het is wel een zelfstandig recht. Er zijn meer vragen over dergelijke punten te stellen. Die worden bij gewone wet beantwoord. Als daarover een nader debat gewenst is, dan is het denk ik aan V en J om over de invulling nader discussie te voeren. Het aannemen van deze grondwetswijziging zal geen verandering brengen in die praktijk.

Hoe zit het met de rechtsbescherming van de burger als zaken worden afgedaan via de zo-spoedig-mogelijkwerkwijze? Ook mevrouw Özütük vroeg daarnaar. Dat doet niet terzake voor de rechtsbescherming. Het is een werkproces van het OM. Het laat de rechten van de verdachten onverlet. Iedere aangehouden verdachte heeft recht op gratis consultatiebijstand van een advocaat voorafgaand aan het verhoor door de politie. Daarnaast heeft de verdachte sinds 1 maart 2016 ook recht op gratis bijstand van een advocaat tijdens het verhoor. Die zo-spoedig-mogelijkwerkwijze is in het leven geroepen om zaken die vallen onder de noemer "veelvoorkomende criminaliteit" snel en passend af te doen. Het is staand beleid van het OM dat een door het OM opgelegde strafbeschikking in de vorm van een geldboete enkel direct kan worden betaald indien een verdachte is voorzien van rechtsbijstand. In alle andere gevallen krijgt de verdachte een strafbeschikking mee of thuisgestuurd en heeft hij twee weken de tijd om zich te beraden en de zaak eventueel aan de rechter voor te leggen. De verdachte wordt dus nooit geconfronteerd met een onherroepelijke beslissing zonder rechtsbijstand of zonder dat hij de zaak alsnog aan de rechter kan voorleggen.

lets vergelijkbaars geldt voor de Wet bevordering mediation. In dat wetsvoorstel is geen verplichting tot mediation opgenomen. Het beoogt de kwaliteit van het instrument mediation te bevorderen zonder daarbij de toegang tot de rechter te beperken. Die staat open, ook als er geen mediation is geprobeerd.

Parallel daaraan geef ik het antwoord op de vraag over het OM. Het staand beleid van het Openbaar Ministerie is dat een door hem opgelegde strafbeschikking in de vorm van geldboete enkel direct ter plekke kan worden betaald indien de verdachte is voorzien van rechtsbijstand, zoals ik al zei. Er is dus altijd de mogelijkheid van het zogenaamde "verzet", waardoor er altijd een strafrechtelijke beoordeling aan te pas kan komen.

Voldoet de officier van justitie aan de eisen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid? Dat is een tricky vraag, want die suggereert dat dat zou moeten. Dat hoeft echter niet. Artikel 17 van de Grondwet schrijft voor dat de rechter onafhankelijk en onpartijdig is. Zoals ik zojuist al heb gezegd, komt de toegang tot de rechter uiteindelijk altijd toe aan een verdachte. Het OM functioneert overigens op zichzelf in concrete rechtszaken onafhankelijk. Wel heeft de minister van Justitie een algemene aanbewijzingsbevoegdheid.

De geschillencommissies behandelen klachten. Ook daar was een vraag over van mevrouw Bruins Slot. Als er een geschil is over een recht en iemand in zijn rechtspositie wordt aangetast, kan hij natuurlijk uiteindelijk naar de burgerlijke rechter. Het is wel zo — dat staat ook in de memorie van toelichting — dat bij de toegang tot de rechter beperkingen mogelijk zijn, bijvoorbeeld dat men zich eerst tot een bezwaarschriftencommissie gewend moet hebben. Die beperkingen moeten dan voortvloeien uit de wet, moeten proportioneel zijn en moeten redelijk zijn.

Ik meen dat ik hiermee de vragen van de CDA-fractie heb beantwoord en kom dan toe aan de vragen van mevrouw Van Engelshoven, die mijn antwoorden in het stenografisch verslag zal kunnen lezen.

Mevrouw **Arib** (PvdA):

Voordat u verdergaat, heeft mevrouw Bruins Slot nog een vraag.

Mevrouw **Bruins Slot** (CDA):

Ik dank de minister voor de antwoorden die hij op verschillende aspecten geeft. Ik heb nog een vraag gesteld over de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg en de Wet zorg en dwang, die nu in de Eerste Kamer liggen. Er heeft een hele discussie plaatsgevonden met de staatssecretaris van VWS over het versterken van de rechtsbescherming onder de Wet zorg en dwang. Het interessante in de inleiding van de minister was dat hij aangaf dat als deze bepaling van kracht wordt, dus als we met zijn allen beslissen dat we dit gaan doen, dit gevolgen kan hebben voor nieuwe wetgeving. Hoe verhoudt zich de discussie waarin de Kamer de staatssecretaris de opdracht heeft gegeven om te bekijken hoe de rechtsbescherming verder versterkt kan worden met het feit dat wij dit wetsvoorstel behandelen waarin bepaalde uitgangspunten voor een eerlijk proces worden neergelegd?

**Minister Plasterk:**

Laat ik heel precies zijn. Strikt genomen is deze grondwetswijziging natuurlijk nog niet aangenomen. Die moet nog in tweede lezing een tweederdemeerderheid halen voordat zij in het Staatsblad verschijnt, dus nu geldt op zichzelf die grondwetswijziging nog niet. Ik heb al gezegd dat deze grondwetswijziging niet beoogt een materieel verschil aan te brengen in het recht op een eerlijk proces. Daarmee mag de Kamer ervan uitgaan dat mijn collega in het kabinet bij dit wetsvoorstel niet beoogt om het recht op een eerlijk proces te ondergraven. Laten we even meegaan in de gedachte. Als het nu al in de Grondwet zou staan, zou dat met zich kunnen meebrengen dat bij de beoordeling van een wetsvoorstel de Kamers, beide Kamers, zich beraden op de vraag of een wetsvoorstel tot strijdigheid met het recht op een eerlijk proces leidt. Ik denk dat de Kamers dat ook zullen moeten doen. De vervolgvraag is of dat hier dan wordt geschonden. Daar wil ik nu buiten blijven. Daar wordt vanuit vak-K door de staatssecretaris over gesproken bij de behandeling van het wetsvoorstel.

**Mevrouw Bruins Slot (CDA):**

De minister geeft dus eigenlijk aan dat de staatssecretaris hiervoor de afweging volledig had moeten maken en dat hij die niet anders zou maken op het moment dat straks dit wetsvoorstel wordt aangenomen? Dat moet nog gebeuren in tweede lezing. Daar heeft de minister gelijk in.

**Minister Plasterk:**

Ik teken daarbij aan dat in de formulering "had moeten doen" de suggestie zit dat hij dat niet gedaan zou hebben. Die neem ik niet over. Ik ga ervan uit dat de staatssecretaris dat heeft gedaan. Vanuit het kabinet zijn bij mijn weten geen voorstellen naar de Kamer gegaan die het recht op een eerlijk proces willen aantasten.

**Mevrouw Bruins Slot (CDA):**

Dat is een terechte constatering van de minister. De discussie in de Kamer ging inderdaad over de vraag of er wel of niet voldoende rechtsbescherming is.

**De voorzitter:**

Gaat u verder, minister.

**Minister Plasterk:**

Mevrouw Van Engelshoven vroeg enigszins retorisch wat de waarde is van het vastleggen van het recht op een eerlijk proces wanneer er geen sprake is van een grondwettelijke toetsing, dus wanneer niemand in staat is om zich tot de rechter te wenden en zich direct op de Grondwet te beroepen. Zoals bekend, wordt dat uitgesloten door artikel 120 van de Grondwet. Ook mevrouw Ozütok vroeg daarnaar. Ik begin met hierover te zeggen dat ik er vast van overtuigd ben dat onze Grondwet, zoals we die kennen, ook al die jaren en eeuwen waarde heeft gehad zonder dat er sprake was van een onafhankelijke constitutionele toets. Ik mag verder toch hopen dat dit de overtuiging van de hele Kamer is. Die waarde is er dus ook als men zich niet tot een constitutioneel hof kan wenden en daar kan zeggen: ik wil dat dit besluit of deze maatregel wordt teruggedraaid. Dat kan

bijvoorbeeld in de Verenigde Staten wel. De waarde van de Grondwet kan hiervan dus niet afhankelijk zijn.

De regering is geen voorstander van het schrappen van artikel 120 in de Grondwet. Er is weleens een initiatiefwetsvoorstel geweest dat in eerste lezing in meerderheid in de Tweede Kamer en de Eerste Kamer is aangenomen. Dat was een initiatiefwetsvoorstel van mevrouw Halsema. We hebben daar onlangs ook nog over gesproken. Ik heb er toen al wel op gewezen dat het wetsvoorstel niet vervolgens door de nieuwe Tweede Kamer is behandeld conform artikel 137 van de Grondwet. Ik heb er toen ook op gewezen dat er weliswaar een lezing is van de Raad van State dat "de nieuwe samengekomen Kamer" niet al te letterlijk hoeft te worden genomen. Het mag dus wellicht ook de Kamer in de samenstelling daarna zijn als zij zeer snel wisselt doordat er snel opeenvolgend verkiezingen worden gehouden. Maar dit mag er nooit toe leiden dat het voorstel blijft liggen totdat er eens een keer toevallig wel een tweederdemeerderheid van de Kamer voor het wetsvoorstel zou ontstaan. Nu wil het geval dat juist bij dit voorstel dat wel de situatie was. Dat is destijds ook door de toenmalige woordvoerder van GroenLinks, de heer Grashoff, betoogd. Ik zal dat nu niet meer nader bespreken, maar ik heb al eerder geconstateerd dat daarmee deze grondwetswijziging feitelijk niet meer aan de procedurele eisen van artikel 137 voldoet. Ik ben er nadien door ik meen de heer Van der Staaij op gewezen dat het voorstel nog steeds wel op de Kameragenda staat. Ik zou daarom beleefd de suggestie willen meegeven om op enig moment ook de conclusie te trekken dat die grondwetswijziging te lang ligt om nu nog actueel te zijn. Mocht het voorstel ooit weer in behandeling worden genomen, dan zal de positie van het kabinet zijn dat het ongrondwettelijk zou zijn om het voorstel alsnog vast te stellen in tweede lezing. Dat is toen ook niet vanuit de Kamer weersproken. Ik geef dat bij deze gelegenheid, nu hiernaar gevraagd wordt, dus toch even mee. Maar ik zeg nogmaals: ik denk dus dat het in de Grondwet vastleggen van het recht op een eerlijk proces van waarde is, ook zonder dat er een constitutionele toets plaatsvindt. Die waarde ligt mede in het feit dat de gewone wetgever zich bij het vaststellen van wetten natuurlijk voortdurend moet afvragen: is dit conform hetgeen er staat in de Grondwet, inclusief het nieuwe artikel 17? Mevrouw Bruins Slot verwees daar al naar.

Mevrouw Van Engelshoven vroeg of er nog een kabinetsreactie komt op het advies over bestuurlijke sancties. In de afgelopen jaren zijn er enkele ontwikkelingen geweest op het terrein van bestuurlijke sancties. Het kabinet bereidt momenteel een reactie voor op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over de rechtswaarborgen en de rechtsbescherming bij het opleggen van bestuurlijke boetes, in de vorm van een nader rapport dat in de loop van het jaar naar de Kamer zal worden gezonden. Wij gaan er toch nog van uit dat dat waarschijnlijk door een nieuw kabinet zal gebeuren, maar je weet het nooit.

Er is gevraagd naar de verhouding tot artikel 121 van de Grondwet, waarin dus het recht op openbaarheid van de rechtspraak wordt geregeld. In artikel 121 wordt geregeld dat terechtzittingen in het openbaar plaatsvinden en de vonnissen in het openbaar gemotiveerd worden, wettelijke uitzonderingen daargelaten. De uitspraak geschiedt zonder uitzondering in het openbaar. Dat geldt voor gerechten die tot de rechterlijke macht behoren: de rechtbanken, de hoven en de Hoge Raad. Voor andere bestuursrechtelijke colleges



is in aanvulling hierop in de wet voorzien in openbare behandeling. Dat is dus op grond van de wet, niet op grond van de Grondwet.

Waarom willen we het recht op effectieve rechtsbescherming niet opnemen in artikel 17 van de Grondwet, vraagt mevrouw Van Engelshoven. Daarvoor verwijs ik naar wat ik in het algemene deel heb gezegd, namelijk dat dat besloten zit in de algemene term "het recht op een eerlijk proces". Daarin zit bijvoorbeeld het recht op wederhoor besloten, maar ook het recht op effectieve rechtsbescherming. In de internationale literatuur spreken we in dit verband van effectieve remedy. Dat betekent dus dat die rechtsbescherming er ook daadwerkelijk moet zijn, en niet slechts in theorie.

Ik ga door naar de vragen van de heer Koopmans, waarop ik in het algemene deel al ben ingegaan. Ik wil daar toch nog iets aan toevoegen. Nee, het verandert niets aan de rechtspraktijk zoals die nu bestaat, het heeft geen materiële consequenties, in de zin dat als deze Grondwetwijziging in tweede lezing wordt aangenomen, er dan opeens iets anders moet gebeuren. Naar de overtuiging van de regering wordt er op dit moment in Nederland gehandeld conform datgene wat in het voorstel staat, namelijk het recht op een eerlijk proces. Maar dat betekent wel dat ook in de toekomst de gewone wetgever daaraan gehouden zal zijn. Wil men daarvan afwijken, dan zal men eerst het recht op een eerlijk proces moeten deconstitutionaliseren. Ik zou willen wegblijven van een doelredenering. Want als we met zijn allen vinden dat het recht op een eerlijk proces in de Grondwet moet worden vastgelegd, zelfs als dat ertoe zou leiden dat er wel iets in de praktijk moet veranderen, dan betekent dat nog niet automatisch dat je dat niet in de Grondwet vastlegt. Dat zou je dan immers ook kunnen doen. Maar nogmaals, we kunnen op dit moment wegblijven van dat debat, omdat er geen aanleiding voor is om dat wel te voeren.

De heer Bisschop wees erop dat de tafelen van Mozes al 3.000 jaar oud zijn. De hele gedachte dat de fundamentele rechten worden vastgelegd, gaat terug op de Bijbel. Ik herinner mij die passages heel goed, en ik ben dat ook met hem eens. Het wijzigen van teksten in de tafelen van Mozes was nog ingewikkelder dan de procedure die in artikel 137 staat, want dat ging er helemaal van uit dat het voor eeuwig gebeiteld stond. Dat is toch ook een beetje de strekking van het artikel dat beschrijft hoe de Nederlandse Grondwet moet worden gewijzigd: dat kun je niet op een achternamiddag doen. Als de Kamer dit voorstel vandaag Kamerbreed steunt — daar lijkt het op — dan moet het voorstel nog door de Eerste Kamer worden aangenomen. Pas nadat een nieuwe Tweede Kamer is gekozen, moet het voorstel hier en aan de overkant een tweederdemeerderheid halen. Dan pas zou het voorstel in het Staatsblad kunnen verschijnen.

Ik wil bevestigen dat er geen afwijking mogelijk is, anders dan de procedurele voorschriften die de heer Bisschop noemde. Die moeten in feite een wettelijke grondslag hebben. Ik ben in mijn inleiding ingegaan op de uitleg van de regering waarom er hier toch, alles afwegende, sprake is van de noodzaak om dit ook in de wet vast te leggen. Ik geef toe dat dat een nieuw inzicht is, dat zo af en toe kan ontstaan. Wat voegt dit toe aan internationale verdragen? In mijn inleiding heb ik verwezen naar de diverse terreinen die niet voortvloeien uit artikel 6 EVRM, maar die wel al in een gewone wet waren geregeld.

Mevrouw Özütok vroeg mij, te reflecteren op het kabinetsbeleid tot nu toe. Wel, daarvoor geldt de eenheid van het kabinetsbeleid. Het zal haar daarom niet verbazen dat ik, waar ik hier bepleit dat het recht op een eerlijk proces in de Grondwet wordt opgenomen, ervan uitga dat mijn collega's namens het hele kabinet in de afgelopen periode niets hebben gedaan om dat recht op een eerlijk proces aan te tasten of te ondermijnen. Dat is in lijn met mijn antwoord aan de fractie van de VVD: er ontstaat geen materieel verschil door het aannemen hiervan. Over artikel 120 heb ik zojuist al gesproken.

De heer Van Nispen dank ik voor zijn steun voor het voorstel zoals het op tafel ligt. Ook hij verwees naar artikel 120. Nogmaals, we kunnen van mening verschillen over de opvatting of er een constitutionele toets moet komen, maar ik mag toch hopen dat in deze Kamer breed wordt gedeeld dat ook zonder die toets het waardevol is om dit recht op een eerlijk proces in de Grondwet vast te leggen, en dat de Grondwet ook waardevol is zonder die toets. Dat is ze al lange tijd geweest. Mevrouw Van Engelshoven vroeg nog waarom het zolang duurt. Het gaat om een klein zinnetje, maar er wordt altijd zeer aan gehecht — het gaat tenslotte om de Grondwet — dat het zeer precies gebeurt. Ze vroeg mij de bevestiging dat de Grondwet voor de gewone wet gaat. Dat is absoluut het geval, dat wil ik bevestigen.

Daarmee heb ik, meen ik, alle vragen beantwoord.

**De heer Bisschop (SGP):**

In het slot van mijn betoog heb ik een verbinding gelegd met het voorstel om het recht op leven in de Grondwet te verankeren en daarbij heb ik ook een parallelle in argumentatie aangeduid. In het ene geval is er wel voor gekozen om met een voorstel te komen, maar in het geval van recht op leven niet. Het kan zijn dat de beantwoording mij ontgaat is, maar dat heeft dan met mijn senioriteit te maken, zal ik maar zeggen.

**Minister Plasterk:**

Nee, maar misschien wel met de mijne. Ik heb het al wel in de kabinetsreactie geschreven, er was binnen de staatscommissie geen consensus over het recht op leven. Het recht op leven is ook niet iets ten aanzien waarvan de Eerste Kamer in de volle breedte de regering heeft verzocht om zich daar nog eens op te beraden. Procedureel heb ik dan ook geen aanleiding gezien om te komen tot een heroverweging van de positie op dit punt. Het is ook niet het voorstel dat hier ter tafel ligt. Bij gelegenheid wil ik daarover nog eens graag van gedachten wisselen, maar het is echt een heel andere kwestie. Ik beperk me nu dus even tot het procedurele antwoord.

**De voorzitter:**

Dank u wel. Is er behoefte aan een tweede termijn? Ik geef het woord aan mevrouw Bruins Slot namens het CDA.

□

**Mevrouw Bruins Slot (CDA):**

Voorzitter. Ik wil de minister bedanken voor zijn heldere beantwoording op diverse punten. Hij heeft duidelijkheid gegeven over de reikwijdte van de bepaling en over het feit

dat er geen materiële wijziging beoogd is. Het gaat hier om een Kamerbreed aangenomen motie van mevrouw Lokin-Sassen van het CDA. Zij heeft dit voorstel in de Eerste Kamer gedaan. We danken de regering voor het feit dat zij dit voorstel zorgvuldig heeft uitgewerkt. Het CDA stemt graag voor.

**De voorzitter:**

Dank u wel. Wenst de heer Koopmans een tweede termijn? Dat is niet het geval, zie ik. Dan ga ik naar de heer Bisschop.

□

**De heer Bisschop (SGP):**

Voorzitter. Al was het maar om de minister te bedanken voor de beantwoording van de vragen. Het is altijd een genoegen om dat aan te horen. Ik snap de procedurele afweging op het laatste punt dat ik per interruptie eventjes aankaarte. Ik vind het wel jammer dat die keuze is gemaakt, want het gaat wel over een buitengewoon fundamenteel recht. Als we allerlei andere, soms wat afgeleide rechten in de Grondwet verankeren als zijnde grondrechten, dan zou ook dit zeker een plaats daarin hebben. Ik verheug me in ieder geval op het moment waarop we hierover wat kunnen doorpraten, al dan niet in functie, zal ik maar zeggen.

Dank voor de gelegenheid om het woord te mogen voeren.

**De voorzitter:**

Dank u wel. Ik kijk of de minister een korte reactie kan geven.

□

**Minister Plasterk:**

Voorzitter. Dank voor de steun. Eigenlijk het enige concrete voorstel dat is gedaan, is dat ik bij een andere gelegenheid nog eens met de heer Bisschop over het recht op leven doorpraat. Daar houd ik hem aan, dat is afgesproken.

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

**De voorzitter:**

Dank u wel. Over het ingediende wetsvoorstel zullen we volgende week dinsdag stemmen.