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**:
Aan de orde is de behandeling van het wetsvoorstel 34517, 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. Ik heet de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van harte welkom in de Eerste Kamer.

De beraadslaging wordt geopend.

De **voorzitter**:
Ik geef het woord aan de heer Engels.

De heer **Engels** (D66):
Dank u wel, mevrouw de voorzitter. And now for something completely different, bedacht ik ter plaatse.

Mevrouw de voorzitter. De fractie van D66 is verheugd dat wij vandaag in eerste lezing een voorstel behandelen dat onze Grondwet op een belangrijk punt bij de tijd brengt. Bij meerdere gelegenheden heb ik in deze Kamer namens mijn fractie betoogd dat onze Grondwet in meer opzichten toe is aan een algehele modernisering, maar in afwachting daarvan is elke partiële verbetering welkom. Wat hier verder van zij, wij vinden het een goede zaak dat de regering de aan dit voorstel ten grondslag liggende wens van de Eerste Kamer, die haar bestaansrecht onder meer ontleent aan de zorg voor de constitutionaliteit van het overheidshandelen, heeft willen honoreren. Het recht op een eerlijk proces is in een democratische rechtsstaat een onomstreden principe, zowel verankerd in onze Grondwet, die de onafhankelijkheid van de rechter waarborgt, als neergelegd in de in onze rechtsorde rechtstreeks werkende verdragsrechtelijke bepalingen in het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, het Internationaal Verdrag voor burgerlijke en politieke rechten en het EU-grondrechtenhandvest.

Het voorgestelde grondwetsartikel heeft volgens de regering in de eerste plaats een belangrijke symbolische functie. Met het opnemen van het recht op een eerlijk proces laat de grondwetgever blijken dat de waarborging daarvan van groot belang is. Dat zou een bijdrage kunnen leveren aan een versterking van het vertrouwen van burgers in de Nederlandse rechtsstaat en rechtspraak. Mijn fractie onderkent de in beginsel grote betekenis die de Grondwet in het algemeen en de voorgestelde bepaling in het bijzonder hebben dan wel behoren te hebben voor het maatschappelijke vertrouwen in de inrichting en werking van onze staatsinstellingen. Toch zouden wij van de regering graag een nadere toelichting krijgen waarom de voorgestelde bepaling nu precies deze veronderstelde en op zichzelf relevante betekenis heeft.

Voor de formulering van de voorgestelde bepaling heeft de regering aansluiting gezocht bij het zo veelgeprezen sobere karakter van de Grondwet. Daarnaast wil de regering aansluiten bij de bestaande wetgevingspraktijk en de ontwikkelingen in de rechtspraak, waar met name artikel 6 EVRM een belangrijke rol speelt. Voor de behandeling van dit wetsvoorstel is het met het oog op die toepassingspraktijk relevant een beeld te hebben van wat er wordt bedoeld met het recht op een eerlijk proces. Volgens de wettekst kunnen daaronder de volgende elementen worden begrepen: het recht op toegang tot de rechter, het recht op behandeling van een zaak binnen een redelijke termijn en het recht op een onafhankelijke en onpartijdige rechter. Niet opgenomen zijn elementen als bijvoorbeeld het recht op een gelijkwaardige procespositie en het recht op gelijkwaardige procesmiddelen. Hetzelfde geldt voor de kwaliteit van de rechtsbijstand. Het nadeel van deze keuze is dat uit de wettekst niet volledig kan worden opgemaakt welke waarborgen voor een eerlijk proces nu precies relevant zijn. Een andere optie zou dan ook zijn geweest om de elementen van het recht op een eerlijk proces integraal, dat wil zeggen met een zo compleet mogelijke omschrijving in de Grondwet vast te leggen, maar daartegen kan weer worden ingebracht dat deze waarborgen al besloten liggen in de algemene formulering van dit recht.

Mijn fractie kan zich voorstellen dat het lastig is op dit punt een afweging te maken. Het is ons opgevallen dat ook de Staatscommissie Grondwet in deze kwestie niet tot een eensluidend oordeel heeft kunnen komen. Het is in dat licht begrijpelijk dat de regering zich niet aan een integrale grondwettelijke omschrijving van het recht op een eerlijk proces heeft willen wagen. Die keuze biedt in de ogen van de regering vervolgens de wetgever en de rechter de ruimte voor een nadere invulling van de term "eerlijk proces".

In de schriftelijke voorbereiding heeft de regering naar aanleiding van een op dit punt gestelde vraag van mijn fractie, aangegeven dat nieuwe of gewijzigde wetgeving op het terrein van het procesrecht aan de voorgestelde grondwetsbepaling zal moeten voldoen. Daarnaast heeft de regering in de richting van mijn fractie aangegeven dat een meer in abstracte termen geformuleerde bepaling meer interpretatieruimte biedt voor de rechter. De consequentie van de keuze van de regering voor een open formulering is dat voor een nadere uitleg van het begrip "eerlijk proces" moet worden aangesloten bij de interpretatie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg inzake artikel 6 EVRM en van het Europese Hof van Justitie in Luxemburg inzake artikel 47 grondrechtenhandvest. Graag vraag ik de regering om nog eens te reflecteren op de vraag of de gekozen open formulering van het artikel de wetgever en de rechter voldoende context biedt om in voorkomende gevallen tot een eenduidige en adequate, dat wil zeggen bij de in het algemeen geformuleerde recht besloten liggende waarborgen aansluitende invulling van het begrip "eerlijk proces" te komen.

Voorzitter. Dit voorstel heeft naar de mening van de regering niet alleen een symbolische betekenis, maar ook een inhoudelijke meerwaarde. De voorgestelde bepaling legt voor alle mogelijke geschillen een minimumbeschermingsniveau vast van het recht op een eerlijk proces. Dit voorschrift biedt daarmee in beginsel meer bescherming dan het in artikel 6 EVRM gewaarborgde recht op toegang tot de rechter, zo lijkt het. Dit Europese grondrecht is immers beperkt tot geschillen over de vaststelling van burgerlijke

rechten en verplichtingen en zaken betreffende een ingestelde strafvervolging. Geschillen over bijvoorbeeld de toepassing van het vreemdelingenrecht, het belastingrecht, het ambtenarenrecht of politieke rechten vallen daar niet onder, zoals ook de Raad van State heeft aangegeven. Artikel 47 van het EU-handvest kent deze beperking overigens niet, maar dit voorschrift is weer alleen relevant bij de tenuitvoerlegging van EU-recht. Het geldt immers alleen voor de toepassing van EU-recht door de Europese instellingen en voor situaties waarin lidstaten handelen binnen het toepassingsgebied van het unierecht. De grondrechten in het handvest beschermen met andere woorden alleen tegen de uitvoering van het EU-recht die een zekere mate van verband houdt met de nationale uitwerking daarvan. Er moet daarbij sprake zijn van een daadwerkelijke schending van de door het unierecht gewaarborgde rechten en vrijheden.

In de praktijk zal nu moeten blijken of de voorgestelde grondwettelijke verankering van het recht op een eerlijk proces vanwege het beoogde ruimere toepassingsbereik een staatsrechtelijke meerwaarde heeft en tot meer rechtsbescherming zal leiden. Dit zal mede afhankelijk zijn van de vraag of deze bepaling de wetgever en de rechter daadwerkelijk aanzet tot actieve rechtsvorming, zoals de regering veronderstelt. Graag hoor ik van de regering nog eens welke verwachtingen wij als grondwetgevend orgaan op dit punt mogen hebben.

De regering heeft ervoor gekozen het recht op een eerlijk proces en op een onafhankelijke en onpartijdige rechter te formuleren als een subjectief recht of subjectief grondrecht dat de burger een bepaalde aanspraak geeft ten opzichte van de rechter en de wetgever. Het nieuwe artikel is om die reden geplaatst in hoofdstuk 1 van de Grondwet. De regering hangt deze keus op aan het gekozen doel van het voorstel: het vestigen van een grondrecht voor burgers dat tegen de rechter kan worden ingeroepen. Dit sluit bovendien aan bij de plaatsing van dit grondrecht in internationale verdragen. Ook mijn fractie vindt het belangrijk dat met dit voorstel een grondwettelijke grondslag wordt geschapen voor de juridische praktijk, waar het toepassingsgebied van artikel 6 EVRM en andere toepasselijke verdragsrechtelijke bepalingen tekortschiet. Dat biedt een relevante mogelijkheid voor de wetgever en de rechter om de in de voorgestelde grondwettekst opgenomen inhoudelijke waarborgen indien noodzakelijk of gewenst nader uit te werken of aan te vullen.

Toch rijst de vraag of plaatsing in hoofdstuk 6 van de Grondwet over de rechtspraak niet meer voor de hand liggend zou zijn geweest. Een grondwettelijke opdracht aan de rechter en ook aan de wetgever om een eerlijk proces te waarborgen zou in de ogen van mijn fractie inhoudelijk goed passen bij bijvoorbeeld de bepalingen over de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht als bedoeld in de artikelen 117 en 118 van de Grondwet. Daar komt bij dat het karakter van het recht op een eerlijk proces in een bepaald opzicht verschilt van dat van de reguliere klassieke grondrechten. Onze klassieke mensenrechten zijn individuele rechten die burgers beschermen tegen een statelijke inbreuk op hun fundamentele rechten en vrijheden. In die zin vormen deze grondrechten, naast het beginsel van de machtenscheiding, het fundament van de rechtsstaat. Het recht op een eerlijk proces heeft ook kenmerken die passen binnen het principe van de machtenscheiding, met name in aansluiting op de eis van onafhankelijke rechtspraak als bedoeld in hoofdstuk 6 van de Grondwet. Mijn fractie is benieuwd of deze oplossing is overwogen en zo ja, waarom daarvoor niet is gekozen.

Voorzitter. Kennelijk heeft de regering ook voor inpassing in hoofdstuk 1 gekozen om een wijziging van de inrichting van de rechterlijke organisatie zoals neergelegd in hoofdstuk 6 te voorkomen. Dat is een nogal defensief argument. Hoofdstuk 6 is immers niet in alle opzichten een toonbeeld van constitutionele helderheid en actualiteit, bijvoorbeeld als het gaat om de betekenis van het begrip "rechterlijke macht". Ook de inrichting van ons stelsel van rechtsbescherming is nog steeds tamelijk gedifferentieerd en daardoor complex. Graag hoor ik van de regering hoe zij tegen deze observatie van mijn fractie aankijkt.

Voorzitter, ik sluit af. De fractie van D66 staat positief tegenover dit voorstel en kijkt uit naar de reactie van de minister op de gemaakte opmerkingen.

De **voorzitter**:
Dank u wel, meneer Engels. Ik geef het woord aan de heer Schalk.

De heer **Schalk** (SGP):
Dank u wel, mevrouw de voorzitter. Er zijn diverse aanduidingen van deze Kamer. Zo wordt dit wel de kamer van reflectie genoemd, maar ook wel de hoeder van de Grondwet. Welnu, als we vandaag iets aan die Grondwet willen veranderen dan is reflectie nodig. Immers, het is van belang om niet zomaar te morrelen aan de Grondwet. Er iets uithalen zou alleen moeten gebeuren als dat weloverwogen is en als duidelijk is wat de gevolgen zijn. Iets erin stoppen moet zorgvuldig en alleen als het echt nodig is. Althans, dat is de visie van de fractie van de SGP. Natuurlijk is het juist in deze kamer van reflectie nuttig om daarover na te denken en te spreken. Daarom de vraag wat de visie is van de minister van Binnenlandse Zaken op dit punt. Graag een reflectie van de minister.

Vandaag spreken we over het toevoegen aan de Grondwet van het recht op een eerlijk proces. Eigenlijk vreemd dat dit niet is opgenomen in de Grondwet, want het gaat hier om het verankeren van een concreet recht. Recht moet uitgevoerd worden, het recht moet zijn beloop hebben. Dat is een actieve manier van omgaan met recht en gerechtigheid. Dat doet mij denken aan die mooie Bijbelse uitdrukking: recht en gerechtigheid doen. Zoals u weet is de Bijbel — ik citeer — "door last van de hoog-mogende heren Staten-Generaal der Verenigde Nederlanden (...) uit de oorspronkelijke talen in onze Nederlandse taal getrouwelijk overgezet." Welnu, daar zijn kanttekeningen bijgevoegd, een soort uitleg bij die teksten. En wat blijkt nu? Bij "recht en gerechtigheid doen" staat genoteerd, ik citeer opnieuw: "Een manier van spreken dikwijls in de Heilige Schrift gebruikt, betekenende al wat goed en recht is, begrepen in de eerste en tweede tafel der wet — de tien geboden — tot het private of publieke leven behorende." Mooi. Privaat en publiek. Daar gaat onze Grondwet ook over.

Een eerlijk proces is een essentieel element in onze rechtsstaat en daarom verdient de waarborging van een eerlijk proces ook een plaats in onze Grondwet. Zeker, een dergelijk recht is al opgenomen in het EVRM, maar bij een zo

duidelijk recht is het toch vreemd om te moeten verwijzen naar internationale verdragen. Het recht op een eerlijk proces is ook wel te destilleren uit de Nederlandse wetgeving, maar gelet op de aard van dit grondrecht zou dit ook moeten worden vastgelegd in de Nederlandse Grondwet, temeer nu dit recht wordt verruimd ten opzichte van het EVRM en ook zal gaan gelden in zaken over de toelating en uitzetting van vreemdelingen, belastingzaken en ambtenarenzaken. Kortom, dit voegt een wezenlijk en concreet element toe aan de Grondwet.

Voorzitter. Eerlijk gezegd knipperde ik wel even met mijn ogen toen ik het wetsvoorstel in eerste instantie langs zag komen. Recht op een eerlijk proces is toch logisch, zeker in een rechtsstaat? Maar blijkbaar zien wij, beperkte mensen, af en toe nog zaken over het hoofd. Reden temeer om nog even na te denken of er nog meer nog meer essentiële punten gemist worden in de Grondwet. In dat kader heb ik nog wel een vraag aan de minister. In het EVRM is niet alleen het recht op een eerlijk proces geborgd, maar ook het recht op leven. Dat is ook verankerd in het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Is de minister het met mij eens dat het te overwegen valt om ook het recht op leven, naar analogie van het recht op een eerlijk proces, in de Grondwet op te nemen? Is de minister bereid hier stappen in te ondernemen?

Mevrouw de voorzitter, ik zie uit naar de reactie van de minister. Dank u wel.

De **voorzitter**:
Dank u wel, meneer Schalk. Ik geef het woord aan mevrouw Duthler.

Mevrouw **Duthler** (VVD):
Dank u wel, mevrouw de voorzitter. Dit wetsvoorstel vloeit voort uit een eerder in dit huis met algemene stemmen aangenomen motie-Lokin-Sassen van 7 februari 2012. Ik feliciteer mevrouw Lokin-Sassen dan ook van harte met het feit dat het wetsvoorstel in eerste lezing door de Tweede Kamer is aangenomen en nu voor plenaire behandeling voorligt.

"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." Zo luidt de voorgestelde bepaling die aan het huidige artikel 17 van de Grondwet zal worden toegevoegd. Laat ik vooropstellen dat mijn fractie sympathiek tegenover het wetsvoorstel staat. Zij heeft de motie destijds ook medeondertekend. Nu het recht op een eerlijk proces zo'n fundamentele pijler is van onze democratische rechtsstaat, is het vreemd dat de voorgestelde bepaling nog niet eerder in de Grondwet was opgenomen. Desondanks heeft mijn fractie vragen over nut en noodzaak en de concrete uitwerking van de motie in het onderhavige wetsvoorstel en wenst zij enkele kanttekeningen te plaatsen bij de mogelijke effecten van het wetsvoorstel.

Allereerst nut en noodzaak. Het recht op een eerlijk proces is in internationale verdragen neergelegd, waarvan artikel 6 van het EVRM een van de belangrijkste is. Daarnaast wordt het recht op een eerlijk proces breed erkend in de jurisprudentie. De vraag kan daarom worden gesteld of het nu nodig is om dit recht ook nog eens in onze Grondwet op te nemen. Mevrouw Lokin-Sassen plaatste de overwegingen van haar motie in de context van de opkomst van bestuurlijke boetes, de afdoening door het OM van bepaalde overtredingen, de toen nog op handen zijnde reorganisatie van de gerechtelijke kaart en de voorstellen tot kostendekkende griffierechten.

Laten we bij het laatste voorbeeld blijven. Wetten mogen nog altijd niet getoetst worden aan de Grondwet. Het initiatiefvoorstel-Halsema is immers nog altijd niet voor tweede lezing aangeboden en de vraag is of dat überhaupt nog gaat gebeuren. Welk effect mag dan worden verwacht van de voorgestelde grondwetsbepaling als bijvoorbeeld een wet tot kostendekkende griffierechten niet aan de Grondwet mag worden getoetst door rechters? Voor de duidelijkheid: mijn fractie zou daar ook niet voor zijn. Zij heeft in eerste lezing ook tegen het wetsvoorstel-Halsema gestemd. Wat is het nut van het voorliggende wetsvoorstel als de in formele wetgeving vastgelegde hoogte van griffierechten niet aan de Grondwet mag worden getoetst? Of gaat de regering ervan uit dat de afschaffing van het constitutionele toetsingsverbod er toch wel een keer gaat komen? Graag een reactie van de regering.

Voorzitter. Het recht op een eerlijk proces houdt behalve het beginsel van hoor en wederhoor ook het recht op toegang tot de rechter in, een redelijke termijn van berechting en ondersteuning in de rechtsgang van verdachten. Vorige week hebben wij over deze onderwerpen van gedachten gewisseld in tijdens een deskundigenbijeenkomst ter voorbereiding van het debat over de staat van de rechtsstaat en ook eerder zijn over deze onderwerpen in dit huis diverse debatten gevoerd.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of rechtszoekenden voortaan een beroep kunnen doen op de voorgestelde bepaling als zij bijvoorbeeld van mening zijn dat de rechtsgang te lang duurt, de griffierechten te hoog zijn of een toevoegingsadvocaat te laag betaald wordt. We hebben pas nog de tegen de tarieven van gesubsidieerde rechtsbijstandsadvocaten protesterende zwarte toga's op het plein gezien. Ik wijs op de diverse artikelen en studies waaruit de traagheid van civiele procedures blijkt. Een gemiddelde doorlooptijd van een jaar van een gewone dagvaardingsprocedure is geen uitzondering. Een van de deskundigen wees daarop tijdens de genoemde voorbereidingsbijeenkomst. Zij vroeg zich terecht af of er dan nog wel sprake was van toegang tot het recht, van een eerlijk proces. Graag een reactie van de minister. Welke verwachtingen heeft zij? Welke mogelijkheden biedt het voorgestelde artikel aan rechtszoekenden, die bijvoorbeeld vinden dat de griffierechten te hoog zijn en daardoor een drempel vormen om hun recht via de overheidsrechter te halen of die vinden dat hun advocaten, die op toevoegingsbasis werken, te weinig betaald krijgen om nog voor een goede rechtspleging in te kunnen staan en er dus een eerlijk proces kan plaatsvinden?

Een andere groep rechtszoekenden vormen de rechtszoekenden die in de zogenoemde middengroep vallen. Zij hebben geen recht op gesubsidieerde rechtsbijstand, maar de hoogte van de griffierechten en andere proceskosten doen hen afzien van een gang naar de rechter. Deze groep rechtszoekenden laat over het algemeen weinig van zich horen maar vormt wel een stille protestgroep. Zij voelen

de afstand tot de democratische rechtsstaat steeds groter worden en er komt mogelijk een keer een moment dat ook deze groep het voorgestelde artikel aangrijpt om zijn recht te halen. Wat kan deze groep aan het voorgestelde artikel 17 van de Grondwet hebben? Graag een reactie van de regering op ook deze vraag.

Mevrouw de voorzitter, ik rond af. Al met al is mijn fractie er nog niet helemaal over uit hoe dit voorstel te waarderen. Mijn fractie is uiteraard zeer voor een eerlijk proces en zij heeft er in beginsel niets op tegen om dat recht in de Grondwet op te nemen. In beginsel, omdat zij nog niet een precies beeld heeft van de uitwerking ervan. Zij ziet met belangstelling uit naar de reactie van de regering.

De **voorzitter**:
Dank u wel, mevrouw Duthler. Ik geef het woord aan de heer Lintmeijer.

De heer **Lintmeijer** (GroenLinks):
Dank u wel, mevrouw de voorzitter. Op de eerste plaats wil ook ik mevrouw Lokin graag feliciteren met het feit dat haar motie ertoe heeft geleid dat we vandaag een voorgenomen wijziging van de Grondwet behandelen. Lang niet alle moties die deze Kamer indient bereiken dat resultaat!

Naar aanleiding van het advies van de staatscommissie, de behandeling in de Eerste Kamer en de motie onderkende ook het vorige kabinet dat bestaande individuele rechtsbescherming in diverse grondwetsartikelen en in onder meer artikel 6 van het EVRM wel is opgenomen, maar dat die bescherming geen overall werking heeft en daardoor beperkingen kent in haar reikwijdte. Mijn fractie is blij dat deze vaststelling heeft geleid tot het onderhavige wetsvoorstel, dat lacunes in de waarborgen van individuele burgers en rechtsorganen opheft door expliciete opneming in Hoofdstuk 1 van de Grondwet van het recht op een eerlijk proces.

Mijn fractie wil wel aandacht vragen voor een drietal punten. Het recht op een eerlijk proces kan in de huidige situatie worden ingeroepen op grond van artikel 6 van het EVRM, artikel 47 van het Europees Handvest of artikel 14 van het IVBPR. Ik citeer: "Het verankeren van het recht op een eerlijk proces in de Grondwet en het garanderen van het daaraan inherente recht op toegang tot de rechter, kan daarnaast bijdragen aan het vertrouwen van de burger in de rechtsstaat en meer in het bijzonder in de rechtspraak." Dat schrijft het kabinet in de memorie van toelichting. Mijn fractie onderschrijft dat zeer, maar zou de minister nog eens precies uiteen kunnen zetten op welke terreinen en onderwerpen dit aanvullende grondwetsartikel in de praktijk meerwaarde heeft ten opzichte van het huidige toetsingskader? Wij zien die meerwaarde onder meer voor vreemdelingen- en belastingzaken, die tot dusverre alleen bescherming ontvangen via het Unierecht, maar wellicht kan de minister dit nog verder aanvullen.

Specifiek vraagt mijn fractie daarbij aandacht voor het volgende. In artikel 47 van het Europees Handvest is een bepaling over het recht op rechtsbijstand opgenomen, maar volgens de regering is daarvoor niet artikel 17 maar artikel 18 van de Grondwet de geëigende bepaling. Toch is het de vraag of met name de gefinancierde rechtsbijstand daar wel voldoende bescherming vindt. Het tweede lid van artikel 18, dat rechtsbijstand voor minder draagkrachtigen regelt, is immers bij uitstek een sociaal grondrecht omdat het zich enkel tot de overheid richt. Daarom ook toetste de regering haar plannen voor beperkingen van de rechtsbijstand niet aan artikel 18 maar wel aan artikel 6 van het EVRM. Mijn vraag is of na opnemen van het voorgestelde artikel de gefinancierde rechtshulp wel getoetst zou kunnen worden aan het nieuwe artikel 17 van de Grondwet en of dat dan leidt tot andere afwegingen. Ik hoor daarover graag een beschouwing van de minister.

Mijn tweede punt. De trend van de afgelopen jaren is dat wij ook hier in deze Kamer de nodige wetgeving in meerderheid hebben aangenomen waarbij de ruimte om bestuurlijke sancties op te leggen zonder tussenkomst van de rechter is toegenomen. In de hoorzitting over de staat van de rechtsstaat, waar net ook al even aan gerefereerd werd, signaleerde ook de Raad voor de rechtspraak dat de toegang tot de rechter de afgelopen jaren beperkter is geworden. Meer zaken worden afgedaan door de genoemde bestuurlijke maatregelen en door strafbeschikkingen via het OM. Verzekeraars en andere partijen leggen hun klanten steeds vaker op geschillen te beslechten bij de robotrechter of het zogeheten e-Court. Goedkoper en efficiënter is de claim, maar ook weinig transparant en zonder wettelijke procedurele waarborgen. Daarnaast zijn de afgelopen jaren griffierechten verhoogd, rechtbanken gesloten en rechtsbijstandssubsidies verlaagd. Het zijn alles bij elkaar uiteenlopende redenen waarom de toegang tot de onafhankelijke rechter niet gemakkelijker is geworden.

De grondwettelijke verankering van een algemeen recht op een eerlijk proces met een niet-beperkende reikwijdte kan daar in principe een goed tegenwicht tegen vormen, maar dan moeten recht op een eerlijk proces en toegang tot de rechter wel in elkaars verlengde blijven liggen. Mijn vraag is dan ook: gaat straks de praktijk ook veranderen en gaan we de in de ogen van mijn fractie ongewenste trend keren dat de praktische drempels om zaken bij de onafhankelijke rechter af te doen almaar hoger worden? We horen graag daarop een reactie van de minister. Anders gezegd, wat kan het kabinet doen om te zorgen dat de grondwetswijziging ook daadwerkelijk het effect heeft dat de bereikbaarheid en de toegankelijkheid van de rechterlijke macht daadwerkelijk worden verbeterd en dat deze wetswijziging niet alleen maar een mooie, symbolische betekenis heeft?

Dan ons derde punt. In de Tweede Kamer hebben de fracties van GroenLinks en D66, de laatste bij monde van mevrouw Van Engelshoven, gevraagd naar de betekenis van deze grondwetswijziging voor artikel 120. Dat artikel zegt: "De rechter treedt niet in de beoordeling van de grondwettigheid van wetten en verdragen." In de ogen van mijn fractie wringen het nieuwe artikel 17 en het bestaande artikel 120 enigszins met elkaar. Het recht op een eerlijk proces wordt toch beperkt in zijn werking indien dezelfde Grondwet daar verderop weer een fundamentele beperking in aanbrengt: enerzijds doordat burgers artikel 17 niet kunnen inroepen bij de rechter als zij menen dat een wet hiermee in strijd is, anderzijds omdat de grondwettelijke toetsing zelf ook een element van het recht op een eerlijk proces is. Ook het College voor de Rechten van de Mens en de Raad voor de rechtspraak hebben zich in de consultatie in die richting uitgelaten. Zou het met het eventueel aannemen van dit wetsvoorstel niet in de rede liggen dat het kabinet ook de discussie over het schrappen van artikel 120 oppakt? Daar-

mee zou het nieuwe grondwetsartikel aan geldingskracht winnen voor de rechtspraktijk en wordt het dus meer dan een geheugensteuntje voor de wetgever zelf.

Mijn fractie is, ook natuurlijk in het licht van het net al genoemde initiatiefwetsvoorstel-Van Tongeren, beter bekend onder de naam -Halsema overigens, benieuwd hoe het huidige kabinet daarnaar kijkt. De vorige minister bleef in zijn schriftelijke en mondelinge beantwoording in de Tweede Kamer erg terughoudend. Hoe kijkt deze minister daartegen aan? Deelt zij onze mening — ik kom tot mijn conclusie, voorzitter — en die van de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak dat alleen met constitutionele toetsing de Grondwet het kloppend hart van de rechtsstaat kan worden, zoals het geval is in de meeste andere landen? Zo nee, welke ambities heeft zij dan met de Grondwet?

De heer **Engels** (D66):
Ik volgde met belangstelling uiteraard alle punten, maar zeker dit laatste punt, over artikel 120 Grondwet. Toen kwam bij mij de vraag op: heeft u enig idee waarom de Tweede Kamerfractie van GroenLinks er tot dusver van af heeft gezien om het betreffende wetsvoorstel in tweede lezing te brengen?

De heer **Lintmeijer** (GroenLinks):
Zeker, enig idee wel, maar ik laat de verantwoordelijkheid daarvoor natuurlijk graag bij de Tweede Kamerfractie. Maar het is niet helemaal ondenkbaar dat je van het moment waarop je zo'n grondwetswijziging indient, in elk mag hopen dat de discussie en de uitkomst tot een zekere meerderheid gaan leiden. In dat verband vinden wij het ook interessant om te kijken of er nu een kabinet staat dat een dergelijke discussie zou steunen. Wellicht leidt dat in het parlementaire debat ook nog tot een meerwaarde.

De heer **Engels** (D66):
Heel kort nog even, voorzitter. Betekent dit, nu u zich zo nadrukkelijk tot de regering wendt, dat uw fractie eigenlijk ook denkt dat voortzetting van het initiatiefvoorstel niet zinnig meer is en mogelijk bovendien na een aantal verkiezingen en momenten die voorbij zijn gegaan staatsrechtelijk niet meer echt aan de orde is?

De heer **Lintmeijer** (GroenLinks):
Dat laatste is natuurlijk een punt van interpretatie. Ik ken de discussie of een dergelijk wetsvoorstel na eerste lezing een keertje verjaart. De wet is er niet helemaal duidelijk over of dat wel of niet zo is. Daar zijn interpretaties van. Laat ik het eerlijk zeggen: ik zou het behulpzaam vinden als ook een kabinet zegt dat deze grondwetswijziging die in aantocht is — potentieel in aantocht, want je weet nooit hoe het afloopt — ook een beter of ander licht werpt op de discussie over artikel 120.

Dank u wel.

De **voorzitter**:
Dank u wel, meneer Lintmeijer. Ik geef het woord aan de heer Sini.

☐

De heer **Sini** (PvdA):
Dank u wel, mevrouw de voorzitter. Ook ik feliciteer mevrouw Lokin-Sassen. Haar motie heeft het pad geëffend tot het wetsvoorstel dat we vandaag behandelen.

Het gaat om het wetsvoorstel Opnemen van een bepaling over het recht op een eerlijk proces in de Grondwet. De PvdA-fractie dankt de regering voor de beantwoording van onze schriftelijke vragen.

Mijn fractie stelt met genoegen vast dat de regering met het voorliggende wetsvoorstel uitvoering geeft aan de op 7 februari 2012 in deze Kamer aangenomen motie van collega Lokin-Sassen en anderen. Zij vervolgden met de motie de discussie rond de aanbeveling van de Staatscommissie Grondwet om het recht op een eerlijk proces in de Grondwet op te nemen. De Staatscommissie Grondwet geeft aan dat dit kan leiden tot aanvullende rechtsbescherming, indien dit recht zo wordt geformuleerd dat het een ruimer toepassingsbereik heeft dan artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. De regering geeft aan met de voorgestelde bepaling een meerwaarde te geven ten opzichte van de verdragsbepalingen die het recht op een eerlijk proces garanderen om zodoende een mogelijke lacune in de individuele rechtsbescherming op grondwettelijk niveau op te vullen. Het onderhavige voorstel heeft immers betrekking op alle rechtsgeschillen, dus anders dan artikel 6 EVRM ook op geschillen met betrekking tot de toelating en uitzetting van vreemdelingen, fiscale procedures en alle geschillen van ambtenaren. Het onderhavige wetsvoorstel is een aanvulling op de rechten en de praktijk die nu al voortvloeien uit internationale verdragen met rechtstreekse werking in de Nederlandse rechtsorde, in het bijzonder artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, maar ook artikel 47 van het EU-grondrechtenhandvest en artikel 14 van het VN-verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten.

De regering geeft in de memorie van toelichting aan dat dit voorstel ertoe strekt het recht op een eerlijk proces voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter binnen een redelijke termijn ook in onze Grondwet te verankeren, alsmede het daaraan inherente recht op toegang tot de rechter te waarborgen en aldus de individuele rechtsbescherming op grondwettelijk niveau te garanderen. De regering stelt terecht dat het recht op een eerlijk proces, mede omdat het een essentiële voorwaarde is voor de effectuering van andere grondrechten, een belangrijk onderdeel vormt van de democratische rechtsstaat en dat het verankeren van dat recht in de Grondwet kan bijdragen aan het vertrouwen van de burger in de rechtsstaat. De PvdA-fractie ondersteunt het voornemen om het recht op een eerlijk proces in de Grondwet te verankeren.

In het regeerakkoord Vertrouwen in de toekomst kondigt de regering aan meer te willen gaan experimenteren met buurtrechters en andere vormen van alternatieve geschillenbeslechting, waaronder mediation en een effectiever gebruik van het Juridisch Loket. Mijn fractie vraagt de minister in hoeverre de kwaliteitscriteria van dit wetsvoorstel voor een open en eerlijk proces voor de burger ook gelden voor de gang naar de buurtrechter en de andere genoemde vormen van alternatieve geschillenbeslechting. Strekt de reikwijdte van het nieuwe grondrecht zich uit tot

de buurtrechter of gaat het toch uitsluitend om rechtspraak in de klassieke zin?

Voorzitter. Naast de Staatscommissie Grondwet is in verschillende adviezen gewezen op de samenhang tussen het recht op een eerlijk proces en het recht op toegang tot de rechter. Zo wijst het College voor de Rechten van de Mens op de noodzaak om de toegang tot het recht niet slechts op papier vast te leggen, maar die toegang tot het recht ook in de praktijk te garanderen. Is de minister het hiermee eens? Mijn fractie is van mening dat het recht op toegang tot de rechter van eminent belang is naast het recht op een eerlijk proces. Mijn fractie vraagt aan de minister om in dit licht nader in te gaan op de vraag hoe zij aankijkt tegen de mogelijke gevolgen van de bezuinigingen op de rechtspraak, de gesubsidieerde rechtsbijstand en de verhoging van de griffierechten, die de toegang tot het recht kunnen beperken.

Op donderdag 1 februari — daar is al aan gerefereerd — demonstreerden tientallen advocaten bij het gebouw van de Tweede Kamer. In toga lieten ze weten dat de maat vol is. Deze advocaten geven aan dat bezuinigingen hun tol hebben geëist. Zowel de toegang tot het recht als de vergoedingen van advocaten staan volgens hen onder druk. Mijn fractie vraagt de minister of zij deze zorgen deelt. Zo ja, wat gaat de minister eraan doen? Zo nee, is de minister bereid om te onderzoeken in hoeverre mensen met lagere inkomens door mogelijke gevolgen van de bezuinigingen van de rechter afgehouden worden?

Voorzitter. Mijn fractie wacht de reactie van de minister met belangstelling af.

De **voorzitter**:
Dank u wel, meneer Sini. Ik geef het woord aan de heer Ruers.

De heer **Ruers** (SP):
Mevrouw de voorzitter. Om te beginnen wil ik de minister bedanken voor de uitgebreide memorie van antwoord die zij ons mede namens de minister-president, de minister van Algemene Zaken en de minister voor Rechtsbescherming heeft toegezonden. Naar aanleiding daarvan wil ik in het kort de volgende onderwerpen behandelen: het recht op een eerlijk proces, de toegang tot het recht en de rechter, de rechtspraak binnen een redelijke termijn, en de uitvoerbaarheid en naleving van de wetten. Deze kwesties hebben op verschillende terreinen onderlinge raakvlakken. Ik zal ze daarom in samenhang bespreken.

Het treft dat wij vandaag dit wetsvoorstel hier behandelen. Wij hebben namelijk een week geleden in dit huis van gedachten gewisseld met een aantal deskundigen over de Staat van de rechtsstaat. Collega's zeiden het al. In dat debat zijn interessante opmerkingen gemaakt die ook betrekking hebben op voorliggend wetsvoorstel. Ik kom daar nog op terug.

Zoals reeds door anderen is aangegeven danken wij het voorstel aan de motie-Lokin-Sassen, die in deze Kamer zes jaar geleden is aangenomen, alsmede, en dat is ook belangrijk, aan het daaraan voorafgaande rapport van de Staatscommissie Grondwet van november 2010. In de motie-Lokin-Sassen drong deze Kamer er bij de regering op aan om in de Grondwet een artikel op te nemen — ik citeer — "waarbij een algemeen recht op een eerlijk proces voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter wordt opgenomen". De voorgestelde wetswijziging is niet helemaal gelijkluidend aan de motie uit 2012, nu de het wetsvoorstel luidt, en ik citeer wederom: "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." Ik wijs er met name op dat de passage "binnen een redelijke termijn" aan de tekst van de motie is toegevoegd.

Met het wetsvoorstel is, aldus de regering, beoogd het belang van de waarborgfunctie van de Grondwet voor de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten expliciet tot uitdrukking te brengen. Daarbij teken ik aan dat de regering vorig jaar in de Tweede Kamer naar aanleiding van de vraag of het niet verstandig zou zijn om ook het recht op effectieve rechtsbescherming in artikel 17 van de Grondwet op te nemen, heeft aangegeven dat niet nodig te vinden, maar ook heeft uitgesproken dat die effectieve rechtsbescherming er ook daadwerkelijk moet zijn, en niet slechts in theorie. Ook daar kom ik op terug.

Dat brengt mij in de eerste plaats bij het recht op een eerlijk proces. Ik heb in dat verband, met verwijzing naar de Wet OM-afdoening uit 2008 en de drie rapporten van de procureur-generaal bij de Hoge Raad, betoogd dat er sprake is van tekortkomingen in de naleving van de regelgeving. Strafrechtdeskundige Laura Peters stelde in 2017 in haar artikel in Trema dat er in de praktijk van de OM-strafbeschikking ernstige fouten worden gemaakt. Zij gaf aan dat het risico op dergelijke fouten verminderd kan worden indien we het beginsel van de strafvorderlijke machtenscheiding weer erkennen en de OM-strafbeschikking weer onderwerpen aan voorafgaande rechterlijke toetsing. Graag hoor ik van minister wat zij van het advies van mevrouw Peters vindt.

In de memorie van antwoord van 22 november 2017 lees ik dat de minister van Justitie en Veiligheid de conclusies van het tweede rapport Beproefd verzet aan het bestuderen is. Dat is mooi. Zij zal de Kamer daarover binnenkort berichten. Kan de minister aangeven wat hier met binnenkort wordt bedoeld?

De Staatscommissie Grondwet heeft in haar rapport van november 2010 aangegeven dat er een nauwe samenhang bestaat tussen het recht op een eerlijk proces en het recht op toegang tot de rechter. Ik hoor graag van de minister of zij die opvatting van de commissie deelt. Naar mijn mening kan er alleen gesproken worden van een eerlijk proces en toegang tot de rechter indien die toegang in de dagelijkse praktijk daadwerkelijk effectief is. Aan die voorwaarde wordt onder de huidige omstandigheden naar mijn overtuiging vaak niet of onvoldoende voldaan als gevolg van de jarenlange, ingrijpende bezuinigingen op de rechtsstaat. Wij zien dat effect in concreto bij met name de kortingen op de gefinancierde rechtshulp, bij de verhoging van het griffierecht, bij de rechterlijke macht, en bij de politie en het OM. Er blijken in de praktijk te hoge drempels te bestaan voor veel justitiabelen.

Ik heb namens mijn fractie in dit verband betoogd dat de bezuinigingen op justitie, mede gelet op de wetswijziging die met het voorliggende voorstel wordt beoogd, in strijd

zijn met het recht op de toegang tot de rechter. Ik heb daarbij ter toelichting verwezen naar de publicatie van Tjeenk Willink uit 2013 getiteld "De verwaarloosde staat" en de publicatie van Corstens en Kuiper getiteld "De toegang tot de rechter in een moderne rechtsstaat" uit 2014. Daarop heeft de minister geantwoord dat de bezuinigingen niet in strijd zijn met het recht op toegang tot de rechter. Beperkingen zijn volgens de minister 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. Maar juist ook uitgaande van die benadering, die ik begrijp, zijn naar mijn oordeel de bezuinigingen onacceptabel. De praktijk laat immers zien dat het recht op toegang tot de rechter daadwerkelijk wordt aangetast en dat de kwaliteit van de rechtspraak de grens van het toelaatbare heeft overschreden.

Wat in de rechtspraak de gevolgen zijn van de bezuinigingen hebben we vorige week gezien. De rechters van de zogenaamde Tegenlichtgroep hebben ons daar vorige week indringend over onderhouden. Zij hebben ons gewaarschuwd dat met het verzwakken van de positie van de rechterlijke macht uiteindelijk ook de trias politica en daarmee de rechtsstaat in het geding is. De rechters stelden dat zij de financiering van de rechtspraak en de toegankelijkheid als de twee belangrijkste problemen ervaren. Ik citeer enkele passages uit het betoog van de rechters van de Tegenlichtgroep over de financiering.

"De financiering is sinds 2002 gebaseerd op outputfinanciering. Vanaf 2010 is minder geld beschikbaar gesteld en ontstond een neerwaartse spiraal, waarbij de werkdruk steeds hoger werd. De kwaliteit is steeds meer onder druk komen te staan, zoals ook is geconstateerd in het Visitatierapport onder leiding van de heer Cohen." Dat is een rapport uit 2014. Ik citeer nog steeds de rechters. "Een prikkel tot doelmatig werken is goed, maar de situatie is veel te ver doorgeschoten. Er wordt hard gewerkt. Om u een idee te geven: met ongeveer 10.000 mensen, waarvan 2.400 rechters, worden jaarlijks ruim 1,6 miljoen zaken afgedaan. De werkdruk is heel hoog. Zo'n tien jaar geleden keek je ervan op als iemand een burn-out had, maar nu lijkt het soms een ingecalculeerd bedrijfsrisico. De geplande tijd voor zaken is geregeld niet in evenwicht met wat er nodig is om ze verantwoord af te doen. Veel collega's voelen zich inmiddels meer een beslismachine dan een rechter."

Ik citeer nog steeds de rechters: "Enkele voorbeelden: 20 minuten voor een behandeling van de uithuisplaatsing van een kind is geen uitzondering. Een klein halfuurtje voor een ernstige mishandeling, waarbij ook aandacht nodig is voor het slachtoffer, is echt te weinig. Het komt voor dat bij gebrek aan ruimte op een meervoudige zitting, strafzaken enkelvoudig worden gepland waar meervoudige afdoening passender was. Ook civiele zittingen worden vaak op onaanvaardbaar lange termijn gepland. Na de zitting moeten mensen nog een keer lang wachten op hun beslissing. Er kan zo één jaar tot jaren voorbijgaan voor mensen weten waar ze aan toe zijn. Zoekend naar de oorzaak zien we dat de financiering niet van één kant, maar van vele kanten onder druk staat." Ze noemen er vier.

"1. Vanaf 2010 is door de bezuinigingen het systeem van outputfinanciering niet langer toegepast zoals was afgesproken, maar is het huishoudboekje van de minister leidend geworden.

2. De uitgangspunten van die outputfinanciering zijn op zichzelf al niet reëel. Een voorbeeld: voor een verstekvonnis in een kantonzaak geldt een norm van één minuut — ja, één minuut — voor de rechter en acht minuten voor juridische ondersteuning. Iedereen begrijpt dat alleen al het lezen van de dagvaarding meer tijd kost.
3. Er mist voldoende budget voor vernieuwing; grote operaties als HGK en KEI drukken op het budget van de rechtspraak waardoor er minder geld beschikbaar is voor het rechtspreken zelf. Bovendien is in de begrotingen van de rechtspraak vooruitgelopen op verwachte toekomstige besparingen door deze operaties. In 2015 hebben wij al gewaarschuwd voor dit wensdenken.
4. In de financiering wordt niet tijdig en soms niet voldoende rekening gehouden met nieuwe wetgeving van latere datum. Een voorbeeld: waar de positie van het slachtoffer is versterkt in het strafrecht, vraagt dat meer zittingstijd, maar in het bijbehorende geld is niet op voorhand niet voorzien."

De heer **Engels** (D66):
Ik kom nu maar even naar voren, want ik heb het idee dat de heer Ruers op dit punt nog niet klaar is. Voor de orde van dit debat vroeg ik me het volgende af, anders krijg ik wellicht ook zelf een ernstig gevoel volledig te falen. Dit gaat allemaal over kwesties waarvan ik denk dat die eerder het ministerie van Justitie en Veiligheid regarderen dan dat ze binnen de marges vallen van de discussie die wij vandaag voeren over de Grondwet. Wat wilt u vandaag in dit debat precies bij wie bereiken, anders dan wat geagendeerd is in het kader van de Staat van de rechtsstaat? Want dat heb ik wel begrepen.

De heer **Ruers** (SP):
Ik begrijp uw vraag. Ik heb daar ook mee geworsteld toen ik het wetsvoorstel aanvankelijk kreeg. Maar met name in de antwoorden en in de laatste memorie van antwoord gaat de minister uitgebreid in op deze aspecten, met name op wat in dit kader een eerlijk proces is in verhouding tot de andere drie punten die ik noemde. Omdat zij geantwoord heeft mede namens de minister voor Rechtsbescherming heb ik de vrijheid genomen om deze aspecten iets nader uit te werken. Maar ik ben het volledig met u eens: het ligt zeker ook voor een belangrijk deel op het bordje van de minister voor Rechtsbescherming. Maar daar komen wij ongetwijfeld nog over te spreken. In dit kader wil ik, als ik zo vrij mag zijn, het ook graag aan deze minister voorleggen, omdat zij deze uitbreiding in de Grondwet in het kader van het eerlijke proces et cetera verdedigt.

Mevrouw de voorzitter. Er wordt volgens de rechters door de bezuinigingen ook op andere voor de rechtsstaat essentiële terreinen ernstige schade aangericht. Men zegt dan: "Geen wonder dat het spaak loopt. De financiële krapte heeft ertoe geleid dat er de laatste jaren te weinig rechters zijn opgeleid." Dat is nogal wat. "Ook is het verloop onder juridische medewerkers hoog. Er worden nog maar weinig vaste contracten aangeboden en wij horen in toenemende mate dat de juridische medewerkers ongelukkig zijn over hun beloning en positie. De bezetting is onvoldoende op orde en dat draagt eraan bij dat de afhandeling van zaken vreselijk lang duurt, ondanks inspanningen van velen."

Verder zegt men: "Wij zien dat efficiency nog steeds boven inhoud gaat. Door de sterk bedrijfsmatige aansturing is het

domein van de rechter ingeperkt geraakt. Dat de inschatting van de benodigde tijd voor zittingen vaak niet goed is, komt mede omdat deze uit handen van de rechter is. Dit raakt direct aan de rechterlijke onafhankelijkheid. Het domein van de rechter is ook in het gedrang waar duidelijk is dat er te weinig tijd en ruimte is voor specialisatie, voor het bijhouden van kennis in het algemeen en voor vernieuwende initiatieven op de werkvloer. Door de schaalvergroting en het top-downsysteem van besluitvorming voelen veel professionals zich buiten spel gezet. En intussen lezen wij in de evaluatie van het HGK dat de schaalvergroting erg weinig heeft opgeleverd, alleen heel grote organisaties.

Ook een fundamentele vraag is: wie bepaalt wat de prijs van de rechtspraak mag zijn? Waarom is de rechtspraak onderdeel van de begroting van Justitie & Veiligheid? Zij wordt nu behandeld als een uitvoerende dienst van het ministerie in plaats van een onafhankelijke staatsmacht. Wij vinden dat een aparte begroting voor de rechtspraak op zijn plaats is." Ik wil dat toch nog een keer bijzonder onder de aandacht van de minister brengen, want hier raken we toch aan de grondslagen van onze rechtsstaat, de trias politica, en de onafhankelijkheid van de rechtspraak. Op papier bestaat die, maar in de praktijk zien we juist door deze benadering en de financiële tekorten die er zijn in de rechtsspraak dat dat ernstig onder druk staat.

Mevrouw de voorzitter. Reeds op grond van het bovenstaande is naar mijn mening voldoende aangetoond dat door de jarenlange bezuinigingen de kwaliteit van de rechtspraak ernstig is aangetast. Dat betekent niet alleen dat dit onderdeel van de trias politica is aangetast, maar ook dat de justitiabelen niet meer de kwaliteit van rechtspraak krijgen waarop zij aanspraak moeten kunnen maken. En dat daardoor ook het recht op een eerlijk proces wordt geschonden. Daar ligt weer de relatie tussen de bezuinigingen en het eerlijke proces. Op papier is het prima, maar we zien een praktijk die daar haaks op staat.

Maar er is nog meer aan de hand bij Justitie. In haar reactie op het standpunt van mijn partij dat de regering door de bezuinigingen op Justitie in strijd handelt met het recht op toegang tot de rechter, stelt de minister dat het kabinet niet heeft bezuinigd op de rechtspraak, dat er zelfs een forse financiële impuls is gegeven voor het invoeren van professionele standaarden, maar dat er wel een rijksbrede efficiencytaakstelling is opgelegd. Ik stel vast dat de regering daarmee erkent dat er weer bezuinigd wordt op justitie.

De minister voegt daar bovendien aan toe dat de rechtspraak heeft aangegeven deze taakstelling, lees bezuiniging, te willen realiseren met behulp van — en nu komt het — het programma Kwaliteit en Innovatie rechtspraak, kort gezegd KEI. Deze opbrengsten uit KEI, aldus de minister, ontstaan doordat er minder personeel benodigd is en dat KEI beoogt de doorlooptijden terug te brengen en daarmee bij te dragen aan de doelstelling om binnen een redelijke termijn recht te spreken. Maar, mevrouw de voorzitter, ik vrees dat we hier wederom te maken hebben met een schoolvoorbeeld van wensdenken. Ik memoreerde hiervoor al de slechte ervaringen van de rechterlijke macht met KEI. Hoe slecht het met KEI gesteld is en hoe groot problemen bij KEI zijn, is haarscherp onder woorden gebracht in de brief van de Centrale Ondernemingsraad, de COR, van de Raad voor de rechtspraak van 26 januari jongstleden. In deze brief maakt de COR melding van de voortgangsrapportage van december 2017. Ik ga ervan uit dat de minister ten tijde van het schrijven van haar memorie van antwoord van 22 november jongstleden bekend was met de inhoud van deze voortgangsrapportage. Graag verneem ik van de minister of dat het geval was.

In die voortgangsrapportage wordt namelijk vermeld dat KEI veel meer tijd gaat kosten dan was voorzien, dat de kosten van KEI langer zullen doorlopen en dat de te verwachten baten van KEI later zullen worden gerealiseerd. De COR wijst erop dat de latere realisatie van de baten tot een financieel tekort leidt, dat de kosten van KEI ook zijn toegenomen door een lagere productiviteit en dat zulks grote gevolgen heeft voor de begroting van de rechtspraak. Ik verwijs verder naar hetgeen de COR in zijn brief heeft gezegd, namelijk dat ongeveer 200 miljoen al is geïnvesteerd in KEI en dat het nog steeds niet loopt. Kan de minister aangeven wat deze sterk nadelige financiële gevolgen bij KEI betekenen voor de aan de rechtspraak opgelegde bezuinigingen en de door de Raad voor de rechtspraak ingeboekte besparingen op het KEI-programma? De minister zegt dat die bezuinigingen goedgemaakt kunnen worden, want KEI gaat prima werken. Maar we zien in de praktijk dat KEI juist heel veel geld extra gaat kosten. Daar blijven volgens mij grote gaten achter en dan is de rechtspraak in hoge nood.

Tot slot nog de kwestie van de toegang tot het recht. De minister stelt in haar antwoord ...

De **voorzitter**:
Mag ik u erop wijzen dat u nog 40 seconden hebt, meneer Ruers?

De heer **Ruers** (SP):
Ik ben er bijna, mevrouw de voorzitter.

De minister stelt in haar antwoord dat de hoogte van het griffierecht van invloed kan zijn op de toegang tot de rechter en dat daarom de nadruk bij de voorstellen van de regering lag op het waarborgen van de toegankelijkheid van de rechter, juist voor de financieel minder draagkrachtigen. In dat verband wil ik wijzen — anderen hebben dat ook gezegd — op het ontstaan van het zogenaamde e-Court, een fenomeen dat nauw samenhangt met de kosten van de rechtspraak en de hoogte van het griffierecht. De rechters van de Tegenlichtgroep merkten vorige week in de eerste plaats op dat de drempel voor de burger naar de rechter naar hun mening te hoog is omdat de griffierechten, in ieder geval voor kantonzaken te hoog zijn. In de tweede plaats vroegen zij aandacht voor de rechtshulp. Zij hebben de indruk dat goede rechtshulp voor minder draagkrachtigen steeds slechter bereikbaar is en dat de bereikbaarheid een probleem is. De vermindering van het aantal kantonlocaties heeft de rechtspraak voor de kantonrechters fysiek minder bereikbaar gemaakt. Zij constateren dat vooral in gebieden waar kantonlocaties zijn opgeheven er aanwijzingen zijn van hogere verstekpercentages. Graag verneem ik of de minister die waarnemingen van de rechters deelt. Een vergelijkbare ontwikkeling is aan de orde bij de zgn. e-courts, ook wel omschreven als een particulier digitaal incassobureau, vermomd als arbitrage-instelling. Daaraan ligt met name ten grondslag het feit dat door de hoge financiële drempels ook voor bedrijven de gang naar de rechter

onaantrekkelijk is geworden. Daardoor is er ruimte ontstaan voor alternatieven, waarbij de burger van de overheidsrechter wordt afgehouden. Daar komt bij dat e-Court een alternatief is, waarbij er onvoldoende hoor en wederhoor wordt toegepast en de rechtsbescherming van de burger wordt aangetast. Ik zou graag van de minister weten hoe zij tegen deze ontwikkeling aankijkt en of zij daarin stappen wil ondernemen. Ik zie met belangstelling uit naar de reactie van de minister.

De **voorzitter**:
Dank u wel, meneer Ruers. Ik geef het woord aan mevrouw Lokin.

☐

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA):
Voorzitter. Het is een eer vandaag namens mijn fractie het woord te mogen voeren over het onderhavige grondwetsherzieningsvoorstel! "Het voorstel voert", aldus de memorie van toelichting. "de door de Eerste Kamer aangenomen motie Lokin-Sassen c.s. uit." De motie draagt mijn naam en u zult het mij niet euvel duiden dat mij dat met gepaste trots vervult. Maar ere wie ere toekomt: het is prof. Tijn Kortmann geweest die mij heeft overtuigd van de noodzaak tot grondwettelijke verankering van het recht op een eerlijk proces. Hem heb ik destijds om advies gevraagd ter voorbereiding van het debat over het eindrapport van de staatscommissie-Thomassen; Kortmann was een van de leden van deze staatscommissie. Ik noem zijn naam hier met ere: zonder anderen tekort te willen doen gedenk ik hem hier graag als een van de grootste Nederlandse staatsrechtgeleerden van de afgelopen 50 jaar. En het is vooral ook dank zij de steun van álle senatoren, de cum suis — de motie werd destijds Kamerbreed aanvaard — dat wij ons vandaag over dit voorstel kunnen buigen. Graag wil ik ook de regering dank zeggen voor de zorgvuldige wijze waarop zij dit voorstel heeft voorbereid, toegelicht en verdedigd.

Mevrouw de voorzitter. Het huidige artikel 17 Grondwet: "Niemand kan tegen zijn wil worden afgehouden van de rechter die de wet hem toekent" is een oud beginsel. Het "ius de non evocando" — letterlijk: het recht om niet uitgeroepen, dat wil zeggen: gedagvaard te worden — was in de Middeleeuwen niet zozeer een "recht" als wel een "voorrecht", een privilegium om niet voor een vreemde rechter te verschijnen. Dat betekende voor bijvoorbeeld het Reichskammergericht of de Grote Raad van Mechelen een verbod om een proces dat bij een lagere rechter aanhangig was, te doen overhevelen naar zichzelf als hoogste rechter om het af te doen. Noch in de Duitse landen noch in onze streken is het streven naar centralisatie van de Habsburgers gelukt: bij ons vormde het zelfs een van de voornaamste aanleidingen tot de opstand tegen Koning Philips II.

De privileges werden afgeschaft ten tijde van de Franse revolutie en het ius de non evocando is bij ons via de Franse Constitutie opgenomen in de Staatsregeling van 1798, waarbij het "voorrecht" tot "recht" werd gepromoveerd. De formulering in de Staatsregelingen van 1801, 1805 en 1806 was beperkter, want daarin gold slechts dat niemand veroordeeld kon worden dan "door den Rechter, dien de Staatsregeling of de Wet hem toekent".

Sinds de Grondwet van 1814 is de formule: "niemand kan tegen zijnen wil worden afgetrokken van den regter, dien de wet hem toekent", in alle opvolgende grondwetten — tot op de dag van vandaag — ongewijzigd overgenomen. Sinds de grondwetsherziening van 1983 staat deze bepaling in het eerste hoofdstuk van de Grondwet en wel in het genoemde art. 17. Thorbecke stelde destijds in zijn aantekening op de Grondwet dat niet alleen de uitvoerende macht, het bestuur, maar ook de wetgever zelf aan deze norm moet voldoen. Naar mijn oordeel is daarin nog niets veranderd.

Naar het oordeel van mijn fractie geldt dat niet alleen voor het huidige artikel, maar eveneens voor het in het onderhavige voorstel toe te voegen lid 1. Dat houdt in dat zowel het bestuur als de wetgever ervoor moeten zorgen dat de toegang tot en het recht op een eerlijk proces binnen een redelijke termijn voor eenieder gewaarborgd is en blijft. Graag vernemen wij van de regering of zij het met onze visie eens is.

Mevrouw de voorzitter. De regering hanteert twee criteria om tot een grondwetsherziening over te gaan. Een voorstel moet volgens haar ten eerste voldoende constitutionele rijpheid bezitten en ten tweede een dringende noodzaak zijn. Wat voldoende constitutionele rijpheid betreft: dit voorstel kent een lange incubatietijd, om niet te zeggen een olifantsdracht. Ik herhaal nog even kort de stappen die in het verleden zijn gezet. In 2004 pleitte de VAR-commissie Rechtsbescherming al voor opneming van een recht op toegang tot de rechter en effectieve rechtsbescherming in onze Grondwet. In 2009 is door professor Barkhuysen c.s. een rapport uitgebracht waarin eveneens geconcludeerd werd tot grondwettelijke verankering van dat recht. Ook de reeds genoemde Staatscommissie Grondwetsherziening, de staatscommissie-Thomassen, bepleitte dit unaniem in haar eindrapport van 11 november 2010. De motie-Lokin-Sassen, op de kop af zes jaar geleden aangenomen in dit huis, vroeg hetzelfde. In 2013 verscheen het proefschrift Grondwet en eerlijk proces, van de hand van de heer Leeuw, die eveneens adviseert tot opname in de Grondwet van genoemd recht. De verschillende organisaties uit het veld waarvan op 8 juli 2016 advies is verkregen over de voorgestelde wetstekst, juichten opneming van het recht op een eerlijk proces in de Grondwet eveneens toe en erkenden dat de bepaling toegevoegde waarde heeft. Zeer recent nog, in januari 2018, publiceerde mr. Manon Julicher in het Tijdschrift voor Constitutioneel Recht een artikel waarin ook zij tot de conclusie komt dat invoering van het artikel van toegevoegde waarde kan zijn voor een verruiming van de rechtsbescherming voor de rechtzoekende in Nederland. Kortom, het moge duidelijk zijn dat het voorstel na veertien jaar discussie en debat tot voldoende constitutionele rijpheid is gekomen.

Het tweede punt is de dringende noodzaak. Het recht van iedereen op een eerlijk proces, waartoe onder meer behoort de toegang tot de rechter, wordt in de huidige tijd bedreigd; dat is hier al eerder naar voren gebracht. Voor wat betreft het buitenland verwijs ik kortheidshalve naar de recente gebeurtenissen in Turkije en in het EU-land Polen. Afgelopen dinsdag heeft ook de president van de Hoge Raad dit aangestipt tijdens de deskundigenbijeenkomst. Vele andere landen zouden kunnen worden genoemd waar de rechtspraak aan banden is gelegd of zelfs monddood is gemaakt. Maar ook in eigen land kan men ontwikkelingen ontwaren die de toegang tot een eerlijk proces bemoeilijken en daarmee een serieuze bedreiging, om niet te zeggen ondermij-

ning van de onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak en de rechtsbescherming van de burgers tot gevolg hebben: te hoge griffierechten, opheffing van standplaatsen van gerechten of kantongerechten, waardoor de fysieke bereikbaarheid vermindert en het aantal verstekvonnissen significant stijgt, en forse bezuinigingen op financiering van de rechtspraak, waardoor de kwaliteit ervan in gevaar komt, forse bezuinigingen op de rechtsbijstand, waardoor de lagere inkomens en zelfs de middeninkomens, niet alleen burgers maar ook bedrijven, de kosten van een proces niet langer kunnen opbrengen. Bijna alle gerechten kampen met een tekort aan menskracht, alle hebben een negatieve begroting ingediend en klachten over te hoge werkdruk en regelmatige burn-outs onder rechters houden aan. Het evaluatierapport van de Wet herziening gerechtelijke kaart van december 2017 bevestigt dat deze majeure operatie vooralsnog niet tot betere en efficiëntere rechtspraak heeft geleid, dat er nog veel onvrede is, zowel bij rechters als bij het OM, en dat complexe situaties en problemen nog lang niet zijn opgelost. En dan zwijg ik maar over de invoering van het KEI en het extra werk en de problemen die daarmee gepaard gaan, zonder dat daar een adequate financiële tegemoetkoming van overheidswege tegenover staat.

Al deze ontwikkelingen maken dat burgers op zoek gaan naar alternatieven, zoals mediation, arbiters en E-court, zoals ook al eerder is aangegeven. OM en bestuur hebben steeds verdergaande bevoegdheden gekregen tot het treffen van schikkingen en beschikkingen zonder rechterlijke tussenkomst, het sluiten van deals en/of het opleggen van bestuurlijke boetes. Dat lijkt mooi, want het ontlast de rechterlijke macht en het kán ook leiden tot snelle oplossing van conflicten, maar het kan evenzeer leiden tot willekeur; zie het rapport Beschikt en gewogen van de pg bij de Hoge Raad, de heer Fokkens, uit 2014. Ook in het belasting- en vreemdelingenrecht ziet men de rechter op afstand gezet, waardoor de mogelijkheden tot willekeur toenemen.

Mevrouw de voorzitter. Met deze niet limitatieve opsomming heeft mijn fractie hopelijk de noodzaak van het voorliggende wetsvoorstel voldoende aangetoond. Het is van het grootste belang dat een onafhankelijke en onpartijdige rechter de burgers beschermt tegen mogelijke willekeur, of die nu van andere burgers, machtige maatschappelijke organisaties of het overheidsbestuur dan wel het OM afkomstig zijn. De heer Feteris, president van de Hoge Raad der Nederlanden, heeft afgelopen dinsdag tijdens de deskundigenbijeenkomst over de staat van de rechtsstaat in dit huis eveneens op deze gevaren gewezen. Om het met de woorden van mevrouw Creutzberg, senior rechter van de rechtbank Midden-Nederland, van afgelopen dinsdag tijdens de deskundigenbijeenkomst te zeggen: "Onafhankelijke, toegankelijke rechtspraak van goede kwaliteit is niet vanzelfsprekend. Het belang ervan is groot: het is een voorwaarde om alle maatschappelijke en economische processen goed en rechtvaardig te laten verlopen." Dát is precies wat het onderhavige wetsvoorstel grondwettelijk beoogt te waarborgen. Op zichzelf is het al een veeg teken dat dit recht in de Grondwet verankerd moet worden: vanzelfsprekende zaken zouden eigenlijk niet gecodificeerd behoeven te worden. De rechterlijke macht vormt het kloppend hart van een gezonde democratische rechtsstaat. Hij is de dragende pilaar waarop een stabiele maatschappij geënt is, want hij voorkomt willekeur en machtswellust. Aan de kwaliteit van de rechterlijke macht kan men het beschavingsniveau van een volk afmeten. Wat de dijken zijn voor het grondgebied, is een voor eenieder toegankelijke, onafhankelijke rechterlijke macht voor het welzijn van de natie.

Dank u.

De **voorzitter**:
Dank u wel, mevrouw Lokin. Wenst een van de leden in de eerste termijn nog het woord? Dat is niet het geval.

De vergadering wordt van 17.38 uur tot 17.55 uur geschorst.

De **voorzitter**:
Aan de orde is de voorzetting van de behandeling van het wetsvoorstel 34517, 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.

Ik geef het woord aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Minister **Ollongren**:
Dank u wel, voorzitter. Het is de eerste keer dat ik als minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hier in deze Kamer mag debatteren en dat is uiteraard een eer en een voorrecht. Dat wilde ik vooraf zeggen. Ik wilde ook vooraf alle sprekers zeer danken voor hun inbreng. We praten over een belangrijk onderwerp: het recht op een eerlijk proces in de Grondwet. Velen van u dankten ook mevrouw Lokin-Sassen en daar wil ik mij graag bij aansluiten. Ik denk dat het goed is om te memoreren, maar ik zal er straks nog wat meer over zeggen, dat het inderdaad begon bij een motie, die weer gebaseerd was op de Staatscommissie Grondwet, dus inderdaad een wat langere geschiedenis kent en overigens ook nog een toekomst, want we zijn er nog niet na vandaag.

Ik heb u allemaal uw eigen accenten horen zetten, maar ik moet uiteraard via de voorzitter spreken. Ik heb de sprekers hun eigen accenten horen zetten. Dat varieerde van de Bijbelse context tot en met de voorbeelden uit de rechtspraktijk. Ik heb ook goed gehoord dat velen zeiden er een logica in te zien dat dit onderwerp deel zou moeten uitmaken van onze Grondwet en daar wil ik straks dus op ingaan.

Die Grondwet is natuurlijk een belangrijk document in Nederland, een document waar we trots op zijn, een levend document, met een wezenlijke functie in onze democratische rechtsstaat. De heer Engels refereerde daar ook aan in zijn bijdrage. Vandaar ook dat in het regeerakkoord wordt beklemtoond dat die Grondwet onderhoud behoeft, dat we de Grondwet moeten delen en moeten doorgeven aan elkaar en aan nieuwkomers in Nederland. Ik vind ook dat het debat van vandaag onderdeel uitmaakt van dat onderhoud. Het belang daarvan heeft te maken met de functie van de Grondwet in ons staatsbestel.

Ik wil daar enkele woorden aan wijden en ik wil daarbij een beroep doen op de wijze woorden die daarover in het verleden zijn gewisseld. Ik noem de institutioneel-organische waarborgfunctie en de juridisch-normatieve functie van de Grondwet, zoals deze functies zijn samengevat in de kabinetsreactie op het advies van de Staatscommissie Grondwet

uit 2010, onder verwijzing naar diverse typeringen van de Grondwet door staatsrechtsgeleerden en commissies door de jaren heen.

De Grondwet bevat regels ter waarborging en ter bevordering van de vrijheid en het welzijn van burgers. De Grondwet biedt regels voor de uitoefening van overheidsmacht. Hij stelt daartoe de belangrijkste overheidsambten in, kent bevoegdheden toe aan die ambten en reguleert de verhoudingen tussen de ambten onderling en ambten en burgers. De Grondwet bevat eigenlijk een neerslag van historische verworvenheden en geeft uitdrukking aan de continuïteit van het staatsbestel. Het is daarmee het juridisch fundament van Nederland.

Dit debat is ook zo belangrijk, en daarom heb ik er ook naar uitgezien, zal ik u bekennen, omdat de Eerste Kamer een belangrijk aandeel had in de totstandkoming van het voorliggende wetsvoorstel. Ik noemde net al de motie van mevrouw Lokin-Sassen cum suis, zoals zij zelf ook opmerkte, die hiervoor de basis legde. Deze werd met algemene stemmen aangenomen en de toenmalige regering heeft zich destijds nogmaals beraden en besloten een wetsvoorstel in te dienen. Wat ik ook heel mooi vond, was dat mevrouw Lokin-Sassen zelf de heer professor Kortmann eerde, inderdaad een prominent staatsrechtsgeleerde, overleden in 2016, en lid van de Staatscommissie. Ik vond het mooi dat zij dat zei en sluit mij daar heel graag bij aan.

Dat heeft uiteindelijk geleid tot dit voorstel, dat hier vandaag in eerste lezing wordt besproken. Overigens is er volgende week ook weer een belangrijk debat in deze Kamer, maar dan over de algemene bepaling. Daar wil ik uiteraard nog niet op vooruitlopen.

Het recht op een eerlijk proces door een onafhankelijke en onpartijdige rechter is een van de fundamenten van de democratische rechtsstaat, want zonder een eerlijk proces kunnen ook andere rechten niet worden gewaarborgd. Het is immers de rechter die bij uitstek kan beslissen over geschillen tussen burgers onderling of tussen burgers en de overheid. Ook in strafrechtelijke procedures is een eerlijk proces, waarin de verdachte bepaalde rechten toekomen, bijvoorbeeld bijstand van een advocaat, van groot belang. Niemand betwijfelt dat, en toch kent onze Grondwet op dit moment geen expliciet en algemeen recht op een eerlijk proces.

In dit voorstel wordt een algemeen recht op een eerlijk proces gevestigd in artikel 17 van de Grondwet. In aanvulling op de bestaande bepaling, die stelt dat niemand kan worden afgehouden van de rechten die de wet hem toekent, komt daarin te staan dat eenieder bij de vaststelling van zijn rechten en verplichtingen en bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde vervolging recht heeft op een eerlijk proces voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter, binnen een redelijke termijn.

Dat nieuwe grondwettelijk recht zal ook gelden voor die geschillen die niet vallen onder de bescherming van verdragsbepalingen, zoals artikel 6 EVRM en artikel 47 van het Europees Grondrechtenhandvest. Het gaat dan om geschillen over de toelating en uitzetting van vreemdelingen, delen van het ambtenarenrecht en fiscale geschillen, zoals hier vanavond ook genoemd. Dit grondwetsvoorstel beoogt dus een aanvulling te vormen op deze verdragsbepalingen en kent een ruimere reikwijdte. Dat is ook de meerwaarde waar sommigen vanmiddag naar hebben gevraagd.

Het is belangrijk om te benadrukken dat ook in de gewone wet, ook in die gevallen nu reeds toegang tot de rechter bestaat en de waarborgen van een eerlijk proces in acht worden genomen. Dit is alleen niet constitutioneel geborgd. Hoewel het recht op een eerlijk proces stevig is verankerd in de Nederlandse wetgeving en de rechtspraktijk, is expliciete opneming van dit grondrecht in de Grondwet van belang, temeer omdat het recht op een eerlijk proces, zoals gezegd, een schakelfunctie heeft in de bescherming van andere grondrechten. Explicitering van een recht dat zo fundamenteel is voor de rechtsstaat, kan voorts ook bijdragen aan het vertrouwen van burgers in de rechtsstaat en het vertrouwen in de rechtspraak in het bijzonder. De heer Engels vroeg daarnaar. Ik ga zo iets meer in op specifieke vragen, dus daar kom ik nog op terug.

Het voorgestelde grondrecht heeft niet alleen een symbolische waarde, maar ook een normatieve waarde. De wetgever zal nieuwe wetgeving op het terrein van procesrecht of bestaande wetgeving waarin wijzigingen worden voorgesteld, moeten toetsen aan de grondwettelijke bepaling. Dit geldt dus ook voor de voorstellen met betrekking tot rechtsbijstand, waarnaar gevraagd werd door de heer Lintmeijer.

Verder is de bepaling geformuleerd als een subjectief recht van een burger, dat wil zeggen dat hij dit recht direct kan inroepen voor de nationale rechter.

Misschien is het goed om even in te gaan op de plaatsing, waar de heer Engels naar vroeg. Waarom niet in hoofdstuk 6? Hoofdstuk 6 regelt de organisatie van de rechtsstaat. Het is waar dat dit ook raakt aan dit wetsvoorstel, maar dat raakvlak acht ik kleiner dan dat met hoofdstuk 1. Hoofdstuk 1 van de Grondwet bevat de grondrechten. Het recht op een eerlijk proces is ook geformuleerd, zoals ik net zei, als een subjectief grondrecht en is daarmee een aanvulling op het huidige artikel 17.

De plaats in hoofdstuk 1 sluit aan bij de andere grondrechten daarin, die onderdelen van het recht op een eerlijk proces en toegang tot de rechter vastleggen. Dat zijn artikel 15, lid 2, het recht op toegang tot een rechter ingeval van vrijheidsontneming, artikel 16, het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel, het huidige artikel 17 en artikel 18, het recht op bijstand in rechte. In de consultatie is door diverse instanties, ook door de Afdeling advisering van de Raad van State, positief gereageerd op de plaats van de bepaling in hoofdstuk 1.

Het recht op toegang tot een rechter is inherent aan het recht op een eerlijk proces. Dat volgt uit Europese jurisprudentie, eigenlijk al sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw, en dat is dan ook het uitgangspunt van dit wetsvoorstel. Toegang tot de rechter is evenwel geen absoluut recht. Het is mogelijk om de toegang tot de rechter aan voorwaarden te verbinden van procedurele aard, zoals het heffen van griffierechten of het eerst moeten volgen van een bezwaarschriftprocedure, mits de essentie van het recht niet wordt aangetast.

Mevrouw Lokin-Sassen legde nog een relatie met het bestaande ius de non evocando en de lezing van Thorbecke. Zij vroeg of de wetgever ook zelf aan de norm is gebonden

met dit nieuwe lid. Die vraag kan ik positief beantwoorden. Als de wetgever niet heeft voorzien in een rechtsgang maar het geschil wel binnen de reikwijdte van het nieuwe recht op een eerlijk proces valt, moet de burger op grond daarvan toch bij een rechter terechtkunnen. Dit verplicht de wetgever, dus ook om te voorzien in een rechtsgang. Als de wetgever dat onverhoopt heeft nagelaten, kan de rechter zelf die waarborg handhaven, direct op grond van de Grondwet.

Het kabinet heeft ervoor gekozen om de belangrijkste algemene noties van een eerlijk proces in artikel 17 van de Grondwet op te nemen. Dat zijn de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van de rechter en de berechting binnen een redelijke termijn. Deze noties gelden voor alle typen rechtelijke procedures en voor alle rechtsgebieden. De nieuwe bepaling kent geen uitputtende opsomming van alle elementen en deelrechten van een eerlijk proces, hoofdzakelijk omdat dit niet past bij het sobere karakter van de Grondwet. De stijl van de meeste grondwetsbepalingen is, gelet op de aard ervan, algemeen en fundamenteel geformuleerd. Gedetailleerde uitwerking van het recht op een eerlijk proces past niet goed in die grondwettelijke traditie en is ook niet noodzakelijk om dit recht in al zijn facetten te waarborgen. Het beginsel van hoor en wederhoor kan worden beschermd onder de algemene noemer van een eerlijk proces. Het is de term "eerlijk" in de bepaling die het aanknopingspunt biedt voor de bescherming van dergelijke concrete elementen in een bepaalde context.

Na het wetsvoorstel aldus te hebben toegelicht, wil ik nog een aantal concrete vragen die vanmiddag gesteld zijn, beantwoorden. Ik doe dat in de volgorde van de sprekers. Dus ik hoop dat u mij vergeeft als het lijkt dat de thema's wat door elkaar lopen.

De heer Engels vroeg waarom de redenering van het kabinet is dat deze bepaling bijdraagt aan vertrouwen. Het feit dat het recht zichtbaar is in onze Grondwet, draagt bij aan vertrouwen. Zoals in de memorie van toelichting staat, blijkt uit onderzoek dat het vertrouwen van burgers in de rechtsstaat mede berust op de overtuiging dat grondrechten grondwettelijk zijn verankerd en dat de onafhankelijke rol van de rechter zichtbaar is.

De heer Engels vroeg waarom de rechten van de verdediging in een strafproces, zoals het recht op hoor en wederhoor, niet in de Grondwet zijn opgenomen. Er is voor gekozen om geen uitputtende opsomming van alle elementen van het recht op een eerlijk proces in de Grondwet op te nemen omdat het niet past bij het sobere karakter van de Grondwet, omdat de meeste grondwetsbepalingen, ook de grondrechten, algemeen en fundamenteel zijn geformuleerd en omdat een gedetailleerde uitwerking van het recht op een eerlijk proces dus niet goed in die grondwettelijke traditie past. Zoals net gezegd, is het ook niet nodig omdat de term "eerlijk" algemene kenmerken kan beschermen. Diverse elementen van een eerlijk proces kunnen nader worden uitgewerkt in de proceswetgeving, zoals in het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Algemene wet bestuursrecht. Ook de rechter kan hier inkleuring aan geven in zijn jurisprudentie. Dus er is eigenlijk een balans gevonden tussen een open formulering en een uitvoeriger formulering, wat ons een adequate balans lijkt. Jurisprudentie en parlementaire stukken bieden naar ons inzicht voldoende context voor een goed begrip.

De heer Schalk heft gevraagd of de regering voornemens is om het recht op leven in de Grondwet op te nemen. Mijn voorganger, toenmalig minister Plasterk, heeft in de Tweede Kamer hierover al het een en ander gezegd. Ik vat het even kort samen. Hij heeft verwezen naar de staatscommissie. Er was binnen de staatscommissie geen consensus over de opname van het recht op leven. Ook de Eerste Kamer heeft de regering niet in volle breedte verzocht zich daarop te beraden tijdens het debat over de kabinetsreactie op het advies van de staatscommissie. Dus net als mijn voorganger zie ik op dat punt geen aanleiding om dat standpunt te heroverwegen. Dus dat is niet een voorstel dat nu op tafel ligt. Het kabinet ziet dus geen noodzaak om dit te doen, ook verwijzende naar de criteria voor wijziging van de Grondwet, te weten de dringende maatschappelijke behoefte en de voldoende constitutionele rijpheid. Bovendien is het niet nodig om een-op-een EVRM-bepalingen over te nemen. Het moet meerwaarde hebben ten opzichte van het verdragsrecht. Dat is voor artikel 17 van de Grondwet ons inziens het geval.

De heer **Schalk** (SGP):
Het recht op eeneerlijk proces stond ook al in het EVRM en dat zeitten we wel in de Grondwet. Naar analogie daarvan — misschien is dat wel de reden dat de staatscommissie eigenlijk vijf tegen vijf zei: het moet wel of het moet niet — zou je kunnen zeggen dat het dus voor discussie vatbaar is. We hebben een nieuwe regering. Toenmalig minister Plasterk doet nu andere dingen. We hebben een nieuwe minister. Misschien dat u het toch kunt heroverwegen, zeker als u zegt dat onze Grondwet onderhoud nodig heeft.

Minister **Ollongren**:
Ja, dat laatste zijn we met elkaar eens. Ik heb een aantal criteria of argumenten genoemd waarlangs je een voorstel voor grondwetswijziging toetst. U heeft verwezen naar één optie, namelijk het EVRM en opname in de Grondwet. Ik heb ook gezegd dat ook dit kabinet het goed vindt om bij iedere grondwetswijziging te toetsen aan de criteria voor wijziging van de Grondwet, dus dringende maatschappelijke behoefte en voldoende constitutionele rijpheid. Dit in aanvulling op de argumenten die ook door mijn voorganger zijn gebruikt, namelijk dat er geen consensus was binnen de staatscommissie en dat er via een motie of anderszins door de Kamer niet verzocht is om er een dergelijke uitvoering aan te geven. Dit alles maakt dat mijn standpunt in dat opzicht hetzelfde is als dat van mijn voorganger.

Verschillende woordvoerders hebben gevraagd wat dit voorstel nu eigenlijk toevoegt aan internationale verdragen. De voorgestelde grondwetsbepaling krijgt een ruimer toepassingsbereik dan de verdragsbepaling, daar alle rechtsgeschillen eronder worden geschaard. Er zijn geen rechtsgebieden uitgezonderd van de voorgestelde grondwetsbepaling. Artikel 17 van de Grondwet en de verdragsbepalingen zullen ieder een eigen betekenis hebben die elkaar aanvullen, waarbij de burger zich altijd kan beroepen op het hoogste beschermingsniveau. Burgers kunnen de norm van een eerlijk proces, als het voorstel wordt aangenomen, ook direct vinden in de Grondwet als een eigen norm. Verankering in de Grondwet van het belang dat Nederland hecht aan een goede en eerlijke rechtspraak kan bijdragen aan het vertrouwen in die rechtspraak. Dat vertrouwen is in Nederland gelukkig hoog, zo blijkt uit het door de Euro-

pese Commissie uitgebrachte Justice Scoreboard 2017. Dat is mooi en dat willen we natuurlijk ook graag zo houden.

Vervolgens ga ik in op vragen van de VVD en GroenLinks over de relatie met artikel 120 van de Grondwet. Die vragen kwamen er in de kern op neer wat opneming van het recht op een eerlijk proces voor nut heeft als de rechter er niet aan mag toetsen, gelet op artikel 120 van de Grondwet. De rechter kan toetsen aan het voorgestelde recht. Hij kan altijd lagere regelgeving toetsen aan het recht. In de tweede plaats kan de rechter in de rechtspraktijk er rekening mee houden, bijvoorbeeld bij de beoordeling of overschrijding van een redelijke termijn in een strafproces consequenties dient te hebben. Behalve de rechter — dat is belangrijk — kan de wetgever toetsen aan het recht op een eerlijk proces. De rol van de wetgever in de grondrechtentoets ex ante is ook al eerder uiteengezet in een brief onder het vorige kabinet.

Mevrouw **Duthler** (VVD):
Die toetsing dor de wetgever snap ik; dat vind ik ook zeker een pre van dit wetsvoorstel. Ik wil in uw voorbeeld even teruggaan naar de griffierechten. U zegt dat een burger dan een rechtstreeks beroep kan doen op het subjectieve recht van de Grondwet, het recht op een eerlijk proces. Maar hoe gaat die rechter de hoogte van griffierechten toetsen aan het criterium van een eerlijk proces als dat in formele wetgeving is vastgelegd die hij vervolgens niet mag toetsen aan de Grondwet? Dat lijkt mij een heel lastig dilemma voor een rechter.

Minister **Ollongren**:
Dat lijkt mij ook een lastig dilemma voor de rechter. De vraag is of het nodig is dat hij in zo'n specifiek geval ook die toets zou moeten kunnen doen. Ik denk dat dit in de praktijk niet nodig is. De rechter is beperkt in zijn mogelijkheden. Hij kan wel lage regelgeving toetsen aan het recht en de Grondwet maar hij kan niet tegelijkertijd een constitutionele toetsing uitvoeren. Mevrouw Duthler noemde zoeven een voorbeeld. Ik denk ook niet dat dat daarvoor noodzakelijk is. Ik kom trouwens later nog te spreken over een aantal vragen die u daarover hebt gesteld.

Mevrouw **Duthler** (VVD):
De hoogte van de griffierechten is wel expliciet in formele wetgeving vastgelegd. Daarover is al jaren, ook in deze Kamer, uitvoerig gedebatteerd met diverse ministers. Ik blijf toch even bij het voorbeeld. Ik denk dat een burger dan op dit specifieke onderwerp niet zo veel heeft aan de voorgestelde grondwetsbepaling, maar ik hoor dat ook graag van de minister.

Minister **Ollongren**:
Als u het goed vindt, kom ik daar straks op terug. Dan neem ik die vraag nog mee.

Ik blijf nog even bij de toetsing en artikel 120, en dan in het bijzonder de vragen over de opheffing van het toetsingsverbod. Daar zijn ook een paar vragen over gesteld. Iedereen is bekend met het feit dat een opheffing van het toetsingsverbod een grondwetswijziging zou vergen, dat een initiatiefvoorstel daartoe al langere tijd in de Tweede Kamer ligt — ik zou bijna zeggen "letterlijk ligt, stilligt" — en dat het kabinet zich over de inhoud daarvan zou uitlaten in het geval van de voortzetting van de plenaire behandeling ervan. Maar zoals eenieder bekend moet het voorstel-Van Tongeren, zoals het dan nu heet, naar het oordeel van de Afdeling advisering van de Raad van State van 29 september jongstleden geacht te zijn vervallen. Het is aan de Tweede Kamer om te beslissen of zij dat oordeel overneemt. Het is een voorstel dat er al in tweede lezing ligt. Dus een wijziging van het voorstel is niet meer mogelijk.

Daar wilde ik het bij laten, maar ik zie dat er een interruptie is.

Mevrouw **Duthler** (VVD):
De minister geeft aan dat zij eigenlijk geen uitspraak wil doen over de houding van de regering tegenover het al dan niet opheffen van het toetsingsverbod. De vraag van de VVD-fractie was: gaat de regering ervan uit dat die opheffing van het verbod er toch wel zal komen? Maar hoe waardeert de regering dan de effecten van dit wetsvoorstel, van deze bepaling, als dat toetsingsverbod niet wordt opgeheven? Voor de duidelijkheid: mijn fractie was destijds tegen het opheffen van dat verbod. Juist om die reden heeft mijn fractie vraagtekens, vraagt zij zich af: wat heb je dan eigenlijk aan deze bepaling?

Minister **Ollongren**:
Ik begrijp dat punt goed. Ik heb eigenlijk twee dingen gezegd. Ten eerste, er is een toetsingsverbod. Het initiatiefwetsvoorstel dat erop toeziet om dat op te heffen, ligt stil en we kennen het advies van de Raad van State. Het vorige kabinet, maar dat geldt ook voor dit kabinet, betoogde dat ook mét het toetsingsverbod de grondwetswijziging die nu voorligt, wel een toegevoegde waarde heeft. In algemene zin zou ik over dat toetsingsverbod of het opheffen daarvan nu verder geen uitspraken willen doen. We weten ook dat er een nieuwe staatscommissie, in dit geval de Staatscommissie Parlementair Stelsel, aan het werk is en we wachten de uitkomst daarvan af. Maar in antwoord op de vraag: wij zien geen bezwaar en ook geen belemmering in deze grondwetswijziging gerelateerd aan het bestaande toetsingsverbod, omdat ten eerste er nu voor de wetgever sowieso toetsing zal zijn en ten tweede er in de praktijk voldoende andere handvatten zijn en dat constitutionele toetsing daarvoor ons inziens niet per se noodzakelijk is.

De heer **Van Hattem** (PVV):
We hebben nu een beetje een discussie over de reikwijdte van dit wetsvoorstel. Wat mij opvalt, is dat de minister net in haar beantwoording zei dat er sprake is van een ruimere reikwijdte, ook ten opzichte van artikel 6 EVRM. Mijn vraag is eigenlijk de volgende. In de memorie van toelichting staat nadrukkelijk dat het ook betrekking heeft op geschillen over de toelating en uitzetting van vreemdelingen. Kan de minister misschien duiden welk effect kan worden verwacht op procedures en ook op eventuele verdere procedurestapeling, waardoor uitzettingsprocedures langer kunnen gaan duren en hoe zich dat verhoudt tot het vreemdelingenbeleid van dit kabinet?

Minister **Ollongren**:
Ik kan wel bevestigen dat ook het vreemdelingenrecht eronder valt, overigens net zoals het fiscale recht en het ambtenarenrecht. De vraag wordt gesteld welke effecten dat in de praktijk heeft. Dat is een vraag die ik hier eigenlijk niet wil beantwoorden, want dat heeft geen rechtstreeks effect op de beleidspraktijk. Dan moet u met mijn collega Harbers het debat voeren over zijn voornemens. Ik beaam dus dat het eronder valt en ik wil suggereren om het debat naar aanleiding van de vragen die over de praktijk zijn gesteld, met mijn collega staatssecretaris Harbers te voeren.

De heer **Van Hattem** (PVV):
Die discussie wil ik graag met hem voeren, mogelijk volgende week al. Het voorstel ligt nu voor, maar er is geen inschatting of deze ruimere reikwijdte ook in staatsrechtelijke zin meer ruimte biedt voor procedures, los van het beleid. Kan het in staatsrechtelijke zin procedures verruimen doordat er meer grondslagen zijn om in bezwaar en beroep te gaan? Dat is eigenlijk meer de onderliggende vraag in deze discussie.

Minister **Ollongren**:
Als u het goed vindt, kom ik daar dan in tweede termijn nog even op terug. Dan kan ik misschien een preciezer antwoord geven.

Voorzitter. Ik wil doorgaan met de beantwoording. Er ligt nog een aantal vragen van de heer Lintmeijer van GroenLinks. Hij vroeg: kan het recht op rechtsbijstand worden getoetst aan het nieuwe grondwetsartikel? Uiteraard moet nieuwe wetgeving aan de Grondwet voldoen. Dat geldt ook voor wetgeving op het terrein van rechtsbijstand voor zover deze wetgeving raakt aan het recht op toegang tot de rechter. En dan komt dus ook artikel 17 in beeld. Maar daarmee verandert er overigens niets aan de huidige situatie, alleen al omdat het nieuwe artikel 17 dezelfde normen bevat als artikel 6 van het EVRM wat betreft de toegang tot de rechter. Verder moeten we constateren dat het recht op rechtsbijstand reeds in directe zin is verankerd in artikel 18 van de Grondwet. Dat is dus geen nieuw recht dat opeens kan worden ontleend aan artikel 17.

Een aantal sprekers — de genoemde heer Lintmeijer en de heer Sini van de PvdA — vroeg naar de meerwaarde in de praktijk, naar het daadwerkelijke effect, voor waarborging van toegang tot de rechter. Ik heb al betoogd dat er in de praktijk gelukkig in alle rechtsgeschillen al een eerlijk proces is. Dat moet er zijn, maar dat is er ook. Dat neemt niet weg dat het expliciteren van dit recht in de Grondwet de ruimte biedt om tot een eigen nationale invulling hiervan te komen. Zowel de wetgever als de rechter wordt een handvat geboden.

De heer Sini vroeg ook of dit nieuwe grondrecht geldt voor de buurtrechter. Het antwoord op dit vraag is "ja". Ook de buurtrechter, zoals die vorm krijgt in de voornemens van het ministerie van J en V en de Raad voor de rechtspraak, is een overheidsrechter. Dat grondrecht zal dus ook onverkort gelden voor de rechtsgang bij die rechter.

De heer Sini refereerde aan protesterende advocaten. Ik meen dat hij ook het rapport van de commissie-Van der Meer noemde. Dat ging ook over de vraag of advocaten te weinig verdienen om de rechtshulp te kunnen bieden die nodig is voor een eerlijk proces. Nu kom ik op een onderwerp waar mijn collega de minister voor Rechtsbescherming over gaat. Dat zal ik een aantal keren zeggen. Ik wil dus wel kort antwoord geven, maar zeg tegelijkertijd dat u ongetwijfeld andere momenten hebt om met collega Dekker hierover te spreken. In het regeerakkoord is afgesproken dat het stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand wordt herzien langs de lijn van het rapport van de commissie-Wolfsen en de commissie-Van der Meer binnen de huidige budgettaire kaders. Minister Dekker heeft het parlement hierover eind vorig jaar een brief gestuurd. In die brief heeft hij beschreven hoe hij die opdracht gaat uitvoeren. In die brief staat dat de minister de Kamer rond de zomer van dit jaar zal informeren op welke wijze hij het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand zal herzien.

De heer Ruers van de SP sprak over de effectieve rechtsbescherming en vroeg waarom die niet is opgenomen in artikel 17 van de Grondwet. De regering is van mening dat met een eerlijk proces ook wordt gedoeld op een effectieve en doeltreffende rechtsgang, ook al staat dat niet expliciet in artikel 17 van de Grondwet. Het recht op een effectief rechtsmiddel wordt in het internationale recht zo uitgelegd dat er daadwerkelijk een effectief rechtsmiddel moet bestaan, en niet slechts in theorie. Dat wil zeggen dat het rechtsmiddel toegankelijk, doeltreffend en doelmatig moet zijn. In dat opzicht ben ik het gewoon met de heer Ruers eens. Een doeltreffende rechtsgang is een wezenlijke voorwaarde voor de uitoefening van het juridische recht op een eerlijk proces in de praktijk.

Een andere vraag van de heer Ruers ging over de onderzoeken naar strafbeschikkingen en beproefd verzet, dus naar beschikkingen van het OM. Ik dacht dat mevrouw Lokin zich daar ook over uitsprak. Deze onderzoeken hebben een aantal bevindingen en aanbevelingen opgeleverd. Die zijn heel waardevol in onze ogen. Deze staan centraal in een verbeterprogramma dat het OM al was gestart naar aanleiding van een rapport dat in 2015 verscheen. Het verbeterprogramma ziet onder meer op een betere sturing op doorlooptijden en op een hogere kwaliteit van de dossiers. Op dit moment voert het OM een meting uit die duidelijk zal maken in welke mate deze maatregelen effect hebben. Minister Dekker zal uw Kamer voor de zomer van dit jaar hierover informeren.

De heer Ruers vroeg: impliceert een eerlijk proces ook toegang tot de rechter? Het antwoord daarop is ja. Het recht op toegang tot de rechter is inherent aan het recht op een eerlijk proces. Zoals ik net betoogde, geeft de Grondwet recht op toegang tot de rechter in alle geschillen die worden gereguleerd door het recht.

Een aantal vragen van met name de heer Ruers van de SP maar ook van mevrouw Lokin-Sassen van het CDA en de heer Sini van de Partij van de Arbeid zien wel erg op het terrein van mijn collega, de minister voor Rechtsbescherming. Ik wil het daarmee niet minder belangrijk maken voor dit debat, want ik begrijp heel goed dat deze vragen zijn gesteld. Ik vind ze ook relevant, maar ik vind dat ik hier nu niet helemaal op de stoel van mijn collega moet gaan zitten als het gaat over het functioneren van de rechtspraak, de werkwijze van de rechterlijke macht en de bezuinigingen. Ook KEI werd een paar keer genoemd. Het zijn onderwerpen waarvoor collega Dekker de primaire verantwoordelijkheid

draagt. Ik ben dus enigszins terughoudend hierbij. Ik wil hier niet uitvoerig vanuit zijn portefeuille de vragen beantwoorden. Maar ik weet dat er een debat aan zit te komen, namelijk het beleidsdebat over de staat van de rechtsstaat. Sommigen van u refereerden daar al aan. Dat beleidsdebat zal onder andere gaan over de positie van de rechterlijke macht binnen de trias politica, die hier zonet is genoemd. U mag er natuurlijk op rekenen dat ik ervoor zal zorgen dat minister Dekker goede nota neemt van datgene wat u hier vanmiddag ter sprake hebt gebracht en dat hij dat dus ook kan betrekken bij zijn voorbereiding van het debat dat hij met u zal hebben. Ik geloof dat de precieze datum nog moet worden vastgesteld, maar het debat zal vermoedelijk al in mei worden gehouden. Ik hoop dat u het mij niet euvel duidt dat ik een aantal van die vragen doorgeef aan collega Dekker, die met u meer in de diepte kan gaan.

Ik kom nog op een paar dingen waarvan ik weet dat u die belangrijk vindt. De heer Ruers sprak over e-Court. Het werd trouwens ook door anderen genoemd. Is dat nou een belemmering in de toegang tot de rechter? Sommigen van u maken zich daar zorgen om. Ook naar aanleiding van berichtgeving hierover in diverse media heeft mijn collega minister Dekker een brief toegezegd aan de Tweede Kamer. Die brief komt er dus aan. Er zijn trouwens ook schriftelijke vragen gesteld over e-Court door leden van de SP en D66 aan de overkant. Minister Dekker is voornemens die schriftelijke reactie nog deze maand te sturen. Die komt er dus snel aan.

Ik heb nog een paar losse punten. Misschien mag ik nog even terugkomen op de vraag over de griffierechten, die mevrouw Duthler zonet stelde. In het genoemde voorbeeld kan de rechter inderdaad niet toetsen aan de Grondwet. Op dit punt is de meerwaarde dus niet gelegen in dat moment zelf maar in het daaraan voorafgaande moment, namelijk de toetsing door de wetgever. Misschien is dat het echte antwoord op de vraag. Als het eenmaal zover is in de praktijk, dan kan die toets niet, maar daarvoor, op het moment van het vaststellen van de wet, moet het dus wel gebeuren.

Ik kan de vraag van de PVV nu toch beantwoorden. Dat scheelt misschien weer tijd in de tweede termijn. Als straks een en ander is geregeld met betrekking tot een eerlijk proces en het vreemdelingenrecht daaronder valt, verandert er dan eigenlijk iets? Het antwoord daarop is nee. In eerste aanleg zijn de bestuurlijke kamers van de rechtbanken bevoegd op grond van de Algemene wet bestuursrecht en hoofdstuk 7 van de Vreemdelingenwet. In hoger beroep is de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bevoegd. Dat rechtsgeschillen binnen een redelijke termijn moeten worden afgedaan, volgt al uit jurisprudentie. De effecten in de praktijk zijn dus niet groot, want er is al recht op een eerlijk proces in vreemdelingenzaken op basis van de gewone wet. Daarmee leidt het in de praktijk niet tot extra of langere procedures.

Tot slot. Misschien is het mooi om te zeggen dat we dit voorstel eigenlijk alleen maar verder zouden willen brengen met elkaar als er ook constitutionele rijpheid is, zoals net is betoogd. Ik zou hopen dat we het allemaal met elkaar eens zijn dat het moment is gekomen dat we vinden dat die constitutionele rijpheid er is. Ik ben het daar in ieder geval van harte mee eens. Ik hoop dat we met de beantwoording van deze vragen en uiteraard na de beantwoording van de eventuele aanvullende vragen in de tweede termijn die conclusie met elkaar zouden kunnen trekken.

Dank u wel, voorzitter.

De **voorzitter**:
Dank u wel. We zijn toegekomen aan de tweede termijn van de kant van de Kamer. Ik geef het woord aan de heer Engels.

De heer **Engels** (D66):
Dank u wel, mevrouw de voorzitter. Graag wil ik nog even een verzuim uit de eerste termijn goedmaken in de richting van mevrouw Lokin, want zij moet zich ervan overtuigd weten dat alle leden van mijn fractie haar van harte willen feliciteren met de tot dusver behaalde resultaten. Op persoonlijke titel zeg ik erbij dat ik ook mijn eigen herinneringen heb aan professor Kortmann. Mevrouw Lokin mag zich ook verzekerd weten van de politieke steun van mijn fractie.

Nu moet ik snel verder. Ik dank de minister voor de heldere beantwoording. Ik markeer kort twee dingen. Mijn fractie onderschrijft volledig de grote betekenis van de Grondwet in de politiek en in de samenleving. Mijn fractie onderschrijft ook de noodzaak van regelmatig onderhoud — al begrijp ik dat wij daar vandaag geen grote stappen in zetten — mede in relatie tot de werkzaamheden van de Staatscommissie Parlementair Stelsel. Daar hebben wij dus ook begrip voor.

Voor het overige was ik volkomen tevreden met de beantwoording. Dank u wel, mevrouw de voorzitter.

De **voorzitter**:
Dank u wel, meneer Engels. Ik geef het woord aan de heer Schalk.

De heer **Schalk** (SGP):
Dank u wel, mevrouw de voorzitter. Ook ik heb nog een verzuim goed te maken richting mevrouw Lokin-Sassen. Dat doe ik ook. Zij heeft heel netjes gezegd dat het "cum suis" was. Onder diezelfde motie stond ook de handtekening van mijn voorganger, de heer Holdijk. Dat deed mij heel veel deugd; dat zult u begrijpen.

Ik dank natuurlijk ook de minister voor de heldere beantwoording. Ik heb maar een paar vragen aan u gesteld, juist ook in het kader van het feit dat we elkaar volgende week opnieuw ontmoeten. Dan hebben we het over de algemene bepaling. U heeft aangegeven dat er criteria zijn die we moeten hanteren voor het moment van het in- of uitvoegen van dingen in de Grondwet. Er is één vraag die nog een beetje blijft hangen bij mij: wat kun je eraan doen om iets tot constitutionele rijpheid te brengen? Dat vind ik wel een interessante vraag. Ik weet niet of daar vandaag nog antwoord op kan komen, maar ik stel hem maar gewoon aan de minister.

Dank u wel.

De **voorzitter**:
Dank u wel, meneer Schalk. Ik geef het woord aan mevrouw Duthler.

Mevrouw **Duthler** (VVD):
Dank u wel, mevrouw de voorzitter. Ook de VVD-fractie dankt de minister voor haar antwoorden in eerste termijn. Mijn fractie heeft vragen gesteld over onder meer de effecten van het wetsvoorstel. De minister zei dat artikel 17 een subjectief recht biedt waar de burger rechtstreeks een beroep op kan doen. In het kader van het constitutionele toetsingsverbod vraag ik toch nog even of de minister voorbeelden kan geven van lagere regelgeving waar een rechter wel aan kan toetsen als het gaat om het recht op een eerlijk proces en meer specifiek het recht op toegang tot een rechter.

De VVD-fractie ziet het opnemen van het recht op een eerlijk proces als een extra stimulans om de opdracht van de Eerste Kamer om wetten te toetsen op grondwettelijkheid nog serieuzer te nemen. Het recht op een eerlijk proces maakt met dit wetsvoorstel expliciet deel uit van de Nederlandse constitutie en niet meer alleen indirect via Europese en internationale verdragen. Mijn fractie waardeert dit positief. Ik zal mijn fractie dan ook positief adviseren om dit wetsvoorstel te steunen.

De **voorzitter**:
Dank u wel, mevrouw Duthler. Ik geef het woord aan de heer Lintmeijer.

De heer **Lintmeijer** (GroenLinks):
Dank u wel, voorzitter, en ook zeer veel dank voor de beantwoording door de minister. Ik ben blij, ook voor de wetsgeschiedenis zoals we dat hier zo mooi zeggen, dat zij nog eens het normatieve karakter van dit wijzigingsvoorstel heeft benoemd en er ook nog op heeft gewezen dat het een subjectief recht is dat direct inroepbaar is voor burgers op het moment dat zij dat nodig vinden in hun rechtsbescherming.

Het punt van het recht op de rechtsbijstand blijft nog een beetje hangen. Ik concludeer uit de woorden van de minister dat artikel 47 van het Europees Handvest misschien het meest geëigend is, als je daarop een beroep zou moeten doen. Misschien is dit ook een van de onderdelen waarop we met elkaar nog wat verder kunnen reflecteren in het debat over de staat van de rechtsstaat.

Wat mij betreft, zijn daarmee de beantwoording en de toonzetting in de beantwoording in overwegende mate positief gewaardeerd. Ik zal mijn fractie van harte adviseren om hiervoor te stemmen.

Dank u wel.

De **voorzitter**:
Dank u wel, meneer Lintmeijer. Ik geef het woord aan de heer Sini.

De heer **Sini** (PvdA):
Dank u wel, mevrouw de voorzitter. Ook dank aan de minister voor de heldere beantwoording van onze vragen. Dank ook dat zij vandaag benadrukt heeft dat toegang tot de rechter inherent is aan het recht op een eerlijk proces. Dank ook voor de toezegging om onze vragen over toegang tot de rechter voor met name mensen met lage inkomens door te geven aan minister Dekker. Ik zal mijn fractie ook adviseren om voor dit wetsvoorstel te stemmen.

De **voorzitter**:
Dank u wel, meneer Sini. Ik geef het woord aan de heer Ruers.

De heer **Ruers** (SP):
Dank u wel, mevrouw de voorzitter. Ik wil de minister bedanken voor haar uitleg en voor haar antwoorden op de verschillende vragen. Ik begrijp inderdaad dat er een aantal zaken zijn die bij haar collega Dekker beter op z'n plaats zijn, dus we zullen er ongetwijfeld binnenkort met die bewindsman over spreken.

Het geheel overziende heb ik nog een probleem, een vraag die ik toch aan de minister wil voorleggen. Naar mijn idee hebben we hier een verbetering van de Grondwet. Het is heel mooi dat dit voorstel waarschijnlijk wet wordt. Wij staan er helemaal achter. Maar je ziet dat er toch een spanningsveld is. We krijgen een mooie bepaling in de Grondwet over het eerlijke proces, de toegang tot de rechter et cetera. Tegelijkertijd zie je in de praktijk dat het systeem in feite vastloopt, zoals de rechters ons dat ook zelf vertellen. De burgers krijgen geen toegang meer tot de rechter door de hoge griffierechten. E-Court is geen rechtspraak meer, maar wordt wel als zodanig gebruikt. De rechterlijke macht ziet grote problemen: ze hebben steeds minder mensen, ze kunnen geen mensen meer opleiden, procedures worden uitgesteld of lopen veel te lang. Heel veel burgers kunnen geen advocaat meer betalen. Ik zie spanning tussen die prachtige bepaling in de wet en de praktijk. Je zou bijna zeggen: moeten rechters dan gaan procederen tegen de minister van Justitie om voldoende budget te krijgen? Dat is ongeveer het spanningsveld waar we in zitten. Als je nu als wetgever zelf zegt dat dat eerlijke proces er moet zijn, maar niet voldoet aan de voorwaarden om dat eerlijke proces te realiseren, dan denk ik toch dat er een taak ligt voor de overheid om te zorgen dat alle faciliteiten worden geboden om dat eerlijke proces te realiseren. Dat spanningsveld is nog niet opgelost met uw antwoorden. Misschien moet ik het met uw collega Dekker bespreken, maar ik zie hier wel een groot probleem. Als ik hoor zeggen "we gaan het weer behandelen, maar het blijft binnen hetzelfde financiële kader, binnen dezelfde normen", dan zeg ik dat dat niet lukt. Dan moet er door de wetgever en met name door de regering boter bij de vis worden gegeven, want anders blijft dit een dode letter. Dat zou heel jammer zijn.

Dank u wel.

De **voorzitter**:
Dank u wel, meneer Ruers. Ik geef het woord aan mevrouw Lokin.

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA):
Dank u wel, voorzitter. Ik dank de minister voor de beantwoording van de vragen. Zij had het over een brief van minister Dekker over e-Court. Zou de Eerste Kamer ook daarvan eventueel een afschrift kunnen krijgen?

Mevrouw de voorzitter. Als het mogelijk is, wil ik over uw hoofd heen mij even richten tot de collega van de PVV, die niet heeft meegedaan in het debat. Ik heb gezien dat de PVV in de Tweede Kamer tegen dit wetsvoorstel heeft gestemd. Destijds heeft de PVV wel voor mijn motie gestemd en het wetsvoorstel is daarvan het resultaat. Ik zie een bijna Kamerbrede aanvaarding van het wetsvoorstel. Het zou natuurlijk heel mooi zijn als de PVV in deze Kamer ook voor het voorstel zou stemmen.

De **voorzitter**:
Ik moet wel even zeggen dat ik er weinig behoefte aan heb om nu een debat tussen mevrouw Lokin en de heer Van Hattem te gaan houden over dit onderwerp, maar één interruptie vind ik oké. Dan ligt het wel op uw hoofd, mevrouw Lokin.

De heer **Van Hattem** (PVV):
Daarop aangesproken wil ik kort reageren. Destijds is door mijn voorgangers in de Eerste Kamer aangegeven dat het politieke primaat voor de uiteindelijke afweging van deze wetsvoorstellen aan de overkant ligt, bij de Tweede Kamer als directe volksvertegenwoordiging en dat daar ook de afweging dient te worden gemaakt hoe moet worden omgegaan met dit wetsvoorstel. Daar is gekozen om tegen het wetsvoorstel te stemmen. Onze afweging zullen wij hier volgende week maken.

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA):
Prima.

De **voorzitter**:
Dank u wel, mevrouw Lokin. Ik vraag aan de minister of zij in de gelegenheid is om direct te antwoorden. Zij knikt, dus dat is het geval. Dan geef ik het woord aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Minister **Ollongren**:
Dank u wel, voorzitter, om nog een paar vragen te beantwoorden en misschien een enkele slotopmerking te maken.

Heel praktisch vroeg mevrouw Lokin zonet om aan collega Dekker door te geven dat ook u graag de brief over e-Court wilt ontvangen. Dat kan ik natuurlijk doen. Vanzelfsprekend zal ik daarvoor zorgen.

Heel concreet vroeg mevrouw Duthler: kunt u een voorbeeld geven dat er in lagere regelgeving nog wel ruimte is voor die toetsing? Ik ben het overigens met haar eens dat veel wel in wetgeving is geregeld. Een voorbeeld zijn de zittingsplaatsen van de rechtbanken. Dat is een algemene maatregel van bestuur. Stel dat er een voorstel zou komen voor de opheffing daarvan, dan zou toetsing mogelijk zijn. Ik hoop dat ik met dit voorbeeld iets beter heb geïllustreerd dat die mogelijkheid wel degelijk wordt geboden.

De laatste concrete vraag was die van de heer Ruers, maar het was misschien meer een verzuchting van zijn kant. Het is natuurlijk mooi om de Grondwet op dit punt te verbeteren; ik dacht dat dat zijn formulering was. Maar als het in de praktijk vastloopt, wat hebben de mensen er dan aan? Het is de taak van de overheid, dus van ons en van de minister voor Rechtsbescherming in het bijzonder, om ervoor te zorgen dat dat niet gebeurt. Ik ben het helemaal met de heer Ruers eens: het mag niet vastlopen, dat is ook continu onderhoud. We hebben het gehad over onderhoud aan de Grondwet, maar er moet natuurlijk ook gewoon onderhoud worden gepleegd aan de praktijk. Ik zie en onderken dat spanningsveld. Het voorstel is overigens medeondertekend door de minister voor Rechtsbescherming, dus ik ga er helemaal van uit dat u dat debat met hem gaat voeren en ook dit onderwerp met hem zult bespreken.

Er was nog één vraag, die van de heer Schalk over de constitutionele rijpheid. Dat is een moeilijke vraag, want er is niet een lijstje dat je kunt afvinken om te kunnen zeggen of het wel of niet constitutioneel rijp is. Ik denk dat het vaak zal gaan over onderwerpen die beginnen met bijvoorbeeld een maatschappelijk debat, waar, zoals in dit geval, ook een staatscommissie aan ten grondslag heeft gelegen en dat zich langzaam maar zeker vertaalt in een wens of een initiatief voor zo'n grondwetswijziging. Grondwetswijzigingen doen we zorgvuldig in Nederland, in twee etappes, in de eerste en de tweede lezing. Er zijn dus tal van momenten waarop wij met elkaar, en dus uiteindelijk de grondwetgever, beoordelen of die constitutionele rijpheid er is of niet. Ik geloof dat we in dit geval met elkaar kunnen zeggen dat we vinden dat die er is, maar ik realiseer me dat dat een lastig vraagstuk is en dat we alleen ons gezamenlijke beoordelingsvermogen hebben om dat zeker te weten.

Voorzitter, ik denk dat ik de vragen nu heb beantwoord. Ik wil iedereen danken voor de inbreng en wil het voor nu hierbij laten. Dank u wel.

De **voorzitter**:
Dank u wel.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**:
Ik kom tot afhandeling van het wetsvoorstel. Wenst een van de leden stemming over het wetsvoorstel? Dat is het geval. Dan stel ik voor om volgende week dinsdag over het wetsvoorstel te stemmen.

Daartoe wordt besloten.