

Vergaderjaar 2016–2017

34 517

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

A

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT/ ALGEMENE ZAKEN EN HUIS VAN DE KONING¹

Vastgesteld 12 juli 2017

1. Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Het wetsvoorstel vloeit voort uit de ter gelegenheid van de plenaire behandeling van de voorstellen van de Staatscommissie Grondwet in 2012 aangenomen motie Lokin-Sassen.² Aanleiding voor deze motie, die de regering opriep een recht op een eerlijk proces in de Grondwet op te nemen, was onder meer de opkomst van bestuurlijke boetes, de afdoening door het Openbaar Ministerie (OM) van bepaalde overtredingen, de toen nog ophanden zijnde reorganisatie van de gerechtelijke kaart en de voorstellen tot kostendekkende griffierechten. Onderhavig wetsvoorstel bevat de vertaling van die motie naar een concrete grondwetstekst. Daarin zijn bepaalde keuzes gemaakt, die ook anders hadden kunnen uitvallen. De leden van de VVD-fractie hebben over het onderhavige wetsvoorstel de volgende vragen.

De leden van de **D66**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel tot het opnemen van een bepaling over het recht op een eerlijk proces in de Grondwet. Deze leden hebben een positieve grondhouding ten opzichte van het voornemen om het recht op een eerlijk proces grondwettelijk te verankeren. Zij hebben niettemin nog enkele vragen ten aanzien van het voorstel.

¹ Samenstelling:

Engels (D66) (*voorzitter*), Nagel (50PLUS), Ruers (SP) (*vice-voorzitter*), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Ten Hoeve (OSF), Huijbregts-Schiedon (VVD), Van Kappen (VVD), Koffeman (PvdD), Strik (GL), De Vries-Leggedoor (CDA), Flierman (CDA), Barth (PvdA), De Graaf (D66), Schouwenaar (VVD), Van Strien (PVV), P. van Dijk (PVV), Gerkens (SP), Van Hattem (PVV), Köhler (SP), Lintmeijer (GL), Pijlman (D66), Rombouts (CDA), Schalk (SGP), Verheijen (PvdA), Bikker (CU), Klip-Martin (VVD), Sini (PvdA), Van der Sluijs (PVV)

² Kamerstukken I 2011/12, 31 570, C.

De leden van de **SP**-fractie hebben met instemming en waardering kennisgenomen van het wetsvoorstel, maar hebben er ook behoefte aan om een aantal opmerkingen te maken en vragen te stellen. Deze leden stellen vast dat de regering met name in de memorie van toelichting terecht heeft opgemerkt dat het niet voldoende is om het grondrecht van een eerlijk proces binnen een redelijke termijn in de Grondwet vast te leggen, maar dat het ook nodig is om dat recht in de praktijk te garanderen. Daaraan heeft de regering toegevoegd dat, indien de rechtspraak afwijkt van de in de Grondwet gestelde norm, een burger het grondrecht direct bij de rechter kan invoeren, althans zolang dat geen toetsing van de wet in formele zin aan de Grondwet behelst. De leden van de SP-fractie onderschrijven voorts de opvatting van de regering dat effectieve rechtsbescherming kan bijdragen aan het voorkomen van gevoelens van onveiligheid en onzekerheid, van eigenrichting of het overtreden van maatschappelijke normen en waarden. In dat licht zien deze leden graag de reactie van de regering tegemoet op de stellingname van mr. H.D. Tjeenk Willink van 27 juni 2017 in de bijlage bij het Eindverslag van zijn werkzaamheden als informateur, met als titel «Over de uitvoerbaarheid en uitvoering van nieuw beleid (regeerakkoord) of: Hoe geloofwaardig is de Overheid?».

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot verandering van de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een bepaling over het recht op een eerlijk proces. Deze leden achten een dergelijk recht een van de fundamenteën van een democratische rechtsstaat. Zij delen de overtuiging dat opname in de Grondwet van het recht op een eerlijk proces en het garanderen van het daaraan inherente recht op toegang tot de rechter kan bijdragen aan het vertrouwen van de burgers in de rechtsstaat in het algemeen en in de rechtspraak in het bijzonder. Zij hebben nog enkele vragen.

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

In de nota naar aanleiding van het verslag, onderdeel 2, merkt de regering in antwoord op vragen van leden van de Tweede Kamerfractie van de SP op dat het steeds meer inzetten op ZSM³ niet betekent dat de toegang tot het recht in gevaar komt en dat het feit dat een zaak bij ZSM binnenkomt en wordt gerouteerd, dus niet betekent dat die dan ook altijd door het OM zelf (buiten de rechter om) wordt afgedaan. De leden van de **SP**-fractie plaatsen daarbij de volgende kanttekeningen.

De Wet OM-afdoening⁴ is ingevoerd op 1 februari 2008. In de wet is bepaald dat binnen vijf jaar na inwerkingtreding aan de Kamers verslag dient te worden gedaan over de doeltreffendheid en effecten van de wet in de praktijk. In 2014 verscheen het in casu belangrijke rapport *Beschikt en gewogen, over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen*, van de procureur-generaal bij de Hoge Raad, J.W. Fokkens. In dit rapport, door de procureur-generaal opgesteld op grond van het in artikel 122 lid 1 van de Wet RO bedoelde toezicht, wordt een aantal kritische opmerkingen gemaakt bij de werkwijze van het OM bij het uitvaardigen van OM-strafbeschikkingen. Enkele citaten uit de samenvatting, conclusies en aanbevelingen:

«Het onderzoek beantwoordt de vraag in hoeverre het openbaar ministerie (OM) bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen de toepasselijke regelgeving naleeft. Het betreft de eerste thematische analyse door de

³ Zo Snel, Slim, Selectief, Simpel, Samen en Samenlevingsgericht Mogelijk zaken afdoen.

⁴ Stb. 2006, 330.

procureur-generaal bij de Hoge Raad in het kader van diens toezichhoudende taak ten aanzien van het OM (art. 122 Wet RO). Het onderzoek is financieel mogelijk gemaakt door het College van procureurs-generaal bij het OM.

Reden om onderzoek te verrichten naar de OM-strafbeschikking is dat deze buitengerechtelijke afdoening van strafzaken zich goeddeels buiten de openbaarheid voltrekt, slechts in beperkte mate door de rechter wordt getoetst en een belangrijk deel vormt van de OM-praktijk. In 2013 werden ongeveer 71.000 OM-strafbeschikkingen uitgevaardigd. De officier van justitie (OvJ) is bevoegd zonder tussenkomst van de rechter in een strafbeschikking sancties op te leggen ter zake van overtredingen en misdrijven waarop een gevangenisstraf is gesteld van maximaal zes jaar. De OM-strafbeschikking dient de OM-transactie te vervangen. Anders dan de transactie is de beschikking een daad van vervolging en bestraffing en berust zij op een schuldvaststelling. Daardoor komt zij wat rechtskarakter betreft overeen met een rechterlijke veroordeling.

Bij het uitvaardigen van OM-strafbeschikkingen zijn de (arrondissements-)parketten, de Centrale verwerking openbaar ministerie (CVOM) en het Centraal Justitiepaleis (CJIB) betrokken. Ook is er een landelijke strafbeschikkingsofficier. De OM-strafbeschikking komt in verschillende zaakstromen tot stand, afhankelijk of het gaat om feitgecodeerde of niet-feitgecodeerde zaken en of de zaak via «ZSM» of op de klassieke wijze wordt afgedaan. De werkomgeving bepaalt door wie en hoe een zaak wordt aangeleverd, beoordeeld en afgedaan. Een opmerkelijke zaakstroom is die van feitgecodeerde zaken met een vast boetetarief waarin het CJIB de OM-strafbeschikking verstuurt zonder een voorafgaande beoordeling op een parket of door de CVOM.»

Het onderzoek door de procureur-generaal aan de hand van vijf onderzoeksvragen leidde tot onder meer de volgende conclusies (5.2):

«5.2 Conclusies

In het onderzoek zijn in totaal 37 zaken aangetroffen (vijf zaken waarin het bewijsminimum niet werd gehaald, dertig zaken waarin het bewijs ontoereikend is geoordeeld en twee zaken waarin ernstige twijfel bestaat aan de betrouwbaarheid van het bewijs) waarin het dossier onvoldoende wettig en overtuigend bewijs bevatte om een schuldvaststelling op te kunnen baseren. Tot die zaken behoren 18 zaken die als «grensgevallen» zijn bestempeld omdat een ander oordeel niet ondenkbaar is. Dat neemt niet weg dat in die gevallen in elk geval serieuze twijfel bestaat of het bewijs wel geleverd is. De vereiste zorgvuldigheid brengt mee dat het uitvaardigen van een OM-strafbeschikking hier achterwege had dienen te blijven.

Het voorgaande betekent dat in een deel van de onderzochte zaken het in het dossier aanwezige bewijs onder de maat is. Als er rekening mee wordt gehouden dat de gebreken voor een deel kunnen worden toegeschreven aan gebrekkige dossiervorming en daarom gemakkelijk verholpen kunnen worden, blijven 21 zaken over waarin sterk betwijfeld kan worden of de strafbeschikking wel terecht is uitgevaardigd. Het gaat daarbij voor alle duidelijkheid niet om zaken waarin achteraf – nadat door de verdachte verzet is gedaan – op grond van het gevoerde verweer moet worden geoordeeld dat er onvoldoende wettig en overtuigend bewijs is, maar om zaken waarin reeds op voorhand kan worden geconstateerd dat het bewijs onvoldoende is om het uitvaardigen van de strafbeschikking te rechtvaardigen.

Geconcludeerd kan voorts worden dat het dossieronderzoek ook op andere punten een indicatie oplevert dat sprake is van een gebrekkige naleving van de regelgeving. Om niet in herhaling te vallen wordt hier, onder verwijzing naar de samenvatting, volstaan met een opsomming van de belangrijkste tekortkomingen: de regels met betrekking tot het horen van jeugdige verdachten worden onvoldoende nageleefd; de strafbeschikking bevat niet de door de wet voorgeschreven dagtekening, een strafbeschikking bevat zelden de correcte kwalificatie van het feit en van de uitreiking of verzending van de strafbeschikking wordt, anders dan voorgeschreven, geen aantekening gedaan in een landelijk register. Voorts is uit het aanvullend onderzoek gebleken dat verreweg de meeste van de door de CVOM uit-gevaardigde strafbeschikkingen niet afkomstig zijn van een daartoe bevoegde functionaris en dat er een omvangrijke zaakstroom bestaat waarin van een schuldvaststelling door een bevoegde functionaris in het geheel geen sprake is.

Het onderzoek beoogde geen (volledige) verklaring aan te dragen voor de eventuele tekortkomingen in de naleving van de regelgeving. Veronderstellenderwijs kan daarover evenwel het volgende worden gezegd. In hun commentaar op het wetsvoorstel OM-afdoening merkten Groenhuijsen en Simmelink destijds het volgende op.

«Bij bestudering van het wetsvoorstel kan worden geconstateerd dat de consequenties van de overstap van een transactiemodel naar een bestraffingsmodel door de wetgever bij de vormgeving van de wettelijke regeling onvoldoende zijn doordacht. Enkele onderdelen van het wetsvoorstel lijken (...) te zeer te zijn geënt op afdoening op basis van consensualiteit. De verklaring hiervoor wordt aangereikt door de memorie van toelichting: «bij de uitwerking van de voorstellen inzake de strafbeschikking (wordt) in sterke mate aangesloten bij het geldend strafrechtelijk en strafvorderlijk kader, alsmede de wijze waarop dit wordt toegepast.» Als gevolg van dit vertrekpunt lijkt de OM-afdoening als zelfstandige afdoeningsmodaliteit van strafbare feiten op twee gedachten te hinken.»

Aan het rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad is ook aandacht geschonken in de vakliteratuur. De leden van de SP-fractie wijzen bijvoorbeeld op het artikel van L. Peters getiteld «Beschikt en gecheckt: de OM-afdoeningen en de strafvorderlijke machtenscheiding»⁵. Peters merkt in haar artikel op:

«Het rapport Beschikt en gewogen heeft laten zien dat er in de praktijk van de OM-strafbeschikking, vooral binnen het kader van ZSM, ernstige fouten worden gemaakt. Het risico op dergelijke fouten kan worden verminderd indien we het beginsel van de strafvorderlijke machtenscheiding (weer) erkennen en de OM-strafbeschikking onderwerpen aan voorafgaande rechterlijke toetsing.»

Gelet op de inhoud van voornoemd rapport uit 2014 en het belang van het rapport voor de toegang tot het recht en het recht op een eerlijk proces had naar de mening van de leden van de SP-fractie van de regering verwacht mogen worden dat zij bij de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel nadrukkelijk aandacht zou hebben besteed aan het rapport. Deze leden vernemen derhalve graag van de regering waarom zij bij het onderhavige wetsvoorstel geen aandacht heeft besteed aan het rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad uit 2014.

Op 29 mei jl. heeft de procureur-generaal bij de Hoge Raad aan de Minister van Veiligheid en Justitie twee rapporten aangeboden, te weten:

⁵ Trema, september 2015, p. 209 e.v.

- het rapport *Wordt vervolgd: Beschikt en gewogen* en
- het rapport *Beproefd verzet*.

De procureur-generaal merkte daarbij op dat beide rapporten in relatie staan tot het eerdere rapport *Beschikt en gewogen*. In het rapport *Wordt vervolgd: Beschikt en gewogen* wordt weergegeven hoe het OM met de conclusies en aanbevelingen uit het rapport *Beschikt en gewogen* heeft gehandeld. De conclusie van dit tweede rapport luidt:

«De belangrijkste conclusie is dat het OM met grote inzet en voortvarendheid gevolg heeft gegeven aan het rapport Beschikt en Gewogen, waarin een groot aantal tekortkomingen werd gesignaleerd in de wijze waarop OM-strafbeschikkingen worden uitgevaardigd. Het OM heeft daarbij terecht grote prioriteit toegekend aan de kritiekpunten waarop in Beschikt en Gewogen het zwaarste accent lag. Er is vrijwel onmiddellijk begonnen met het gefaseerd afbouwen van een praktijk die bestond uit het door het CJIB uitvaardigen van OM-strafbeschikkingen zonder dat daaraan een schuldvaststelling ten grondslag lag. Ook zijn vrijwel direct stappen gezet die erop zijn gericht de zorgvuldigheid waarmee de bewijsbeoordeling plaatsvindt, te vergroten. Dat heeft geleid tot een verbeterprogramma dat het jaar 2020 als einddatum kent.

Op onderdelen laten de beleidsvoornemens van het OM nog te wensen over. Het gaat daarbij in het bijzonder om de vastlegging van de beslissing in een strafbeschikking. In alle gevallen waarin de strafbeschikking niet in persoon aan de verdachte wordt uitgereikt, blijft het opmaken van een strafbeschikking door de verantwoordelijke functionaris achterwege en wordt dientengevolge door het CJIB in strijd met de wet niet een afschrift van de originele strafbeschikking aan de verdachte gezonden, maar een kennisgeving waarin de datum van verzending wordt gepresenteerd als de datum waarop de strafbeschikking is genomen. Die praktijk maakt het, zoals het College van procureurs-generaal zelf onderkent, «niet mogelijk» om de OM-strafbeschikking te laten ondertekenen door de functionaris die de beslissing nam. Op zich valt te begrijpen dat aan verandering van deze praktijk geen prioriteit is toegekend, maar het streven voor de wat langere termijn zou daarop wel gericht moeten zijn, ook omdat die verandering kan bijdragen aan een vergroting van de zorgvuldigheid waarmee tot uitvaardiging van een OM-strafbeschikking wordt beslist.

Het onderhavige follow up onderzoek heeft niet tot doel om de effectiviteit van de genomen maatregelen te onderzoeken. Eigen vervolgonderzoek van het OM lijkt erop te wijzen dat de zaken nog niet op orde zijn. Die zelfkritiek vormt een bevestiging van de vastbeslotenheid waarmee door het OM aan verbetering wordt gewerkt en vergroot het vertrouwen dat aanvullende maatregelen zullen worden genomen als het verbeterprogramma het gewenste effect in onvoldoende mate sorteert.»

Het tweede rapport van de procureur-generaal van 29 mei 2017, *Beproefd verzet*, richt zich op de behandeling van verzet tegen een opgelegde strafbeschikking. In dat kader zijn onderzocht de naleving van de procedurele waarborgen, de zorgvuldigheid van oplegging van strafbeschikkingen in het licht van de integrale herbeoordelingen en de mate waarin de rechterlijke beoordeling afwijkt van opgelegde beschikkingen. Met betrekking tot het onderhavige wetsvoorstel is met name relevant hetgeen het rapport op p. 115 meldt over de doorlooptijden, waarbij wordt aangegeven dat er onderzoek is gedaan naar de doorlooptijden in de verschillende zaakstromen:

«Om het beeld scherper te krijgen, is nagegaan hoeveel tijd verstrikt tussen het verzet en de afdoeningsbeslissing die bij de herbeoordeling van de zaak wordt genomen. In de arrondissementale zaakstroom en in de ZSM-zaakstroom wordt in de meeste gevallen binnen 1 jaar een afdoeningsbeslissing genomen. In de arrondissementale zaakstroom wordt zelfs in bijna de helft van de gevallen binnen een half jaar beslist. De CJIB- en CVOM-zaakstromen geven een heel ander beeld te zien. In deze zaakstromen vindt de herbeoordeling meestal pas na een jaar plaats. Daarbij blijkt dat in de CVOM-zaakstroom in 76% en in de CJIB-zaakstroom in bijna 25% van de bestudeerde gevallen pas na 2 jaar of meer een afdoeningsbeslissing wordt genomen. Dat percentage ligt in de ZSM-zaakstroom en de arrondissementale zaakstroom (met afgerond respectievelijk 8% en 10%) stukken lager.

(..)

Lange doorlooptijden worden ook geconstateerd in de gevallen waarin het OM de straf- beschikking introk. Wederom is het de CVOM-zaakstroom die er in negatieve zin uitspringt. In die zaakstroom wordt de strafbeschikking in slechts 2 gevallen binnen een half jaar ingetrokken. In afgerond 96% van de gevallen duurt het meer dan anderhalf jaar voordat de strafbeschikking wordt ingetrokken, in iets meer dan 50% van de gevallen zelfs meer dan 2 jaar. In de andere zaakstromen ligt dat percentage aanzienlijk lager. De verklaring is dat lange doorlooptijden vaak een reden vormen om de strafbeschikking in te trekken en dat dergelijke doorlooptijden zich vooral in de CVOM-zaakstroom voordoen.

In de zaken waarin bij de herbeoordeling wordt besloten om de verdachte voor de zitting op te roepen, blijkt in alle zaakstromen vaak nog geruime tijd te verstrijken voordat de beslissing tot oproeping wordt geëffectueerd. In de arrondissementale zaakstroom is de gemiddelde duur het kortst, maar nog altijd vijf maanden. In de CJIB-zaakstroom duurt het gemiddeld zelfs zeven maanden voordat de oproeping de deur uitgaat. Dit tijdsverloop wordt mogelijk mede veroorzaakt doordat de rechtbanken te weinig zittingscapaciteit vrij- maken voor het behandelen van verzetzaken. Het gebrek aan zittingscapaciteit wordt door de CVOM aangevoerd als reden om, gegeven de te grote werklast, aan de herbeoordeling van verzetzaken geen prioriteit te geven.»

De conclusies van het rapport luiden:

«De eerste onderzoeksvraag had betrekking op de verzetprocedure als zodanig. Houdt het OM zich aan de daarvoor geldende regels van geschreven en ongeschreven recht? Het onderzoek laat zien dat dit op veel punten, die niet allemaal in de samenvatting zijn verwerkt, het geval is. Op onderdelen valt er desalniettemin nog wel het een en ander te verbeteren. Zo kan de informatieverstrekking aan de verdachte evenwichtiger, moet de administratieve verwerking van een gedaan verzet zorgvuldiger (datumstempel; akte van verzet) en behoeft de samenstelling van het procesdossier meer aandacht. Geconstateerd wordt voorts dat in geval van wijziging of intrekking van de strafbeschikking geen (originele) beschikking wordt opgemaakt zodat de verdachte daarvan, anders dan de wet voorschrijft, geen afschrift ontvangt. Inherent aan deze praktijk is dat deze «beschikkingen» niet worden ondertekend, hetgeen ten aanzien van een wijzigingsbeschikking als een tekortkoming moet worden aangemerkt. Een punt van zorg is voorts dat dat in gevallen waarin de executie wordt hervat voordat de rechter over het verzet onherroepelijk uitspraak heeft gedaan, in strijd met art. 24b Sr verhogingen worden toegepast.

Twee punten verdienen hier aparte aandacht. Het eerste punt betreft de bevoegdheid van de beoordelaar. In lijn met de bevindingen in Beschikt en Gewogen wordt geconstateerd dat de CVOM in de onderzochte periode geen parket was en dat de gehanteerde mandaatconstructie het gebrek aan bevoegdheid van de medewerkers van de CVOM niet kon verhelpen. Nieuw ten opzichte van de bevindingen van Beschikt en Gewogen is de constatering dat sinds begin 2014 een «Virtueel Parket» actief is, dat tot taak heeft gekregen om achterstanden bij lokale parketten weg te werken. Ook hier geldt dat de bevoegdheid daartoe ontbreekt. De oprichting destijds van de CVOM en nu van het Virtueel Parket kunnen worden gezien als een uiting van de «concern brede» aanpak die het College van procureurs-generaal nastreeft. Het kan zijn dat aan die aanpak behoefte bestaat (de procureur-generaal bij de Hoge Raad komt daarover geen oordeel toe), maar dat rechtvaardigt niet dat de organisatiestructuur en de bevoegdheidstoedeling zoals die in de wet zijn vastgelegd, wordt genegeerd. Inmiddels is een wetsvoorstel in voorbereiding dat in het gebrek aan bevoegdheid van de CVOM voor- ziet. Het is de vraag of het gebrek aan bevoegdheid bij het Virtueel Parket – dat bij de CVOM is ondergebracht – daarmee zal worden verholpen. Het optreden van dat «parket» beperkt zich namelijk niet tot de zogenaamde feit gecodeerde zaken waarvoor de CVOM in het leven is geroepen. Het Virtueel Parket behandelt alle misdrijven en overtredingen; tot bepaalde categorieën strafbare feiten is zijn optreden in elk geval niet beperkt. In het Eerste Boek van het gemoderniseerde Wetboek van Strafvordering dat begin februari 2017 in consultatie is gegaan, wordt voorgesteld elke OvJ landelijk bevoegd te maken voor alle strafbare feiten. Op het van kracht worden van dat wetsvoorstel loopt het OM met het Virtueel Parker ver vooruit.

Bij dit alles verdient opmerking dat art. 126 lid 1 RO niet zonder reden inhoudt dat de bevoegdheden van een OvJ alleen gemandateerd kunnen worden aan een bij het parket werkzame medewerker. Zo wordt gewaarborgd dat van de verantwoordelijkheid die de OvJ gezien art. 126 lid 2 RO heeft voor de in mandaat uitgeoefende bevoegdheden, iets terecht kan komen. Tot het Virtueel Parket behoren medewerkers van de arrondissementsparketten, die formeel bij de CVOM zijn gedetacheerd, maar feitelijk achter hun bureau op het lokale parket werken. Die constructie maakt dat zij hun werkzaamheden niet onder toezicht van de eigen (hoofd)officier van justitie vervullen en dat zij ook niet gebonden zijn aan de werk-instructies die voor het «eigen» lokale parket gelden. Daarvoor in de plaats komt een papieren toezichtrelatie met de OvJ bij de CVOM die met de leiding van het Virtueel Parket is belast. Voor de medewerker gelden daarbij verschillende werkinstructies. Hij moet zich houden aan de werkinstructies van het parket waarvan de behandelde zaak afkomstig is. Als elke OvJ een landelijke bevoegdheid krijgt, wordt het gemakkelijker om zaken over te nemen van een parket dat kampt met achterstanden. Het functionele toezicht kan dan ook beter gewaarborgd worden. Het virtuele werken kan dan immers geschieden onder het directe toezicht van de lokale, maar landelijk bevoegde, OvJ. Zo ver is het echter nog niet.

Het tweede punt dat afzonderlijk aandacht verdient, betreft de doorlooptijden. Die zijn in de CVOM-zaakstroom ronduit dramatisch. In meer dan driekwart van de gevallen (76%) wordt de redelijke termijn van twee jaar niet gehaald. Dat heeft ertoe geleid dat bijna twee jaar na het einde van de onderzoeksperiode in bijna de helft van de 125 bestudeerde zaken nog geen afdoeningsbeslissing was genomen en dat slechts 6 van die zaken het tot een behandeling op de terechtzitting hebben gebracht. In de arrondissementale zaakstroom zijn de doorlooptijden het kortst. Maar ook daarin doen zich veel te lange doorlooptijden voor. De redelijke termijn wordt hier in 12% van de gevallen niet gehaald.

De lange doorlooptijden hebben grote gevolgen voor de uitkomst van de verzetprocedure. Veel zaken worden geseponeerd vanwege de ouderdom van de feiten. In de CVOM-zaak- stroom gebeurt dit in maar liefst 49 zaken. Ook op het rechterlijk oordeel mist het tijds- verloop zijn uitwerking niet. De ouderdom van het feit blijkt een rol te spelen bij de beoordeling van de ontvankelijkheid van het verzet, bij de vraag of het zin heeft om nader onderzoek te bevelen en bij de straftoemeting. De lagere straffen die de rechter oplegt, zijn voor een belangrijk deel aan het tijdsverloop toe te schrijven. Ook vanuit het gezichts- punt van een effectieve en geloofwaardige wetshandhaving is er daarom veel te winnen met een verkorting van de doorlooptijden.

De lange doorlooptijden vinden hun verklaring grotendeels in de tijd die het in de praktijk kost om tot een herbeoordeling van de zaak te geraken. Die herbeoordeling wordt door de wet niet verlangd. Die schrijft eenvoudig voor dat de OvJ een gedaan verzet aan de rechter voorlegt. Dat is ook waartoe het verzet strekt: de verdachte vraagt om een oordeel van de rechter, niet om een herbeoordeling door het OM. Weliswaar mag het OM enige tijd nemen om te bezien of de door de verdachte naar voren gebrachte bezwaren een reden opleveren om de strafbeschikking te wijzigen of in te trekken, maar niet goed valt in te zien waarom een termijn van 16 weken daarvoor niet voldoende is. De vraag die zich opdringt, is waarom het OM voor een veel verdergaande, integrale herbeoordeling heeft gekozen. Op die vraag wordt aanstonds teruggekomen.

De tweede en derde onderzoeksvraag richtten zich op de zorgvuldigheid waarmee de OM-strafbeschikking wordt uitgevaardigd. Wat de schuldvaststelling betreft, ondersteunen de resultaten van het onderzoek de bevindingen uit Beschikt en Gewogen. Het hoge aantal zaken dat eindigt in een technisch sepot of in een vrijspraak vormt een serieus te nemen indicatie dat onvoldoende zorgvuldig naar het bewijs is gekeken. Daarbij verdient opmerking dat de overtuigende kracht van het bewijs in Beschikt en Gewogen terughoudend is beoordeeld. De onderzoekers achtten het bewijs op dit punt destijds alleen onvoldoende als er «op grond van het dossier reden is voor ernstige twijfel aan de betrouwbaarheid van het bewijs». Het onderhavige onderzoek maakt aannemelijk dat veel van de gegeven vrijspraken het gevolg zijn van de ruimte voor twijfel die het voorhanden bewijsmateriaal ruimte laat. Aannemelijk is daarbij dat die ruimte voor twijfel niet zelden kenbaar was toen de straf- beschikking werd opgelegd. Dat betekent dat bij de initiële schuldvaststelling indringender naar de betrouwbaarheid van het bewijs moet worden gekeken dan op grond van de bevindingen in Beschikt en Gewogen kon worden aangenomen. Een verscherpte aandacht voor dat aspect van de bewijsvoering kan ertoe bijdragen dat de wenselijkheid om in voorkomende gevallen nader opsporingsonderzoek te verrichten, in een vroeg stadium wordt onderkend. Als de zaak op de zitting is, is het daarvoor al gauw te laat.

In Beschikt en Gewogen is niet onderzocht of het bewijs aanwezig was in de gevallen waarin de CJIB automatisch strafbeschikkingen uitvaardigde. Het onderhavige onderzoek laat zien welk belang ook in deze zaken is gediend met een zorgvuldige schuldvaststelling. In de CJIB-zaakstroom volgde in ruim 32% van de gevallen een technisch sepot. Het onderzoek onderstreept voorts het belang dat geen strafbeschikkingen worden opgelegd op basis van een incompleet dossier. In de ZSM-zaakstroom moesten 7 zaken worden geseponeerd omdat het niet lukte het dossier tijdig te completeren.

In Beschikt en Gewogen werd als mogelijke verklaring voor de onvoldoende zorgvuldige toetsing van het bewijs aangedragen dat de voor de invoering van de Wet OM-afdoening bestaande transactiepraktijk op een halfslachtige wijze is omgevormd tot een praktijk die om een schuldvaststelling vraagt. Het besef dat daarvoor een veel indringender bewijsbeoordeling is vereist, lijkt onvoldoende te zijn doorgedrongen. In zekere zin bevestigt de in de Aanwijzing OM-straftbeslissing voorgeschreven herbeoordeling die veronderstelling. Daaruit blijkt immers dat het OM zelf niet op de juistheid van de initiële beoordeling durft te vertrouwen. De keerzijde van die medaille is dat, als de schuldvaststelling bij de oplegging van de OM-straftbeslissing grondig genoeg geschiedt, een herbeoordeling niet langer nodig is.

De rechter blijkt vaak lager te straffen dan het OM doet bij het uitvoeren van de strafbeslissing. De verklaring daarvoor is voor een deel gelegen in het tijdsverloop. Maar er zijn ook aanwijzingen dat de rechter de tarieven die het OM hanteert, te hoog vindt en dat hij van mening is dat het OM onvoldoende rekening houdt met de persoonlijke omstandigheden van de verdachte. Ook hier is de vraag of de consequenties van de omvorming van de transactiepraktijk naar een praktijk van strafoplegging door het OM voldoende zijn doordacht. Is in die nieuwe situatie nog wel plaats voor eigen, van de uitgangspunten van de zittende magistratuur afwijkende richtlijnen? En moet er niet meer ruimte komen voor maatwerk? Een sterkere oriëntatie op het straftoemingsbeleid van de rechter kan er in elk geval toe leiden dat er voor de verdachte minder reden is om verzet te doen.»

Aan het slot van het rapport vermeldt de procureur-generaal dat in de samenvatting en de conclusies besloten ligt dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad van oordeel is dat het OM bij de uitoefening van zijn taak de wettelijke voorschriften nog niet naar behoren handhaaft en uitvoert. Het komt de leden van de SP-fractie voor dat de twee aanvullende rapporten van de procureur-generaal bij de Hoge Raad van 29 mei 2017 bepaald relevant zijn voor het onderhavige wetsvoorstel. Zodoende verzoeken deze leden de regering om ook beide aanvullende rapporten bij de behandeling van het wetsvoorstel te betrekken en de Kamer te informeren over de bevindingen van de regering naar aanleiding van genoemde rapporten.

3. Toegang tot de rechter

In de memorie van toelichting stelt de regering in onderdeel 5.1. dat het wetsvoorstel beoogt het algemene recht op toegang tot de rechter grondwettelijk te garanderen, dat het recht op toegang tot de rechter een voorwaarde is voor de realisering van het recht op een eerlijk proces, maar dat het recht op toegang ook effectief behoort te zijn. In dat verband wijzen de leden van de **SP**-fractie er in de eerste plaats op dat de Staatscommissie Grondwet in haar rapport van november 2010 aangegeven heeft dat er een nauwe samenhang is tussen het recht op een eerlijk proces en het recht op toegang tot de rechter. Maar ook wijzen deze leden waar het gaat om de dagelijkse praktijk op het rapport van de Algemene Rekenkamer (ARK) *Prestaties in de strafrechtketen*.⁶ Het rapport toonde aan dat het aantal opgespoorde en bestrafte misdrijven relatief laag is, dat er een systematisch handhavingstekort is en dat straffen niet ten uitvoer worden gelegd. Ook laat het Rekenkamerrapport zien dat een groot aantal, ongeveer 50%, van de aangiften door burgers bij de politie niet wordt gehonoreerd en op onverklaarbare wijze verloren gaat. Deelt de regering de opvatting van de leden van de SP-fractie dat de gang van

⁶ Kamerstukken II 2011/12, 33 173, nr. 2.

zaken zoals die naar voren komt in het rapport van de Rekenkamer een aantasting inhoudt van het grondrecht van burgers op een eerlijk proces en het recht op toegang tot de rechter?

In het kader van de beperkingen op de toegang tot de rechter, onderdeel 5.4 van de memorie van toelichting, meldt de regering – met verwijzing in noot 57 naar het artikel van Corstens en Kuiper uit 2014 – dat rechtspraak geld kost en rechtszaken talrijk zijn. Daaraan voegt de regering toe dat met het oog op de beheersbaarheid van het stelsel van rechtspraak procedurele beperkingen, beroepstermijnen en dergelijke als toegelaten beperkingen van het recht op de toegang tot de rechter gezien kunnen worden, mits wordt voldaan aan onder andere de voorwaarde dat de beperkingen niet de essentie van het recht op toegang aantasten. De leden van de SP-fractie merken daarbij op dat de jarenlange bezuinigingen van overheidswege op de gefinancierde rechtshulp en de verhoging van griffierechten de toegang tot het recht en tot de rechter ernstig hebben aangetast. Deelt de regering de mening van de leden van de SP-fractie dat deze ingrijpende bezuinigingen in het licht van de beoogde aanpassing van artikel 17 Grondwet in strijd zijn met het recht op toegang tot de rechter?

Verder wijzen de leden van de SP-fractie erop dat het artikel van Corstens in kwestie begint met een citaat uit de publicatie van Tjeenk Willink uit 2013, «De verwaarloosde staat», waarin deze onder meer stelt:

«Om de druk op de rechter te verminderen wordt, geheel in de geest van de tijd, steeds meer nadruk gelegd op efficiency, financieel beheer en management. Die nadruk heeft echter tot gevolg dat de rechtzoekende burger, de justitiabele, een kostenpost wordt. Zijn beroep op de rechter maakt deel uit van het kostenplaatje. Rechtspraak wordt beschouwd als een van de diensten die door de overheid worden aangeboden. Wanneer de vraag het aanbod dreigt te overtreffen, worden de drempels voor toegang tot de rechter verhoogd. Allemaal buitengewoon rationeel. Met slechts één «maar»: het doet afbreuk aan het karakter van rechtspraak als collectief goed; een pijler waarop de democratische rechtsstaat rust; een garantie voor de burger tegen de eigen dynamiek van de Staat.»

Graag vernemen de leden van de SP-fractie of de regering deze beschouwing van de heer Tjeenk Willink deelt.

4. Reikwijdte van het recht op een eerlijk proces

Wat is, zo vragen de leden van de **VVD**-fractie, de overweging geweest van de regering om het recht op een eerlijk proces te koppelen aan het vaststellen van «rechten en plichten» en niet aan getroffen «belangen», zoals de meerderheid van de staatscommissie adviseerde? Letterlijk stelde deze meerderheid de volgende tekst voor:

«Ieder wiens door het recht beschermde belangen worden getroffen heeft recht op een eerlijk proces voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter.»

Uit de behandeling van onderhavig wetsvoorstel in de Tweede Kamer hebben de leden van de VVD-fractie geen duidelijk antwoord kunnen destilleren. Graag ontvangen zij een antwoord van de regering.

Hoe kijkt de regering aan tegen de stelling dat het recht op een eerlijk proces ook inhoudt dat een rechtzoekende of verdachte ook weet of kan weten door welke rechter(s) een zaak wordt behandeld?

Met betrekking tot de sobere formulering van het wetsartikel vragen de leden van de **D66**-fractie het volgende. In een reactie op het advies van de Raad van State schrijft de regering: «Dat alleen bepaalde kernelementen van het recht op een eerlijk proces expliciet worden genoemd in de voorgestelde bepaling, wil evenwel niet zeggen dat het recht ook enkel die kernelementen beschermt». De waarborgen tot een eerlijk proces liggen volgens de regering besloten in de algemene formulering van het recht. Dit is volgens de regering niet anders dan bij andere bestaande grondrechten de praktijk is. De leden van de D66-fractie zouden in het algemeen menen dat een sobere formulering tot effect heeft dat er meer politieke vrijheid wordt geschapen. Gaarne ontvangen zij een reactie van de regering.

De leden van de **PvdA**-fractie vragen in hoeverre het voorgestelde grondrecht ook geldt voor niet-natuurlijke personen, waaronder rechtspersonen. Voorts constateren deze leden dat de voorgestelde bepaling grotendeels al in Nederland geldend recht is op grond van de soortgelijke bepalingen die opgenomen zijn in verdragen, met name artikel 6 EVRM, artikel 47 EU-handvest en artikel 14 IVBPR. Deze leden vragen de regering of de in deze artikelen opgenomen rechten naar haar opvatting rechtstreekse werking in de Nederlandse rechtsorde hebben, in de zin van de in artikel 93 Grondwet bedoelde bepalingen die naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden. Daar waar dat het geval is, vragen deze leden aan de regering om aan te geven wat de meerwaarde van het expliciet opnemen in de Nederlandse Grondwet is voor rechten die krachtens die verdragen reeds gelden. Zij merken daarbij op dat de internationale mensenrechten-catalogus wel meer rechten omvat die (nog) niet in de Grondwet zijn verankerd, bijvoorbeeld het folterverbod.

Voorziet de regering een behoefte om nog meer internationale mensenrechten in de Grondwet te gaan opnemen? Het is de leden van de PvdA-fractie opgevallen dat in de memorie van toelichting alsmede in het advies van de Raad van State relatief weinig aandacht is besteed aan de betekenis van artikel 14 lid 1 IVBPR in verhouding tot de aandacht voor de Europese teksten, zoals het EVRM en het EU-grondrechtenhandvest. Aangezien de leden van de PvdA-fractie sterk hechten aan de mondiale bescherming van de rechten van de mens, vragen zij de regering nader in te gaan op de reikwijdte, inhoud en betekenis van artikel 14 lid 1, mede aan de hand van de uitleg die het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties in individuele zaken en General Comments hieraan heeft gegeven alsmede het werk van speciale rapporteurs, waaronder die inzake onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.

5. Elementen van een eerlijk proces

In het nu voorliggende voorstel is expliciet het begrip van een redelijke termijn opgenomen, zo constateren de leden van de **VVD**-fractie. Voor het bestuursrecht is dit begrip inmiddels nader geconcretiseerd. Voor het civiele recht nog niet. De doorlooptijd van civiele procedures is, ondanks de introductie van de KEI-voorstellen, nog immer een zorgpunt. Hoe vat de regering het begrip «redelijke termijn» in civiele en strafrechtelijke procedures op? Vormt de voorgestelde toevoeging aan de Grondwet voor de regering aanleiding om nadere actie te ondernemen om de doorlooptijden van gerechtelijke procedures te verkorten? Hoe lang mag volgens de regering een procedure gemiddeld in eerste aanleg duren? Hoe schat de regering de kans in dat burgers procedures beginnen tegen de te lange doorlooptijd van procedures en de Nederlandse staat aansprakelijk stellen voor de schade die zij daardoor hebben opgelopen?

Voor langdurige civielrechtelijke geschillen bestaat nog geen effectief rechtsmiddel. Een burger kan een verklaring voor recht vragen dat er sprake is van schending van een redelijke termijn om daarna een meestal langdurige schadevergoedingsprocedure te beginnen. Voorziet de regering dat zij – op termijn – vorm gaat geven aan een effectief rechtsmiddel voor burgers als rechters in gebreke blijven een proces binnen een redelijke termijn af te wikkelen? En zo ja, op welke wijze?

In tegenstelling tot bestuursrechtelijke procedures is de redelijke termijn in strafrechtelijke procedures nooit nader geconcretiseerd. Over welke rechtsmiddelen beschikken verdachten om op te komen tegen overschrijdingen van de redelijke termijn? En hoe beoordeelt de regering de effectiviteit daarvan? Wat is eigenlijk een redelijke termijn in het strafrecht? Verdachten kunnen lang in onzekerheid blijven, ook na een politieverhoor, of het OM tot strafrechtelijke vervolging zal overgaan en wat dan de concrete tenlastelegging is. Welke maatregelen overweegt de regering te treffen om overschrijding van de redelijke termijn in dergelijke gevallen tegen te gaan?

Met de opmerking van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de Tweede Kamer dat het recht op een eerlijk proces ook ziet op ondersteuning van de rechtsgang van verdachten, gaan de leden van de VVD-fractie ervan uit dat rechtzoekenden dit recht ook kunnen aangrijpen om de hoogte van de gesubsidieerde rechtsbijstand via een rechterlijke uitspraak ter discussie te stellen. De leden van de VVD-fractie zouden dit niet als een wenselijke ontwikkeling beoordelen. Hoe beoordeelt de regering een dergelijke ontwikkeling? Overigens nemen de leden van de VVD-fractie aan dat de Minister de genoemde ondersteuning niet alleen bedoelde te beperken tot verdachten maar tot alle rechtzoekenden. Graag ontvangen zij een bevestiging van de regering.

In de memorie van toelichting is de regering reeds ingegaan op een aantal aspecten die vallen onder of voortvloeien uit de nadere interpretatie van het begrip «eerlijk proces», zoals bijvoorbeeld de openbare behandeling en de rechten van de verdediging in een strafproces. De leden van de **D66**-fractie vragen zich meer in het algemeen af welke gezichtspunten en (inter)nationale wetgeving en verdragen van belang worden geacht voor de uitwerking en invulling van het recht op een eerlijk proces in de zin van de voorgestelde bepaling. Meer concreet vragen de aan het woord zijnde leden de regering aan te geven in relatie tot welke verdragen of verdragsbepalingen, wetgeving en jurisprudentie en op welke andere wijze het begrip «eerlijk proces» vorm en invulling krijgt in de onderhavige bepaling.

Als de leden van de D66-fractie het goed zien, vallen zittingen en uitspraken van bestuursrechtelijke colleges niet onder de grondwettelijke verankering van de openbaarheid van terechtzittingen en uitspraken zoals neergelegd in artikel 121 Grondwet. De openbaarheid van zittingen en uitspraken van bestuursrechtelijke colleges is gewaarborgd bij wet in formele zin. Hier wreekt zich dat bestuursrechters niet worden begrepen onder het begrip «rechterlijke macht». De Raad voor de rechtspraak stelde voor om de grondwettelijke bepaling over de openbaarheid ruimer te formuleren, in die zin dat ook bestuursrechtelijke colleges vallen onder de grondwettelijke bepaling van de openbaarheid. De aan het woord zijnde leden vragen de regering om nog eens in te gaan op de suggestie van de Raad voor de rechtspraak en toe te lichten waarom zij ervoor heeft gekozen om aan het advies van de Raad geen gevolg te geven.

In het verlengde van het voorgaande merken de leden van de D66-fractie het volgende op. De uitwerking van de voorliggende bepaling over het recht op een eerlijk proces zoekt aansluiting bij de formulering van artikel 6 lid 1 EVRM, dat inhoudt het «recht op een eerlijke en openbare behandeling» binnen een redelijke termijn, door een «onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld». Indachtig het voorgaande valt het de leden van de D66-fractie op dat bij de redactie van de voorliggende bepaling aansluiting is gezocht bij artikel 6 lid 1 EVRM, met uitzondering van de passage met betrekking tot de «openbare behandeling». De aan het woord zijnde leden vragen de regering om aan te geven waarom niet is gekozen voor expliciete opname van «openbare behandeling» in de tekst van de voorliggende bepaling, mede in het licht van de voorgaande vraag.

De leden van de **SP**-fractie hebben enige vragen met betrekking tot het element «redelijke termijn» (memorie van toelichting, onderdeel 7.3). Zij stellen vast dat, ondanks het feit dat de rechter de mogelijkheid geschapen heeft dat bij overschrijding van de redelijke termijn van een procedure een schadevergoeding toegekend wordt⁷, het nog steeds regelmatig voorkomt dat gerechtelijke procedures de redelijke termijn overschrijden en dat het zelfs voorkomt dat er zodanige achterstanden bij de gerechten optreden dat justitiabelen meer dan een jaar op uitspraak moeten wachten en dat gerechten vanwege de hoge werkdruk en de aanzienlijk werkvoorraden op voorhand aan betrokkenen meedelen dat pleidooien eerst op een termijn van één tot anderhalf jaar gepland kunnen worden. Deelt de regering de mening van de leden van de SP-fractie dat dergelijke vertragingen in de rechtsgang op gespannen voet staan met een «eerlijk proces binnen een redelijke termijn»? En deelt de regering de mening van deze leden dat als door het wetsvoorstel de beoogde wijziging van de Grondwet wordt gerealiseerd, de overschrijding van de redelijke termijn zoals hiervoor toegelicht een schending van de Grondwet oplevert?

6. Overig

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

De commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning ziet met belangstelling uit naar de memorie van antwoord en ontvangt deze graag voor het einde van het zomerreces van de Kamer.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning,
Engels

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning,
Bergman

⁷ Zie onder andere HR 28 maart 2014, ECLI:NL:HR:2014:736.