



DE GRONDWET - ARTIKEL 121 - OPENBAARHEID TERECHTZITTINGEN

Met uitzondering van de gevallen bij de wet bepaald vinden de terechtzittingen in het openbaar plaats en houden de vonnissen de gronden in waarop zij rusten. De uitspraak geschiedt in het openbaar.

WETENSCHAPPELIJK COMMENTAAR ARTIKEL 121 - OPENBAARHEID TERECHTZITTINGEN - G. BOOGAARD & J. UZMAN

Inhoudsopgave

1. Historische ontwikkeling en actuele betekenis
2. Openbare terechtzittingen
3. Gemotiveerde vonnissen
4. Openbare uitspraken
5. Literatuur
6. Historische versies

Editie december 2015

1. HISTORISCHE ONTWIKKELING EN ACTUELE BETEKENIS

Beccaria's traktaat *Dei delitti e delle pene* (Over misdaden en straffen) uit 1764 geldt als de verlichte verwijsplaats voor de principiële openbaarheid van de strafrechtpleging in de moderne rechtsstaat, terwijl geheime strafprocessen in verband worden gebracht met middeleeuwse inquisitie en de donkere kanten van het Franse ancien regime.^[1] Voor Nederland bepaalde de verlichte Staatsregeling 1798 in artikel XXXVIII (onder de aanduiding "Algemeene beginselen") dat alle 'Sententiën en Vonnissen' in het openbaar moesten worden uitgesproken. De grondwetsgeschiedenis sindsdien bevat vooral technische discussies over het precieze bereik van deze 'waarborg tegen geheime vonnissen'. Mogen vrijspreekende vonnissen ongemotiveerd blijven? Wat telt precies als een 'vonnis'? Wanneer is 'voldoende' gemotiveerd? In dit soort discussies heeft de Grondwet zelf, naar het ons voorkomt, geen hoofdrol gespeeld. Illustratief is de reactie van de Tweede Kamer op een voorstel van de Negenmannen uit 1844 om de ingewikkelde bepalingen uit de Grondwet 1815 te vervangen door het eenvoudige voorschrift: 'alle vonnissen moeten de gronden, waarop zij rusten, vermelden en met open deuren worden uitgesproken.' De Tweede Kamer meende wel dat dit een betere redactie van de Grondwet was, maar merkte op dat in de verschillende wetboeken

de kwestie reeds bevredigend was geregeld. Voor aanpassing van de Grondwet bestond daarom weinig reden meer. De Negenmannen antwoordden vertwijfeld: ‘zoo de wetboeken beter zijn dan de Grondwet, zou men daarom de Grondwet niet moeten verbeteren?’^[2] In 1848 werd de regeling uit 1815 overigens wel herzien en kwam de bepaling ongeveer zo te luiden als die nu nog luidt. De neiging om dit artikel vooral te beschouwen als een verder bij wet te regelen algemeen beginsel, bestond bij het herzien van de Grondwet in 1983 echter nog steeds.^[3]

Ondanks de belangrijke historische ratio van de bepaling, gaan de belangrijkste inhoudelijke discussies over dit artikel niet over de afweging van de privacy van partijen of het belang van de staatsveiligheid versus de mogelijkheden voor de publieke opinie om de rechtspraak te controleren. Voor het creëren van de daarvoor benodigde uitzonderingen is de gewone wetgever al sinds jaar en dag bevoegd, zonder dat de wijze waarop de wetgever van deze mogelijkheden gebruik heeft gemaakt veel aandacht van de grondwetgever heeft getrokken.^[4] De relevantie van artikel 121 Grondwet betreft niet de gevoelige maar de makkelijke gevallen. Het gaat bij artikel 121 Grondwet vaak over de afweging tussen een efficiënte rechtspleging en het recht op een eerlijk proces. Reeds Buys noteert in zijn grondwetscommentaar verontwaardigd dat hem tijdens een NJV-vergadering van verschillende kanten is bevestigd dat grote kantongerechten gebruik maken van voorgedrukte formulieren met standaardmotiveringen, zodat de rechter alleen maar namen en woonplaats hoeft in te vullen. ‘Is er een groter bespotting van het grondwettig voorschrift denkbaar, dan in zulke gedrukte formulieren ligt opgesloten?’^[5] De praktijk van de rechtspleging is echter zijn eisen blijven stellen. Nog altijd staat artikel 378a Wetboek van Strafvordering zogenaamde ‘stempelvonnissen’ toe. Tegelijk komen er, hoewel de onderliggende afweging dezelfde is gebleven, steeds nieuwe technische mogelijkheden en dus telkens nieuwe vragen bij. Het voorgedrukte formulier is immers reeds lang vervangen door macro’s en templates met mogelijkheden die Buys niet kon voorzien. Waar ligt dan de grens? En mag elke terechtzitting net zo onverkort op internet worden uitgezonden als hij toegankelijk is voor publiek? In de huidige Persrichtlijn is vastgelegd dat van niet-professionele procesdeelnemers geen opnamen mogen worden gemaakt. Draaiende camera’s kunnen immers het afleggen van verklaringen en dus van de waarheidsvinding beïnvloeden en het moet mogelijk zijn om als publiek bij een zitting aanwezig te zijn zonder daarmee zelf het nieuws te halen.^[6] Verplicht artikel 121 Grondwet, tenslotte, tot de integrale – geanonimiseerde – publicatie van alle rechterlijke uitspraken op www.rechtspraak.nl, of slechts tot de door de rechtspraak zelf relevant geachte fractie die daar tegenwoordig op is te vinden? Bij deze en andere afwegingen blijft artikel 121 Grondwet het oude gewicht in de schaal leggen dat de publieke opinie de rechtspraak kan controleren.

Het huidige artikel 121 Grondwet is in de loop der tijd gaan samenvallen met een

deel van het ‘recht op een eerlijk proces’, zoals dat internationaal is gecodificeerd in met name artikel 6, eerste lid, EVRM (voor strafvervolging en burgerlijke rechten en verplichtingen), maar ook in artikel 14 IVBPR en artikel 47 EU-Handvest. Openbare terechtzittingen, deugdelijk gemotiveerde beslissingen en openbare uitspraken zijn door het EHRM als beginselen van behoorlijke rechtspraak ontwikkeld.^[7] Bij de voorbereiding van de Grondwet 1983 motiveerde de regering het voorgestelde absolute vereiste van een openbare uitspraak onder verwijzing naar artikel 6 EVRM. Inmiddels is de regering voornemens om als tweede lid bij artikel 17 Grondwet een nationaal grondrecht ‘op een eerlijk proces binnen een redelijke termijn voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter’ op te nemen.^[8] Blijkens de eveneens in consultatie gegeven Memorie van toelichting was het niet de bedoeling om ‘de notie van openbaarheid’ in dit nieuwe grondrecht op te nemen omdat daarvoor het bestaande artikel 121 Grondwet en de in aanvulling daarop door de formele wetgever vastgelegde vereisten reeds volstonden. In zijn advies wijst de Raad voor de rechtspraak erop dat het huidige artikel 121 Grondwet niet geschikt is om te dienen als een ten opzichte van artikel 6 EVRM ruimere waarborg tegen overheidshandelen.^[9] Daaraan kan worden toegevoegd dat artikel 121 Grondwet inderdaad de ‘notie van openbaarheid’ codificeert maar in zijn geschiedenis verder niet het karakter van een klassiek grondrecht heeft gekregen.

2. OPENBARE TERECHTZITTINGEN

De ‘terechtzittingen’ waarvan de Grondwet de openbaarheid als uitgangspunt verzekert, zijn institutioneel gekoppeld aan ‘zittingen van de gerechten behorend tot de rechterlijke macht.’^[10] Of deze gerechten daarbij aan civiele- straf- of bestuursrechtspraak doen, is voor de openbaarheid van de zitting niet relevant. Het regelen van de openbaarheid van zittingen van gerechten die niet tot de rechterlijke macht behoren (met name de Afdeling bestuursrechtspraak en de Centrale Raad van Beroep) is dus aan de gewone wetgever overgelaten.^[11] Wel vloeit er een verplichting tot openbaarheid van de zittingen van de Afdeling en de Centrale Raad voort uit artikel 6 EVRM.^[12] Deze bepaling is rechtstreeks relevant voor het werk van de bestuursrechter in eerste aanleg, maar geldt ook in hoger beroep nu de Afdeling en de Centrale Raad over ‘full jurisdiction’ beschikken.^[13] De vraag of een zitting binnen de procedure van administratief beroep ook openbaar moest zijn, werd in 1983 door de grondwetgever geschaard onder de algemene verplichting om überhaupt ‘algemene regels van bestuursrecht’ vast te stellen (artikel 107, tweede lid, Grondwet).^[14] Inmiddels voorzien de artikelen 7:5 Awb en 7:19 Awb in het algemene beginsel dat in de administratieve voorprocedure hoorzittingen openbaar zijn. Een algemene openbaarheid van zittingen in tuchtzaken werd door de regering nadrukkelijk niet beoogd.^[15] Er zijn immers vakgebieden denkbaar waarin voor de vertrouwelijkheid van het tuchtrecht bijzondere redenen bestaan. Dat de Grondwet uitdrukkelijk als niet van toepassing is overwogen, laat uiteraard onverlet dat het EVRM onder omstandigheden wel vergelijkbare openbaarheidseisen stelt aan tuchtrechtspraak.

3. GEMOTIVEERDE VONNISSEN

Het huidige artikel 121 geeft de wetgever de (sinds 1983 niet te delegeren) bevoegdheid om beperkingen te stellen aan zowel de openbaarheid van de terechtzittingen als aan eis van voldoende motivering. Dat laatste had de Staatscommissie Cals/Donner nadrukkelijk niet geadviseerd. Een uitspraak moest volgens de Staatscommissie altijd in het openbaar worden gedaan en ‘alle rechterlijke vonnissen moeten de gronden inhouden waarop zij rusten.’^[16] Daarmee werd afstand genomen van de op dat moment bestaande^[17] mogelijkheid om bij wet complete strafbare feiten uit te zonderen van de verplichting om te motiveren. ‘De motiveringseis is van groot belang voor de verstaanbaarheid van de rechtspraak,’ overwoog de Staatscommissie. ‘Het verdient geen aanbeveling de motiveringseis welke te dezer zake als één der essentialia kan gelden, te verzwakken door er uitzonderingen op toe te laten.’^[18] De grondwetgever liet in 1983 wel de expliciete uitzonderingsmogelijkheid voor hele categorieën strafbare feiten vallen, maar maakte het motiveringsvereiste nadrukkelijk niet absoluut. De argumentatie daarvoor was niet principieel, maar slechts bezorgdheid dat een absolute motiveringsplicht onwerkbaar eisen zou gaan stellen aan het wijzen van mondelinge- en verstekvonnissen.^[19] Een bekend voorbeeld van een wettelijk regelde uitzondering op de motiveringsplicht is artikel 81 van de Wet RO, op basis waarvan de Hoge Raad een cassatieklacht ongemotiveerd kan afdoen als de behandeling daarvan niet tot cassatie kan leiden en de middelen ook overigens geen relevante rechtsvraag aan de orde stellen.

Het motiveringsvereiste wordt door de Grondwet strikt genomen alleen gesteld aan ‘vonnissen’. Het voorstel om gebruik te maken van het bredere begrip ‘rechterlijke uitspraken’ is ter gelegenheid van de grondwetsherziening van 1983 wel gedaan,^[20] maar het heeft noch de Proeve, noch het eindrapport van de Staatscommissie Cals/Donner, noch de uiteindelijke Grondwet gehaald. Alleen bij de laatste is daarvoor een motivering te vinden. De meerderheid van de commissie oordeelde dat een dergelijk ruime redactie de (absolute) motiveringseis onredelijk zou uitstrekken over beslissingen als die om uitstel te verlenen of een bedrag vast te stellen.^[21] Hoe voorstelbaar dit argument ook is, omgekeerd geldt het begrip ‘vonnis’ naar normaal juridisch spraakgebruik juist weer voor een beperktere categorie rechterlijke uitspraken dan de grondwetgever op het oog heeft. ‘Vonnissen’ zijn uitspraken van rechtbanken in strafzaken en civiele zaken. Beslissingen van de afdeling bestuursrecht van een rechtbank plegen ‘uitspraken’ te heten, wat ook geldt voor de productie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Gerechtshoven en de Hoge Raad wijzen geen vonnissen maar ‘arresten.’ In eerdere drukken van dit commentaar werd gesteld dat onder de term ‘vonnis’ moet worden verstaan: ‘uitspraken door de rechter gegeven ter voorlopige of definitieve beëindiging van een voor hem gebracht geding, in de vereiste vorm gegeven.’ In die definitie vallen ook de uitspraken van de bestuursrechter en de arresten van de Hoge Raad onder het motiveringsvereiste. Hoewel dit ongetwijfeld

de bedoeling van de grondwetgever moet zijn geweest, hebben wij de daarvoor gebruikte definitie in de grondwetsherziening van 1983 niet aangetroffen. Wel worden in het kader van de derde verplichting, de eis om ‘vonnissen’ in het openbaar uit te spreken, nadrukkelijk ook de uitspraken van de bestuursrechter daaronder begrepen.^[22] Alles overziend, lijkt artikel 121 ook ten aanzien van motiveringsvereiste niet te zijn bedoeld als een klassiek grondrecht met een nauwkeurig af te bakenen bereik. Eerder is het de codificeren van een nader door de wetgever uit te werken constitutionele waarde. In het kader daarvan past dat de grondwetgever zich niet heeft uitgelaten over de vraag wanneer een vonnis precies ‘voldoende’ is gemotiveerd,^[23] maar wel zekerheidshalve overweegt dat de huidige regeling een systeem van dissenting opinions voorschrijft noch uitsluit.^[24]

4. OPENBARE UITSPRAKEN

Het vereiste dat een uitspraak in het openbaar geschiedt, is onder artikel 121 Grondwet wel een absoluut vereiste. Blijkens de toelichting moet de onder de formulering ‘de uitspraak geschiedt in het openbaar’ niet alsnog worden gedacht aan het ruimere begrip ‘rechterlijke uitspraak’ dat voor het motiveringsvereiste juist was afgewezen. Het gaat bij dit derde vereiste om de openbare uitspraak van het eerder bedoelde ‘rechterlijke vonnis’. Ook hier is het duidelijk niet de bedoeling om hoge eisen aan de gebruikte begrippen te stellen. De regering overweegt zonder veel omhaal dat uiteraard ook de uitspraken van bestuursrechters hieronder vallen, hoewel men zich ervan ‘bewust’ is, dat die uitspraken (toen) doorgaans niet werden uitgesproken maar aan partijen werden toegestuurd. Inmiddels bepaalt de Algemene wet bestuursrecht dat de bestuursrechter zijn mondelinge beslissing en het dictum van zijn schriftelijke beslissing in het openbaar uitsprekt.^[25] Onder die artikelen is – deels onder verwijzing naar artikel 121 Grondwet – door de hoogste bestuursrechters inmiddels een einde gemaakt aan de praktijk om te volstaan met verzending van een schriftelijke uitspraak aan partijen.^[26]

5. LITERATUUR

PM

6. HISTORISCHE VERSIES

Artikel 101, sub e en f, Gw. 1814: e. Bij criminele vonnissen, ten laste van eenen beschuldigen geweest, moet de misdaad worden uitgedrukt.

f. Alle vonnissen moeten met opene deuren worden uitgesproken.

Art. 172 Gw. 1815: In alle criminele vonnissen, ten laste van eenen beschuldigen geweest, moet de misdaad worden uitgedrukt en omschreven, met aanhaling van de artikelen der wet, waarop de uitspraak is gegrond (art. 170 Gw. 1840).

Art. 173 Gw. 1815: Alle civiele vonnissen moeten de gronden inhouden, waarop dezelve zijn geweest (art. 171 Gw. 1840).

Art. 174 Gw. 1815: Alle vonnissen worden met opene deuren uitgesproken (art. 172 Gw. 1840).

Art. 156 Gw. 1848: Alle vonnissen moeten de gronden, waarop zij rusten, en in strafzaken de artikelen der wet, waarop de veroordeeling rust, vermelden, en met open deuren worden uitgesproken.

De terechtzittingen zijn openbaar, behoudens de uitzonderingen in het belang der openbare orde en zedelijkheid, door de wet vast te stellen.

Art. 161 Gw. 1887: Alle vonnissen moeten de gronden, waarop zij rusten, inhouden en in strafzaken de wettelijke voorschriften, waarop de veroordeeling rust, aanwijzen.

De uitspraak geschiedt met open deuren.

Behoudens de uitzonderingen door de wet bepaald zijn de terechtzittingen openbaar. De rechter kan in het belang der openbare orde en zedelijkheid van dezen regel afwijken.

Art. 162 Gw. 1922: Alle vonnissen moeten de gronden, waarop zij rusten, inhouden en in strafzaken de wettelijke voorschriften, waarop de veroordeeling rust, aanwijzen.

De uitspraak geschiedt met open deuren.

Behoudens de uitzonderingen door de wet bepaald zijn de terechtzittingen openbaar.

De rechter kan in het belang der openbare orde en zedelijkheid van dezen regel afwijken.

Voor de door de wet aan te wijzen strafbare feiten kan ook van het bepaalde in het eerste en in het tweede lid worden afgeweken (art. 168 Gw. 1938; art. 175 Gw. 1953).

NOTEN

1. L. van Lent, Externe openbaarheid in het strafproces (diss. UU), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008.
2. J.T. Buys, De Grondwet. Toelichting en kritiek. Tweede Deel, Arnhem: Gouda Quint 1884, p. 421- 422.
3. Zoals hieronder zal blijken bij de nrs. 2,3 en 4.
4. Zie zowel de Wet op de Rechterlijke Organisatie (artt. 4 en 5) als in het Wetboek van Strafvordering (artt. 269 en 362), het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) en de Algemene wet bestuursrecht (art. 8:62 Awb).
5. J.T. Buys, De Grondwet. Toelichting en kritiek. Tweede Deel, Arnhem: Gouda Quint 1884, p. 430- 431. Vgl. G.J.M. Corstens, 'Vereenvoudiging van de strafrechtspleging, Van koppen, staarten en stempels', RM Themis 1987, nr. 6.
6. Persrichtlijn 2008, zie www.rechtspraak.nl.
7. J.H. Gerards e.a., Sdu Commentaar EVRM, Deel 1: Materiele rechten, artikel 6.
8. <https://www.internetconsultatie.nl/eerlijkproces>.

9. Raad voor de rechtspraak, Advies grondwetswijziging recht op eerlijk proces, 19 december 2014, zie: www.rechtspraak.nl.
10. Kamerstukken II 1979- 1980, 16 162, nr. 3, p. 21 (Nng VI, p. 21).
11. Die dat inmiddels in artikel 8:62 Awb heeft geregeld.
12. Zie o.a. EHRM (plenair) 8 juni 1976, nr. 5100/ 71 e.a. (Engel e.a. t. Nederland), para 89.
13. Vgl. EHRM 29 november 2007, nr. 9852/ 03, EHRC 2008/ 12 m.nt. Van der Velde (Hummatov t. Azerbeidzjan), para 142.
14. Kamerstukken II 1979- 1980, 16 162, nr. 8, p. 23 (Nng VI, p. 96)
15. Kamerstukken II 1979- 1980, 16 162, nr. 8, p. 24 (Nng VI, p. 97).
16. Zie artikel 91 van het voorstel van de Staatscommissie Cals/ Donner. Eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet (Staatscommissie Cals/ Donner) 1971, p. 275- 278.
17. In de Grondwet 1922 in artikel 162 ingevoerd.
18. Eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet.
19. Kamerstukken II 1979- 1980, 16 162, nr. 3, p. 22 (Nng VI, p. 26).
20. Door de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, Nng, deel 2, advies nr. 13, p. 119- 120.
21. Eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet (Staatscommissie Cals/ Donner) 1971, p. 275, noot 2.
22. Kamerstukken II 1979- 1980, 16 162, nr. 3, p. 22- 23 (Nng, VI, p. 26- 27).
23. Een adequaat inzicht in de stand van de Nederlandse discussie op dit punt is te vinden in: Y. Buruma, 'Zuinig motiveren, maar wel uitleggen', *Ars Aequi* 2015, p. 150- 158.
24. Kamerstukken II 1979- 1980, 16 162, nr. 3, p. 23 (Nng VI, p. 27).
25. Artt. 8:67 en 8:78 Awb.
26. ABRvS 17 oktober 2007, AB 2008/ 114 (met annotatie van B.W.N. de Waard), ECLI:NL:RVS:2007:BB6843 en ABRvS 21 januari 2008, AB 2008/ 115 (met annotatie van B.W.N. de Waard), ECLI:NL:RVS:2008:BC3001 en CRvB 15 november 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BK1145.

CITEER SUGGESTIE

G. Boogaard & J. Uzman, Commentaar op artikel 121 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*, webeditie 2020 (www.Nederlandrechtsstaat.nl).