

Zitting 1980–1981

16 162

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de justitie

Nr. 10

EINDVERSLAG

Vastgesteld 18 december 1980

Met de beantwoording van onderstaande vragen en opmerkingen afkomstig uit twee fracties zal naar de mening van de bijzondere commissie voor de Grondwetsherziening¹ de plenaire afhandeling van dit wetsontwerp voldoende zijn voorbereid.

Inleiding

De leden van de C.D.A.-fractie konden zich verenigen met de door de Regering gegeven uiteenzetting over de waarborgen welke de Grondwet moet bevatten ten aanzien van de rechtspraak en de rechterlijke macht. Hun bezorgdheid over een te grote vrijheid van de wetgever was ingegeven door de introductie van het begrip Rechterlijke Macht in een nieuwe betekenis, door de tekst van art. 6.1 en door het veelvuldig gebruik van het woord «regelen» dat een vrij grote mate van delegatie mogelijk maakt.

Deze leden lazen dan ook met instemming dat het uitgangspunt van de Staatscommissie, die sprak van «voldoende waarborgen», inhoudelijk niet verschilt van de door de Regering voorgestelde wezenlijke garanties ter verzekering van de belangen van justitiabelen. Dat de wetgever bij eventuele verschuivingen in de bevoegdheden van gerechten en veranderingen in de samenstelling gebonden blijft aan de in art. 6.1 en 6.2 vastgelegde grenzen stemde hen tot tevredenheid.

Het vervallen van art. 163 («Rechtspraak in naam des Konings»).

In het voorlopig verslag lieten de leden van de C.D.A.-fractie reeds blijken niet gecharmeerd te zijn van het schrappen van art. 163 Grw.. De argumenten van de Regering naar voren gebracht in de memorie van antwoord konden deze leden nog steeds niet overtuigen van de noodzaak hiervan. In de lijn van de gedachtengang van deze leden dachten de 3 resterende leden van de Staatscommissie wel degelijk aan een tekst welke de eenheid van rechtsbedeling zou uitdrukken.

Ook prof. C. J. A. M. Kortmann in het NJB (sept.'80) pleit voor handhaving van een artikel waaruit de eenheid van de rechtspraak blijkt. Hij beargumenteert zijn standpunt met een verwijzing naar de uit de grondwettelijke terminologie voortvloeiende delegatiemogelijkheden die ook in dit hoofdstuk zijn opgenomen.

¹ Samenstelling: Bakker (CPN), Abma (SGP), Van Thijn (PvdA), voorzitter, Geurtsen (VVD), Veerman (CDA), Rietkerk (VVD), Roethof (PvdA), Haas-Berger (PvdA), Kappeyne van de Coppello (VVD), ondervoorzitter, Stoffelen (PvdA), Van der Sanden (CDA), Kosto (PvdA), Salomons (PvdA), Aarts (CDA), Waltmans (PPR), Patijn (PvdA), De Vries (PvdA), De Kwaadsteniet (CDA), Van den Broek (CDA), Faber (CDA), Brinkhorst (D'66), Nijpels (VVD) en Van der Burg (CDA).

Dat de bepaling betreffende de cassatierechtspraak van de HR en de doorwerking van de eenheidsstaatsgedachte die achter het codificatie-artikel zit voldoende zouden zijn, om aan art. 163 nog slechts een historische betekenis te laten, konden deze leden niet onderschrijven. In het licht van de argumentatie van prof. Kortmann zou het historische karakter van art. 163 Grw. er een dimensie bij krijgen.

De leden van de C.D.A.-fractie dankten de Regering voor het uitvoerige antwoord op hun vraag betreffende de «notie van de eenheidsstaat». Zij hadden er geen notie van dat dit woord in deze context bruikbaar was en zij namen kennis van de uiteenzetting over het begrip eenheidsstaat.

Het nieuwe begrip «rechterlijke macht»

De leden van de C.D.A.-fractie lazen met belangstelling dat door de Staatscommissie herziening rechterlijke organisatie een subcommissie is ingesteld ter bestudering van de mogelijkheid van integratie dan wel samengaan van administratieve en civiele rechtspraak. Zij stelden er prijs op het rapport te zijner tijd toegezonden te krijgen.

De leden van de fractie van D'66 vroegen zich af waarom de bewindslieden hun vraag of de afd. Rechtspraak van de Raad van State, het College van Beroep, de Raden van Beroep, de Ambtenarengerechten tot het nieuwe begrip Rechterlijke Macht behoorden zo terughoudend hebben beantwoord. Uiteraard is het aan de wetgever dit expliciet te bepalen. Voor een juiste interpretatie is het echter gewenst te weten of de grondwetgever deze reeds bestaande instanties wel of niet tot het voorgestelde nieuwe begrip Rechterlijke Macht rekent. Door dat nu aan te geven kunnen wellicht criteria worden ontwikkeld die de wetgever ten dienste kunnen staan bij het beoordelen van eventueel nieuw te ontstane instanties.

Openbaar Ministerie

De leden van de fractie van D'66 vonden het interessant te lezen wat bewindslieden, waaronder de Minister van Justitie, opmerken over de positie van het Openbaar Ministerie. Zij hadden hierbij echter de indruk dat de Regering bewust of onbewust een verwarrende discussie is gestart. Het probleem tot nu toe bij het afleggen van verantwoording door de Minister van Justitie aan de Kamer was juist de onduidelijke en – in elk geval schijnbaar – onafhankelijke positie van het Openbaar Ministerie. Dit heeft menigmaal tot onbevredigende situaties geleid, die deze leden de wens om tot meer duidelijkheid te komen had ingegeven. Uit het antwoord van de bewindslieden blijkt dat ook de Minister van Justitie die duidelijkheid wenst, zij het niet in een grondwettelijke bepaling.

Art. 6.1, eerste lid (competentie in civiele zaken)

De leden van de C.D.A.-fractie konden zich, zij het met moeite, verenigen met het antwoord van de Regering op hun opmerking ten aanzien van de competentie van de gewone rechter in dit artikel. In de door hen voorgestelde specificatie blijft het nieuwe begrip rechterlijke macht zoals dit in het ontwerp wordt voorgestaan juist onverlet, terwijl men thans nu eens de gewone rechter dan weer iedere rechter onder dit begrip vangt.

Het bovenstaande bracht hen tot een opmerking over de uitdrukkelijke rechtsmachttoerekening via de artikelen 2 RO, art. 167 Grw. waarvan de teksten nagenoeg gelijk zijn. Op grond van de jurisprudentie was het optreden van de gewone rechter meestal zo onbetwistbaar, dat hij zich ontslagen kon rekenen van een plicht tot rekenschap in zijn vonnis. Het nieuwe artikel 6.1 en het ruime begrip rechterlijke macht leggen deze competentie niet meer zo onbetwistbaar vast. De memorie van toelichting is hierin wèl duidelijk. Kan de Regering hiermee instemmen?

Art. 6.8 (toetsing aan de Grondwet)

De leden van de C.D.A.-fractie konden niet inzien dat het pregnante verschil tussen een eenheidsstaat en een federale staat daarin bestaat dat aan de formele wetgever in de eerstgenoemde staatsvorm het eindoordeel over de grondwettigheid van de Grondwet is voorbehouden. Overigens hadden deze leden het hier slechts over de toetsing van de wet door de rechter aan de klassieke grondrechten, zoals die staan in de Grondwet. Dat deze bijzondere toetsing van de wet juist in een eenheidsstaat niet goed mogelijk zou zijn en daarentegen in een federale staatsvorm meer op haar plaats kon zijn was deze leden in het geheel niet duidelijk.

Wat betreft de beperkingsgronden in het Europees verdrag zagen deze leden zeer wel dat deze ruimer waren geformuleerd dan in de genoemde grondwetsbepalingen. Dat was nu juist een van de redenen het toetsen van wetten aan de eigen grondrechten-bepalingen te bepleiten.

De Regering betoogt in één passage dat art. 60 lid 3 Grw. slechts ziet op de procedure van de totstandkoming van een verdrag. Elders vergelijkt zij art. 131 Grw. en art. 60 lid 3 Grw. en brengt zij de beperking tot slechts de procedure bij art. 60 lid 3 Grw. niet aan. Dit leek de aan het woord zijnde leden enigszins verwarrend. Art. 131 Grw. heeft immers zowel betrekking op de procedure als op de inhoud.

De leden van de C.D.A.-fractie waren niet overtuigd van de noodzaak het beginsel «de wetten zijn onschendbaar», zoals dat staat in art. 131 Grw., pregnanter weer te geven. In verband hiermee wezen deze leden nogmaals op het door hen gestelde met betrekking tot art. 99 RO. Het antwoord van de Regering op dit punt had bij deze leden niet het bezwaar weggenomen dat de voorgestelde tekst van art. 6.8 slechts aan de rechter met zoveel woorden het toetsen van de wet aan de Grondwet en verdragen onthoudt. Deze tekst laat toe dat de formele wetten door de rechter getoetst worden aan het recht, iets wat thans art. 131 Grw. uitsluit.

De voorzitter van de bijzondere commissie,
Van Thijn

De griffier van de bijzondere commissie,
De Beaufort