

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. 6

De vroegere stukken zijn gedrukt in de zitting 1979–1980

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 30 september 1980

Inhoudsopgave

	Blz.
Inleiding	1
Opzet en titel van hoofdstuk 6 van de nieuwe Grondwet	3
Het vervallen van artikel 163 («Rechtspraak in naam des Konings»)	3
Het nieuwe begrip «rechterlijke macht»	4
a. de grenzen tussen gewone rechtspraak, administratieve rechtspraak en administratief beroep	4
b. het openbaar ministerie	6
c. militaire rechtspraak	6
Artikel 6.1., eerste lid (competentie in civiele zaken)	7
Artikel 6.1., tweede lid (competentie in andere geschillen)	8
Artikel 6.2., eerste lid (competentie in het strafrecht)	8
Artikel 6.2., tweede lid (tuchtrechtspraak)	9
Artikel 6.2., derde lid (vrijheidsontneming)	9
Artikel 6.2., vierde lid (berechting buiten Nederland)	10
Artikel 6.3. (administratief beroep)	10
Artikel 6.4. (rechterlijke organisatie)	11
Artikel 6.5. (rechtspositie leden rechterlijke macht)	12
Artikel 6.8. (toetsing aan de Grondwet)	12
Artikel 6.9. (openbaarheid)	14
Artikel 6.10. (gratie en amnestie)	14

De bijzondere commissie voor de grondwetsherziening¹ brengt als volgt verslag uit van de opmerkingen en vragen die vijf fracties bij haar inleverden ten einde aan de Regering te worden voorgelegd.

Inleiding

De leden, behorend tot de fractie van het C.D.A., hadden met grote belangstelling kennis genomen van het wetsontwerp. Dat de Regering, de Staatscommissie volgend in haar advies, niet streeft naar een fundamentele herstructurering van de materie, van mening dat daartoe geen aandrang be-

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).

stond, vond over het algemeen weerklank bij de leden van het C.D.A. Niettemin beoogt het wetsontwerp enkele grote veranderingen, waarover deze leden gaarne met de Regering van gedachten wilden wisselen.

De leden van de fractie van het C.D.A. waren de Regering erkentelijk voor de uitvoerige wijze waarop zij de gekozen uitgangspunten heeft uiteengezet, daarmee haar visie op het begrip «rechterlijke macht» introducerende, afwijkend van die van de Staatscommissie en van de Raad van State. Het wakte bij deze leden verwondering, dat er, na het indienen van dit wetsontwerp op 25 april 1980, in de vakpers weinig of geen reacties zijn verschenen. Mag, zo vroegen deze leden zich af, hieruit de conclusie worden getrokken dat de voorgestelde visie van de Regering door velen wordt gedeeld?

Tweeërlei eis meende de Staatscommissie te moeten stellen als uitgangspunt van een grondwettelijke regeling van de rechtspraak, te weten:

1. de hoofdlijnen van taak en organisatie van de rechtspraak dienen voldoende vast te liggen;
2. voldoende waarborgen dienen te zijn opgenomen ter verzekering van de belangen van de justitiabelen.

De leden van de fractie van het C.D.A. stelden naar aanleiding van het eerste uitgangspunt de vraag of er voldoende evenwicht is gebracht binnen het doel dat – zoals de Regering in haar inleiding stelt – de wetgever niet «te zeer in zijn mogelijkheden wordt beperkt». Moet niet evenzeer als voor een te grote beperking voor de wetgever worden gewaakt voor een te grote vrijheid, nu het woord «voldoende» wordt gewijzigd? Is «voldoende» voldoende om de voorgestane hoofdlijnen van taak en organisatie zowel in omvang als in tijd te waarborgen?

Het tweede uitgangspunt doet eenzelfde vraag opkomen. Wat is het verschil tussen voldoende waarborgen (memorie van toelichting, blz. 1, 4e alinea) en «wezenlijke garanties gegeven ter verzekering van de belangen van de justitiabelen» (blz. 2 van de memorie van toelichting, 4e alinea)? Zijn deze begrippen synoniem? Waarom dan een onderscheiden benaming? Zijn ze niet synoniem en waar liggen dan de verschillen?

De leden van de fractie van het C.D.A. zagen gaarne dat de Regering hierop inging, te meer daar de 5e alinea van blz. 2, memorie van toelichting, teruggrijpt op deze formulering: «... het geven van deze garanties voor de rechtsbescherming heeft het belangrijke voordeel, dat de Grondwet geen onnodige hinderpaal vormt voor ontwikkelingen op het terrein van de rechtspraak». Deelt de Regering de mening van de leden van de C.D.A.-fractie dat de belangen van de justitiabelen in onze rechtsstaat juist bij het hoofdstuk «rechtspraak» centraal mogen en moeten staan? Deze leden wezen ontwikkelingen op het terrein van de rechtspraak beslist niet af, maar de aan de wetgever gegeven mogelijkheid om a. «verschuivingen in de bevoegdheid van de gerechten, die deel uitmaken van het orgaan-complex rechterlijke macht, te laten plaatsvinden, b. wenselijke veranderingen in de inrichting en samenstelling van de gerechten aan te brengen» (memorie van toelichting, blz. 2, 4e alinea), dwong deze leden tot vragen naar verduidelijking van de door de Regering gehanteerde begrippen.

De leden van de V.V.D.-fractie konden in grote lijnen instemmen met de voorgestelde bepalingen inzake de justitie. Op een aantal onderdelen zagen deze leden echter nog graag een nadere verduidelijking en op sommige punten gaven zij de Regering in overweging het wetsontwerp te wijzigen.

De uitgangspunten van het onderhavige wetsontwerp, namelijk geen fundamentele herstructurering van de rechtspraak, vastlegging van de hoofdlijnen van taak en organisatie van rechtspraak en voldoende waarborgen ter verzekering van de belangen van justitiabelen, werden op zich door de frac-

tie van D'66 onderschreven. Gezien de uitwerking vroegen de leden van deze fractie zich echter af of de twee laatste uitgangspunten niet met elkaar op gespannen voet stonden. Met alle begrip voor het streven om de Grondwet te ontdoen van minder wezenlijke elementen, meenden deze leden dat de strekking van de wet toch in de eerste plaats uit de tekst zelf behoorde te blijken en niet uit de memorie van toelichting. Op meer plaatsen signaleerden de aan het woord zijnde leden echter wel een soort «wetgeving bij memorie van toelichting».

Zo wordt nergens bepaald dat aan de rechterlijke macht andere dan rechtsprekende taken kunnen worden opgedragen, zoals het benoemen van een curator, voogd, etc. Men vindt dit slechts in de (aanvulling op de) memorie van toelichting (blz. 42). Voor de Hoge Raad is zo'n bepaling er overigens wel in artikel 6.6.3. Andere voorbeelden wilden deze leden verderop in dit verslag nog geven naar aanleiding van de voorgestelde artikelen 6.4 en 6.9. Deze voorbeelden van onduidelijkheid en vaagheid zijn volgens de leden van de fractie van D'66 uit den boze in een wet die bij uitstek de stabiliserende factor in een maatschappij behoort te zijn. Het schaadt de rechtszekerheid, de onpartijdigheid en de onafhankelijkheid.

Opzet en titel van hoofdstuk 6 van de nieuwe Grondwet

De leden van de P.v.d.A.-fractie achtten het een verbetering dat bepalingen over briefgeheim, huisrecht en dergelijke niet meer in het hoofdstuk over Rechtspraak zijn opgenomen maar naar het nieuwe hoofdstuk inzake de grondrechten zijn overgeheveld. Evenzeer konden zij zich verenigen met de verplaatsing van het codificatie-artikel naar het hoofdstuk Wetgeving en bestuur, alsmede met de handhaving en meer strikte aanduiding van het administratief beroep in het thans aangeboden wetsontwerp.

Dat de Regering heeft gekozen voor de titel «rechtspraak» in plaats van «rechtsbedeling», zoals de Staatscommissie voorstelde, achtten de leden van de fractie van het C.D.A. voldoende onderbouwd, mede gelet op de discussie die heeft plaatsgevonden tussen de Raad van State en de Regering.

De uiteenzetting over uitwerking en verwerking van enkele bepalingen over individuele rechten, verband houdend met rechtsbedeling, vormt een belangrijk onderdeel van de toelichting (memorie van toelichting, blz. 3, alinea 1-2). De genoemde leden achtten het juist en beslist niet ten overvloede, dat hier is gereleveerd dat belangrijke zaken zoals het «ius de non evocando», de rechtsbijstand en bepalingen met betrekking tot de codificatie al aan de orde waren gesteld in respectievelijk de wetsontwerpen 13873, 13872 en 15046.

Nu een aparte bepaling over administratief beroep is voorzien, zagen de leden van de V.V.D.-fractie alsnog gaarne de titel van het hoofdstuk aangevuld met deze term.

Hoewel het nieuwe hoofdstuk de titel «rechtspraak» in plaats van rechtsbedeling krijgt, bevat het wél een bepaling inzake administratief beroep. Volgens de leden van de fractie van D'66 is administratief beroep echter geen wezenlijke rechtspraak, maar de heroverweging van een beslissing. Kan dit beroep derhalve niet beter onder de bijzondere bepalingen betreffende het bestuur worden geregeld?

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

Het schrappen van de grondwettelijke bepaling, dat recht wordt gesproken in naam des Konings deed, gezien de toelichting, een vraag rijzen bij de leden van de P.v.d.A.-fractie. De bewindslieden motiveren het verwijderen van dit artikel met de wenselijkheid enerzijds om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht voor het oog der justitiabelen te onderstrepen, anderzijds het misverstand weg te nemen, dat het staatshoofd mede verantwoordelijk zou zijn voor het uitgesproken vonnis. Deze redenering is echter slechts zinvol als vervolgens de wetgever daadwerkelijk overgaat tot het brengen van wijziging in de huidige situatie. Ligt dit in het voornemen?

Bij de leden van de C.D.A.-fractie mocht het laten vervallen van het huidige grondwetsartikel 163 geen waardering oogsten. Deze leden herkenden in het advies van de Raad van State een aantal van hun bezwaren.

De Regering stelt in de memorie van toelichting (blz. 3, 5e alinea) dat zij evenmin als de Staatscommissie of de Hoge Raad in zijn adviezen een artikel heeft voorgesteld analoog aan het huidige grondwetsartikel. Terecht memoreerde de voetnoot op deze pagina de verdeeldheid van de Staatscommissie ter zake. Uit het eindrapport (blz. 242) blijkt dat 7 leden de bepaling wensten te handhaven, 7 leden wilden dit naar hun oordeel «alleen historisch verklaarbare» artikel laten vervallen en een drietal meende dat niet zowel de centralisatie van de rechtspraak als de eenheid van het staatsbestel op adequate wijze tot uitdrukking dienden te blijven gebracht – zoals de voorstanders meenden – maar dat het wèl overweging verdiende een bepaling op te nemen waaruit slechts de eenheid van de rechtsbedeling zou spreken. Zij dachten hierbij aan de tekst «De rechtspraak geschiedt in het Rijk naar dezelfde wetten en beginselen». Derhalve toonde in ieder geval een meerderheid behoefte aan een formulering waaruit minstens de eenheid van rechtsbedeling zou blijken. Kan de Regering deze conclusie onderschrijven?

Afgezien van de inhoudelijke bezwaren waren deze leden van oordeel dat de Regering nogal casuïstisch met het begrip «niet meer nodig» omgaat. Zij wezen op de stelling in het nader rapport (blz. 38, 1ste alinea) dat een bepaalde terminologie «burgerrecht» heeft verkregen en dat «om die reden in deze bepaling omtrent de competentie van de rechterlijke macht is gekozen voor deze terminologie». Heeft het huidige grondwetsartikel 163 dan in de ogen van de Regering geen burgerrecht (meer)?

Een argument voor schrapping van bedoeld artikel ligt naar het oordeel van de Regering onder andere in de gekozen opzet dat bepaalde onderwerpen betreffende de rechtspraak aan de (centrale) wetgever ter regeling worden opgedragen. De leden van de C.D.A.-fractie waren van oordeel dat de Raad van State volkomen juist opmerkte (blz. 32): «dat een aantal onderwerpen betreffende de rechtspraak aan de centrale wetgever ter regeling wordt opgedragen, houdt immers in dat met betrekking tot de *inhoud* van die wettelijke regelingen juist géén grondwettelijke garantie zal bestaan». De in het nader rapport gegeven repliek kon, evenmin als de overige gebezigde argumenten de leden van het CDA overtuigen van de juistheid van het door de Regering ingenomen standpunt.

De Raad van State vertolkte ook hun gevoelens in de opmerking «Het grondwettelijke voorschrift dat de rechtspraak alom in het Rijk geschiedt in naam des Konings geeft uitdrukking aan het beginsel dat de rechtspraak en de rechterlijke macht weliswaar gedeconcentreerd kunnen worden, doch niet gedecentraliseerd», en de opmerking «dat in een geval als het onderhavige ook met de traditie en de daaraan verbonden gevoelswaarde rekening dient te worden gehouden». Wil de Regering hierop nader ingaan? In dit verband trof deze leden in het nader rapport (blz. 43, 4e alinea) de term «de notie van de eenheidsstaat». Mocht dit geen verschrijving zijn, wil de Regering dan uitleggen wat in het Nederlands spraakgebruik – al dan niet staatkundig – met deze term wordt bedoeld?

Uit de fractie van D'66 kwam de vraag of het opschrift «In naam der Koningin» boven rechterlijke uitspraken zal verdwijnen.

Het nieuwe begrip «rechterlijke macht»

a. de grenzen tussen gewone rechtspraak, administratieve rechtspraak en administratief beroep

De hele afbakening tussen administratief beroep, administratieve rechtspraak en «gewone» rechtspraak blijft naar de mening van de leden van de P.v.d.A.-fractie een problematische zaak, ook na de uitbreiding van het begrip «rechterlijke macht» zoals in dit wetsontwerp is beoogd.

De bepaling dat de Hoge Raad de top is van de gerechtelijke structuur is niet overgenomen. Evenmin is echter de Raad van State, meer in het bijzonder de afdeling rechtspraak, aan de top van de administratieve rechtspraak geplaatst.

Hoewel deze realistische benadering de hier aan het woord zijnde leden wel aansprak, blijft toch de vraag of een stelsel waarbij soms een administratiefrechtelijk orgaan de hoogste voorziening biedt (bij voorbeeld het College van Beroep voor het Bedrijfsleven) dan wel in enkele gevallen de cassatiemogelijkheid naar de Hoge Raad openstaat (bij voorbeeld de Centrale Raad van Beroep) op den duur niet meer stroomlijning behoeft. Overigens lijkt het verstandig om voorshands deze ontwikkeling aan de wetgever over te laten.

De aanduiding «rechterlijke macht» voor een orgaancomplex kreeg de instemming van de leden van de fractie van het C.D.A., die zich hiermede aansloten bij de Proeve, de Hoge Raad en de Staatscommissie, welke laatste, naar het oordeel van deze leden, volkomen terecht opmerkte, dat «de aan de trias politica-leer herinnerende functionele onderscheiding tussen wetgevende (art. 119 Grondwet), uitvoerende (art. 56) en rechterlijke macht weinig bijdraagt onder de huidige verhoudingen tot verduidelijking van de staatsrechtelijke structuur» (Eindverslag, blz. 243).

De toepasselijkverklaring van de nieuw gekozen opzet voor het grondwettelijk begrip «rechterlijke macht» op in beginsel elk rechterlijk orgaan, dat duurzaam met rechtspraak is belast, riep naast instemming ook vraagtekens op, zowel met betrekking tot de omvang als met betrekking tot de modus. Hoewel reeds de Proeve in 1966 zich losmaakte van de huidige betekenis van de rechterlijke macht (te weten de «gewone» rechterlijke macht, dus kantongerechten, arrondissementsrechtbanken, gerechtshoven en Hoge Raad plus bijzondere rechters als politierechter en de kinderrechter) en meende dat de wetgever een geheel andere omlijning zou kunnen kiezen door ook met name de administratieve rechters daaronder te brengen, wilde de Staatscommissie dit stelsel niet aanbevelen. Toch kan niet worden ontkend dat «bij de gegroeide vormen van rechtspraak binnen onze rechtsorde een herijking en aanpassing van de inhoud van dit begrip past» (memorie van toelichting, blz. 5, 1ste alinea). De leden van de C.D.A.-fractie onderschreven ook dat «het terrein van de administratieve rechtspraak sterk in betekenis en omvang is toegenomen» en dat «deze rechtspraak een belangrijke rechterlijke functie in onze samenleving vervult». Zij dachten hierbij niet in de laatste plaats aan de conflicten in de arbeidssfeer, het sociale verzekeringsrecht en aan de rol die de Raad van State, afdeling rechtspraak – in toenemende mate – speelt in onder andere het vreemdelingenrecht.

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen het oordeel van de Regering over de visie, neergelegd in het tussenrapport van de Staatscommissie herziening rechterlijke organisatie van 31 oktober 1978. Dit tussenrapport acht (blz. 13) onderzoek gewenst naar de vraag in hoeverre er plaats is voor samengaan in enigerlei vorm van administratieve rechtspraak en instanties, belast met civiele rechtspraak en naar de vraag in hoeverre integratie wenselijk is.

De leden van de V.V.D.-fractie stemden in met de gedachte de tweërlei betekenis van de term «rechterlijke macht», zoals die in de huidige Grondwet besloten ligt, te doen vervallen. Ook zij waren met de Regering voorstander van een ruime uitleg van het begrip rechterlijke macht. Wel vroegen zij zich af of het dan gewenst is dat de wet de nadere invulling van die term «rechterlijke macht», bij voorbeeld ten aanzien van de administratieve rechter, regelt. Is het niet beter om bij voorbeeld de positie van de Afdeling Rechtspraak – die zo'n belangrijke betekenis blijkt te krijgen – als onderdeel van de rechterlijke macht ook grondwettelijk vast te leggen? Als die suggestie zou worden gevolgd, zouden de bepalingen over de Raad van State – zoals overigens door de Raad zelf ook al in zijn advies is opgemerkt – dienen te worden aangepast. Er zou dan ook nader dienen te worden overwogen de positie van de leden van de Afdeling Rechtspraak grondwettelijk vast te leggen.

De leden van de fractie van D'66 juichten het toe dat, nu de tekst van het huidige artikel 168 niet wordt overgenomen, de administratieve rechter binnen de rechterlijke macht kan worden gebracht. Zij vroegen zich af, nu het de bedoeling is de administratieve gerechten aan te wijzen als behorend tot de rechterlijke macht, of dit geldt voor alle administratieve gerechten, te weten de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State, het College van Beroep voor het Bedrijfsleven, de Centrale Raad van Beroep, de Raden van Beroep, de Ambtenarengerechten en de Tariefcommissie. Zo nee, voor welke niet en waarom en voor welke wel? Zo ja, heeft het dan zin tussen deze administratieve gerechten en het administratief beroep (memorie van toelichting: beroep op niet-rechterlijke instanties, welke tot het bestuur behoren) nog beroep op een niet tot de rechterlijke macht behorend gerecht mogelijk te maken?

De genoemde leden achtten het risico aanwezig dat er door op deze wijze alle mogelijkheden open te houden een onscherp systeem ontstaat. Is het in de memorie van toelichting genoemde voorbeeld van de Kiesraad sterk? Is dat niet als administratief beroep te kwalificeren? Verdient het geen aanbeveling een positief criterium, zoals geschetst in de memorie van toelichting, blz. 4, laatste alinea, in de wet zelf op te nemen, zodat Colleges die (blijvend of) duurzaam met rechtspraak zijn belast in ieder geval tot de rechterlijke macht behoren en op hen de wettelijke waarborgen toepasselijk zijn?

b. Het openbaar ministerie

Uit de fractie van D'66 kwam de vraag of het feitelijk juist is dat de leden van de staande magistratuur ondergeschikt zijn aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Is het genoemde artikel 53 van reglement I niet obsoleet en – zo ja – kan het dan niet beter worden geschrapt dan ernaar te verwijzen?

Is het overigens juist de leden van de staande magistratuur zuiver als deel van een bepaalde tak van ambtelijke hiërarchie te beschouwen? Doet dit voldoende recht aan de ver gaande zelfstandige bevoegdheden van het openbaar ministerie, met name tot seponering van strafbare feiten (al of niet onder bepaalde voorwaarden) en tot transactie (in de toekomst wellicht zelfs ten aanzien van misdrijven)? Kunnen de bewindslieden duidelijk aangeven waarom het hier niet de uitoefening van een «rechterlijke taak» betreft en de leden van de staande magistratuur derhalve niet onder het begrip «rechterlijke macht» moeten worden gerekend? Zou niettemin de mate van onafhankelijkheid die zij bij de uitoefening van hun taak hebben niet grondwettelijk moeten worden vastgelegd? De leden die deze vragen stelden, verwezen nog naar de conclusie van advocaat-generaal Remmelink bij het arrest van de Hoge Raad van 22 mei 1979 (NJ 1979, 301, blz. 897, 898).

c. Militaire rechtspraak

De leden van de P.v.d.A.-fractie verbaasden zich erover, dat de ingrijpende wijziging inzake de mobiele krijgsraden is ingediend zonder dat de Raad van State in de gelegenheid is geweest daaromtrent advies uit te brengen. De gehele figuur van deze bijzondere vorm van rechtspleging is toch nog niet erg helder over het voetlicht gebracht. Enerzijds kennen wij de Noodwet rechtspleging die kan worden geacht nog geheel te werken binnen het kader van de normale grondwettelijke voorzieningen; anderzijds is de uitzonderingstoestand nu beperkt tot de door de wetgever zelf bepaalde gevallen, waarbij er niet naar is gestreefd constitutioneel noodrecht te gaan schrijven voor allerlei voorshands denkbeeldige situaties in geval van oorlog en bezetting.

Wandelen de mobiele krijgsraden, die enerzijds niet te passen zijn in het systeem van de noodwet rechtspleging en anderzijds weinig passen bij het voor de regeling van de uitzonderingstoestanden gehanteerde beginsel, hier niet vreemd doorheen? In welke rangorde dienen de mobiele krijgsraden nu te worden geplaatst in het schema noodrechtspleging en uitzonderingstoestanden? Vormen zij een soort tussentoestand of reiken zij boven de laatste uit?

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen zich af in welk verband zij de in de memorie van toelichting op blz. 12 gemaakte opmerking «dat in staat van oorlog c.q. beleg de mogelijkheid moet bestaan tijdelijke militaire colleges, geheel buiten het kader van de rechterlijke macht in te stellen» moeten lezen, nu in het wetsontwerp 15 681 het ius de non evocando (1.16) niet is opgenomen in het rijtje van de grondrechten waarvan kan worden afgeweken. Ook de toelichting bij de nota van wijzigingen op dat wetsontwerp – die een afwijkmogelijkheid geeft voor wat betreft art. 6.2. eerste en derde lid – spreekt van niet tot het orgaancomplex van de rechterlijke macht behorende krijgsraden.

Denkt de Regering – zo vroegen de leden van de C.D.A.-fractie – dat de gedachte opzet van de rechtspraak over militairen synchroon loopt met de op handen zijnde wijzigingen van het militaire straf- en tuchtrecht?

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen zich af of het gewenst is mobiele rechtbanken in het buitenland met de berechting van Nederlandse militairen te belasten. Is berechting in het buitenland per sé noodzakelijk? Kan daarmee niet worden gewacht tot de militair terug is in Nederland?

Uit de C.P.N.-fractie kwam de vraag op welke termijn en op welke wijze de voorgestelde gewijzigde opzet van de strafrechtspraak over militairen zijn beslag zal krijgen in een gewijzigd militair strafprocesrecht.

Artikel 6.1, eerste lid (competentie in civiele zaken)

De leden van de C.D.A.-fractie konden, gezien de interpretatie van het begrip «rechterlijke macht» zoals in de memorie van toelichting uiteengezet, in dit artikel een opdracht lezen tot berechting van civiele gedingen aan 1, de traditionele rechterlijke macht, 2, de administratieve rechter, 3, de militaire rechter, al naar gelang de wetgever zal aanwijzen. Aansluitend op het advies van de Raad van State meenden deze leden dat deze consequentie leidt tot een doorkruisen van het monopolie van de burgerlijke rechter en zo een onmisbare waarborg voor rechtszekerheid en rechtseenheid aantast. Het ant-

woord van de Regering dat een overbrengen van civiele rechtspraak naar andere dan civiele rechters «in ons rechtsstelsel slechts theoretisch denkbaar zou zijn» (nader rapport, blz. 36) kon deze leden niet erg bevredigen. Op welke «beperkte terreinen» is zulk een overbrengen wel denkbaar?

Aangezien zij in de memorie van toelichting (blz. 6, tweede alinea) lazen dat de Regering eveneens van mening is dat «ten aanzien van een belangrijk onderwerp als de bevoegdheid van de rechterlijke macht geen onzekerheid mag bestaan», vroegen de leden van de C.D.A.-fractie zich af of de term rechterlijke macht in het eerste lid van dit artikel niet dient te worden gespecificeerd. Doet de voorgestelde opzet geen afbreuk aan de waarborgen die nu gelegen zijn in artikel 167 en de daarop gebouwde jurisprudentie?

Verder vroegen deze leden zich af, nu de rechtsmacht van de gewone rechter hem niet meer zo onbetwist is toegekend als onder de tekst van het oude art. 167 Grondwet, of de gewone rechter nu uitdrukkelijk rekenschap zal moeten geven van zijn competentie inzake het geschil.

Het voorgestelde artikel draagt aan de rechterlijke macht op de berechting van geschillen over *burgerlijke rechten en schuldvorderingen*. Naar de mening van de leden van de C.D.A.-fractie maakt het weglaten van het voorzetsel «over» voor «schuldvorderingen» – dit in tegenstelling tot art. 87 van de Staatscommissie – de interpretatie mogelijk dat de rechter onder schuldvorderingen slechts zou kunnen verstaan burgerlijke schuldvorderingen. Art. 87 van de Staatscommissie omvatte duidelijker publiekrechtelijke schuldvorderingen, dit uiteraard voor zover geen aparte rechtsgang voor zo'n vordering zou zijn gecreëerd.

Artikel 6.1., tweede lid (competentie in andere geschillen)

Uit de P.v.d.A.-fractie kwam de vraag of deze bepaling niet te beperkt is geredigeerd, gezien de in artikel 6.3 geopende mogelijkheid van administratief beroep op colleges zoals gedeputeerde staten en gemeenteraden.

De leden van de C.D.A.-fractie konden zich geheel vinden in de opmerking (memorie van toelichting, blz. 10) dat deze bepaling een einde maakt aan de discussie over de al of niet grondwettigheid van de administratieve rechtspraak over publiekrechtelijke schuldvorderingen.

De leden van de V.V.D.-fractie ontvingen van de Regering gaarne ook nog andere voorbeelden van organen die incidenteel zijn belast met een rechtsprekende, zij het dan een administratiefrechtelijke, functie.

Artikel 6.2., eerste lid (competentie in het strafrecht)

Positief reageerden de leden van de fractie van het C.D.A. op de nieuwe, nu grondwettelijke, bepaling dat de berechting van strafbare feiten aan de rechterlijke macht is opgedragen. Deze leden namen goede nota van het begrip «strafbare feiten», zoals de Regering dit omschreef in het nader rapport (blz. 38), nl. niet als een bepaalde categorie delicten. De Regering acht het de gebruikelijke term voor gedragingen die op straffe verboden zijn.

Artikel 6.2., tweede lid (tuchtrechtspraak)

Het voorgestelde artikel 6.2 wijst de berechting van strafbare feiten toe aan de rechterlijke macht. Is een tuchtrechtelijk vergrijp – zo werd gevraagd uit de fractie van de P.v.d.A. – op te vatten als een strafbaar feit?

Nu de tuchtrechtspraak door de overheid wettelijke regeling behoeft, rijst de vraag welke consequenties hieruit voortvloeien voor het stakingsrecht

voor ambtenaren. Het wettelijk stakingsverbod is inmiddels opgeheven; zou dan alsnog een ambtenaar op basis van een reglement disciplinair kunnen worden aangepakt? De leden van de P.v.d.A.-fractie beantwoordden deze vraag ontkennend.

De leden van de C.D.A.-fractie meenden dat de memorie van toelichting terecht signaleert: «de onderhavige bepaling (6.2.2) completeert in de nieuwe Grondwet het beeld van de verschillende vormen van berechting van overheidswege». De verscheidenheid waarin het tuchtrecht voorkomt – zo stelt de memorie van toelichting (blz. 13, 2e alinea) – maakt het moeilijk een definitie te geven van wat onder tuchtrechtspraak moet worden verstaan. Moet het tweetal criteria, dat wordt opgesomd in de volgende alinea als limitatief worden beschouwd, bij de beantwoording van de vraag of tuchtrechtspraak door de overheid wordt ingesteld? Wat is tuchtrechtspraak, ingevoerd op last van de overheid door privaatrechtelijke rechtspersonen die met overheidstaken zijn belast? Kan de Regering deze passage nader uitleggen, eventueel met voorbeelden?

De leden van de V.V.D.-fractie plaatsten een vraagteken bij de formulering van deze bepaling. Als tuchtrechtspraak door de overheid wordt ingesteld, dan zal dit toch altijd al bij of krachtens de wet geschieden. In die wet kan dan tevens de tuchtrechtspraak verder worden geregeld. Zou de aangehaalde bepaling daarom niet anders dienen te worden geformuleerd?

De nu aan de orde zijnde bepaling leek de leden van de fractie van D'66 om twee redenen minder gelukkig te zijn. Ten eerste: juist als men erkent dat tuchtrechtspraak niet minder dan bij voorbeeld gewone rechtspraak verstrekkende consequenties voor de betrokkenen kan hebben, is er reden de aangebrachte beperking tot tuchtrecht, ingesteld door de overheid, niet te maken. Ten tweede: de strekking van het artikel is onduidelijk. Heeft men het oog op alleen de institutie of ook op de procesvoering c.q. de penitentiaire normen? Indien men in aanmerking neemt dat het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering de particuliere rechtspraak-arbitrage regelt, dan zou men kunnen overwegen voor het tuchtrecht in het algemeen een raamwet te ontwerpen en de daartoe strekkende waarborg in de grondwet op te nemen.

Artikel 6.2., derde lid (vrijheidsontneming)

Waarom spreekt het derde lid alleen – zo werd uit de P.v.d.A.-fractie gevraagd – over de *straf* van vrijheidsontneming? Dienen andere vormen van vrijheidsontneming, zoals opneming in een psychiatrische inrichting niet met dezelfde waarborg te worden omringd? Indien het in de boeien slaan van schepelingen en het isoleren van gevangenen inderdaad geen straf, maar maatregelen van orde zijn, heeft zulks dan ook invloed op de duur van de vrijheidsbeneming?

De leden van de C.D.A.-fractie waren gelukkig met de voorgestelde uitsluitende bevoegdheid van de rechterlijke macht om een straf van vrijheidsontneming op te leggen.

De leden van de V.V.D.-fractie juichten het toe dat de Regering heeft voorgesteld de bestaande bepalingen ter zake van berechting en vrijheidsontneming expliciet in de Grondwet op te nemen. Waar het gaat om belangrijke

inbreuken op de persoonlijke levenssfeer kwam een grondwettelijke verandering deze leden gewenst voor.

Een onduidelijkheid school naar de mening van de leden van de V.V.D.-fractie ook in de nu aan de orde zijnde bepaling. Als de straf van vrijheidsontneming uitsluitend door de rechterlijke macht kan worden opgelegd, hoe is dan de verhouding tussen deze bepaling en de eventueel wel of niet als onderdeel van rechterlijke macht aan te wijzen administratiefrechtelijke organen?

Artikel 6.2., vierde lid (berechting buiten Nederland)

De leden van de P.v.d.A.-fractie stelden de vraag of het niet voor de hand had gelegen de bepaling met betrekking tot het oorlogsstrafrecht en de berechting buiten Nederland geheel te behandelen bij de uitzonderingstoestanden.

De leden van de V.V.D.-fractie stelden de vraag of het voorgestelde lid 4, berechting van buitenlanders door Nederlandse rechterlijke organen in het buitenland mogelijk zal maken.

Artikel 6.3. (administratief beroep)

Het voorgestelde artikel 6.3 vond weerklank bij de leden van de C.D.A.-fractie. De Staatscommissie maakte in voetnoot 2 op blz. 250 van haar eindverslag de opmerking dat tal van geschillen in administratief beroep worden beslist ten aanzien waarvan men zich kan afvragen of zij zich niet beter zouden lenen voor een beslissing door de administratieve rechter. De Staatscommissie beval aan dat de wetgever zich zou zetten aan de taak van een uitschifting van zaken, die bij beroepsinstanties thuishoren en zaken, die aan een rechterlijke instantie kunnen worden vertrouwd. Sprak of spreekt deze aanbeveling de Regering aan?

De leden van de V.V.D.-fractie constateerden met instemming dat de Regering het advies van de Raad van State had opgevolgd en een speciale bepaling over het administratieve beroep had opgenomen. In het verlenge hiervan vroegen deze leden zich af, of het niet gewenst zou zijn de term administratief recht als zodanig bij voorbeeld in artikel 6.1 te noemen. De burger wordt immers, zo stelden deze leden, in deze tijd van toenemende overheidsbemoeienis steeds meer geconfronteerd met administratiefrechtelijke bepalingen.

De leden van de fractie van D'66 vroegen zich af op deze bepaling niet te beperkt is opgevat. Een voorbeeld mag dit verduidelijken. Art. 228 Gemeentewet geeft de mogelijkheid van goedkeuring door de gemeenteraad van bij voorbeeld grondtransacties. Tegen een eventuele weigering tot goedkeuring staat nu beroep open. Is dit beroep nu een beroep tegen de weigering tot goedkeuring, of is dit beroep tegen de civielrechtelijke transactie? Zou dit laatste het geval zijn, dan zou er geen beroep krachtens artikel 6.3 zijn. De aan het woord zijnde leden zouden hier gaarne een andere opheldering over hebben.

Artikel 6.4. (rechterlijke organisatie)

In de C.D.A.-fractie voelde men vragen opkomen bij bestudering van dit artikel, volgens hetwelk de wetgever bepaalt welke gerechten tot de rechterlijke macht behoren. Weliswaar stelt de Regering dat het door haar voorgere-

stelde systeem materieel tot vrijwel hetzelfde resultaat leidt als dat van de Staatscommissie. Deze wilde dit stelsel niet aanbevelen: «niet alleen wordt daardoor zonder dwingende noodzaak gebroken met een ingeburgerd taalgebruik, maar ook blijft het stelsel ten achter bij de doelstelling, een garantie te geven met betrekking tot de onafhankelijkheid van de administratieve rechters». Immers – zo besloot de Staatscommissie – «de toepasselijkheid van de grondrechtelijke onafhankelijkheidswaarborgen wordt in dit stelsel afhankelijk gemaakt van een nader ingrijpen van de wetgever, namelijk incorporatie van de administratieve rechter in de rechterlijke macht» en «in feite wordt derhalve het waarborgen van de onafhankelijkheid van de administratieve rechter geheel aan de wetgever overgelaten» (Eindverslag blz. 244). Kan het verweer hiertegen van de Regering (memorie van toelichting blz 17, 1ste alinea) nl. dat «die toepasselijkheid derhalve wel formeel afhankelijk is van het nader ingrijpen van de wetgever, doch dat in het voorgestelde systeem besloten ligt, dat die toepasselijkheid er in beginsel zal zijn» nader worden verklaard in relatie tot haar visie (memorie van toelichting blz. 5, 4e alinea) dat «de wetgever een zekere vrijheid behoudt bij de aanwijzing van administratieve gerechten tot gerechten van de rechterlijke macht»?

Het had de leden van de fractie van het C.D.A. hogelijk verbaasd dat noch in het algemeen deel van de toelichting, noch in de artikelsgewijze toelichting nader wordt ingegaan op de consequenties van de ruime interpretatie van het begrip «rechterlijke macht» voor de plaats van de afdeling rechtspraak van de Raad van State. Weliswaar geeft de Regering in haar nader rapport uitsluitel over de vraag «hoe de bewindslieden zich de positie van de afdeling rechtspraak van de Raad van State voorstellen» met de mededeling dat de wetgever in de door de Regering voorgestelde opzet inderdaad de mogelijkheid heeft deze afdeling aan te wijzen als orgaan van de rechterlijke macht (blz. 35), maar dit had dan toch aanleiding moeten zijn om in de toelichting deze vorm van administratieve rechtspraak verder uit te diepen, gelet op de positie die de Raad van State in ons staatsbestel inneemt.

Interessant achtten de leden van het C.D.A. overigens de problematiek die rijst na een aanwijzing van de afdeling rechtspraak als orgaan van de rechterlijke macht, wat betreft het toezicht op de ambtsvervulling. Is inmiddels het aan de Raad van State gevraagde advies, waarvan melding wordt gemaakt op blz. 35 van het nader rapport, al ontvangen en – zo ja – wanneer zal het standpunt van de Regering aan de Tweede Kamer worden medege-deeld?

Als tweede voorbeeld van «wetgeving bij memorie van toelichting» noemen de leden van de D'66-fractie de meest principiële wijziging, die het ontwerp wil aanbrengen, namelijk de uitbreiding van het begrip «rechterlijke macht». Het wetsontwerp kiest voor de gedachte dat het begrip «rechterlijke macht» 'als aanduiding moet kunnen dienen voor alle rechterlijke instanties die binnen onze rechtsorde een duurzame rechterlijke taak vervullen' (memorie van toelichting, blz. 4). In het wetsontwerp zelf treft men echter een dergelijk criterium niet aan met als mogelijk gevolg dat de gewone wetgever, krachtens art. 6.4 de inrichting van de rechterlijke macht regelende, deze opvatting naast zich zou kunnen neerleggen.

Artikel 6.5 (rechtspositie leden rechterlijke macht)

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen wat wordt bedoeld met de zinsnede in de memorie van toelichting, dat de grondwettelijke onafhankelijkheidswaarborgen *in beginsel* ook op anderen dan leden van de «gewone» rechterlijke macht van toepassing zijn? Waarom worden de leden hiervan uitgezonderd?

Waarom wordt in artikel 6.5 wel de aanstelling geregeld van leden van de rechterlijke macht en niet het ontslag?

De leden van de C.D.A.-fractie hoorden gaarne van de Regering op welke wijze de plaatsvervangende leden van de rechterlijke macht, welke immers slechts voor 5 jaar worden benoemd, kunnen worden ingepast in dit artikel. Naar hun oordeel blijft de ongrondwettigheid van hun benoeming onder de huidige tekst voortbestaan. De Hoge Raad wees reeds hierop in zijn advies van december 1968. De Staatscommissie wijst tevens op deze lacune in haar eindrapport, blz. 245, noot.

Is het waar dat het begrip «schorsen» in de wet op de rechterlijke organisatie en in de comptabiliteitswet niet meer wordt gebruikt vanwege de negatieve bijklank? Wordt elders de neutralere aanduiding «op non actief stellen» gebruikt en – zo ja – waarom stelt de Regering hier dan toch weer het gebruik van het begrip «schorsen» voor?

Artikel 6.8. (toetsing aan de Grondwet)

De leden van de P.v.d.A.-fractie namen met belangstelling kennis van de beschouwingen over art. 6.8. ertoe strekkende dat de rechter niet treedt in de beoordeling van de grondwettigheid van wetten ener- en verdragen anderszids. Ten aanzien van de wetten betekent zulks, dat de rechter noch procedureel noch inhoudelijk de wet aan de Grondwet mag toetsen. Hij zal zich dus niet mogen afvragen of de wet wel volgens de grondwettelijk voorgeschreven procedure tot stand is gekomen en zal zich evenmin over de inhoud van de wet in relatie tot de Grondwet een oordeel mogen vormen. Met betrekking tot verdragen geldt hetzelfde wat betreft de procedurevoorschriften, doch inhoudelijk is toetsing van de Grondwet aan de inhoud van de verdragsbepalingen wel toegestaan. Blijft ook in de thans gekozen formule de relatie tussen verdrag en wet ongewijzigd, dat wil zeggen in feite ongewijzigd?

De leden van de C.D.A.-fractie waren niet geheel overtuigd door de argumenten van de Regering om in zijn algemeenheid het beginsel van de «onschendbaarheid van de wet» te handhaven. Genoemde leden hadden in het verleden bij herhaling bepleit de rechter de bevoegdheid te geven de wetten (in formele zin) te toetsen aan de grondwettelijke klassieke grondrechten en nu wilden zij dit rechterlijk toetsingsrecht nogmaals aan de orde stellen.

Als principieel argument gold hier huns inziens dat een rechterlijke toetsing van wetten aan de grondrechten de meest doeltreffende manier zou zijn om de burger in zijn vrijheidssfeer te beschermen. De grondrechtenbescherming zou in deze gedachtengang op het hoogste niveau worden gebracht. De rechter zou, wanneer hij in een concreet geval oordeelde dat er strijdigheid bestaat tussen de betrokken wet en een grondrechtelijke bepaling de wet buiten toepassing moeten kunnen laten.

Naast het argument van de verhoogde rechtsbescherming voor de staatsburgers hadden de leden van de C.D.A.-fractie, deze gedachtengang volgend, nog een tweede reden het rechterlijke toetsingsrecht te bepleiten. Zo wezen zij op het feit dat een aantal grondrechtelijke bepalingen een duidelijke verwantschap vertoont in formulering met overeenkomstige bepalingen uit het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de Fundamentele Vrijheden. Te denken valt met name aan de artikelen 1.1 (discriminatieverbod), 1.6 (de vrijheid van godsdienst of levensovertuiging), 1.9 (de vrijheid van vergadering en betoging) en 1.14 (het habeas corpusbeginsel). In de nieuwe Grondwet worden voor het eerst rechten vermeld, die reeds in de Conventie voorkomen zoals betreffende de vrijheid van meningsuiting anders dan door drukpers (art. 1.7 leden 2 en 3) en het nulla poena sine lege-beginsel (art. 1.15). Ontstaat nu niet de merkwaardige situatie dat de rechter de wet wel mag toetsen aan de rechtstreeks werkende bepalingen van verdragen (in dit geval dus de Europese Conventie), maar niet aan analoge bepalingen in onze Grondwet?

Een ontwikkeling die naar de mening van de leden van de C.D.A.-fractie pleit voor het invoeren van het beperkte toetsingsrecht is het geldende recht van de Europese Gemeenschappen. Nadat het Hof van Justitie had uitge- maakt dat de Gemeenschap in het volkenrecht een nieuwe rechtsorde vorm- de, ten behoeve waarvan de lid-staten hun soevereiniteit hadden begrensd en waarbinnen niet alleen deze lid-staten, maar ook hun onderdanen ge- rechtigd waren (Van Gend en Loos arrest, zaak 26/62 en Costa ENEL arrest, zaak 6/64) heeft het Hof van Justitie deze rechtsorde nader ingevuld. De lid- staten kunnen ook niet met later afgekondigde wettelijke voorschriften (in- clusief wetten in formele zin) tegen deze rechtsorde ingaan. In het tweede Nold arrest heeft het Hof van Justitie voorts onomwonden gezegd dat fun- damentele rechten behoren tot het gemeenschapsrecht. Hieronder begreep het Hof ook internationale wilsverklaringen inzake de bescherming van de rechten van de mens, waarbij lid-staten partij waren. In het Hauer arrest van 13 december 1979 heeft het Hof dit nogmaals bevestigd. De leden van de C.D.A.-fractie meenden dat de rechter ook hier wetten in formele zin mag toetsen aan het direct werkend gemeenschapsrecht waarvan de Grondrechten deel uitmaken, grondrechten die ook in onze eigen constitutie voorko- men.

In deze discussie over het beperkte toetsingsrecht wilden de leden van de C.D.A.-fractie geen afbreuk doen aan de soevereiniteit van de wetgever, maar daar waar de wetgever zelf zijn soevereiniteit had beperkt, zagen zij geen reden de onschendbaarheid der wet te laten bestaan. De soevereini- teitsbeperking had volgens deze leden in het bijzonder plaatsgevonden waar het betrof de fundamentele rechten.

Overigens vroegen de leden van de C.D.A.-fractie enige verduidelijking waar het betrof art. 60 derde lid van de huidige Grondwet. De Regering spreekt van een met art. 131 Grondwet vergelijkbaar voorschrift. Maar in de volgende zin beperkt de Regering zich tot de procedurevoorschriften.

Tot slot vroegen deze leden of na het verlaten van de bepaling «de wetten zijn onschendbaar» het hieraan ten grondslag liggende beginsel afdoende is uitgedrukt in de bepaling dat aan het oordeel van de rechter is onttrokken de grondwettigheid van de wet, mede gelet op de cassatiegronden in art. 99 van de Wet op de rechtelijke organisatie en in het bijzonder het tweede lid.

Op blz. 21 van de memorie van toelichting staat dat met het afschaffen van art. 131 Grondwet geenszins wordt beoogd aan de rechter ruimte te bieden voor een beoordeling van het algemene rechtskarakter van een wet, met name door de wet krachtens art. 99 van de Wet op de rechtelijke organisatie te toetsen aan het recht. Deze opmerking in de memorie van toelichting staat naar de mening van de leden van de fractie van D'66 op gespannen voet met het geldende recht omdat in de rechtspraak, zij het uiteraard zeer incidenteel, de toepassing van een dwingend wetsvoorschrift achterwege is gelaten indien toepassing van dit voorschrift hetzij strijdig bleek te zijn met een in wet of ver- drag geformuleerd algemeen rechtbeginsel, hetzij onverenigbaar was met la- tere wettelijke regelingen waarbij was verzuimd dit voorschrift te herzien. Verdient het niet de voorkeur deze pasage uit de memorie van toelichting te herroepen om buiten twijfel te stellen dat de rechter zo nodig ruimte heeft een dwingend wetsvoorschrift in een concreet geval buiten toepassing te la- ten wanneer het belang van een goede rechtspleging zulks vordert?

Artikel 6.9. (openbaarheid)

Begrepen de leden van de P.v.d.A.-fractie het goed, dat wel de openbaar- heid van de «gewone» rechterlijke macht is geregeld maar niet die van het administratief beroep? Is het niet aan te bevelen het openbaarheidsbeginsel ook op de beroepsprocedure van toepassing te verklaren?

Hoe denkt de Regering over de wenselijkheid van openbaarheid van de door de overheid geregelde tuchtrechtspraak? Laat de gekozen terminologie «met uitzondering van de *gevallen* bij de wet bepaald» strikt genomen wel toe om een hele tak van rechtspraak van de openbaarheid uit te sluiten? De hier aan het woord zijnde leden zouden de thans geboden gelegenheid graag aangrijpen om nog eens voor openbaarheid als regel te pleiten.

Ten aanzien van de openbaarheid van de uitspraak volgden de leden van de C.D.A.-fractie met belangstelling de uiteenzettingen over het «geheim van de raadkamer» in de memorie van toelichting en in het eindrapport. Zij meenden dat de discussie voorslagnog wel niet zal zijn beëindigd en lazen met instemming dat, mocht er sprake zijn van veranderde opvattingen ten deze, de tekst van de Grondwet in dat geval geen belemmering zal zijn. Wellicht zal, nu het bestuurlijke apparaat tot groter openbaarheid overgaat op grond van de Wet openbaarheid van bestuur, de discussie ten aanzien van de rechterlijke macht op dit punt ook in deze richting neigen.

Als derde voorbeeld van «wetgeving bij memorie van toelichting» noemden leden van de fractie van D'66 het nu aan de orde zijnde artikel. Daarin wordt niet overgenomen de zinsnede van (thans) art. 175 Grondwet aangaande de verplichting in het vonnis te vermelden de wettelijke gronden waarop de veroordeling in strafzaken berust. Maar, aldus de memorie van toelichting, de algemene motiveringseis van art. 6.9 houdt die verplichting wel in.

Artikel 6.10. (gratie en amnestie)

De leden van de P.v.d.A.-fractie merkten op dat de huidige grondwettelijke formulering van het gratierecht het misverstand kan wekken als zou het staatshoofd hier persoonlijk verantwoordelijk zijn. Dit is nog zeer onlangs gebleken. Was dit mede een reden voor de Regering om van die formulering af te stappen en – zo ja – brengt de nieuwe redactie op dit punt verbetering?

De leden behorend tot de fractie van het C.D.A. achtten de motivering om de rechtsfiguren gratie en amnestie in het hoofdstuk rechtspraak op te nemen, juist. Vanouds behoren gratie en amnestie tot de waarborgen ter verzekering van de belangen van de justitiabelen, zoals beoogd in dit hoofdstuk van de Grondwet.

Dat de gratie, volgens de huidige Grondwet alleen mogelijk is voor straffen, maar door de gekozen formulering nu ook mogelijk wordt voor maatregelen, is niet de enige verbetering. Ook de bevoegdheid gratie van tuchtstraffen en tuchtmaatregelen te verlenen, was een door deze leden zeer gewaardeerde uitbreiding van deze rechtsfiguur.

Gratie is overigens, zonder de beperking tot straffen, als bevoegdheid om in individuele gevallen of voor een categorie van personen de gevolgen van een vonnis voor wat betreft de straf te verminderen of op te heffen, alleen een prerogatief van de Kroon, omdat de grondwetgever daartoe de wil heeft uitgesproken. Kan de Regering wat dieper ingaan op het functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid dienaangaande? Kunnen de Staten-Generaal bemoeienis hebben met de uitoefening van het gratierecht in elke fase, dat wil zeggen zodra een verzoek om gratie is gedaan of gelden hier beperkingen?

Waarom gebruikt de Regering de formulering dat het Gratiebesluit «een wettelijke basis behoeft» in plaats van «vervanging door een wet behoeft»?

Zou amnestie naar de mening van de bewindslieden niet op dezelfde wijze kunnen worden verleend bij of krachtens de wet, wanneer zulks niet in de Grondwet was bepaald? Betreft het hier in wezen niet een latere wet die wanneer deze gunstiger is voor de justitiabele uiteraard voorrang heeft boven de eerdere ongunstiger wet?

De voorzitter der bijzondere commissie,
Van Thijn

De griffier der bijzondere commissie,
De Beaufort