

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/73741>

Please be advised that this information was generated on 2018-07-21 and may be subject to change.

De controle van de wetgever op de rechtspraak

Susanne van Steenbergem & Leny de Groot-van Leeuwen*

Wetenschap heeft iets van een estafette. Geïnspireerd door een publicatie van professor J.C.M. Leijten,¹ waarin de vraag aan de orde komt hoe politici reageren op uitspraken van rechters,² schreef Kees Groenendijk in het *liber amicorum* voor Leijten een bijdrage over parlementaire reacties op rechterlijke uitspraken: democratische controle op aanvullende regelgevers. Dit estafettestokje nemen wij op onze beurt over ter gelegenheid van het afscheid van Groenendijk. Deze bijdrage sluit aan bij de genoemde publicaties en bespreekt kamervragen over rechtspraak als onderdeel van de controlerende taak van de wetgever op rechtspraak. Hoe krijgt deze taak gestalte? Vindt codificatie van gewenste en reparatie van ongewenste rechtspraak plaats? Is hierin een ontwikkeling te bespeuren?

Het primaat van de politiek

Publiekelijk commentaar leveren op zaken die nog onder de rechter zijn geeft geen pas, ook niet voor politici. Over het publiekelijk commentaar leveren op rechterlijke uitspraken door politici is weliswaar meer discussie, maar ook hier lijkt terughoudendheid de norm.³ Dat wil echter niet zeggen dat de politiek in dezen monddood is. De stem van de politiek wordt in de eerste plaats gehoord via het proces van wet- en regelgeving. Daardoor vindt, volgens de leer van de machtscheiding, de controle op de rechtspraak plaats. De wetgever bepaalt de algemene kaders waarbinnen de rechter zijn discretionaire ruimte heeft. Hij spreekt recht binnen die kaders, bouwt jurisprudentie op en stelt aldus nadere regels. De wetgever kan vervolgens op zijn beurt dit proces afbreken of bijstellen door nadere wet- en regelgeving. In Nederland heeft de wetgever daarmee het laatste woord, althans op papier. Maar wil dit primaat van de politiek ook werkelijk gestalte krijgen, dan moet hij dat woord wel nemen. Gebeurt dit en in welke mate?

* Susanne van Steenbergem was ten tijde van de uitvoering van het onderzoek als junior-onderzoeker verbonden aan het Instituut voor Rechtssociologie; Leny de Groot-van Leeuwen is hoogleraar rechtspleging aan het Instituut voor Rechtssociologie, Radboud Universiteit Nijmegen.

1 J.C.M. Leijten, 'Judicial restraint als barricade op weg naar opperste gerechtigheid', in: P. van Dijk (red.), *De relatie tussen wetgever en rechter in een tijd van rechterlijk activisme*, KNAW, Mededelingen Afdeling Letterkunde, Nieuwe Reeks, Deel 52, nr. 3, Amsterdam 1989.

2 C.A. Groenendijk, 'Parlementaire reacties op rechterlijke uitspraken: democratische controle op aanvullende regelgevers', in: G.J.M. Corstens et al. (red.), *Met hoofd en hart, opstellen aangeboden aan prof. mr. J.C.M. Leijten ter gelegenheid van zijn afscheid als hoogleraar aan de Katholieke universiteit Nijmegen*, Zwolle: W.E. Tjeenk Willink 1991, p. 67-85.

3 Zie o.a. A. De Nauw, 'Beleid en rechterlijke uitspraken, vrijheid van meningsuiting van magistraten en politici. Een Belgisch standpunt', in: Carla Joustra (red.) *De positie van de rechter in de samenleving*, Prinsengrachtreeks 1, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2005, p. 35-57.

Gezien de recente belangstelling voor de vormgeving van de relatie tussen de staatsmachten, zoals onder andere bleek uit de op 27 januari 2006 door de Tweede Kamer georganiseerde conferentie over de Trias, 'Stoelendansen met de macht', zou men verwachten dat de laatste jaren deze tot de taak van de wetgever behorende bemoeienis, aanzienlijk zou zijn toegenomen.⁴ Dat leidt tot de vraag of in de loop der jaren de controlerende taak van de wetgever veranderd is en zo ja in welk opzicht.

Deze vragen kunnen gedeeltelijk beantwoord worden door wetsontwerpen te bestuderen, zoals Visser eind jaren tachtig deed. Zijn onderzoek laat zien dat van de ruim 13.000 wetsontwerpen die tussen 1975 en 1985 zijn ingediend, er 55 tot doel hadden om ongewenste precedentenwerking van rechterlijke uitspraken te voorkomen of te beëindigen.⁵ Aan deze benadering kleven echter nadelen. De beperking tot ingediende wetsontwerpen brengt met zich mee dat alle andere parlementaire discussies waarin rechterlijke uitspraken aan de orde komen buiten beschouwing blijven. Zo kan het debat over een rechterlijke uitspraak leiden tot wijziging van lagere regelgeving of tot een bepaalde uitvoeringspraktijk waarvoor geen wetsvoorstel nodig is, of juist ter legitimering van bestaande regelgeving of beleid. Mede daarom kozen wij, in navolging van Groenendijk⁶, voor een andere weg. Wij namen de schriftelijk kamervragen als uitgangspunt. Zij vormen een belangrijk instrument voor kamerleden om uitvoering te geven aan hun parlementaire controlefunctie en bovendien zijn zij goed gedocumenteerd waardoor een compleet beeld ontstaat.

Kamervragen en -antwoorden

Gedurende tien jaar, in de periode van 1 januari 1995 tot en met eind 2004, zijn ruim 17.000 schriftelijke kamervragen gesteld. Van dit aantal wordt in ruim 1.400 vragen één of meer rechterlijke instanties genoemd. Een deel bestrijkt uitvoerende handelingen van de wetgever zoals het verlenen van vergunningen of gaat over organisatorische aangelegenheden, zoals vragen over de organisatie of de kosten van de rechterlijke macht. Van deze 1.400 bestudeerde kamervragen is in 580⁷ vragen of antwoorden gereageerd op een rechterlijke uitspraak, waarbij bovendien één of meer rechterlijk colleges zijn genoemd.

Zowel in de vraag van een kamerlid als in het antwoord kan een rechtscollege voor het eerst worden genoemd. Soms gebruikt een bewindspersoon een uitspraak van het rechtscollege ter verduidelijking of onderbouwing van zijn stelling name in zijn antwoord. In de meeste gevallen echter reageert de minister of staatssecretaris op de rechterlijke uitspraak die het kamerlid in zijn vraag aanhaalt.⁸

4 Zie de toespraken van Donner en van Van Delden; over de uiteenlopende visies die Focué en Donner op deze conferentie gaven, de rede van J.W. Fokkens ter gelegenheid van zijn installatie als procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden op 1 februari 2006.

5 N.B. Visser, Het overrulen van jurisprudentie door de wetgever, *Regelmaat*, januari 1987, p. 22 - 29.

6 C.A. Groenendijk, *op. cit.*

7 Dit aantal vormt dus 3,4% van het totale aantal kamervragen dat in onze onderzoeksperiode is gesteld.

8 In 25% van de bestudeerde kamervragen is niet in de vraag, maar wel in het antwoord naar een uitspraak verwezen.

Ter illustratie, kamervraag 259 uit het vergaderjaar 1998-1999 van de Tweede Kamer luidt als volgt:

1. Herinnert u zich de schriftelijke vragen over de toepassing van de wet Boeten en Maatregelen bij een AAW-uitkeringsgerechtigde die een boete kreeg vanwege een te late melding van werkaanvaarding?
2. Heeft u kennisgenomen van de uitspraak van de Arrondissementsrechtbank te Dordrecht inzake deze AAW-gerechtigde waaruit blijkt dat in beroep het omstreden besluit is vernietigd door de boete op nihil te stellen?
3. Bent u bereid om uw opvatting te herzien dat 'in sociale verzekeringswetten een voorgenomen maatregel niet getoetst wordt op de omstandigheden waarin de belanghebbende verkeert' in het licht van de uitspraak?
4. Nu de Arrondissementsrechtbank het argument dat 'de verweerder (GAK) geen nadeel heeft ondervonden' een van de argumenten vindt om het besluit van het GAK te vernietigen, bent u bereid de regelgeving van de wet Boeten op dit onderdeel aan te passen?

Het antwoord van de Staatssecretaris van Sociale Zaken op de eerste twee vragen is bevestigend. Hij vervolgt zijn reactie met:

In de door u aangehaalde uitspraak geeft de rechtbank een oordeel over het opleggen van een boete. De wet Boeten en Maatregelen bepaalt onder andere dat de hoogte van de boete wordt afgestemd op de ernst van de gedraging, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden waarin belanghebbende verkeert. In zoverre sluit de uitspraak van de rechtbank in onderhavige zaak aan bij de systematiek van de wet Boeten en Maatregelen. De door u aangehaalde uitspraak van mijn ambtsvoorganger heeft geen betrekking op het opleggen van een boete, maar ziet op het opleggen van een maatregel. Met betrekking tot een voorgenomen maatregel wordt niet getoetst op de omstandigheden waarin belanghebbende verkeert. Een en ander is ook aan de orde geweest in de Memorie van Antwoord. Ik zie dan ook geen reden de door u aangehaalde opvatting te herzien. Afgezien van de vraag of een enkele uitspraak van een rechter, waartegen hoger beroep kan worden ingesteld reeds voldoende grond oplevert om tot wetswijziging te komen, vormt de redenering van de rechter geen reden de wet Boeten en Maatregelen op dit onderdeel aan te passen.

Dit voorbeeld gaat over een uitspraak gedaan door een rechtbank. Is dat uitzonderlijk? Het ligt in de verwachting dat alleen zaken van de hoogste rechterlijke colleges de interesse wekken van de kamerleden, omdat deze colleges een definitief oordeel geven over een zaak. Hierdoor is de impact van deze uitspraken in de regel groter en wordt de jurisprudentie die door deze instanties gecreëerd wordt door de andere colleges gevolgd. In 76 procent van de kamervragen echter wordt er in de vraag of het antwoord verwezen naar een uitspraak van een rechtbank. Duidelijk is dat de kamerleden zich niet laten tegenhouden in het stellen van vragen als na een uitspraak het middel van hoger beroep nog open staat. In 262 van de 578 kamervragen wordt er verwezen naar een uitspraak van de Hoge Raad, de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna Raad van State), de Centrale Raad van Beroep en het College van

Beroep voor het Bedrijfsleven. De bewindspersonen verwijzen bijna tweekeer zoveel naar uitspraken van de Hoge Raad als de kamerleden.

Welke onderwerpen trekken de politieke aandacht?

Een groot aantal vragen wordt gesteld naar aanleiding van situaties die het brede publiek hebben verontrust. Dit zijn gebeurtenissen waaraan in de media veel aandacht is besteed. Politici zijn vaak al naar buiten getreden met hun eigen mening en zoeken nu naar de formele weg om de uitspraak onder de aandacht te brengen van de bewindspersoon. Een voorbeeld hiervan is de dood van Meindert Tjoelker, zijn dood is een terugkerend onderwerp en hierover zijn meerdere kamervragen gesteld.⁹ Ook onderwerpen als euthanasie en het wrongful life arrest¹⁰ houden kennelijk de gemoederen van de vragenstellers bezig.

Naar aanleiding van landelijke dagbladen worden de meeste vragen gesteld (36% van alle vragen) daarnaast vormen vakbladen (10%) en de televisie (7%) belangrijke bronnen. Het is opvallend dat het internet nog niet zo populair is onder de vragenstellers. Ook in de laatste jaren wordt nauwelijks verwezen naar het internet.

Tabel 1. Rechterlijke uitspraken in Kamervragen en antwoorden naar rechtsgebieden

Rechtsgebied	Aantal	%
Belastingen	73	12,59
Sociale zekerheid	67	11,55
Arbeid	29	5,00
Wonen/ruimtelijke ordening	30	5,17
Strafrecht/politie	157	27,07
Vreemdelingenrecht	91	15,69
Overig publiekrecht	21	3,62
Personen- en familierecht	20	3,45
Rechtspersonenrecht/vennootschapsrecht	8	1,38
Procesrecht	10	1,72
Milieu	46	7,93
Mededinging	8	1,38
Diversen	20	3,45
Totaal	580	100

Vragen over het belastingrecht worden vaak gesteld naar aanleiding van een uitspraak van de Hoge Raad. De meest vragen gaan over het strafrecht; zij betreffen doorgaans een uitspraak van de rechtbank. Dat er regelmatig discussie is over het strafrecht is niet verwonderlijk. Dit rechtsgebied krijgt veel media aandacht. Politici sluiten hierbij aan en reageren op publieke onrust. Ook over het vreemdelingenrecht worden veel vragen gesteld. De vragen hierover zijn echter anders van toon. Zij hebben namelijk als doel

⁹ Meindert Tjoelker, TK 1997-1998, nr 662; HR, 2 november 1999, HR 2000/174.

¹⁰ Vragen vanaf Kamerjaar 2002-2003. Bijvoorbeeld: TK 2002-2003, nr. 1203, nr. 1204 en nr. 1205. HR, 18 maart 2005, C03/206HR, Gerechtshof's Gravenhage, 26 maart 2003, NJ 2003/249.

een genoegdoening voor de persoon in kwestie en het herzien van het dossier van de vreemdeling. Zo verzoeken kamerleden bijvoorbeeld de minister van Vreemdelingen Zaken en Integratie om alsnog een verblijfsvergunning te verlenen aan een vreemdeling die is afgewezen. Bij het strafrecht is het thema echter van meer belang zoals het gebruik van DNA-materiaal. Ook over de sociale zekerheid worden regelmatig vragen gesteld. Al deze onderwerpen betreffen de relatie burger-overheid.

De meeste vragen worden dus gesteld naar aanleiding van een bericht in de krant. Partijen stellen hun vragen in de regel al na een paar weken, dan wordt meestal verwezen naar een concrete rechterlijke uitspraak. Als het in de vraag of het antwoord gaat om een jurisprudentiële ontwikkeling of een algemene lijn in de rechtspraak worden oudere uitspraken gebruikt. Naar aanleiding van uitspraken van de hoogste rechtscolleges worden de vragen pas na een half jaar ingediend. Dit kan te maken hebben met het feit, dat de consequenties van deze uitspraken gemiddeld groter zijn.

De deelnemers aan het debat

Gezien de onderwerpen van de vragen is het niet verwonderlijk dat de minister van Justitie de meeste vragen krijgt (34%). Gedurende de periode 1995-2004 behoorde het Vreemdelingenrecht namelijk tot de competenties van het Ministerie van Justitie. Vanaf 2002 is er een aparte minister voor Vreemdelingen Zaken en Integratie die de vragen over het vreemdelingenbeleid beantwoordt. Ook de departementen Financiën (10%) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (9%) beantwoorden veel vragen.

Welke partij stelt de meeste vragen? Als we kijken naar de oppositiepartijen en de coalitiepartijen dan blijkt dat over de gehele periode de oppositie net iets meer vragen stelt (56%). Dit is wel te verklaren aangezien de coalitiefracties vaak kortere lijnen hebben naar de ministeries. Bovendien is het de taak van de oppositie om het beleid van de regering kritisch onder de loep te nemen en aan de kaak te stellen. Daar is immers het vragenrecht voor bedoeld; zo kan controle plaatsvinden. Niet alleen het aantal, maar ook de soort vragen verschilt naar gelang het om een oppositie- of coalitiepartij gaat. De oppositie stelt meer vragen over de relatie tussen overheid en burgers, met name over het sociale zekerheidsbeleid, terwijl de coalitie meer geïnteresseerd lijkt in financiële kwesties zoals belastingen.

Vanaf 1994 maakte de VVD deel uit van de regering en ook D66 was, met uitzondering van het kabinet Balkenende I, regeringspartij. Deze coalitiepartijen stelden dus in verhouding minder vragen dan de andere grote partijen.

Absoluut gezien stelde het CDA de meeste vragen (119) gevolgd door de PvdA. Dit is niet zo verrassend aangezien deze partijen de twee grootste zijn en ook waar het geen rechterlijke uitspraken betreft de meeste vragen stellen. Kijken we echter naar het relatieve aantal vragen, in verhouding met het aantal zetels, dan blijken de SP en GroenLinks veruit de meeste vragen stellen, namelijk drie vragen per zetel. Ook de kleinere oppositiepartijen zijn dus actief in het stellen van kamervragen over rechterlijke uitspraken.

Kamervragen en -antwoorden vergeleken

Eerder verricht onderzoek maakt het mogelijk een vergelijking te maken met enige decennia geleden.¹¹ Het totaal aantal kamervragen is ongeveer gelijk gebleven. Over de periode van 1977/78 tot en met 1989 werden er ongeveer 18.000 kamervragen gesteld. In de door ons onderzochte periode 1994/95 tot en met 2004 17.000. Veel is het zelfde gebleven: de meeste vragen worden en werden gesteld naar aanleiding van uitspraken van de rechtbanken en de Hoge Raad; het aantal verwijzingen naar een uitspraak van de hoogste rechtscolleges ligt rond de 30 per jaar en de krant is het belangrijkste medium voor de vragenstellers. De onderwerpen variëren vanzelfsprekend. Gedurende de jaren tachtig van de twintigste eeuw waren bijvoorbeeld abortus en de gelijke behandeling van mannen en vrouwen belangrijke thema's.

Kamerleden dienen vaak snel na de uitspraak hun vraag in. De actuele stand van zaken en de kijk van de bewindspersonen hierop zijn van belang. Bewindspersonen aan de andere kant gebruiken de rechterlijke uitspraken vaak ter onderbouwing en verdieping van hun antwoord, vandaar dat zij vaak oudere uitspraken gebruiken. Dat is nu ook niet anders dan het destijds was, maar er zijn ook enkele verschillen. Zo stelde in de periode 1977/78 tot en met 1989 de PvdA de meeste vragen. En is het verschil in vraaggedrag van leden van de oppositie en de coalitie, veel kleiner. Toentertijd stelde de oppositie ruim twee derde van de vragen, terwijl de oppositie over minder kamerleden beschikte. In grote lijnen echter zijn de bevindingen van Groenendijk dus in overeenstemming met de bevindingen van het onderliggende onderzoek.

Codificatie of Modificatie? De uitkomst van de politieke discussie

De vraag

Nu we gezien hebben welke partijen de vragen op de politieke agenda plaatsen en over welke rechtsgebieden de meeste vragen gaan, is het interessant om stil te staan bij de uitkomst van de politieke discussie, is deze implementatie van de gewenste rechterlijke uitspraak in de wet (codificatie) of is dit juist het ongedaan maken van de precedentwerking van de ongewenste uitspraak door reparatie van de wet (modificatie)? Of misschien draait het hier helemaal niet om bij de kamerleden wanneer zij een vraag stellen. Tijdens het symposium 'de ongehoorzame rechter'¹² waren velen van de aanwezigen de mening toegedaan, dat over het algemeen de rechters in Nederland gehoorzaam zijn aan het beleid van de wetgever. Maar is dit werkelijk zo? Immers, als de rechter gehoorzaam is aan de wetgever kunnen er dan nog wel kritische kamervragen gesteld worden naar aanleiding van rechterlijke uitspraken of is dit overbodig geworden? Je zou verwachten, dat als de rechter gehoorzaam is, er geen twijfel bestaat over het beleid van de wetgever. Toch is dit geen waterdichte hypothese.

11 C.A. Groenendijk, *op. cit.*

12 Symposium georganiseerd op 7 april 2006 aan de Radboud Universiteit Nijmegen naar aanleiding van de bundel L.E. de Groot-van Leeuwen, A.M.A.P. van den Bosche & Y. Buruma (red.), "De ongehoorzame rechter", *Rechters versus andere rechters, de wetgever, de bevolking en het Europees recht*, Deventer: Kluwer 2006.

Wanneer er een vraag wordt gesteld naar aanleiding van een uitspraak, wordt er hoofdzakelijk een verzoek gedaan om uitleg van de uitspraak. In 220 gevallen (38%) wordt dit gecombineerd met de vraag of er een wetswijziging overwogen moet worden en in 117 vragen (20%) wil het kamerlid een wijziging van het beleid. In totaal is het kamerlid dus in 337 vragen (58%) van mening, dat er iets veranderd moet worden aan de bestaande regelgeving om het in overeenstemming te laten zijn met de rechterlijke uitspraak. In een enkel geval (5 vragen = 1%) wordt gevraagd of er een goeddoening moet worden uitgekeerd aan gedupeerden naar aanleiding van de rechterlijke uitspraak en in 12 vragen (2%) wil het kamerlid weten of er beroep of cassatie wordt ingesteld. In dit laatste geval wordt er op deze manier druk uitgeoefend op de minister van Justitie, die niet alleen verantwoording aflegt over het wetgevingsbeleid, maar er wordt ook geprobeerd om invloed uit te oefenen op de keuzes van het OM. De minister van Justitie staat immers aan het hoofd van dit apparaat. Door het stellen van deze kamervraag wil het kamerlid bereiken, dat de minister van Justitie zijn macht laat gelden en het OM dwingt om in hoger beroep te gaan.

Het kamerlid wil dat er verandering optreedt in de wetgeving, maar op welke manier? Uit onze bevindingen blijkt, dat de meeste kamerleden codificatie van de rechterlijke uitspraak beogen. In 168 vragen (29%) wordt hiernaar gestreefd. De kamerleden vinden waarschijnlijk de weg die de rechter bewandelt beter aansluiten bij wat de wetgever zou moeten beogen met haar regelgeving. De uitspraak is gewenst. In 139 vragen (24%) is er echter sprake van een verzoek tot modificatie. In deze gevallen hebben de kamerleden het ongedaan maken van de precedentenwerking van de rechterlijke uitspraak voor ogen. Er moet volgens de kamerleden voor gezorgd worden dat de rechter niet nog een keer een zelfde uitspraak kan doen, omdat dit een ongewenste uitwerking heeft.

Uit een interview met een kamerlid van de PvdA blijkt, dat kamerleden vaak vragen stellen, naar aanleiding van de al eerder genoemde maatschappelijke verontrusting, omdat de achterban dit van ze verwacht. De vraag wordt dan vanuit plichtsbesef gesteld, veelal zonder dat er direct een doel wordt nagestreefd. Het is meer om te laten zien dat het kamerlid beseft dat dit een belangrijk onderwerp is en opdat zijn partij zich hiermee profileert.

Deze gedachte komt ook terug in een interview in *de Volkskrant* van 22 januari 2004.¹³ In dit interview met zes nieuwe kamerleden blijkt dat de kamer vaak vragen stelt omdat dit, na berichten in de media, van hen verwacht wordt. Dat dit niet altijd gewenst is, omdat de kamer zich bezig moet houden met het lange termijn beleid zonder zich teveel te laten afleiden door discussies tot achter de komma blijkt uit het volgende citaat:

‘De waan van de dag regeert wat te vaak in Den Haag. De kamer heeft de neiging zich mee te laten slepen in mediahypes, in de dagelijkse rat race om publiciteit, in de behoefte om makkelijk te scoren met een motie of een kamervraag. De vraag is gerechtvaardigd of de kamer haar kerntaak, het controleren van de regering, wel optimaal uitvoert.’

13 *de Volkskrant*, 22 januari 2004, De waan regeert; ‘De vraag is of we wel adequaat controleren. Ik zou graag staatssecretaris zijn in een kabinet met zo’n kamer.’

Het stellen van een kamervraag gebeurt dus niet altijd met het doel om daadwerkelijk iets te veranderen, maar eerder om aandacht voor het onderwerp (en subsidiair het kamerlid zelf) te krijgen.

Het antwoord

Wat is de reactie van de bewindspersonen op deze kamervragen? Gaan zij mee in de eisen van de kamerleden of geven zij geen gehoor aan de oproep tot wijziging van de regelgeving? Een standaard replek is dat er geen wets- dan wel beleidswijziging noodzakelijk wordt geacht. Dit antwoord wordt in combinatie met een uitleg van de uitspraak gegeven. Maar liefst 236 keer (40%) is dit wat het kamerlid te horen krijgt. De bewindspersonen zijn dus in bijna de helft van de vragen van mening dat de rechterlijke uitspraak helemaal niet oproept tot een noodzaak tot wijziging van het beleid. Integendeel zij zijn in bijna alle gevallen van mening, dat de rechter de uitspraak heeft gedaan in overeenstemming met de wet of het doel van de wetgever. En de wet is conform de rechterlijke uitspraak. In 53 vragen (9%) is de bewindspersoon wel van mening dat er een beleidsaanpassing noodzakelijk is maar dan conform de rechterlijke uitspraak. Verder wordt er in sommige gevallen nader onderzoek verricht naar aanleiding van de uitspraak (50 vragen = 8%). Daarnaast wordt er geantwoord dat er hoger beroep of cassatie ingesteld is en in een enkel geval dat er prejudiciële vragen zijn gesteld aan het HvJ EG (54 vragen = 9%). In hoeveel antwoorden wordt er dan ingegaan op de roep om reparatie van de wetgeving? Slechts in 21 vragen (4%) is de bewindspersoon ook van mening dat er een wets- of beleidswijziging noodzakelijk is om de rechterlijke uitspraak ongedaan te maken. Gewoonlijk gaat de bewindspersoon niet mee in het pleidooi van de kamerleden om codificatie of modificatie van de rechterlijke uitspraak.

De bewindspersoon wil met zijn antwoord een legitimatie van de bestaande wet en het beleid geven. (216 vragen = 37%). Het is een rechtvaardiging van het eigen beleid en samen met de overtuiging dat de rechterlijke uitspraak en de huidige regelgeving met elkaar overeenstemmen. In een aantal gevallen komt de kamervraag als mosterd na de maaltijd, in die gevallen antwoordt de bewindspersoon dat er al actie ondernomen is, bijvoorbeeld door het voorbereiden van een wetsvoorstel of door het instellen van nader onderzoek. Het antwoord is dan een legitimatie van de beleidsvoornemens en de ondernomen actie (148 vragen = 25%). Soms gaat de bewindspersoon niet eens in op de legitimatie van de regelgeving. In dat geval wordt de vraag afgeweerd door te zeggen, dat de zaak nog onder de rechter is en het geen pas geeft er dan al een oordeel over te vellen of door simpelweg te antwoorden dat geen actie noodzakelijk is. Dit is niet echt een bevredigend antwoord voor het kamerlid. Af en toe wordt rechtstreeks verwezen naar de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. De bewindspersoon is dan van mening dat het als wetgever geen pas geeft om een oordeel te vellen over een uitspraak van de rechterlijke macht vanwege deze genoemde onafhankelijkheid.¹⁴ Dit zou kunnen duiden op het respecteren van de Trias politica waarbij de wetgever en de rechter zich onafhankelijk van elkaar opstellen. Maar hier kan een vraagteken bij worden geplaatst. In de meeste gevallen geeft de bewindspersoon in het antwoord gewoon een uitleg van de uitspraak om er vervolgens een oordeel over te vellen. Incidenteel

14 Zie bijvoorbeeld, TK 2001-2002, nr. 572 en TK 2003-2004, nr. 1431.

wordt er geantwoord dat het geven van een oordeel over een zaak voorbehouden is aan de rechterlijke macht, dit klinkt als een ontwijking van de vraag, een afhouden van de vraag, maar dan mooi verpakt.

Codificatie of modificatie en de hoogste rechterlijke colleges

Verandert dit beeld als het gaat om uitspraken van de hoogste rechterlijke colleges? Deze uitspraken hebben immers meer impact, daar hiertegen geen hoger rechtsmiddel open staat. Je zou verwachten dat er vaker verzocht wordt om codificatie of modificatie en dat deze vragen vaker gehoor vinden bij de bewindspersonen. Dit blijkt niet het geval te zijn. Ook naar aanleiding van deze uitspraken vragen de kamerleden in 30 procent van de vragen (78 vragen) om codificatie van de uitspraak en in 25 procent van de vragen (65 vragen) om modificatie. Deze getallen komen overeen met de vragen over de uitspraken van de lagere rechter, terwijl ook de antwoorden overeenkomen. Het antwoord bevat een uitleg van de uitspraak (102 antwoorden = 38%). Voorts wordt op de meeste vragen geantwoord dat er geen wets- dan wel beleidswijziging noodzakelijk wordt geacht. En ook hier beoogt de bewindspersoon een legitimatie te geven van de bestaande wet (106 antwoorden = 40%).

Codificatie of modificatie toen en nu

Deze laatste getallen kunnen we vergelijken met de periode die Groenendijk onderzocht. Is het doel van codificatie of modificatie mettertijd veranderd? Groenendijk komt over de periode 1977/78-1989, net zoals wij over de periode 1994/95-2004, tot de conclusie, dat er in de meeste gevallen om een wijziging van de wet of het beleid wordt gevraagd. Dit betrof echter destijds wel een veel groter deel van de kamervragen. Zowel toen als nu worden de vragen en de suggesties voor wijziging van het beleid verpakt in subtiele aanwijzingen of verwijzingen. Wanneer er een genoegdoening wordt gevraagd voor gedupeerden betreft dit in de regel vreemdelingenzaken. Ook dit geeft geen ander beeld. De conclusie, dat kamerleden vaker codificatie van de rechterlijke uitspraak nastreven dan modificatie gaat voor beide periodes op, maar het verschil is in de huidige tijd veel kleiner: 29 versus 24 procent, terwijl dat verschil destijds 25 versus 50 procent.

Groenendijk betoogt dat veel vragen gesteld worden om politieke aandacht voor een bepaald onderwerp te vragen. Het belang van codificatie of modificatie staat dan niet voorop. Mede op grond van het reeds genoemde gesprek met een kamerlid kunnen wij deze constatering beamen.

De antwoorden van de bewindspersonen laten eveneens weinig verschuivingen zien. De antwoorden die gegeven worden dienen gelijke doeleinden en Groenendijk geeft aan, dat in de meeste gevallen de bewindspersonen antwoorden dat er geen wets- of beleidswijziging noodzakelijk is. Verder vormt uitstel of onderzoek één van de redenen dat bewindspersonen een verwijzing maken naar de rechterlijke uitspraak. Groenendijk constateert dat het primaire doel van de bewindspersoon een legitimatie en rechtvaardiging van het eigen beleid is. Een constatering die wij onderschrijven.

In de loop van de jaren heeft er zich dus geen echte verandering voortgedaan. Het doel van de vragenstellers is niet veranderd. De uitkomst van de politieke discussie is nagenoeg gelijk gebleven.

Slotsom

De rechterlijke macht en de politiek zijn van elkaar onafhankelijk, maar niet op zichzelf staand. Beide zouden in evenwicht moeten blijven door het systeem van de 'checks and balances'. De politiek heeft het laatste woord, niet alleen op papier, maar zoals gezien ook in de praktijk. Zij kan wanneer het haar goeddunkt een wet wijzigen en daarmee de rechter een bepaalde kant op sturen. De rechter schept duidelijkheid, vult leemtes in de wet en legt artikelen uit, maar kan soms een weg inslaan die niet wordt gevolgd door de politiek. Het parlementaire controlemiddel van kamervragen is een middel om aandacht te vragen voor een bepaald onderwerp. Uit onze bevindingen blijkt dat de vragen over rechterlijke uitspraken vaak gaan over thema's die binnen de maatschappij verontrusting teweeg hebben gebracht. Onderwerpen uit het strafrecht en het optreden van de politie trekken door de tijd heen de meeste belangstelling.

De politiek beperkt zich niet tot de uitspraken van rechters die hoger in de hiërarchie zijn, maar stelt veelvuldig vragen naar aanleiding van uitspraken van de lagere rechters. Niet alleen de grote partijen hebben aandacht voor rechterlijke uitspraken, maar ook de kleinere partijen stellen veelvuldig vragen. De kleinere partijen zijn eerder geneigd om een genoegdoening te vragen voor de slachtoffers in plaats van direct een wetswijziging te beogen.

Het blijkt, dat de vragenstellers de rechterlijke uitspraken in de meeste gevallen correct achten. Er wordt vaker om codificatie van de uitspraak gevraagd, dan dat er een poging wordt gedaan om de uitspraak van de rechter te overrulen. Deze codificatie kan wel inhouden dat de wet gewijzigd moet worden in de lijn van de uitspraak, ook al is dat niet de weg die de bewindspersoon voor ogen had. De vragenstellers zoeken echter aansluiting bij de rechter en vinden de weg die hij bewandelt beter aansluiten bij wat de wetgever zou moeten nastreven. In veel gevallen gaat de bewindspersoon niet mee in het pleidooi van de kamerleden om wijziging van de wet. Modificatie van een uitspraak komt dus minder vaak voor en wordt nog minder vaak toegekend. Slechts in een enkel geval is ook de bewindspersoon van mening, dat de wet moet worden gewijzigd zodat de rechter niet door kan gaan met het doen van dezelfde uitspraken.

Gemiddeld worden 1.800 kamervragen per jaar gesteld. De laatste jaren ligt dit aantal rond de 2.000. Slechts drie procent van het totale aantal vragen wordt gevormd door reacties op rechterlijke uitspraken. Reageren op uitspraken is dus weliswaar een reguliere praktijk voor de parlementariër maar tegelijkertijd zeldzaam. Tevens is het zo dat ook in gevallen waarin om codificatie of modificatie van de wet wordt gevraagd het eigenlijke doel van de vraag veelal is politieke of maatschappelijke aandacht te krijgen voor het onderwerp. Het percentage vragen waarin de parlementariërs werkelijk codificatie of modificatie nastreven is dus beduidend lager dan drie procent. Codificatie en modificatie hebben geen systematische aandacht van het parlement.