

Zitting 1980–1981

16 163 (R 1146)

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de Hoge Raad der Nederlanden

Nr. 8

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 19 november 1980

Inleiding

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen zich af of het niet mogelijk zou zijn een nadere kwalificatie te geven aan de belangrijke positie die de Hoge Raad in ons staatsbestel inneemt, zonder de indruk te wekken dat de Hoge Raad op administratiefrechtelijk terrein eveneens het hoogste rechtscollege is.

Met de leden aan het woord zijn wij van mening dat de Hoge Raad in ons staatsbestel een belangrijke positie inneemt. Gelet hierop hebben wij het nodig geacht in de nieuwe Grondwet de vermelding van de taakaanduiding van de Hoge Raad te handhaven. In het tweede lid van artikel 6.6 is daarom de voor het rechtsleven meest gewichtige taak, namelijk de cassatierechtpraak, aangegeven. Deze taak van de Hoge Raad is met name van belang voor de burgerlijke rechtspraak, de strafrechtspraak en de belastingrechtpraak. De Hoge Raad is evenwel niet voor het gehele terrein der rechtspraak de hoogste rechter. Ook andere hoogste rechters dan de Hoge Raad, zoals de Centrale Raad van Beroep, het College van Beroep voor het Bedrijfsleven en – meer recentelijk – de Afdeling rechtspraak van de Raad van State, hebben in de loop der jaren grote betekenis gekregen. Dit is eveneens het geval met de Kroon in administratief beroep. Deze ontwikkeling in aanmerking genomen, menen wij dat de positie van de Hoge Raad met het voorgestelde artikel 6.6 op een adequate wijze is weergegeven.

Opneming in de herziene Grondwet van een bepaling met de vaststelling dat er een hoogste gerechtshof onder de naam Hoge Raad der Nederlanden bestaat, lijkt ons dan ook minder juist. Het voorgestelde artikel 6.6 kan niet de indruk wekken dat de Hoge Raad de hoogste administratieve rechter is, terwijl naar ons oordeel recht is gedaan aan de belangrijke positie van dit college in ons staatsbestel.

Artikel 6.6, eerste lid (benoeming)

Met voldoening constateerden wij dat de leden van de C.D.A.-fractie konden instemmen met de handhaving van de huidige voordrachtsprocedure bij de benoeming van de leden van de Hoge Raad. Hun opmerking dat hierdoor de onafhankelijkheid van dit rechterlijk college, dat onder meer belast is met de berechting van ambtsmisdrijven van ministers, tegenover de regering gewaarborgd blijft, onderschrijven wij.

De leden aan het woord maakten er melding van dat door de Tweede Kamer der Staten-Generaal bij het opmaken van de voordracht aan de Koning in de periode 1850–1970 slechts een enkele maal is afgeweken van de aanbevelingslijst van de Hoge Raad. Inderdaad is in het in deze periode slechts driemaal, te weten in 1859, 1901 en 1911, voorgekomen dat een niet op de lijst van aanbeveling van de Hoge Raad voorkomend persoon als eerste op de voordracht van de Tweede Kamer werd geplaatst en door de Koning werd benoemd. In 1851 werd iemand benoemd die niet als eerste op de voordracht stond vermeld. Eenmaal ook is het voorgekomen dat de Tweede Kamer op de lijst van aanbeveling van de Hoge Raad in het geheel geen acht heeft geslagen. Na 1918 is steeds de als eerste op de lijst van aanbeveling van de Hoge Raad vermelde kandidaat ook als eerste op de voordracht van de Tweede Kamer geplaatst en door de Koning benoemd¹.

De voordracht die de Tweede Kamer doet voor de benoeming van leden van de Hoge Raad, draagt voor de regering een bindend karakter.

Deze leden refereerden aan het overleg, in de zomer van 1979, van de vaste Commissie van Justitie uit de Tweede Kamer der Staten-Generaal met de Hoge Raad over het verschaffen van de achtergronden van de kandidaten die de Hoge Raad, ingeval van een vacature, op de lijst van aanbeveling plaatst. Zij knoopten hieraan de opmerking vast dat naar hun mening het hoogst wenselijk is dat de rechterlijke macht een veelzijdigheid aan opvattingen en overtuigingen, welke ook onder het Nederlandse volk leven, in zich bergt. Op deze wijze, aldus de leden, kan de heterogeniteit van de rechterlijke macht bevorderd worden. Deze opvatting delen wij.

Artikel 177, eerste lid, van de huidige Grondwet, zo merkten de leden van de C.D.A.-fractie op, laat duidelijk uitkomen dat de leden van de Hoge Raad door de Koning worden benoemd. In het onderhavige wetsontwerp komt deze benoeming door de Koning naar hun mening niet duidelijk naar voren. Wij vragen deze leden in dit verband niet de samenhang uit het oog te verliezen tussen de drie wetsontwerpen, die tezamen het hoofdstuk Rechtspraak van de nieuwe Grondwet zullen vormen.

Het in dit wetsontwerp opgenomen artikel 6.6 volgt op artikel 6.5 van wetsontwerp 16 162, waarin de hoofdregel (zoals nu nog opgenomen in artikel 180, eerste lid, huidige Grondwet) is opgenomen dat de leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast bij Koninklijk besluit voor het leven worden benoemd.

Naast deze hoofdregel van artikel 6.5 is het niet nodig in het daarop volgende artikel 6.6 te vermelden dat de leden van de Hoge Raad, zijnde leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast, bij koninklijk besluit worden benoemd.

Het is voldoende dat in artikel 6.6, eerste lid, de bijzondere wijze van benoeming van leden van de Hoge Raad, namelijk op voordracht van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, wordt neergelegd en dat niet wederom het benoemende orgaan wordt vermeld. Vanuit een oogpunt van systematiek, alsmede van een beknopte opzet van de nieuwe Grondwet achten wij zodanige vermelding niet nodig.

Hierbij wijzen wij er tenslotte nog op dat het eerste lid van artikel 6.6, op de woorden «der Nederlanden» na (waarop wij hieronder nog terugkomen), gelijklopend is aan artikel 75, vierde lid, van de Proeve, aan artikel 76, tweede lid, zoals voorgesteld in het advies van de Hoge Raad van december 1968 en aan artikel 88, tweede lid, van de staatscommissie.

Wij vertrouwen dat de leden aan het woord bij nadere overweging op grond van de hierboven genoemde argumenten kunnen instemmen met de door ons voorgestelde tekst van artikel 6.6, eerste lid.

De leden van de C.D.A.-fractie merkten op dat zij de motivering voor het niet meer benoemen door de Koning van de president en de vice-president van de Hoge Raad der Nederlanden onvoldoende achtten. Zij zagen niet het door ons aangebrachte verband tussen het hierboven reeds genoemde artikel 6.5 van wetsontwerp 16 162 en het overbodig worden van een afzonderlijk voorschrift over de benoeming van de president en de vice-president van de Hoge Raad der Nederlanden.

¹ Zie voor een overzicht van deze gegevens J. Charité, *Afwijkende benoemingen in de Hoge Raad*, Nederlands Juristenblad van 20 september 1975, Afl. 31, bladz. 1036–1039.

Opneming in de nieuwe Grondwet van een met het tweede lid van artikel 177 van de huidige Grondwet overeenstemmende bepaling achten wij niet nodig.

Wij wijzen deze leden erop dat artikel 84 Wet R.O. bepaalt dat de president en de vice-president(en) van de Hoge Raad door de Koning voor hun leven worden aangesteld. Deze verankering in de Wet R.O. achten wij voldoende.

Voorts blijven wij betekenis hechten aan de parallellie met het voorgestelde hoofdstuk 4 van de nieuwe Grondwet. Daarin is niet een afzonderlijke bepaling over de benoeming van de vice-president van de Raad van State en de president van de Algemene Rekenkamer opgenomen (kamerstukken II 1979–1980, 16 040 (R 1141). Blijkens het voorlopig verslag op dit grondwethervormingsontwerp heeft deze opzet geen bestrijding gevonden. Het komt ons juist voor, conform deze opzet, in de nieuwe Grondwet geen bepaling over de benoeming van de president en de vice-president van de Hoge Raad op te nemen.

De leden van de fractie van D'66 leek de motivering voor het niet opnemen in het wetsontwerp van het tweede lid van artikel 177 van de huidige Grondwet toch wat mager. Zij merkten op dat als het zo zou zijn dat deze bepaling overbodig is naast benoeming voor het leven, men het aspect van het carrièreverloop over het hoofd ziet. Tevens kan deze bepaling een waarborg zijn voor de continuïteit binnen de Hoge Raad.

Wij mogen deze leden allereerst verwijzen naar onze reactie hierboven op de vragen en opmerkingen van de leden van de C.D.A.-fractie over dezelfde aangelegenheid. Wij wijzen hen er voorts op dat het in het onderhavige geval slechts om een deconstitutionalisering van het voorschrift van artikel 177, tweede lid, van de huidige Grondwet gaat. Hun opmerkingen over het carrièreverloop en de continuïteit binnen de Hoge Raad geven ons aanleiding op te merken, dat deze leden wellicht in dit huidige grondwetsartikellid meer garanties lezen dan daarin gelegen zijn.

De strekking van dit artikellid is aan te geven dat de benoeming van de erin genoemde personen bij koninklijk besluit geschiedt. Voor zich spreekt dat steeds tot president wordt benoemd een persoon die reeds lid is van de Hoge Raad. Artikel 177, tweede lid, van de huidige Grondwet garandeert dit nu. De garantie zal onder vigeur van artikel 6.6, eerste lid, niet meer bestaan, al ligt het voor de hand dat ook in de toekomst de president uit de leden van de Hoge Raad wordt benoemd. Deze garantie heeft echter slechts een betrekkelijke betekenis voor de continuïteit en het carrièreverloop binnen de Hoge Raad. Het is immers mogelijk dat iemand, die tot lid van de Hoge Raad is benoemd overeenkomstig het bepaalde in artikel 6.6, eerste lid, tegelijkertijd of zeer kort daarna tot president van dit college wordt benoemd. Artikel 6.6, eerste lid, verzet zich hiertegen niet, maar wij wijzen deze leden erop dat artikel 177, tweede lid, zich hiertegen evenmin verzet.

Deze leden merkten voorts nog op dat het argument, dat het tweede lid van artikel 177 van de Grondwet niet zou gelden voor de vice-voorzitter van de Raad van State, noch voor de voorzitter van de Algemene Rekenkamer, geen doorslag geeft, aangezien dit organen met een andere functie zijn. Tussen Hoge Raad en Raad van State bestaat zeker verschil in functie, maar dat is geen reden op dit punt een verschil in grondwettelijke regeling te maken tussen beide organen.

Zoals deze leden uit onze reactie hierboven op vragen en opmerkingen van de C.D.A.-fractie hebben kunnen lezen vormt het achterwege blijven in de nieuwe Grondwet van een voorschrift voor de benoeming van de door deze leden genoemde functionarissen ook niet de *doorslaggevende*, maar slechts *één* van de redenen een met het tweede lid van artikel 177 van de Grondwet overeenstemmende bepaling in de nieuwe Grondwet achterwege te laten.

De toevoeging «der Nederlanden», zo beantwoorden wij een betreffende vraag van de leden van de fractie van D'66, berust op een historische traditie. Deze woorden komen thans eveneens nog voor in de titels «Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden» en «Statuut voor het Koninkrijk der

Nederlanden». In de wetgeving plegen de benamingen «Hoge Raad» en «Hoge Raad der Nederlanden» door elkaar te worden gebruikt. De Wet R.O. bezigt de woorden «Hoge Raad»; de Cassatieregeling Nederlandse Antillen, de Rijkswet tot invoering van cassatie in het militaire strafprocesrecht en artikel 43 van de Vreemdelingenwet daarentegen spreken van «Hoge Raad der Nederlanden». Het bezigen van de volledige officiële benaming «Hoge Raad der Nederlanden» in de hoofdbepaling over de Hoge Raad lijkt ons dan ook juist. Het is echter niet nodig in de overige bepalingen van de nieuwe Grondwet deze volledige benaming te bezigen. Deze opzet is conform aan die van de huidige Grondwet.

Artikel 6.6, tweede lid (competentie)

Dat de leden van de C.D.A.-fractie konden instemmen met de terminologie «cassatie van rechterlijke uitspraken» stemt ons tot voldoening. Hun vraag betreffende de mogelijke strijd, na de inwerkingtreding van de nieuwe Grondwet, van de Wet R.O., voor wat de cassatiegrond van artikel 99, sub 1, betreft, met artikel 6.6, tweede lid, beantwoorden wij als volgt.

In 1963 (Stb. 1963, 272) is de cassatierechtspraak van de Hoge Raad verruimd door vervanging van het woord «wet» in «recht». Hierdoor verkreeg de Hoge Raad de bevoegdheid uitspraken van de lagere rechter behalve aan de wet ook te toetsen aan ongeschreven recht, met name ook aan algemene rechtsbeginselen. De Hoge Raad kreeg niet de bevoegdheid uitspraken van de lagere rechter te vernietigen wegens schending van het recht van vreemde staten. Onder 1° van artikel 99 Wet R.O. werd het verzuim van vormen, voorgeschreven op straffe van nietigheid, als een afzonderlijke cassatiegrond gehandhaafd.

Onder cassatie wegens schending van het recht is in de voorgestelde grondwetsbepaling mede begrepen het niet-inacht nemen van vormvoorschriften. Tot discongruentie met artikel 99 Wet R.O. leidt dit niet, omdat artikel 99 Wet R.O. valt aan te merken als een nadere uitwerking van de algemene taakaanduiding van de Hoge Raad, zoals neergelegd in artikel 6.6, tweede lid. Na inwerkingtreding van de nieuwe Grondwet zal artikel 99 Wet R.O. dan ook niet in strijd zijn met artikel 6.6, tweede lid.

Naar de mening van de leden van de C.D.A.-fractie behoeft het aantal gevallen, waarin de procureur-generaal bij de Hoge Raad cassatie in het belang der wet instelt, uitbreiding met name in de door hen in het voorlopig verslag genoemde gevallen. In antwoord op hun vraag hoe naar onze mening deze suggestie gestalte zou kunnen krijgen, merken wij het volgende op.

Bij artikel 82 van Reglement I is de ambtenaren bij het O.M. bij de feitelijke instantie de taak opgedragen aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad afschriften te doen toekomen van vonnissen en arresten in burgerlijke zaken en belastingzaken die volgens hen voor cassatie in het belang der wet vatbaar zijn.

Artikel 83 draagt hun op afschriften van vonnissen en arresten in strafzaken, die zij vanwege het algemeen belang ervan, hetzij om andere redenen van belang achten, aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad te zenden.

Deze procedure waarborgt dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad in de gelegenheid wordt gesteld cassatie in het belang der wet in te stellen in de gevallen dat hij dit nodig oordeelt. Hij zal dit doen indien hij meent dat door een uitspraak van de feitelijke rechter de eenheid van rechtspraak in gevaar komt of indien hij van mening is dat een belangrijke rechtsvraag aan de Hoge Raad ter beoordeling dient te worden voorgelegd. Naar onze mening geeft de huidige regeling van de cassatie in het belang der wet geen aanleiding tot de veronderstelling dat een ruimer gebruik van dit middel wenselijk zou zijn.

Het aantal cassatieberoepen, aldus beantwoorden wij een desbetreffende vraag van deze leden, bedroeg in 1976: 1053, in 1977: 1414, in 1978: 1463 en in 1979: 1706. Ter verlening van bijstand aan de leden van de Hoge Raad is overgegaan tot de aanstelling van gerechtsauditeurs. Voorts vindt tussen de Hoge Raad en de Minister van Justitie regelmatig overleg plaats over organisatorische voorzieningen voor de Hoge Raad.

Artikel 6.6, derde lid (andere taken)

De leden van de fracties van de P.v.d.A., van het C.D.A. en van D'66 waren, zo vatten wij hun opmerkingen samen, van mening dat slechts *bij* de wet aan de Hoge Raad andere taken kunnen worden opgedragen. De opmerkingen van deze leden hebben ons aanleiding gegeven ons voorstel in artikel 6.6, derde lid, de mogelijkheid tot delegatie op te nemen, nader te overwegen. In artikel 4.2.a van het grondwetherzieningsvoorstel betreffende hoofdstuk 4: Raad van State, de Algemene Rekenkamer en vaste colleges van advies (kamerstukken II 1980–1981, 16 040 (R 1141), nr. 9) is voorgesteld dat slechts *bij* de wet aan de Raad van State of een afdeling van de Raad ook andere taken kunnen worden opgedragen. Ingevolge artikel 4.4.a kunnen aan de Algemene Rekenkamer andere taken eveneens slechts *bij* de wet worden opgedragen.

Nu wordt voorgesteld ten aanzien van het opdragen van andere taken aan bovengenoemde colleges de mogelijkheid tot delegatie uit te sluiten, achten wij het niet juist ten aanzien van het opdragen van andere taken aan de Hoge Raad wel de mogelijkheid tot delegatie op te nemen. Een nota van wijziging, strekkende tot het doen vervallen van de delegatiemogelijkheid in artikel 6.6, derde lid, is bij deze memorie van antwoord gevoegd. In verband met deze wijziging zullen de in de toelichting genoemde wettelijke regelingen, waarin een taakopdracht aan de Hoge Raad krachtens de wet is opgenomen, te zijner tijd dienen te worden gewijzigd.

Artikel 22 Wet R.O. bepaalt dat onder meer de Hoge Raad verplicht is bericht en consideraties te geven, wanneer zulks hem van 's Konings wege zal worden gevraagd. Kan deze adviesplicht, zo vroegen de leden van de C.D.A.-fractie zich af, aldus worden begrepen, dat de regering aan de Hoge Raad kan vragen jaarlijks een lijst van knelpunten in de wetgeving op te stellen? Deze lijst zou dan door de minister van Justitie aan de Staten-Generaal worden overgelegd, opdat zodoende over de voortgang van de wetgeving in de Staten-Generaal gesproken kan worden mede aan de hand van een door de rechterlijke macht zelf opgestelde lijst van onduidelijkheden en leemtes.

In antwoord op deze vraag en in reactie op de overige opmerkingen van de leden aan het woord over deze aangelegenheid, merken wij het volgende op. Naar onze mening is het duidelijk, dat het artikel, historisch gezien, geen betrekking heeft op een lijst als door deze leden aangeduid en evenmin op zoiets als een jaarlijkse verslaglegging van werkzaamheden. Artikel 22 Wet R.O. heeft naar onze opvatting deze betekenis, dat de Hoge Raad desgevraagd informatie dient te verschaffen en advies dient uit te brengen over een concrete aangelegenheid.

Te betwijfelen valt of dit artikel een voldoende rechtsgrond vormt voor het van regeringswege vragen van een lijst, als door de leden aan het woord aangeduid. Bij het gebruik, dat van de in het artikel neergelegde bevoegdheid is gemaakt, betrof het veelal het vragen van advies over technische aspecten van een wetsontwerp. Bij de suggestie van deze leden tekenen wij voorts nog het volgende aan.

De Hoge Raad heeft in het verleden niet geschroomd in zijn arresten van lacunes in de wetgeving gewag te maken. Deze arresten hebben regelmatig aanleiding tot wetgeving gegeven. Naar ons oordeel stuit het vragen aan de Hoge Raad van een lijst van knelpunten in de wetgeving voorts nog op het bezwaar, dat van de Hoge Raad niet gevergd kan worden zo'n lijst op te stellen, die het gehele terrein van wetgeving bestrijkt. Ook de lagere rechters en de administratieve rechters kunnen worden geconfronteerd met lacunes in de wetgeving. Zo'n lijst zou dan ook praktisch beperkt moeten zijn tot de zaken, waarin de Hoge Raad zelf een beslissing heeft genomen.

Wat het signaleren van lacunes in de wetgeving door de rechterlijke macht in het algemeen aangaat, wijzen wij erop dat in enkele gevallen de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak door de rechterlijke macht gesignaleer-

de leemten ter kennis van het ministerie van Justitie heeft gebracht. Ook het Openbaar Ministerie, en eveneens het departement van Justitie en ook de andere departementen voor hun wetgeving zijn attent op eventuele lacunes.

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,
A. A. M. van Agt

De Minister van Binnenlandse Zaken a.i.,
J. de Ruiter

De Staatssecretaris van Justitie,
E. A. Haars