

Zitting 1979–1980

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Het onderhavige ontwerp van Rijkswet betreft die bepaling van het hoofdstuk Rechtspraak van de nieuwe Grondwet, welke handelt over de taken van de Hoge Raad der Nederlanden en de wijze van benoeming van de leden. Er zij op gewezen dat aan een onderdeel van die taken, namelijk de berechting van ambtsmisdrijven van bepaalde politieke ambtsdragers, een apart ontwerp van Rijkswet is gewijd.

Het ontwerp is in de vorm van een ontwerp van Rijkswet gegoten, omdat dit voortvloeit uit het Statuut. De Hoge Raad wordt namelijk in de officiële toelichting op artikel 5 van het Statuut een orgaan van het Koninkrijk genoemd. De regeling van zulk een orgaan is aangelegenheid van het Koninkrijk. Artikel 5, derde lid, van het Statuut schrijft voor, dat wetsontwerpen tot wijziging van de Grondwet, houdende bepalingen over Koninkrijksaangelegenheden, alsmede de ontwerpen tot overweging van deze grondwetswijzigingen, op de wijze van een Rijkswet dienen te worden behandeld.

Voor de algemene toelichting op de voorgestelde bepalingen voor het hoofdstuk Rechtspraak in de nieuwe Grondwet, verwijzen wij naar de memorie van toelichting op het «gewone» wetsontwerp, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de justitie.

2. Het voorgestelde artikel 6.6 (artikel 88, eerste en tweede lid, staatscommissie)

De bepaling van het *eerste lid* heeft betrekking op de voordrachtsprocedure bij de benoeming van de leden van de Hoge Raad, die overeenkomstig het advies van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet, wordt gehandhaafd. In afwijking van het advies van de staatscommissie, van het advies van de Hoge Raad¹ en van de huidige Grondwet bevat de voorgestelde bepaling niet de vaststelling dat er een hoogste gerechtshof onder de naam Hoge Raad der Nederlanden bestaat. Wij onderkennen dat de Hoge Raad voor wat betreft de burgerlijke rechtspraak, de commune strafrechtspraak en in enkele gevallen daarbuiten, als hoogste rechterlijke college fungeert. Aan die positie willen wij geen afbreuk doen. Maar vermelding van de Hoge Raad als hoogste hof – de staatscommissie spreekt in haar voorstellen van het «hoogste gerechtshof der rechterlijke macht» – lijkt

¹ 'Naar een nieuwe Grondwet?', deel 3, nr. 52, blz. 115 en 119.

grondwettelijk gezien overbodig, en zou wellicht het misverstand kunnen doen rijzen, dat er geen hoogste administratief-rechterlijke colleges zouden (mogen) bestaan, die eveneens onder het begrip «rechterlijke macht», zoals in de regeringsvoorstellen gebruikt, kunnen vallen.

In artikel 6.6, eerste lid, is niet een met het tweede lid van artikel 177 van de Grondwet overeenstemmende bepaling opgenomen, dat de president en de vice-president van de Hoge Raad uit de leden van de Hoge Raad worden benoemd. In navolging van de Proeve, het voorstel van de staatscommissie en het advies van de Hoge Raad zijn wij van mening dat het tweede lid van artikel 177 van de Grondwet kan vervallen. De bepaling is niet nodig naast artikel 6.5, dat bepaalt dat de leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast bij koninklijk besluit voor het leven worden benoemd. Wij wijzen er voorts op, dat in het voorgestelde hoofdstuk 4 van de herziene Grondwet niet een afzonderlijke bepaling over de benoeming van de vice-president van de Raad van State en de president van de Algemene Rekenkamer is opgenomen (Zie kamerstukken II 1979–1980, 16 040 (R1141)). Het achterwege laten van een bepaling over de benoeming van de president van de Hoge Raad ligt geheel in deze lijn.

Het *tweede lid* handelt over de cassatiebevoegdheid van de Hoge Raad. Het voorstel spreekt in navolging van het voorstel van de staatscommissie en het advies van de Hoge Raad¹ van 'cassatie van rechterlijke uitspraken'. De term 'cassatie' wordt op talrijke plaatsen in de wetgeving gebezigd².

Nu het *tweede lid* in algemene zin spreekt van «cassatie van rechterlijke uitspraken», zou de vraag kunnen rijzen, of met een dergelijke formulering niet ten onrechte mede wordt bedoeld op uitspraken van administratieve rechters. Thans immers is de desbetreffende cassatierechtspraak van de Hoge Raad beperkt. Niettemin verdient het aanbeveling de cassatietaak van de Hoge Raad in algemene zin te omschrijven, maar deze te binden aan het criterium «in de gevallen bij de wet bepaald». Naar de thans bestaande opzet zijn dit de gevallen van uitspraken van de burgerlijke rechter en de strafrechter, alsmede enkele gevallen daarbuiten³. Een verdere uitbouw van de cassatierechtspraak wordt echter door de voorgestelde bepaling niet uitgesloten.

Tevens wordt de cassatiebevoegdheid gebonden aan de «grenzen bij de wet bepaald». Het betreft hier een aanvulling op het staatscommissie-voorstel, ten einde duidelijk te doen uitkomen onder deze formulering wordt gevat al hetgeen in de artikelen 99–101 van de Wet op de rechterlijke organisatie omtrent de cassatiebevoegdheid van de Hoge Raad is omschreven.

Het *derde lid* van het voorgestelde artikel 6.6 vermeldt, dat aan de Hoge Raad bij of krachtens de wet ook andere taken kunnen worden opgedragen. In dit verband brengen wij in herinnering, dat de staatscommissie voorstelde (blz. 260 Eindrapport), dát deel van de taakomschrijving van de Hoge Raad, dat besloten ligt in het eerste en het derde lid van artikel 179 van de huidige Grondwet, uit de nieuwe Grondwet weg te laten⁴. Schrapping van de genoemde leden van artikel 179 zou naar het oordeel van de staatscommissie de mogelijkheid onverlet laten om op grond van de bepaling, dat de wet de inrichting, samenstelling en bevoegdheid van de rechterlijke macht regelt (artikel 86, eerste lid, staatscommissie; verg. artikel 6.4, tweede lid, uit onze voorstellen voor het hoofdstuk Rechtspraak), de hier bedoelde taken bij de wet te regelen.

Onzes inziens dienen de hier bedoelde bepalingen niet zonder meer uit de Grondwet te verdwijnen. Ten aanzien van het eerste lid van artikel 179 van de Grondwet stellen wij een andere formulering voor in artikel 6.4, vierde lid, uit onze voorstellen voor het hoofdstuk Rechtspraak, in welke bepaling niet speciaal de Hoge Raad als toezichthoudend orgaan is vermeld. Verwezen zij naar de toelichting op die bepaling.

Het onderhavige derde lid van artikel 6.6 heeft een gelijke strekking als het huidige artikel 179, derde lid, Grondwet. Met deze bepaling wordt aangegeven dat de taak van de Hoge Raad niet beperkt behoeft te blijven bij hetgeen

¹ Eindrapport blz. 268 resp. 'Naar een nieuwe Grondwet?', deel 3, nr. 52, bladz. 115.

² Zie onder meer de Wet op de rechterlijke organisatie, de Rijkswet tot invoering van de rechtsmiddelen van cassatie, cassatie in het belang der wet en de herziening in het militaire strafprocesrecht, en de Coördinatiewet Sociale Verzekering.

³ Bijvoorbeeld de cassatie in belastingzak en die op grond van art. 18a Coördinatiewet Sociale Verzekering voor wat betreft het begrip «loon».

⁴ Artikel 179, eerste lid, Grondwet luidt: «De Hoge Raad heeft het toezicht op de geregelde loop en de afdoening van rechtsgedingen, alsmede op het nakomen der wetten door de leden der rechterlijke macht en door de personen, bedoeld aan het slot van artikel 169». Artikel 179, derde lid, luidt: «De overige bevoegdheden van de Hoge Raad worden geregeld bij de wet».

in artikel 6.6, tweede lid, en elders in de nieuwe Grondwet uitdrukkelijk wordt vermeld. Zo heeft ingevolge artikel 22 Wet R.O. de Hoge Raad (naast de hoven en rechtbanken en de ambtenaren van het openbaar ministerie) een adviesplicht.

Verder heeft de Hoge Raad bijvoorbeeld ook ter eerste instantie te oordelen over jurisdictiegeschillen (artikel 88 Wet R.O.), neemt hij als eerste instantie kennis van alle geschillen in zaken van prijs en buit (artikel 89 Wet R.O.), oordeelt hij in bepaalde gevallen als beroepsinstantie (artikel 91 Wet R.O.), en beslist hij op beklag van een persoon die meent Nederlander te zijn, doch aan wie de toegang tot Nederland is geweigerd of die aan enige maatregel is onderworpen welke slechts op vreemdelingen kan worden toegepast (artikel 43 Vreemdelingenwet).

Het voorgestelde artikel 6.6, derde lid, houdt het voorschrift in, dat bij of krachtens de wet andere dan in de Grondwet genoemde taken kunnen worden opgedragen. Als voorbeeld van taakopdrachten aan de Hoge Raad krachtens de wet kan worden genoemd artikel 1, eerste lid, sub c, van Reglement I betreffende de wijze van eedsaflegging der onderscheidene Rechterlijke Ambtenaren, enz., zoals vastgesteld bij besluit van 14 september 1838 (Stb. 36), laatstelijk gewijzigd bij besluit van 18 september 1972 (Stb. 507). Verder de artikelen 4 van het Reglement voor de ondernemingskamer (Besluit van 2 december 1970 (Stb. 560) en van het Reglement voor de bijzondere kamer bij het gerechtshof te Arnhem (Besluit van 22 april 1976 (Stb. 227)).

De Vice-Minister-President,
Minister van Algemene Zaken a.i.,
H. Wiegel

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. Wiegel

De Staatssecretaris van Justitie,
E. A. Haars

