

Vergaderjaar 1997–1998

25 927

Wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie en van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften, strekkende tot vervanging van de mogelijkheid van beroep in cassatie door de mogelijkheid van hoger beroep, alsmede het aanbrengen van enige andere wijzigingen (vervanging in Mulderzaken van beroep in cassatie door hoger beroep bij het gerechtshof Leeuwarden)

Nr. 6

VERSLAG

Vastgesteld 10 juli 1998

De vaste commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

I. ALGEMEEN

1. Aanleiding voor het wetsvoorstel

De leden van de PvdA-fractie kunnen zich met dit wetsvoorstel verenigen. Het ziet er naar uit dat het ontbreken van een tweede feitelijke instantie voor Mulderzaken de oorzaak is van een onevenredig groot aantal cassatiezaken. Nu de instellers van het cassatieberoep wellicht juist meer in een feitelijk beroep geïnteresseerd zijn dan in een zuivere cassatiebeoordeling, ligt het voor de hand de huidige situatie bij te stellen.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van voorliggend wetsvoorstel, dat er op neer komt dat het beroep in cassatie ingevolge de Wet administratief-rechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (de Wet Mulder) wordt vervangen door de mogelijkheid van hoger beroep bij het gerechtshof te Leeuwarden, althans voor zover de door de kantonrechter in eerste aanleg opgelegde administratieve sanctie meer dan f 150 bedraagt.

De leden van de VVD-fractie kunnen op hoofdlijnen instemmen met het wetsvoorstel. Wél plaatsen zij de kanttekening dat in het algemeen het antwoord op te grote werkdruk en achterstanden moet zijn het aantrekken van meer mensen, het ter beschikking stellen van voldoende middelen of het verbeteren van de administratieve organisatie en niet het schrappen

¹ Samenstelling:

Leden: Korthals (VVD), Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), fungerend voorzitter, Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Middel (PvdA), Rabbae (GL), J. M. de Vries (VVD), Kamp (VVD), Dittrich (D66), Rouvoet (RPF), Van Oven (PvdA), Van den Doel (VVD), Wagenaar (PvdA), Van Wijmen (CDA), De Wit (SP), Duijkers (PvdA), De Milliano (CDA), Niederer (VVD), Nicolai (VVD), Arib (PvdA), Halsema (GL), Van der Staaij (SGP) en Wijn (CDA).

Plv. leden: Vouïte-Droste (VVD), Balkenende (CDA), Verhagen (CDA), Van Zuijlen (PvdA), Bakker (D66), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Karimi (GL), B. M. de Vries (VVD), Rijpstra (VVD), Van Boxtel (D66), Schutte (GPV), Rehwinkel (PvdA), Van Blerck-Woerdman (VVD), Zijlstra (PvdA), Rietkerk (CDA), Marijnissen (SP), Duivesteijn (PvdA), Buijs (CDA), Weekers (VVD), Passtoors (VVD), Barth (PvdA), Oedayraj Singh Varma (GL), Hoekema (D66) en Van der Hoeven (CDA).

van voorzieningen in de rechtsgang. De rechtsbescherming van de justitiabele is hiermee immers in het geding. De rechtsgang dient evenwel ook doeltreffend en doelmatig te zijn. Nu blijkt dat veel rechtzoekenden in cassatie klachten van feitelijke aard opwerpen die in de cassatieprocedure nu eenmaal niet kunnen worden onderzocht, is er veel voor te zeggen de Mulderberoepen te concentreren bij het gerechtshof als tweede feitelijke instantie.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van dit wetsvoorstel. De invoering van de Wet Mulder heeft voor de Hoge Raad een aanzienlijke vergroting van de instroom van zaken meegebracht. Met het wetsvoorstel wordt beoogd de werklast van de strafkamer van de Hoge Raad wat betreft de zaken op grond van de Wet Mulder te vermindern.

2. De voorstellen

2.1. Hoger beroep in plaats van cassatie

De leden van de PvdA-fractie zijn het eens met de gedachte het Gerechtshof te Leeuwarden als enige instantie met de afdoening van het hoger beroep te belasten. Wel is het nog de vraag welk verband de regering nu precies voor ogen staat tussen deze vorm van concentratie van rechtspraak bij een college en de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie, die immers in beginsel *niet* in concentratie van rechtspraak voorziet.

Hiernaast zij opgemerkt dat de regering nu juist had besloten de derde fase voor enige jaren in de ijskast te zetten, zodat ook uit dat oogpunt het verband met de derde fase nadere uitleg behoeft.

De regering gaat uit van ruim 400 zaken, die jaarlijks extra zullen drukken op het gerechtshof Leeuwarden. De leden van de VVD-fractie vragen of dit aantal niet te laag is geschat. Het is immers niet denkbeeldig dat de voorgestelde voorziening een aanzuigende werking op rechtzoekenden zal hebben nu zij hun Mulderberoep in alle gevallen feitelijk beoordeeld weten. Bovendien is de voorgestelde schriftelijke behandeling door, in beginsel, de enkelvoudige kamer van het gerechtshof een laagdrempelige voorziening die reeds daarom al uitnodigend kan werken om in hoger beroep te gaan. Wordt uiteindelijk het probleem van de werklast van de strafkamer van de Hoge Raad niet verschoven naar het gerechtshof te Leeuwarden?

Een bijzonder punt van aandacht is het rechtsvormende en rechtseenheid bewarende karakter van de cassatieprocedure bij de Hoge Raad dat in het wetsvoorstel wegvalt. De blijvende mogelijkheid van cassatie «in het belang der wet» laten zij hier buiten beschouwing.

Dat het in Mulderzaken doorgaans gaat om zaken van een beperkt juridisch belang, doet aan één en ander niet af. Ook het feit dat in overige verkeerszaken cassatie bij de (strafkamer van de) Hoge Raad kan blijven worden ingesteld, is in zoverre voor de rechtseenheidsvorming in Mulderzaken niet relevant nu deze zaken niet meer strafrechtelijk maar administratiefrechtelijk worden afgedaan. De leden van de VVD-fractie wijzen er op, dat hiermee voor het gerechtshof te Leeuwarden een geheel nieuwe rechtsprekende taak ontstaat. Houdt de regering de mogelijkheid open om in plaats van het gerechtshof de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aan te wijzen als laatste instantie in Mulderzaken? Deze instantie is bij uitstek deskundig in het behandelen van administratief-rechtelijke geschillen en daarmee ook van Mulderzaken.

In navolging van de voorstellen van de Commissie werkbelasting strafkamer Hoge Raad stelt de regering voor de mogelijkheid tot cassatie

te vervangen door de mogelijkheid van hoger beroep op een tweede feitelijke instantie. De leden van de D66-fractie zijn met de regering van mening dat hiermee tegemoet wordt gekomen aan de in de praktijk gebleken behoefte aan de mogelijkheid van een beoordeling van de zaak door een tweede feitelijke instantie. Immers, een aanzienlijk deel van de cassatieverzoeken betrof klachten van feitelijke aard welke niet meer in cassatie kunnen worden behandeld. Wel vragen deze leden de regering of zij ook het instellen van een tweede feitelijke instantie zonder gelijktijdige opheffing van het cassatieberoep heeft overwogen. Zou niet de invoering van een tweede feitelijke instantie op zichzelf al kunnen leiden tot een substantiële werklastvermindering bij de Hoge Raad?

Om de concentratie van de tweede beoordeling niet los te laten, is één beroepsinstantie aangewezen. De meest aangewezen instantie voor dit hoger beroep is volgens de memorie van toelichting het gerechtshof in Leeuwarden.

De leden van de D66-fractie vragen de regering of de concentratie van zaken bij het gerechtshof Leeuwarden justitiabelen in bijvoorbeeld de ressorten Den Bosch en Den Haag niet voor problemen zal plaatsen. Wordt hiermee niet een oneigenlijke drempel voor de rechtzoekende opgeworpen? Is ook de mogelijkheid overwogen dat het gerechtshof Leeuwarden in voorkomende gevallen in andere hofressorten zitting houdt?

Is ook overwogen een op de Wet Mulder toegespitste rechtseenheidsvoorziening in te voeren? Immers, de mogelijkheid bestaat dat op het terrein van het verkeersrecht discrepanties ontstaan tussen enerzijds de rechtspraak van de in hoogste instantie oordelende rechter in Wet-Mulderzaken en anderzijds de rechtspraak van de Hoge Raad in verkeersstrafzaken. Wat is de mening van de regering over de door de Commissie geopperde mogelijkheid dat het gerechtshof Leeuwarden rechtsvragen in het belang van de rechtseenheid of de rechtsontwikkeling voorlegt aan de Hoge Raad? Appellen kunnen dan door verschillende hoven worden afgedaan.

Omwille van de rechtseenheid wordt de mogelijkheid van cassatie in het belang der wet gehandhaafd. Verwacht de regering geen toeneming van het aantal verzoeken aan de Procureur Generaal om cassatie in het belang van de wet in te stellen?

2.2. Geen onbeperkt hoger beroep

Ook met de appelgrens van f 150 kunnen de leden van de PvdA-fractie instemmen. Op zichzelf is het betreurenswaardig dat geen hoger beroep in dergelijke zaken kan worden ingesteld, maar vanuit het oogpunt van kostenbesparing verdient het de voorkeur bagatelzaken van hoger beroep uit te sluiten. Deze leden zijn het ermee eens dat hierdoor geen inbreuk wordt gemaakt op artikel 14, vijfde lid IVBPR en artikel 2 van het Zevende protocol EVRM. Waarom is dit laatste Protocol nog steeds niet geratificeerd?

Het valt de leden van de VVD-fractie op dat in administratief beroep de officier van justitie in maar liefst 30 tot 50% van de gevallen, de door de politie opgelegde sanctie vernietigt. Dit is een hoog percentage dat de vraag doet rijzen naar de zorgvuldigheid in de opsporing, de technische (on)volkomenheden van de gebruikte geautomatiseerde systemen en de huidige kwaliteit van de administratieve organisatie. Indien zaken in de fase van de opsporing en administratieve verwerking al misgaan, heeft dit een domino-effect op de overige fasen in de Mulder-rechtsgang, met uiteindelijk de geconstateerde werkbelasting voor de Hoge Raad. Welke maatregelen neemt de regering om de hoge vernietigingspercentages omlaag te brengen?

De Commissie heeft voorgesteld om het instellen van hoger beroep alleen dan mogelijk te maken, indien de administratieve sanctie het bedrag van f 100 te boven gaat, aldus de leden van de D66-fractie. De regering heeft dit voorstel in die zin overgenomen dat zij in Mulderzaken waarin een sanctie tot en met f 150 is opgelegd, hoger beroep wil uitsluiten. Is een sanctie opgelegd van f 150 en minder, dan is er naar de mening van de regering sprake van een zaak van gering belang en kan worden volstaan met een beoordeling door één rechterlijke instantie. De voorstellen wijken hiermee af van de voorstellen van de Commissie en van de voorstellen in het wetsvoorstel tot uitsluiting van beroep in lichte overtredingszaken en invoering van verplichte schriftuur door een advocaat (wetsvoorstel 26 027). Volgens de regering is bij de bepaling van de grens onvoldoende rekening gehouden met de gevolgen van eventuele toekomstige wijzigingen van de bijlage bij de Wet Mulder. Hoe zeker zijn deze eventuele toekomstige wijzigingen, dat hier nu al op vooruit wordt gelopen? Waarom is niet gekozen voor periodiek aanpassen of indexering?

2.3. Aparte voorziening ingeval van niet-ontvankelijkheid wegens niet of te laat stellen van de zekerheid

De leden van de VVD-fractie verwelkomen ten slotte de voorgestelde aparte voorziening ingeval van niet-ontvankelijkheid wegens niet of te laat stellen van de zekerheid. De voorziening betekent een terechte verbetering van de positie van de rechtzoekende.

3. Gevolgen van de voorstellen; werkbelasting en kosten

Door de voorgestelde maatregelen treedt een besparing op van 8 tot 9 fte rechtsgeleerd en ondersteunend personeel bij de Hoge Raad. Blijven deze fte's voor de Hoge Raad behouden, vragen de leden van de D66-fractie. Toetsing door een tweede feitelijke instantie leidt er vermoedelijk toe dat vaker nadere informatie moet worden ingewonnen bij het parket, de griffie van het kantongerecht, het CJIB en de politie. Hoe verhoudt dit zich tot de werklastvermindering die met de Wet Mulder werd beoogd?

II. ARTIKELEN

Artikel II Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften

Onderdeel D

Artikel 14

Het bedrag van f 150 kan bij wet worden gewijzigd, zo merken de leden van de D66-fractie op. Verwacht wordt dat er slechts na ommekomst van enkele jaren aanleiding zal bestaan om tot wijziging van het bedrag over te gaan, aldus de regering in de memorie van toelichting. Kan de regering dit toelichten? Zal alleen indexering reden zijn om het bedrag te wijzigen?

Artikel 16

De leden van de PvdA-fractie hebben een toelichting gemist op deze bepaling die erop neer komt dat een meervoudige kamer aan wie een, kennelijk op het oog wat ingewikkelder, hoger beroep wordt voorgelegd weer naar de enkelvoudige kamer kan terugverwijzen. Waar de afdoening door de meervoudige kamer, die van een dergelijke zaak immers voorafgaand aan de beslissing tot terugverwijzing kennis heeft moeten

nemen, niet veel extra tijd zal vergen, is de ratio van terugverwijzing naar een enkelvoudige kamer, met alle tijdverlies vandien, niet vanzelfsprekend.

Artikel 20a

Bepaald ongelukkig achten de leden van de PvdA-fractie de bepaling die erop neer komt dat aan appellanten die dat nadrukkelijk wensen, de gelegenheid tot een behandeling ter zitting wordt onthouden. Nu al bepaald is dat om een behandeling ter zitting gevraagd moet worden en het aantal beroepszaken bovendien naar verwachting het getal van 400 per jaar niet zal overschrijden, is het de vraag of het werkelijk noodzakelijk is het mogelijk te maken ook die personen die daar kennelijk bijzonder veel prijs op stellen, van een behandeling ter terechtzitting te onthouden.

Gezien de betrekkelijk eenvoudige aard van de zaken is tot uitgangspunt genomen dat met een schriftelijke behandeling volstaan kan worden, aldus de leden van de D66-fractie. Staat dit niet op gespannen voet met de constatering dat het in Mulderzaken veelal om klachten van feitelijke aard gaat? Kan onder die omstandigheden wel worden volstaan met een schriftelijke behandeling?

Onderdeel F

Artikel 26a

Ook in de verzetsprocedure van artikel 26a wordt de cassatieprocedure vervangen door een procedure in hoger beroep bij het gerechtshof in Leeuwarden. De verzetsprocedure van de strafrechtelijke procedure gaat hierdoor afwijken van de verzetprocedure bij het verhaal van administratieve sancties. Het aantal verzetschriften is sterk teruggelopen. Ontvalt hierdoor niet de grond tot het wijzigen van de procedure in verzetzaken, vragen de leden van de D66-fractie.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Swildens-Rozendaal

De griffier voor dit verslag,
De Gier