

Vergaderjaar 1998–1999

26 027

Wijziging van het Wetboek van Strafvordering, de Wet op de rechterlijke organisatie en enkele andere wetten met betrekking tot het beroep in cassatie in strafzaken (uitsluiting beroep in lichte overtredingszaken en invoering verplichte schriftuur van een advocaat)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 11 november 1998

Het verheugt mij dat het onderhavige wetsvoorstel door de leden van de fracties over het algemeen positief is ontvangen. Bij de beantwoording van de vragen is de volgorde van het verslag aangehouden. Een aantal samenhangende vragen zijn bij de beantwoording bij elkaar genomen.

1. Inleiding

De leden van de fractie van de PvdA onderschrijven dat nadere maatregelen nodig zijn, maar vragen naar een reactie op de stelling dat een meer principiële benadering in het kader van de derde fase herziening rechterlijke organisatie de voorkeur zou hebben. Hierop aansluitend wijzen de leden van de fracties van de RPF en GPV op het gevaar van ad hoc maatregelen.

Ik kan de gedachte dat een benadering in het kader van de derde fase herziening rechterlijke organisatie, indien zulks mogelijk zou zijn geweest, de voorkeur zou verdienen, onderschrijven.

In de Discussienota derde fase van de herziening rechterlijke organisatie van 29 april 1994 (Kamerstukken II, 1993/94, 23 701, nr. 1) is al aangegeven dat, gelet op de werkdruk van de strafkamer van de Hoge Raad vooruitlopend op de derde fase maatregelen moeten worden getroffen. In de brief van 25 juni 1997 (Kamerstukken II, 1996/97, 25 245, nr.1) is door mijn ambtsvoorganger aangegeven dat het toenmalige kabinet geen besluitvorming omtrent de derde fase van de herziening rechterlijke organisatie entameert. In het Algemeen Overleg met Uw Kamer van 11 september 1997 is dit standpunt door een meerderheid onderschreven. (Kamerstukken II, 1996/97, 25 240, nr.2). In antwoord op de aanvaarding van de motie-Kalsbeek (Kamerstukken II, 1997/98, 25 600 VI, nr. 27) die de besluitvorming omtrent de derde fase in de tijd naar voren beoogt te halen, is door de Staatssecretaris van Justitie aangegeven dat het de voorkeur verdient om voorrang te geven aan de in het regeerakkoord opgenomen moderniseringsoperatie van de rechtspraak (brief van 26 augustus 1998, Kamerstukken II, 1997/98, 25 600 VI, nr. 72). In het Algemeen Overleg met Uw Kamer van 2 september jongstleden, heeft de Staatssecretaris dit standpunt gehandhaafd. De voorstellen tot verlichting van deze werkdruk kunnen derhalve niet wachten op de verdere gedachtevorming rondom de derde fase rechterlijke organisatie. Bij het rapport van

de Commissie werkbelasting Strafkamer Hoge Raad (Commissie Haak) is evenals in het onderhavige daarop gebaseerde wetsvoorstel uitgangspunt geweest dat de voorgestelde maatregelen geen voorschot mogen nemen op de besluitvorming rondom de derde fase van de rechterlijke organisatie, zodat de wetgever de vrijheid behoudt om te zĳnertĳd meer ingrijpende structurele wijzigingen in het stelsel van rechtsmiddelen aan te brengen.

De leden van de fracties van de VVD en D66 vragen naar een nadere toelichting op de opmerking in de memorie van toelichting dat uitbreiding van het aantal raadsheren geen reële optie is. Uitbreiding van het aantal raadsheren is al een aantal malen toegepast, maar er zĳn grenzen aan de mogelijkheden hiertoe. Thans wordt al gewerkt met raadkamers bestaande uit drie personen. Een te groot aantal strafkamers bemoeilijkt echter de taak om rechtseenheid binnen de Hoge Raad zelf te handhaven. De leden van de VVD-fractie vragen een nadere toelichting op de passage in de memorie van toelichting «dat de toegang tot de rechter een schaars goed is». Hiermee is bedoeld aan te geven dat de voor ons stelsel van rechtsbescherming beschikbare middelen niet onbeperkt zĳn, zodat – binnen de randvoorwaarden die de mensenrechtenverdragen stellen – een evenwicht moet worden gevonden tussen de met het toekennen van rechtsmiddelen beoogde doelstellingen; de aard en het gewicht van de verschillende typen zaken en de inzet van de beschikbare middelen. Dit kan meebrengen dat ook de toegang tot cassatie aan beperkingen wordt onderworpen.

De VVD-fractie vraagt zich af waarom de verruiming van de cassatiegronden in 1963 nu pas als verzwaaring van de taak van de Hoge Raad wordt aangemerkt. In de memorie van toelichting is gepoogd om naast de toename van het aantal strafzaken een historisch perspectief te schetsen van een aantal omstandigheden, waaronder de verruiming van de cassatiegronden, die in de loop der jaren de taak van de Hoge Raad hebben verruimd of verzwaaard, alsmede van de in de loop der jaren al getroffen organisatorische maatregelen en wetswijzigingen.

De leden van deze fractie stellen terecht dat de grootste toename van het aantal zaken bij de Hoge Raad het gevolg is van de Wet Mulder. Doch ook afgezien van de effecten van de Wet Mulder is de strafkamer van de Hoge Raad geconfronteerd met een toenemend aantal strafzaken en is de complexiteit van de zaken toegenomen. Deze stijging op zich noopt reeds tot het opnieuw bezien van de mogelijkheden tot beperking van instroom van het aantal zaken.

In antwoord op de vraag van de leden van deze fractie naar de effecten van dit wetsvoorstel en wetsvoorstel 25 927 op de rechtsgang, kan worden aangegeven dat naar verwachting deze maatregelen de Hoge Raad in staat zullen stellen de doorlooptĳden te bekorten en zullen leiden tot een verhoging van de kwaliteit van de rechtspleging in cassatie. Hoe groot deze effecten precies zullen zĳn valt echter niet aan te geven.

De leden van de D66-fractie vragen of een verlofstelsel in de toekomst mogelijk zal zĳn en hoe dit zich zal verhouden tot de mogelijkheid van artikel 101a Wet op de rechterlijke organisatie (RO). De mogelijkheid van een verlofstelsel zal aan de orde komen bij de nadere gedachtevorming over de derde fase van de rechterlijke organisatie. Of een verlofstelsel materieel veel zou toevoegen aan de mogelijkheden die artikel 101a RO biedt is moeilijk te beoordelen, omdat zulks mede afhankelijk zal zĳn van de wijze waarop eventueel een dergelijk stelsel vorm zou worden gegeven.

2. De toegang tot cassatie en de licht(s)te overtredingen

De fracties van de VVD en D66 uiten de vrees dat het afschaffen van cassatie voor bagatelzaken afbreuk doet aan het belang van de rechtseenheid en de rechtsbescherming en vragen naar een nadere uiteen-

zetting. Zoals hiervoor al opgemerkt kampt de strafkamer van de Hoge Raad met een toenemende instroom van strafzaken. Daarnaast kan worden opgemerkt dat in deze sector nogal wat zaken aan de Hoge Raad worden voorgelegd waarvan uit een oogpunt van proportionaliteit moet worden betwijfeld of deze zaken de inschakeling van dit hoog gekwalificeerd college rechtvaardigen. Een efficiënt gebruik van de in de strafrechtspleging beschikbare (niet onbeperkt aanwezige) middelen brengt met zich mee dat gekeken moet worden naar de proportionaliteit tussen de aard van de zaken en de inzet van de in de strafrechtspleging beschikbare middelen. Afwegend het belang van voldoende rechtsbescherming enerzijds en anderzijds het belang van een evenredige verdeling van de beschikbare middelen in de strafrechtspleging over de verschillende soorten zaken is het redelijk om voor overtredingen waarbij een geldboete is opgelegd tot honderd gulden hoger beroep en cassatie uit te sluiten.

Voor de overtredingen waarin een geldboete is opgelegd tussen honderd gulden en vijfhonderd gulden is gekozen voor een beroepsgang in twee instanties. Bij de keuze voor hoger beroep of cassatie is mede gekozen voor het rechtsmiddel van hoger beroep, omdat dit voor de verdachte als voordeel heeft dat zijn zaak tweemaal een volledige feitelijke behandeling krijgt. Tevens speelt mee dat de met deze lichte zaken gemoeide werklast voor de appèlrechter naar verhouding geringer is dan voor de Hoge Raad waarbij de zaak altijd door tenminste drie raadsheren moet worden afgedaan en een conclusie van de procureur-generaal bij de Hoge Raad is vereist. De leden van de D66-fractie wijzen er op dat dit betekent dat in bagatelzaken het belang van de rechtseenheid minder zwaar wordt gewogen dan dat van de rechtsbescherming. Van het voorgestelde stelsel kan echter niet worden gezegd dat de rechtseenheid niet kan worden bewaakt.

Ten eerste zullen de bedoelde principiële rechtsvragen zich ook voordoen in zaken die (net) boven de cassatiegrens vallen, zodat de Hoge Raad zich er vroeg of laat over kan uitlaten. Tot slot kan worden teruggevallen op het rechtsmiddel van cassatie in het belang der wet.

De leden van de VVD-fractie vragen of aangegeven kan worden in hoeveel gevallen van de thans als «bagatel» aangeduide zaken de Hoge Raad het beroep gegrond heeft verklaard. Voor deze zaken afzonderlijk zijn geen percentages beschikbaar. In de toelichting op de jaarcijfers van de Hoge Raad 1996/1997 wordt geen onderscheid gemaakt in de aard van de binnengekomen zaken (overtreding of misdrijf) of de hoogte van een geldboete. In de toelichting op de jaarcijfers 1996/1997 worden de volgende percentages betrekking hebbende op alle gewone strafzaken gegeven: beroep verworpen 1994: 71%, 1995: 70%, 1996: 68%; niet-ontvankelijkheid van het beroep: 1994: 8%, 1995: 9%, 1996: 12%; vernietiging en verwijzing of terugwijzing: 1994: 9%, 1995: 10%, 1996: 9%; vernietiging en afdoening door de Hoge Raad: 1994: 4%, 1995: 10%, 1996: 10%.

De leden van de fracties van de VVD en D66 verwachten dat de voorstellen een forse aanzuigende werking op het aantal zaken in hoger beroep zullen veroorzaken. Thans kan voor zaken waarbij een geldboete van meer dan vijftig gulden is opgelegd hoger beroep worden ingesteld. Ten gevolge van de voorstellen zal voor overtredingen waarbij de geldboete niet meer bedraagt dan honderd gulden geen rechtsmiddel, dus ook geen hoger beroep openstaan. De voorstellen zullen derhalve leiden tot een lichte daling van het aantal hoger beroepen in overtredingszaken. Deze daling zal overigens niet bijzonder groot zijn nu het aantal appellen in overtredingszaken tot en met honderd gulden de laatste jaren niet groter is dan enkele honderden en een dalende tendens vertoont. Door de VVD-fractie wordt gevraagd of overwogen is om voor zaken met een financieel belang tot vijfhonderd gulden cassatie open te houden en voor de afdoening daarvan een enkelvoudige kamer bij de Hoge Raad in

te stellen. In wetsvoorstel 25 240 (Kamerstukken II, 1996/97, 25 240, nrs. 1–2) wordt een enkelvoudige kamer voor strafzaken bij de Hoge Raad voorgesteld. De taak van de enkelvoudige kamer is, in navolging van de rolrechter in de civiele zaken, in dit wetsvoorstel beperkt tot een administratieve rolzitting waarop uitspraken worden gedaan, conclusies worden genomen en nieuwe zaken worden aangebracht. Zoals ook in het kader van de behandeling van wetsvoorstel 25 240 is aangegeven acht ik verdere uitbreiding van de taken van de enkelvoudige kamer niet in overeenstemming met de aan deze kamer toegewezen administratieve taak. Bovendien kan afdoening van een zaak in cassatie door een alleensprekende rechter afbreuk doen aan het gezag van de cassatierichter.

Aansluitend wordt door de leden van de VVD-fractie gevraagd of de mogelijkheid van het openstaan van een rechtsmiddel de lagere alleensprekende rechter wellicht zou bewegen tot een (nog) grotere mate van zorgvuldigheid omdat zijn oordeel mogelijk aan een hogere rechterlijke instanties kan worden voorgelegd. Het enkel bestaan van een beroepsmogelijkheid zou daarmee de kwaliteit van de rechtspraak kunnen dienen. De uitspraken van de rechter dienen in het openbaar te geschieden. Daardoor wordt een ieder de mogelijkheid geboden kennis te nemen van het oordeel van de rechter. Ik ga er niet vanuit dat de rechter de kwaliteit van zijn oordeel afhankelijk stelt van de eventuele mogelijkheid dat zijn oordeel door een hogere rechterlijke instantie kan worden beoordeeld. Het feit dat de rechter eerste en tevens laatste instantie is, kan ertoe leiden dat hij, wetende dat er geen herkansing meer is, extra zorgvuldig is. De leden van de VVD-fractie vragen of de voorgestelde beroepsmogelijkheid voor het openbaar ministerie en de verdachte strijd oplevert met het beginsel van «equality of arms». De in het wetsvoorstel voorgestelde beroepsmogelijkheden voor het openbaar ministerie en de verdachte wijken af van de huidige regeling. Thans is het zo dat voor het instellen van beroep door het openbaar ministerie bepalend is wat het openbaar ministerie heeft gevorderd. In zoverre heeft het openbaar ministerie zelf in handen of het tegen een uitspraak van de rechter beroep kan instellen. Voor de verdachte is voor de mogelijkheid van beroep bepalend de geldboete die de rechter heeft opgelegd. In de voorgestelde regeling is zowel voor het openbaar ministerie als voor de verdachte bepalend welke geldboete de rechter heeft opgelegd. In zoverre is de mogelijkheid voor het instellen van een rechtsmiddel gelijk. Het is inderdaad zo dat tegen de uitspraken inhoudende een nietontvankelijkheid van het openbaar ministerie en een ontslag van alle rechtsvervolging (ovar) in het algemeen het openbaar ministerie vaker een rechtsmiddel zal aanwenden. Al hoeft een ovar niet in alle gevallen voor de verdachte gunstig te zijn. Anderzijds kan ook de verdachte indien naast de geldboete een onttrekking aan het verkeer of een verbeurdverklaring is uitgesproken een rechtsmiddel aanwenden. Voorts kan er op worden gewezen dat van oudsher het openbaar ministerie geen rechtsmiddel kan aanwenden tegen een (voor de verdachte gunstige) vrijspraak.

De leden van de fractie van D66 vragen of de voorstellen niet tot gevolg zullen hebben dat wetten in materiële zin, zoals gemeentelijke verordeningen, nauwelijks meer door de Hoge Raad kunnen worden getoetst. Er zullen inderdaad uitspraken zijn in zaken betreffende wetgeving in materiële zin die door de cassatieuitsluiting niet via het gewone rechtsmiddel van cassatie aan de Hoge Raad kunnen voorgelegd, maar alleen via cassatie in het belang der wet. De cassatiemogelijkheid zal echter sterk afhankelijk zijn van de uitspraak in de individuele zaak. In geval van ontslag van alle rechtsvervolging of in die zaken waarin naast een geringe geldboete een verbeurdverklaring van bijvoorbeeld plakmiddelen is opgelegd zal wel cassatie openstaan en zal de Hoge Raad zich kunnen uitlaten over deze zaken (Zie ook mr J. Roording, Nederlands

Juristenblad, 1998, nr. 36, p.1643). Er zullen derhalve altijd zaken betreffende wetgeving in materiële zin kunnen doorstromen naar de Hoge Raad.

Aansluitend vragen de leden van deze fractie of is overwogen voor deze zaken een verlostelsel of een rechtseenheidvoorziening analoog aan de Wet Mulderzaken in te stellen. Deze overweging is niet gemaakt; met de introductie van een verlostelsel of een rechtseenheidvoorziening binnen het stelsel van de gewone strafzaken zou vooruit worden gelopen op de derde fase RO. De Commissie Haak heeft bij haar voorstellen uitdrukkelijk niet vooruit willen lopen op nog te voeren discussies in het kader van de derde fase RO. In het wetsvoorstel is ook van deze zienswijze uitgegaan. De leden van de fractie van de D66 vragen voorts waarom de optie van een waarborgsom is verworpen. Het instellen van een waarborgsom bij de categorie van lichte overtredingen waarbij een geringe geldboete is opgelegd zou met zich brengen dat voor een betrekkelijk klein aantal gevallen een aanzienlijke administratieve organisatie moet worden opgezet ten behoeve van de inning, registratie aanmaning en dergelijke. Bovendien brengt een dergelijke extra schakel weer het risico met zich van fouten en extra procedures.

De leden van de fracties van RPF en GPV vragen waarom in dit wetsvoorstel niet zoals bij het wetsvoorstel inzake de wet Mulderzaken is gekozen voor een grens van honderdvijftig gulden. In het onderhavige wetsvoorstel is de grens van honderd gulden, zoals voorgesteld door de Commissie Haak, gehandhaafd. Dit bedrag is gebaseerd op de huidige grens van vijftig gulden in gewone strafzaken waarop de inflatiecorrectie is toegepast. Voor de gewone strafzaken acht ik dit een juiste grens voor de vaststelling van bagateldelicten.

Voor de Mulderzaken is een verhoging van deze grens voorgesteld, gelet op een aantal specifiek op deze zaken betrekking hebbende ontwikkelingen, zoals de omstandigheid dat grote aantallen van overtredingen van lichte aard nog net onder de beroepsgrens van honderd gulden, vallen, maar bij wijziging van de bijlage, waarbij gedragingen meestal in een hogere tariefgroep worden geplaatst, zullen leiden tot een aanmerkelijk hogere instroom van zaken. Bovendien is voor deze zaken een stijging van het aantal beschikkingen actueel en een daarmee gepaard gaande verhoogde instroom van zaken in hoger beroep. Voor de strafzaken is er geen reden om de grens van honderd gulden bij te stellen. Voorts dient te worden bedacht dat in de Mulderzaken doordat is gekozen voor een administratiefrechtelijke afdoening er altijd al is voorzien in een bestuurlijke toetsing van de opgelegde sanctie door de officier van justitie. Een dergelijke toets, voorafgaand aan de toetsing door de rechter, ontbreekt in strafzaken.

In antwoord op de vraag van deze leden of er ook inhoudelijke redenen zijn om waar beperking van rechtsmiddelen noodzakelijk is, te kiezen voor hoger beroep kan worden gezegd dat dit inderdaad een rol heeft gespeeld. Voor de verdachte heeft het rechtsmiddel van het hoger beroep het voordeel dat zijn zaak opnieuw feitelijk wordt behandeld waarbij alle aspecten opnieuw aan de orde kunnen komen. Bij een behandeling in cassatie vindt alleen een beperkte toetsing plaats, namelijk op schending van vormen voor zover de niet-inachtneming daarvan uitdrukkelijk met nietigheid is bedreigd of zodanige nietigheid voortvloeit uit de aard van de niet in acht genomen vorm, of schending van het recht.

3. De verplichte schriftuur in te dienen door een advocaat

De leden van de VVD-fractie vragen of de voorstellen met betrekking tot de verplichte schriftuur en de Wet Mulderzaken al niet voldoende effect hebben op de instroom en wat het effect van de drempelwerking van de verplichte schriftuur is. De genoemde voorstellen zullen naar verwachting een redelijk matigend effect op de instroom van zaken bij de Hoge Raad

tot gevolg hebben. Toch acht ik de voorstellen met betrekking tot de bagatelzaken van belang, niet alleen vanwege het effect op de instroom van zaken, maar ook gelet op de vraag of ons hoogste rechtcollege wel belast zou moeten zijn met de afhandeling van bagatelzaken. Door beperking van deze bagatelzaken kan de kwaliteit van de afdoening van de zwaardere zaken worden gewaarborgd.

Het effect van het instellen van een verplichte schriftuur is niet exact aan te geven. In het rapport van de Commissie Haak (paragraaf 11) is een schatting gemaakt over de zaken die in 1995 zijn afgedaan. In 1995 waren 2448 gewone strafzaken afgedaan. In 801 zaken was een raadsman aanwezig die een schriftuur met middelen had ingediend. Een deel (40%) van deze zaken is met toepassing van artikel 101a RO afgedaan. Naar verwachting zal dan ook onder de in het wetsvoorstel gedane voorstellen niet in al deze zaken een schriftuur worden ingediend. Dit effect is door de Commissie Haak geschat op 80 zaken. In 411 misdrijf- en overtredingszaken was een raadsman aanwezig maar waren geen middelen ingediend. Naar verwachting zal in een deel van deze zaken (ongeveer 80 zaken) onder voorstellen wel een schriftuur worden ingediend. In 1236 (618 misdrijven en 618 overtredingen) zaken was geen raadsman aanwezig. Van de overtredingszaken zullen naar verwachting 400 zaken wegvallen door de voorgestelde cassatieuitsluiting. Van de resterende 800 zaken schat de Commissie in dat de helft ook in het nieuwe stelsel aan de Hoge Raad zullen worden voorgelegd. In totaal komt dan de schatting uit op een vermindering van ongeveer 50% van het aantal zaken, inclusief de zaken die door de cassatieuitsluiting weg zullen vallen.

De leden van de fracties van de VVD, D66 en RPF en GPV plaatsen vraagtekens bij het voorstel om de ambtshalve cassatie af te schaffen. Dit onderdeel van het onderhavige wetsvoorstel is heroverwogen. Het huidige artikel 441 van het Wetboek van Strafvordering bepaalt dat de Hoge Raad het beroep verwerpt of het vonnis of arrest geheel of gedeeltelijk vernietigt, hetzij op de aangevoerde gronden, hetzij op andere gronden. Deze bepaling biedt de mogelijkheid om indien de aangevoerde gronden ongegrond zijn maar de bestreden uitspraak een ernstig gebrek vertoont, deze te vernietigen. Van deze bevoegdheid om ambtshalve te casseren wordt door de Hoge Raad terughoudend gebruik gemaakt. Ik hecht er, evenals de commissie, waarde aan deze van oudsher bestaande bevoegdheid van de Hoge Raad om bij ernstige gebreken, ook buiten de aangevoerde middelen om, te kunnen casseren in stand te houden. In de bijgevoegde nota van wijziging wordt hierin voorzien.

De leden van de D66-fractie vragen nog aandacht voor de situatie die kan ontstaan wanneer de cliënt zich niet bij een negatief cassatieadvies wenst neer te leggen. Het cassatieadvies is niet bindend. Indien de cliënt een andere mening is toegedaan, zal de kwestie primair in de relatie advocaat en cliënt moeten worden opgelost. In een nader gesprek kunnen beiden hun standpunten nog eens uiteenzetten en toelichten. Het kan daarna zijn dat de advocaat in zijn taak om zijn cliënt zo goed mogelijk bij te staan de daartoe door de cliënt gewenste punten in cassatiemiddelen formuleert en aan de Hoge Raad zal voorleggen. Indien hij zich daartoe niet in staat acht zal hij de zaak aan een collega kunnen overdragen.

4. De bijzondere procedures

De leden van de RPF en GPV-fractie vragen hoe zich tot elkaar verhouden enerzijds de afwijzing om in uitleveringszaken één gerecht in feitelijke aanleg hiermee te belasten en anderzijds de keuze in de Wet Mulderzaken voor geconcentreerd hoger beroep.

Voor uitleveringszaken was door de Commissie Haak het voorstel gedaan om alle uitleveringszaken in eerste aanleg te concentreren bij een rechtbank. Hiermee werd beoogd de kwaliteit van de uitspraken in eerste aanleg te verbeteren. Dit voorstel is niet overgenomen omdat daaraan

nog al wat bezwaren kleven op het gebied van overdracht van de zaak van het arrondissement waar de opgeëiste persoon is aangehouden en daar waar de berechting plaats zou moeten vinden. Een dergelijke oplossing verhoudt zich ook niet met de toepassing van andere rechtshulp-instrumenten die wel in handen van de afzonderlijke rechtbanken blijven. Voorts is bepalend geweest dat naar verwachting deze maatregel nauwelijks van invloed zal zijn op het aantal in te stellen cassatieberoepen. Ook de invoering van een geconcentreerd hoger beroep in uitleveringszaken is verworpen, omdat, zoals de Commissie Haak al constateerde, in uitleveringszaken vaak verdragsverplichtingen een rol spelen, die om een oordeel van de hoogste rechter vragen. Voor de Wet Mulderzaken speelde een gehele andere problematiek. Bij de Wet Mulder is de achterliggende gedachte geweest een vereenvoudigde afdoening van de lichtste verkeersovertredingen mogelijk te maken. Daartoe zijn bepaalde gedragingen vanuit het strafrecht overgeheveld naar het administratieve beroep. De verwachting was dat na het administratieve beroep bij de officier van justitie en de beoordeling van de zaak door de kantonrechter van de mogelijkheid van cassatie maar spaarzaam gebruik zou worden gemaakt. Deze verwachting is niet gerechtvaardigd gebleken gelet op het groot aantal cassatieberoepen die veelal klachten van feitelijke aard bevatten. Daarnaast speelt dat gelet op het feitelijke karakter van de klachten er meer behoefte is aan een beoordeling van de zaak door een tweede feitelijke rechterlijke instantie dan een instantie die zich moet beperken tot rechtsvragen.

De leden van deze fractie vroegen tevens naar een overzicht van zaken waarbij nu sprake is van een geconcentreerde rechtsgang of een geconcentreerd hoger beroep. Voor de strafrechtspleging kan worden genoemd de penitentiaire kamer van het Hof Arnhem die ingevolge artikel 73 RO is belast met het behandelen en beslissen op vorderingen als bedoeld in de artikelen 15a en 15c van het Wetboek van Strafrecht, het behandelen en beslissen van zaken in beroep als bedoeld in artikel 13 van het Wetboek van Strafrecht en de artikelen 502 en 509v van het Wetboek van Strafvordering, alsmede de adviezen ingevolge artikel 43, lid 3, van de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen.

In pachtzaken is het hoger beroep geconcentreerd bij de pachtkamer van het Hof Arnhem (artikel 125 Pachtwet). Bij de ondernemingskamer van het Hof Amsterdam worden zaken betreffende jaarrekeningen en jaarverslagen niet alleen geconcentreerd in eerste aanleg, maar tevens in hoogste ressort, berecht (behoudens cassatie, artikel 1000 Rv). Voor zaken betreffend het recht van enquête (artikelen 345 en 359 van Boek 2 BW), en voor zaken tot onredelijk bezwarend-verklaring van algemene voorwaarden, op de voet van art. 240 en 242 van Boek 6 BW (artikel 67 RO) geldt hetzelfde.

Zaken betreffende geschillen rond aandeelhouders zijn in hoger beroep geconcentreerd bij de Ondernemingskamer (artikelen 343 lid 2, 343 lid 1 jo 336 lid 3 van Boek 2 BW). Zaken betreffende het adviesrecht van ondernemingsraden (art. 25/26 Wet Ondernemingsraden) worden in eerste aanleg, tevens hoogste ressort, behandeld door de Ondernemingskamer (behoudens cassatie).

Voorzover in het bestuursrecht *hoger* beroep bestaat, is daarbij eigenlijk altijd sprake van concentratie. Kort geschetst kan daarbij de volgende onderverdeling worden gemaakt:

- a. hoofdregel is dat hoger beroep openstaat bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (artikel 37 wet RvS);
- b. In – kort gezegd – sociale zekerheids- en ambtenarenzaken staat echter hoger beroep open bij de Centrale Raad van Beroep; (artikel 18 Beroepswet jo. de bijlage bij de Beroepswet)
- c. In een handvol wetten op sociaal-economisch terrein, waarin bestuurlijke boeten zijn ingevoerd, staat hoger beroep open bij het College van

- Beroep voor het bedrijfsleven (artikel 19 Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie jo. de bijlage bij die wet);
- d. In wetsvoorstel 25 927 wordt voorgesteld in zaken op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften hoger beroep open te stellen bij het Gerechtshof te Leeuwarden. In eerste aanleg is de hoofdregel dat beroep openstaat bij de rechtbank (art. 8:1 Awb), en wel de rechtbank (art. 8:7 Awb), binnen wiens rechtsgebied het bestuursorgaan zijn zetel heeft als het gaat om een bestuursorgaan van de decentrale overheid of binnen wiens rechtsgebied de indiener van het beroepschrift zijn woonplaats heeft als het gaat om besluiten van een bestuursorgaan van de centrale overheid. Gelet op de nog onvoltooide herziening van de rechterlijke organisatie bestaan op deze hoofdregel nog vele uitzonderingen. Behalve in het belastingrecht leiden deze uitzonderingen ook tot concentratie van rechtspraak. Deze uitzonderingen vallen in twee groepen uiteen. De eerste groep bestaat uit de gevallen waarin beroep openstaat op bijzondere colleges:
- a. Enkele tientallen wetten, vooral in de sfeer van ruimtelijke ordening en infrastructuur, milieu en onderwijs, stelt beroep in eerste en enige aanleg open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State;
 - b. een kleiner aantal wetten (wetten inzake oorlogsgetroffenen en de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren) stelt beroep in eerste en enige aanleg open bij de Centrale Raad van Beroep;
 - c. vele tientallen wetten op sociaal-economisch terrein stellen beroep in eerste en enige aanleg open bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven;
 - d. in zaken op grond van de Wet op de studiefinanciering en de Wet tegemoetkoming studiekosten staat beroep in eerste en enige aanleg open bij het College van Beroep studiefinanciering;
 - e. In douanezaken staat beroep in eerste en enige aanleg open op de Tariefcommissie.
(Voor beide laatstgenoemde colleges is aangekondigd dat onderbrenging binnen de (gewone) rechterlijke organisatie wordt overwogen, brief van 25 juni 1997, kamerstukken II, 25 425, nr.1)
De tweede groep bestaat uit gevallen waarin om diverse redenen het beroep in eerste aanleg is geconcentreerd bij een van de 19 rechtbanken:
 - a. In een aantal wetten op het gebied van het (ambtenaren)pensioenrecht (zie o.m. onderdeel B van de bijlage bij de Beroepswet, artikel W3 van de Algemene Militaire pensioenwet) is het beroep in eerste aanleg geconcentreerd bij de rechtbank Den Haag;
 - b. Artikel 81 van de Rijksoctrooiwet 1995 en artikel 20 van de Wet bescherming oorspronkelijke topografieën van halfgeleiderprodukten concentreren het beroep in eerste aanleg tegen besluiten op grond van die wetten bij de rechtbank Den Haag;
 - c. Artikel 3 van de Uitvoeringswet EG-verordening inzake het Gemeenschapsmerk concentreert het beroep in eerste aanleg tegen vorderingen bedoeld in artikel 92 van de verordening (EG) nr. 40/94 van de Raad van de Europese Unie van 20 december 1993 inzake het Gemeenschapsmerk (PbEG 1994, L11) bij de rechtbank Den Haag.
 - d. In thans een zestal wetten op sociaal-economisch terrein (o.a. de Mededingingswet, Postwet, Wet Telecommunicatievoorzieningen) is het beroep in eerste aanleg geconcentreerd bij de rechtbank Rotterdam;
 - d. Artikel 33a van de Vreemdelingenwet concentreert het beroep in vreemdelingenzaken bij de rechtbank Den Haag.
Bij de laatstgenoemde groepen a t/m d gaat het steeds om rechtsgebieden die (zeer) gespecialiseerde kennis vereisen, terwijl het aantal zaken te klein is om die kennis bij alle rechtbanken op te bouwen.

In hoeverre deze concentraties van rechtspraak bij de derde fase van de rechterlijke organisatie aan de orde komen kan ik thans nog niet beoordelen, dit in antwoord op de vraag van deze leden.

Herziening

De leden van de D66-fractie vragen waarom in herzieningszaken geen verplichte rechtsbijstand is voorgesteld. In herzieningszaken geldt thans al dat men in een geschrift de gronden voor herziening moet aangeven. Hierbij geldt ook nu niet dat dit geschrift door een advocaat moet worden ingediend. Gelet op de aard van de herzieningsprocedure is hier niet de drempel van de verplichte rechtsbijstand opgeworpen. In tegenstelling tot de andere zaken die aan de Hoge Raad kunnen worden voorgelegd en waarin de Hoge Raad niet op feiten acht slaat, kunnen in deze procedure (nieuwe) feiten wel een rol spelen. Bovendien wordt bij wetsvoorstel 25 240 voorzien in een doelmatiger afdoening van de herzieningszaken, waardoor ook bij kennelijk ongegronde verzoeken zonder feitelijke behandeling kan worden beslist.

In antwoord op vraag van de leden van deze fractie hoe het staat met het onderzoek naar de mogelijkheid van herziening van een veroordeling na een veroordeling door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens kan ik antwoorden dat een voorstel in voorbereiding is. De voorbereiding van een dergelijk voorstel vergt enige tijd gelet op de ingewikkeldheid van de materie. Er moeten verschillende mogelijkheden worden bestudeerd zoals de vraag waar de voorziening moet worden ondergebracht bij de Hoge Raad, of bij de rechter die over de feiten heeft geoordeeld of bij het bestuur analoog aan de gratievoorziening, alsmede de reikwijdte van de voorziening. Bij de bestudering van de verschillende mogelijkheden zullen eventuele werklastgevolgen voor de Hoge Raad in beschouwing worden genomen.

5. Gevolgen voor de rechtsbijstand

Naar aanleiding van het voorstel om in alle gevallen waarin cassatieberoep openstaat ook een toevoeging mogelijk te maken, indien aan de financiële voorwaarden is voldaan, vragen de leden van de D66-fractie of het systeem van de eigen bijdrage toch niet een te grote inbreuk op het bestaande systeem van strafrechtspleging oplevert. Binnen het strafrechtstelsel in het algemeen wordt voorzien in een van rechtswege kosteloze toevoeging van een raadsman aan personen die van hun vrijheid zijn beroofd. Daarnaast geldt voor de gehele strafrechtspleging, evenals voor de andere rechtsgebieden, dat indien men een raadsman wil inschakelen dit afhankelijk van iemands financiële situatie, kan meebrengen dat hetzij via een eigen bijdrage, hetzij omdat men de kosten van een raadsman zelf moet dragen, een financiële bijdrage wordt verlangd. Dit zal voor de belanghebbende een afweging vergen van het door hem aan zijn zaak gehechte belang in verhouding tot de door hem gevraagde financiële inspanning. Dat een dergelijke afweging van degene die in cassatie wil gaan wordt gevraagd acht ik niet onredelijk.

6. Gevolgen van de voorstellen; werkbelasting en kosten

In antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie of wordt verwacht dat de voorstellen voldoende effect zullen hebben om de achterstand in te lopen kan worden gesteld dat naar verwachting deze voorstellen ertoe zullen leiden dat aan de Hoge Raad minder zaken worden voorgelegd, daardoor zal ruimte ontstaan om de achterstand in te lopen en de doorlooptijden te verkorten. Anderzijds zal er rekening mee moeten worden gehouden dat de overgebleven zaken in doorsnee

complexer zullen zijn. omdat in alle zaken middelen moeten worden ingediend.

7. Artikelgewijze behandeling

Artikel II

Onderdelen A,B,C, en D

De leden van de D66-fractie vragen waarom de berisping in artikel 44 RO is weggelaten. Bij de invoering van het nieuwe jeugdstrafrecht (Wet van 7 juli 1994, Stb 528) is de berisping komen te vervallen. Bij de invoering van deze wet is in artikel 44 RO de berisping komen te vervallen.

Tevens wordt door deze leden gevraagd waarom niet in navolging van de voorstellen van de Commissie is gekozen voor wijziging van de artikelen 404 en 407 van het Wetboek van Strafvordering. Het voorstel van de Commissie was afgestemd op het wetsvoorstel 24 651 (Tweede fase herziening rechterlijke organisatie). In het kader van dat voorstel was voorgesteld de bevoegdheidsregeling over te hevelen van de Wet RO naar het Wetboek van Strafvordering. Bij het indienen van het onderhavige wetsvoorstel is gelet op de stagnatie in de tweede fase herziening rechterlijke organisatie niet langer uitgegaan van de wijzigingen die door het wetsvoorstel 24 651 zijn aangebracht. Om die reden is in het onderhavige wetsvoorstel dan ook uitgegaan van de bepalingen in de Wet RO. Een uitsluiting van cassatie voor de lichte overtredingen zal kunnen leiden tot een lichte verhoging van het aantal zaken dat aan de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad wordt voorgelegd met het verzoek om cassatie in het belang der wet in te stellen, dit in antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie. Naar verwachting zal dit echter maar een gering aantal zaken zijn, omdat het aantal principiële zaken in deze categorie van zaken geen groot aandeel zal behelzen. Bovendien zal ook in bagatelzaken waarbij een rechtsvraag kan spelen in een aantal gevallen, bij voorbeeld als er een ontslag van rechtsvervolging is gegeven of naast een lage geldboete een bijkomende straf of maatregel is opgelegd, de zaak wel voor cassatie in aanmerking kunnen komen.

Deze leden informeren tevens naar de gevolgen van het wetsvoorstel voor de mogelijkheid van verzet. Voor overtredingszaken bij verstek gewezen, waarin geen hogere geldboete in eerste aanleg is opgelegd dan honderd gulden brengt het onderhavige wetsvoorstel geen wijziging in de mogelijkheid van verstek. Voor de zaken tot en met vijftig gulden is verzet thans al mogelijk. Voor overtredingszaken waarbij een geldboete tussen de vijftig gulden en honderd gulden is opgelegd wordt het thans bestaande hoger beroep in geval van een veroordeling bij verstek vervangen door de mogelijkheid van verzet.

De leden van deze fractie stellen tevens de vraag of de bedragen periodiek zullen worden aangepast aan de prijsinflatie. Voor wijziging van de bedragen blijft een wijziging van de wet vereist. Hierin is naar mijn mening een belangrijke waarborg gelegen. De wetgever dient zich uit te laten over besluiten tot wijziging van bedragen die de toegang tot de rechter raken.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals