

Vergaderjaar 1986–1987

19953

**Wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie (verkorte uitspraak Hoge Raad)**

Nr. 3

**MEMORIE VAN TOELICHTING****Inleiding**

Het onderhavige voorstel van wet behelst een maatregel die er toe kan bijdragen dat de Hoge Raad zijn beide taken als centrale rechter naar behoren kan blijven uitoefenen, enerzijds die betreffende het bewaken van de rechtseenheid en het leiding geven aan de rechtsontwikkeling en anderzijds die betreffende het toezicht op een behoorlijke procesvoering. Dit functioneren van de Hoge Raad wordt bedreigd door een stijgende werklust en daaruit voortvloeiende groeiende achterstanden bij de afdoening van zaken. Een aspect van de kwaliteit van de rechtspraak is immers de termijn waarbinnen rechtzoekenden een uitspraak kunnen verkrijgen.

Omtrent het verloop van een aantal aan de Hoge Raad aangeboden zaken kunnen de volgende cijfers worden vermeld:

	Civiele kamer <sup>1</sup>		Strafkamer		Belastingkamer	
	abs.	perc.	abs.	perc.	abs.	perc.
1976	207	100	640	100	385	100
1977	225	108	932	145	514	133
1978	225	108	1004	157	487	126
1979	228	110	1155	177	613	159
1980	253	121	1223	191	656	170
1981	342	165	1493	233	670	174
1982	378	182	1644	256	767	199
1983	357	172	1605	250	663	172
1984	450	217	1755	274	743	192
1985	477	230	1704	266	802	208

<sup>1</sup> De cijfers met betrekking tot de civiele kamer over 1976 tot en met 1983 zijn exclusief de requesten ex artikel 43 Vreemdelingenwet (in 1982: 19; in 1983: 13), cassatieberoepen ex artikel 93 Reglement Medisch Tuchtrecht (in 1982: 2; in 1983: 2) en de adviezen inzake brieven van wettiging (in 1982: 2; in 1983: 4) en exclusief de verzoeken om (voorlopig) gratis admmissie.

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt op grond van het bepaalde in artikel 25a, derde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State.

De toename van het aantal openstaande zaken bij de drie kamers in de afgelopen twee jaar kan als volgt worden weergegeven:

	Civiele kamer	Strafkamer	Belastingkamer
1-1-1984	287	570	463
1-1-1985	415	699	745
1-1-1986	519	757	907

Een en ander heeft er onder meer toe geleid dat de termijn waarop door de civiele kamer data voor pleidooien worden vastgesteld, thans circa 14 maanden bedraagt, terwijl door de gestegen hoeveelheid zaken zowel voor het openbaar ministerie als voor de Raad zelf – ook in straf- en belastingzaken – de behandeling van die zaken, die in het algemeen belang speciale aandacht vergen, onder onwenselijke druk is komen te staan.

In de afgelopen jaren is getracht langs verschillende wegen het hoofd te bieden aan de stijgende werklast van de Hoge Raad. Genoemd kunnen worden uitbreiding van de Hoge Raad zelf en van het Parket bij de Hoge Raad, alsmede de introductie en de verdere uitbouw van een eigen wetenschappelijk bureau dat voorbereidende werkzaamheden ten behoeve van de leden van de Raad en het Parket kan verrichten. Voorts is op 13 september 1986 een wetwijziging (wet van 21 juni 1986, Stb. 285) in werking getreden die het de Hoge Raad mogelijk maakt desgeraden in kamers van drie leden recht te doen. Verder heeft de Hoge Raad in overleg met de balie de mogelijkheid ingevoerd dat in burgerlijke zaken het pleidooi in cassatie door overlegging van de pleitnota's plaatsvindt. Dit heeft in belangrijke mate bijgedragen tot verhoging van de productie van de civiele kamer. Volledigheidshalve zij nog vermeld dat een wetsvoorstel (19 920) aanhangig is met betrekking tot de benoeming bij de Hoge Raad van raadsheren in buitengewone dienst. Wellicht kan ook dit tot enige verlichting van de werkdruk bijdragen.

Naar het oordeel van de Hoge Raad kan evenwel niet verwacht worden dat al deze maatregelen in voldoende mate ertoe zullen bijdragen dat de termijnen voor de afdoening van zaken en de van de grote hoeveelheid zaken uitgaande werkdruk binnen afzienbare tijd tot een meer aanvaardbare situatie worden teruggebracht. Hoe de ontwikkelingen op langere termijn zullen zijn, wordt uiteraard in belangrijke mate bepaald door het verloop van het aantal aangebrachte zaken.

Het verdient in dit verband voorts aantekening dat aan uitbreiding van de Hoge Raad en het Parket, bezien vanuit de taak van dit college te waken voor de rechtseenheid en leiding te geven aan de rechtsontwikkeling, grenzen zijn. Bij een te grote omvang van het college – de desbetreffende kamer – en het parket kan juist een efficiënte uitoefening van deze taak in gevaar komen.

Bij dit alles heeft de Hoge Raad moeten vaststellen dat er tussen de aangebrachte zaken een niet onbelangrijk aantal is, waarbij het cassatieberoep in wezen beoogt de kansen van het geding te doen keren door het opwerpen van middelen die geheel zijn toegesneden op de omstandigheden van het concrete geval. Aangezien enerzijds in cassatie de juistheid van feitelijke vaststellingen en beoordelingen – afgezien van het geval dat van een onjuiste rechtsopvatting blijkt – niet getoetst kan worden en anderzijds de rechter in de feitelijke instanties gehouden is zijn beslissingen te motiveren en dus aan te geven op welke feiten hij zich baseert en waar hij deze heeft gevonden, houden in dergelijke gevallen de middelen veelal motiveringsklachten in. Deze ontwikkeling is op zichzelf begrijpelijk: controle op de deugdelijkheid van de motivering van dergelijke oordelen behoort, als betreffende toezicht op een behoorlijke procesvoering, tot de taken van de Hoge Raad. Komt de Hoge Raad evenwel tot de bevinding

dat een aangevoerde klacht niet tot cassatie kan leiden, dan blijft op dit punt de – immers gemotiveerde – uitspraak van de rechter, aan wie door de wet de beslissing in hoogste feitelijke ressort is toevertrouwd, in stand. In zodanig geval nu kan behoefte bestaan aan de mogelijkheid van verkorte afdoening, met name in het geval dat de bespreking van de desbetreffende klacht voor het Parket en de Raad zelf een aanzienlijke hoeveelheid werk meebrengt, die niet in verhouding staat tot het belang dat de klacht uit juridisch oogpunt heeft. Dit houdt in dat in het bedoelde geval de afdoening van de klacht niet tevens vereist dat rechtsvragen worden beantwoord, die van betekenis zijn voor de rechtseenheid of de rechtsontwikkeling en dus de bovenvermelde andere taak van de Hoge Raad aangaan.

In het overleg dat ik naar aanleiding van de hiervoor gereleveerde stijgende werklast en achterstanden met de Hoge Raad en zijn parket heb gevoerd, is de gezamenlijke conclusie getrokken dat het gewenst is te voorzien in de mogelijkheid van zo'n verkorte afdoening in gevallen als genoemd, terwijl het openbaar ministerie in zodanig geval met een korte conclusie kan volstaan.

Over het onderhavige voorstel is het advies ingewonnen van de Nederlandse Orde van Advocaten. Deze heeft indiening ervan ontraden. Voor mijn besluit om zulks toch te bevorderen heb ik steun gevonden in de zienswijze van een adviescommissie, bestaande uit vier cassatie-advocaten, die binnen de Orde de advisering heeft voorbereid. Deze kwam wel tot een positief oordeel. Het advies van de Orde is opgenomen in het Advocatenblad van 5 september 1986, bladzijden 387–390.

### **De voorgestelde bepaling**

Het voorgestelde nieuwe artikel 101a van de Wet op de rechterlijke organisatie biedt de Hoge Raad de wettelijke mogelijkheid zich bij de bespreking van aangevoerde klachten – deze in uitspraken van de Hoge Raad vaak gebruikte term dekt «middelen waarop het beroep steunt» (artikel 407, tweede lid, Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering), «middelen van cassatie» (artikel 433 Wetboek van Strafvordering) en «de in het beroepschrift aangevoerde gronden» (artikel 25 Wet administratieve rechtspraak belastingzaken), alsmede onderdelen daarvan – zekere beperkingen te veroorloven voor zover cumulatief aan twee voorwaarden is voldaan. Er is overigens nimmer sprake van een verplichting.

De eerste voorwaarde houdt in dat verkorte afdoening slechts mogelijk is ingeval een klacht niet tot cassatie kan leiden; is de Hoge Raad van oordeel dat een klacht slaagt dan zullen de desbetreffende gronden steeds moeten worden vermeld. De term «niet tot cassatie kan leiden» is gekozen omdat deze term alle gevallen dekt: die van een middel dat ongegrond is, maar ook bij voorbeeld het geval dat een middel feitelijke grondslag mist, van geen belang is of voor het eerst vragen opwerpt die mede van feitelijke aard zijn.

Voorts dient de Hoge Raad van oordeel te zijn dat de verwerping van de klacht niet beantwoording vereist van rechtsvragen die bespreking behoeven in het belang van de rechtseenheid of de rechtsontwikkeling. De opgave van de gronden waarom een klacht faalt kan soms, zo blijkt ook uit de jurisprudentie, de beantwoording van belangwekkende rechtsvragen vergen. Is dat het geval van dienen zij ook besproken te worden. Het behoeft nauwelijks betoog dat met de kenbaarheid van de overwegingen welke de Hoge Raad tot een zodanige beslissing hebben gebracht een groot belang is gemoeid. Die overwegingen vormen in veel gevallen weer het uitgangspunt voor wetenschappelijk onderzoek en beschouwingen in de rechtsliteratuur. Zij geven, mede in het licht van de voorafgaande conclusies van het openbaar ministerie, nader inzicht in de denkwijze van ons hoogste rechtscollege en kunnen aldus belangrijke vingerwijzingen voor de rechtspraktijk inhouden, ook voor zaken waarin

de feiten niet volledig overeenstemmen met die van een reeds door de Hoge Raad behandelde zaak. De hier voorgestelde bepaling ziet niet op gevallen als deze.

Gelet op het grote belang dat juist ook bij de rechtspraak in cassatie gemoeid is met een tijdige afdoening van zaken en op het belang dat de behandeling van de zaken, waarbij het gaat om de rechtseenheid en de rechtsontwikkeling, niet onder onwenselijke druk komt te staan, ben ik van mening dat het verantwoord is om met gebruikmaking van de mogelijkheid die artikel 121 van de Grondwet biedt, de Hoge Raad in staat te stellen onder de hiervoor omschreven voorwaarden klachten verkort af te doen. De Raad zelf deelt deze mening.

Er zij nog op gewezen dat de gehele aan de totstandkoming van het arrest voorafgaande procedure ongewijzigd blijft. Dat houdt in dat de in die procedure vervatte waarborgen voor een zorgvuldige besluitvorming – gelegen in het horen van advocaten en van het openbaar ministerie – behouden blijven. Andere wettelijke maatregelen om de werklast van de Hoge Raad te beperken, zoals hierna te bespreken, zijn van meer ingrijpende aard.

Bij strafzaken en belastingzaken kan, anders dan bij civiele zaken, beroep in cassatie worden ingesteld zonder dat daartoe middelen worden voorgesteld. De Hoge Raad pleegt in zulke gevallen ambtshalve na te gaan of zich gronden voor cassatie voordoen. Indien dat niet het geval is, wordt daarvan op summiere wijze melding gemaakt. De voorgestelde bepaling zal in deze gang van zaken geen wijziging brengen.

Artikel II, tweede lid, van het voorstel stelt buiten twijfel dat de nieuwe bepaling na het in werking treden van de regeling ook kan worden toegepast bij het doen van uitspraak in reeds aanhangige zaken.

## Varianten

In een artikel <sup>2</sup> in het Nederlands Juristenblad heeft mr. T. Koopmans enige tijd geleden aandacht besteed aan de hier aan de orde zijnde problematiek en daarbij enige andere denkbare oplossingen genoemd; een reactie<sup>3</sup> van mr. H. J. Sniijders verscheen in hetzelfde blad. Een eerder artikel<sup>4</sup> over hetzelfde onderwerp, doch toegespitst op de civiele sector van de Hoge Raad, van de hand van mr. H. E. Ras, werd in 1983 gepubliceerd. Ook in de pre-adviezen<sup>5</sup> van mr. J. W. L. Sillevius Smitt en mr. G. J. Wiarda voor de Nederlandse Juristen-Vereniging uit het jaar 1978 werd op deze materie ingegaan. De in die beschouwingen genoemde, aan buitenlandse rechtsstelsels ontleende, op beperking van de instroom gerichte varianten kunnen tot enige hoofdgroepen worden teruggebracht:

1. de lagere rechter geeft al dan niet verlof om beroep in cassatie in te stellen;
2. de hoogste rechter selecteert zelf de cassatieberoepen die hij in behandeling neemt;
3. bij de wet wordt voor bepaalde categorieën zaken de mogelijkheid van cassatie uitgesloten.

Boven al deze varianten heeft de voorgestelde bepaling in de eerste plaats het voordeel dat alle zaken waarvan partijen dit wensen, aan de hoogste rechter kunnen worden voorgelegd. Bij de eerste en tweede variant en op nog meer rigide wijze ook bij de derde variant komen bepaalde zaken niet voor een beoordeling in cassatie in aanmerking.

Bij de eerste en de tweede variant rijst voorts het probleem van de maatstaven naar welke het verlof moet worden verleend respectievelijk de selectie moet plaatsvinden. Naarmate die maatstaven ruimer zijn, krijgt het systeem een meer arbitrair karakter. Dit zal in het bijzonder het geval zijn als de hoogste rechter het antwoord op de vraag of verlof zal worden verleend mag laten hangen niet enkel van zijn – voorlopige – taxatie van de merites van de (klachten tegen de) bestreden uitspraak, maar ook bij voorbeeld van zijn oordeel omtrent, kort gezegd, de belangrijkheid van de zaak.

<sup>2</sup> Hogere voorziening naar rechterlijk goedvinden, Nederlands Juristenblad van 21/28 december 1985, blz. 1417 e.v.

<sup>3</sup> Hogere voorziening naar behoefte, Nederlands Juristenblad van 26 april 1986, blz. 513 e.v.

<sup>4</sup> Aspecten van het werklastprobleem in de civiele sector van de Hoge Raad, Haardt-bundel, blz. 181 e.v.

<sup>5</sup> Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging 1978, deel 1, tweede stuk.

De tweede variant brengt bovendien mee dat een voorinstantie in de procedure bij de hoogste rechter moet worden ingebouwd. Dat vergt processuele voorzieningen – met name zullen partijen de mogelijkheid willen hebben om gehoord te worden – en het onttrekt degenen die in de voorinstantie functioneren aan het gewone werk. Overigens is een kenmerk van de tot deze variant behorende systemen, zoals het Amerikaanse «certiorari»-systeem, het Engelse «leave»-systeem<sup>6</sup> en het in de Duitse Bondsrepubliek geldende «Annahme»-systeem<sup>7</sup>, dat de redenen van weigering van het verlot niet of slechts uiterst summier worden opgegeven.

Het onderhavige wetsvoorstel is erop gericht een mogelijkheid van verkorte afdoening, met vermindering van de nadelen van een speciale voorinstantie, een plaats te geven binnen de bij de Hoge Raad gebruikelijke behandelingswijze en op basis van een beoordeling van de aan de Hoge Raad voorgelegde klachten.

Om deze redenen heeft de voorgestelde oplossing de voorkeur van de Hoge Raad en van mijzelf.

### **Aspecten van deregulering**

De strekking van dit voorstel sluit aan bij de in het kader van de deregulering nagestreefde beperking van de werklust van de rechterlijke macht. De te bereiken werklustbesparing is afhankelijk van de mate waarin de Hoge Raad de vrijheid zal vinden om gebruik te maken van de mogelijkheid om zaken bij verkorte uitspraak af te doen en daarom op dit ogenblik niet te kwantificeren. Enkele denkbare varianten zijn in het voorgaande genoemd. Andere aspecten van deregulering zijn aan het voorstel niet verbonden.

De Minister van Justitie,  
F. Korthals Altes

---

<sup>6</sup> Deze systemen zijn in het bijzonder beschreven in de publikatie van mr. Koopmans.

<sup>7</sup> Dit systeem is in het bijzonder beschreven in de publikatie van mr. Ras.