

Vergaderjaar 1986–1987

19953

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

Nr. 4

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 16 juni 1987

De vaste Commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer van haar voorlopige bevindingen als volgt verslag uit te brengen.

De leden van de C.D.A.-fractie namen met belangstelling kennis van het onderhavige wetsvoorstel. Zij constateerden, dat in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel een beroep gedaan wordt op artikel 121 van de Grondwet.

Deze leden stelden vast, dat de wetgever indertijd op de algemene regel van de motiveringsplicht slechts een aantal beperkingen geoorloofd achtte. De leden van de C.D.A.-fractie brachten naar voren, dat zij hierover ook in het voorlopig verslag van het wetsvoorstel inzake wijziging van het Wetboek van Strafvordering (kamerstuk 19 488) enkele opmerkingen hebben gemaakt.

Hoewel in het aan de orde zijnde wetsvoorstel een tweetal belangrijke voorwaarden voor de toepassing van de verkorte uitspraak is opgenomen, vroegen de aan het woord zijnde leden hoe de minister oordeelt over de eerder geuite conclusie, dat artikel 121 van de Grondwet – gezien de ontstaansgeschiedenis – geen verdere beperking van de algemene regel van de motiveringsplicht toestaat. Bovendien wilden deze leden een nadere onderbouwing van de stellingname in de memorie van toelichting, dat de genomen en nog te verwachten organisatorische maatregelen niet toereikend zullen zijn de werklast van de Hoge Raad te verlichten.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. hadden met belangstelling van het voorstel van wet kennisgenomen. Het gaf hun aanleiding tot de volgende vragen en opmerkingen. Het was de leden opgevallen, dat het wetsvoorstel, dat klaarblijkelijk al op 5 maart 1986 in concept gereed was en op 23 juni 1986 in ieder geval was voorzien van een commentaar van de Orde van Advocaten, pas tien maanden later aan de Tweede Kamer werd aangeboden. Hoeveel van deze tijd was nodig voor de procedure bij de Raad van State?

De leden waren erkentelijk voor het verstrekte cijfermateriaal, dat zowel inzicht bood in de stijging van het aantal zaken aanhangig bij de Hoge Raad, als in de groei van de achterstanden. Voor wat betreft de laatste gegevens werd het cijfer per 1 januari 1987 gemist, omdat daarin

¹ Samenstelling:

Leden: Haas-Berger (PvdA), Stoffelen (PvdA), Kosto (PvdA), voorzitter, Roethof (PvdA), K. G. de Vries (PvdA), De Kwaadste-niet (CDA), Stemerink (PvdA), Gualthérie van Weezel (CDA), Rempt-Halmmans de Jongh (VVD), Van der Burg (CDA), Schutte (GPV), Krajenbrink (CDA), Dales (PvdA), Korthals (VVD), Wiebenga (VVD), Laning-Boersema (CDA), Dijkstal (VVD), Kohnstamm (D66), Wolffensperger (D66), ondervoorzitter, Swildens-Rozendaal (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA).

Plv. leden: Van den Bergh (PvdA), Ter Veld (PvdA), Jabaaïj (PvdA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Lankhorst (PPR), Koetje (CDA), Van Traa (PvdA), Borgman (CDA), Hermans (VVD), De Hoop Scheffer (CDA), Van den Berg (SGP), Vreugdenhil (CDA), Alders (PvdA), De Grave (VVD), Te Veldhuis (VVD), Kraaijeveld-Wouters (CDA), Van Es (PSP), Eisma (D66), Groenman (D66), Vermeend (PvdA), Doelman-Pel (CDA), Van Muiden (CDA) en Leerling (RPF).

wellicht al enig effect had kunnen worden waargenomen van de werkbesparende maatregelen, beschreven op blz. 2 van de memorie van toelichting. Kunnen deze cijfers, die gezien het moment van aanbidding van het wetsvoorstel wellicht al in de memorie van toelichting hadden kunnen worden gegeven, alsnog worden meegedeeld?

De leden van de fractie van de P.v.d.A. hadden goede nota genomen van het feit, dat in het nieuw voorgestelde artikel 101A Rechterlijke Organisatie geen wettelijke plicht, maar een mogelijkheid voor de Hoge Raad was geopend om in voorkomende gevallen bij arresten de motivering achterwege te laten.

Waar nu de Hoge Raad gehouden is de rechtseenheid te bewaken en leiding te geven aan de rechtsontwikkeling, alsmede toezicht te houden op een behoorlijke procesvoering, ligt het in de rede te veronderstellen dat de Hoge Raad in staat zal zijn de nieuwverkrege bevoegdheid met de nodige prudentie te gebruiken. Een vraag die bij de leden opkwam, betrof de positie van het openbare ministerie, dat – volgens het commentaar van de Orde – vooral de oorzaak is van de lange duur van de cassatieprocedures. In hoeverre kan er een discrepantie ontstaan in die zin, dat het openbaar ministerie meent niet met een verkorte conclusie te kunnen volstaan, terwijl de Hoge Raad wel meent dat een verkorte afdoening mogelijk is en vice versa? Wat is overigens het commentaar van de minister op de stelling van de Orde, dat de lange duur van de cassatieprocedures vooral te wijten zou zijn aan de tijd die het openbaar ministerie nodig heeft voor het trekken van conclusies?

De leden van de fractie van de P.v.d.A. hadden uit de memorie van toelichting vernomen dat de Hoge Raad zelf met het wetsvoorstel instemt en uit het commentaar van de Orde begrepen dat een commissie van cassatie-advocaten in eerste instantie positief had geadviseerd, maar dat de Orde als geheel tot een afwijzing meende te moeten komen.

Deze leden meenden, dat het hier niet de plaats was om met de orde in discussie te treden, niettemin wilden zij met de Orde stellen, dat onze maatschappij uiteindelijk de prijs diende te betalen «voor de rechtsorde die haar tot rechtsstaat maakt», doch zij wezen de suggestie af dat met het voorliggende wetsvoorstel werd getornd «aan de grondprincipes waarop die rechtsorde stoelt».

Wel zijn de leden van de fractie van de P.v.d.A. van oordeel, dat de motiveringseis moet blijven bestaan voor uitspraken van lagere rechters en der halve niet mag worden toegegeven aan de neiging die Koopmans in NJB 1985 blz. 1420 veronderstelde namelijk dat de regeling na verloop van tijd ook zou worden ingevoerd voor hoger beroep. Zou de minister op dit punt zijn visie willen geven?

Zou de minister ten slotte willen aangeven welk materieel verschil gelegen is tussen de bestaande praktijk van «gestroomlijnde formules» in voorkomende gevallen en de non-motivering als mogelijk wordt bij aanvaarding van het wetsvoorstel en derhalve of de indiening van het onderhavige wetsvoorstel wezenlijk nodig was vanuit een oogpunt van werklastbeheersing?

Krachtens artikel 121 Grondwet houden de vonnissen de gronden in waarop zij rusten, aldus de leden van de V.V.D.-fractie. Bij wet kunnen daarop uitzonderingen worden bepaald. De leden van de V.V.D.-fractie wezen erop, dat bij de totstandkoming van genoemd artikel de wetgever ten aanzien van de uitzonderingsmogelijkheid dacht aan de toentertijd bestaande beperkingen. Niettemin, zo stelden zij, wordt er thans in een betrekkelijk korte tijd voor de tweede maal gebruik gemaakt van de uitzonderingsmogelijkheid. Ze juichten deze ontwikkeling niet toe en wezen voor hun argumentatie hiervoor naar hun bijdrage aan het voorlopig verslag bij het voorstel van wet inzake een wijziging van het wetboek van strafvordering (kamerstuk 19488).

Dit nam niet weg, dat ook zij zich zorgen maakten over het stijgend aantal zaken voor de Hoge Raad en de daaruit voortvloeiende toeneming van de werklast. Met het kabinet waren zij van oordeel, dat maatregelen daartegen geboden waren. In dit verband wezen zij op de vele wettelijke maatregelen die sinds 1983 genomen waren om het beroep op de rechter te beperken. Van het kabinet wilden zij gaarne vernemen of inmiddels al is te beoordelen of deze maatregelen al een gunstige uitwerking op de werklast van de Hoge Raad hebben dan wel binnenkort zouden kunnen krijgen. Zij waren eveneens benieuwd of nu de minister te zamen met de Hoge Raad en zijn Parket tot de conclusie gekomen was dat het gewenst is te voorzien in de mogelijkheid van een verkorte afdoening, ten tijde van die conclusie de Hoge Raad en zijn Parket al op de hoogte waren van de omvang van de werklast beperkende maatregelen dan wel of over de invloed daarvan op dat moment een oordeel gevormd kon worden.

De leden van de S.G.P.-fractie hadden met belangstelling naar de indiening van het wetsvoorstel uitgezien, aangezien zij ervan overtuigd waren dat de groeiende achterstanden bij de afdoening van zaken schadelijk kunnen zijn voor het aanzien van de Hoge Raad en voor het vertrouwen van rechtzoekenden in de rechtspraak in het algemeen. Zonder ook maar enigszins afbreuk te doen aan het belang van een goede vervulling van de beide taken van de centrale rechter, te weten het bewaken van de rechtseenheid en het leiding geven aan de rechtsontwikkeling enerzijds en het toezicht op een behoorlijke procesvoering anderzijds, achtten deze leden behoud of versterking van het vertrouwen in de rechter het meest fundamentele belang dat noopt tot het nemen van maatregelen, die het functioneren van de Hoge Raad, gezien de ten gevolge van een stijgende werklast toenemende achterstanden, zouden kunnen verbeteren.

Deze leden hadden kennis genomen van het commentaar van de Nederlandse orde van Advocaten op een aan die organisatie bij brief van 5 maart 1986 aangeboden concept-voorstel van wet. Hun was opgevallen dat ondanks de uiterst kritische beschouwing van het voorstel, uitmondend in de conclusie dat het concept niet als zodanig bij de Tweede Kamer zou moeten worden ingediend, het voorstel desondanks (vrijwel) ongewijzigd aan de Kamer is aangeboden. Het kabinet heeft indiening bevorderd mede met een beroep op het positieve oordeel van een adviescommissie, bestaande uit vier cassatie-advocaten, die binnen de orde de advisering heeft voorbereid. Het was deze leden niet duidelijk geworden wat de oorzaak is van de discrepantie tussen het oordeel van bedoelde adviescommissie en het standpunt van de Orde. Onderschrijft het kabinet de verklaring die daarvoor in het commentaar van de Orde wordt gegeven, namelijk dat de doorslaggevende factor voor de adviescommissie is geweest de overweging dat kennelijk de Hoge Raad zelf van het voorstel positieve verwachtingen heeft?

Deze leden waren van mening dat de aanvaardbaarheid van het ingediende voorstel in geen geval uitsluitend beoordeeld mag worden op grond van verwachtingen omtrent de effectiviteit van het voorstel, maar op een inhoudelijk aanvaardbare motivering moet steunen, waarbij alle effecten in beschouwing genomen dienen te worden. Zij waren onbekend met de inhoudelijke overwegingen van de adviescommissie, doch zij hadden daarentegen met grote belangstelling kennis genomen van het commentaar van de Orde. Op dit commentaar deden zij de meeste van de hiernavolgende opmerkingen en vragen steunen.

De leden van de S.G.P.-fractie waren van oordeel dat het probleem van de overbelasting ten principale een organisatorisch probleem is, dat primair met maatregelen van organisatorische aard tegemoet getreden zou dienen te worden. In dat licht achtten zij de maatregelen, waarvan in de memorie van toelichting (blz. 2) melding wordt gemaakt,

globaal genomen acceptabel. Zij deelden overigens de opvatting dat aan uitbreiding van personele en andere voorzieningen een grens te stellen valt, en dat niet alleen vanwege de financiële consequenties. Een (te) grote uitbreiding van het aantal raadsheren zou risico's in zich kunnen bergen voor de eenheid in de rechtspraak van de Hoge Raad. Maar is dit gevaar niet veel minder te duchten van uitbreiding van het parket bij de Hoge Raad en in nog mindere mate van (verdere) uitbreiding van het wetenschappelijk bureau, zo vroegen deze leden. Is het zo bezwaarlijk dat onderling afwijkende opvattingen bij het openbaar ministerie openbaar komen?

Is voorts de indruk juist, zo vroegen deze leden, dat het thans vooral de termijnen zijn die het openbaar ministerie nodig heeft voor het nemen van zijn conclusie die tot de lange duur van de cassatieprocedures leiden. Indien deze indruk juist zou blijken te zijn, moet toch een positief effect van de hiervóór door deze leden bedoelde uitbreidingen worden verwacht!?

De hoofdreden voor de bedenkingen, die deze leden tegen het voorstel koesterden, was gelegen in de omstandigheid dat het voorstel aan een fundamenteel en essentieel element van onze rechtspraak en rechtsorde raakt, namelijk de grondwettelijke motiveringsplicht (artikel 121 Grondwet) van de rechter. Deze reden klemde voor hen te meer daar het voorstel weliswaar spreekt van verkorting van de motivering, maar dat het voorstel tevens de mogelijkheid van non-motivering van arresten van de Hoge Raad opent; dit gevoegd bij het feit dat verkorting van de motivering, naar de praktijk uitwijst, ook zonder wetwijziging reeds mogelijk is gebleken.

Deze leden vroegen in dit verband of het kabinet de in het commentaar van de Orde gesignaleerde, reeds gehanteerde vormen van verkorte motivering herkent en of zij de conclusie deelt dat het voorstel voor wat betreft deze vormen van verkorte motivering ofwel geen effect zal hebben voor de vermindering van de werklast, ofwel, naar te verwachten valt, zal leiden tot non-motivering. Voorts vroegen zij of het drietal soort zaken, genoemd op blz. 389, linkerkolom, van het Advocatenblad van 5 september 1986, op grond van het voorstel eveneens voor ongemotiveerde afdoening in aanmerking komt en zo ja, of zulks niet in strijd geacht moet worden met de wettelijke taak van de cassatierechter; zo neen, moet dan geconcludeerd worden dat ook wat betreft bedoelde zaken geen werkbesparing valt te verwachten?

Deze leden spraken ten slotte de vrees uit dat veranderingen in motiveringsgedrag op cassatieniveau na verloop van tijd tot eenzelfde regeling/gedrag zouden leiden voor hoger beroep. Acht het kabinet deze vrees gerechtvaardigd, zo vroegen zij.

Deze leden ondersteunden de gedachte dat, voorzover aannemelijk zou kunnen worden gemaakt dat een oneigenlijk gebruik van het cassatie-instrument wordt gemaakt, dit gebruik zou moeten worden tegengegaan. Zijn er, zo vroegen zij, vormen van oneigenlijk gebruik aan te wijzen en zo ja, hoe zouden deze tegengegaan kunnen worden.

Wat betreft de cassatie-procedure voor straf- en belastingzaken vroegen deze leden of het niet mogelijk en wenselijk ware om, op straffe van niet-ontvankelijkheid van het beroep, het voordragen van cassatiemiddelen voor te schrijven.

Het R.P.F.-fractielid had met belangstelling kennis genomen van het onderhavig wetsvoorstel. Hoewel hij in beginsel niet afwijzend stond ten opzichte van het creëren van de mogelijkheid van een verminderde motiveringsplicht van bepaalde arresten van de Hoge Raad, had hij behoefte aan meer informatie alvorens tot een meer definitief standpunt te komen. Vooraf merkte hij op, met de minister van mening te zijn, dat de werkdruk van de Hoge Raad zo mogelijk verlicht dient te worden, gelet op het belang van een zo tijdig mogelijk afdoening van zaken. Vervolgens stelde hij het op prijs nadere inlichtingen te ontvangen over de mate

waarin de onderscheiden kamers van de Hoge Raad de afgelopen jaren daadwerkelijk aanleiding zagen om tot cassatie over te gaan. Zonder aan deze gegevens de conclusie te verbinden, dat een beroep in cassatie in een deel van de gevallen onterecht is, kan hieruit mogelijkwijs wel een indicatie daaromtrent worden afgeleid.

Tevens zou dit lid een inhoudelijke reactie op prijs stellen op de kanttekeningen van de Nederlandse orde van Advocaten bij dit wetsvoorstel in het Advocatenblad van 5 september 1986, bladzij 387–390. Het ging hem daarbij met name om de volgende vragen: komt de verkorte uitspraak neer op de mogelijkheid van «non-motivering», is het juist, dat thans vooral het parket van de Hoge Raad de bottle-neck vormt vanwege de termijnen, die noodzakelijk zijn voor het nemen van conclusies, zal de voorgestelde bepaling wel tot verlichting kunnen leiden vanwege de thans al gebruikelijke gestroomlijnde formules en om welke reden wordt afgezien van het voorschrijven van het voordragen van cassatiemiddelen in straf- en belastingzaken. Overigens kwam het dit lid voor dat de mogelijkheden die onder de paragraaf «varianten» in de memorie van toelichting worden beschreven een te sterke inbreuk maken op het huidige procesrecht om daartoe op dit moment al toe over te gaan. De varianten beknotten naar de mening van dit lid op te arbitraire wijze de toegang van de justitiabele tot het hoogste rechtscollege in Nederland.

De voorzitter van de commissie,
Kosto

De waarnemend griffier van de commissie,
Coenen