

Vergaderjaar 1987–1988

19953

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

Nr. 5

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 18 september 1987

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de beschouwingen van de leden van de verschillende fracties in het voorlopig verslag over dit wetsvoorstel. Op de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen ga ik als volgt in.

1. Artikel 121 van de Grondwet

De leden van de C.D.A.-fractie en de leden van de V.V.D.-fractie hebben vragen gesteld over de betekenis van dit grondwetsartikel, terwijl ook de leden van de S.G.P.-fractie dit artikel bij hun beschouwingen hebben betrokken. Ik hecht er aan hier eerst in het algemeen in te gaan op dit grondwetsartikel en de relatie van dit wetsvoorstel tot dat artikel, alvorens ik inga op de overige vragen en opmerkingen in het voorlopig verslag.

De leden van de C.D.A.-fractie en de leden van de V.V.D.-fractie verwezen bij hun opmerkingen over het onderhavige grondwetsartikel naar hun respectieve beschouwingen in het voorlopig verslag op het voorstel van Wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering (kamerstukken II 1986-1987, 19 488 nr. 5). Van die laatste beschouwingen heb ik kennis genomen en ik zal in de memorie van antwoord op laatstgenoemd wetsvoorstel uiteraard op de gestelde vragen ingaan. Omdat het hier echter dezelfde materie betreft, merk ik wel op dat aan een gedeeltelijke overlapping van de beantwoording niet te ontkomen zal zijn.

Volgens artikel 121 van de Grondwet dienen vonnissen – met uitzondering van de gevallen bij de wet bepaald – de gronden in te houden, waarop zij rusten. Voor de ontstaansgeschiedenis van dit grondwetsartikel dient men te rade te gaan bij de destijds tussen de regering en de beide kamers der Staten-Generaal gewisselde stukken. In de memorie van toelichting bij het grondwetsherzieningsontwerp, waarin artikel 6.9 (dat uiteindelijk werd vernummerd tot 121) was opgenomen (kamerstukken II 1979–1980, 16 162 nr. 3 blz. 22), heeft de regering uiteengezet dat zij met haar voorstel de Proeve van een nieuwe Grondwet en het advies daarover van de Hoge Raad volgde. Niét evenwel het voorstel van de Staatscommissie-Cals/Donner, die had voorgesteld (Eindrapport, 's-Gravenhage 1971 blz. 275) om op de motiveringseis voor vonnissen geen enkele uitzondering toe te staan. Daarmee stelde de Staatscommissie

een wijziging voor van artikel 175 van de Grondwet naar de tekst van 1972, welk (oud) grondwetsartikel de mogelijkheid bood dat uitzonderingen werden gemaakt op het vereiste, dat rechterlijke vonnissen met redenen omkleed zijn, voor door de wet aan te wijzen strafbare feiten. Het voorstel van de Staatscommissie werd, als gezegd, door de regering verworpen. De onder de oude Grondwet bestaande mogelijkheid om het maken van uitzonderingen op het motiveringsvereiste over te laten aan de formele wetgever, werd behouden. Daarmee, aldus de regering destijds, wil niet gezegd zijn dat het vereiste van motivering niet van belang is. Er zijn echter gevallen, waarin de motivering niet tot haar recht kan komen. Genoemd werden mondelinge vonnissen waarvoor slechts een zeer beperkte motiveringseis geldt en voorts vonnissen die een vrijspraak inhouden. Laatstbedoelde vonnissen plegen niet of nauwelijks te worden gemotiveerd. Dit laatste geldt, aldus de regering in de memorie van toelichting destijds, eveneens, voor wat het burgerlijk recht betreft, voor verstekvonnissen. Deze praktische redenen, de leden van de C.D.A.-fractie wezen daarop ook, hebben geleid tot het voorstel om, ook voor wat betreft de nieuwe Grondwet, te blijven toestaan dat uitzonderingen op het motiveringsvereiste mogelijk zijn.

Uit de ontstaansgeschiedenis van artikel 121 van de Grondwet blijkt, anders dan de leden van de C.D.A.-fractie en de V.V.D.-fractie menen, dat het nieuwe grondwetsartikel zich niet beoogde te beperken tot het conserveren van de bestaande wettelijke uitzonderingen. Door de regering werd destijds gesteld dat het vasthouden in de hierboven genoemde gevallen aan de absolute eis van motivering wel erg ver zou voeren. De vermelde gevallen werden in dat verband louter en alleen als voorbeeld genoemd.

De omstandigheid dat in artikel 121 de algemene motiveringsplicht voorop is geplaatst, betekent dat dit voorstel van wet (in de considerans waarvan wordt verwezen naar het hier besproken grondwetsartikel), dat er toe strekt aan de Hoge Raad in bepaalde gevallen toe te staan met een beperkte motivering te volstaan, op zwaarwegende gronden moet berusten. Die gronden heb ik in de memorie van toelichting genoemd. Zij zijn te vinden in de op de Hoge Raad drukkende werklast en daardoor ontstane achterstanden in de behandeling van zaken enerzijds en de constatering dat steeds meer tijd gemoeid is met de behandeling van cassatieberoepen, welke in wezen beogen de kansen van het geding te doen keren door het opwerpen van middelen die geheel zijn toegesneden op de omstandigheden van het concrete geval en de desbetreffende motivering in de in cassatie bestreden uitspraak, anderzijds. De Hoge Raad heeft het op grond van artikel 121 van de Grondwet tot nu toe tot zijn taak gerekend om in zijn arresten cassatiemiddelen als evenbedoeld, ook indien deze niet slagen, in den brede gemotiveerd te weerleggen, dat wil zeggen tegenover de klachten nader uit te leggen waarom de reeds bestaande motivering omtrent de stellingen van partijen in de bestreden uitspraak in dat licht niet tot cassatie kan leiden. In het overleg dat ik naar aanleiding van de hierboven gereleveerde stijgende werklast en achterstanden met de Hoge Raad heb gevoerd is de gezamenlijke conclusie getrokken dat het dringend gewenst is te voorzien in de mogelijkheid dat de hoge Raad, indien hij na het in cassatie in alle zaken gebruikelijke onderzoek tot het oordeel komt dat er van een geval als in dit wetsvoorstel voorzien sprake is, dit niet in den brede uiteenzet doch met de motivering dat dit het geval is, volstaat. Het tijdrovende ontwerpen en vaststellen van een volledige motivering wordt aldus in die gevallen van slechts incidentele betekenis de Hoge Raad bespaard. Deze tijd kan ten goede komen aan de zaken waarin de hoofdtaak van de Hoge Raad voor de rechtseenheid te waken en aan de rechtsontwikkeling leiding te geven, aan de orde is. Zonder dat aan de toegang tot de Hoge Raad wordt getornd, draagt dit wetsvoorstel aldus bij aan de waarborging van de kwaliteit van de rechtspraak in Nederland op het hoogste niveau.

Met het bovenstaande meen ik ook voldoende te hebben weerlegd de stelling dat de Hoge Raad de mogelijkheid zou krijgen om in voorkomende gevallen bij uitspraken «de motivering achterwege te laten», zoals de leden van de fractie van de P.v.d.A. meenden of dat «het voorstel tevens de mogelijkheid van non-motivering van arresten van de Hoge Raad opent», zoals de leden van de S.G.P.-fractie naar voren brachten.

Hierboven heb ik nog eens aangegeven dat de strekking van het voorstel is dat de Hoge Raad de mogelijkheid krijgt om in voorkomende gevallen de gronden *verkort* weer te geven. Dat laatste kan geschieden door te oordelen dat de aangevoerde klacht niet noopt tot beantwoording van rechtsvragen in het belang van de rechtseenheid of de rechtsontwikkeling. Dat oordeel is de grond waarop de uitspraak van de Hoge Raad rust. Er wordt mee aangegeven dat de aangevoerde klachten geen beantwoording van belangrijke rechtsvragen vergen. Het gaat bij dit voorstel om de mogelijkheid de motivering te *beperken* tot de hoofdzaak waarom de klachten niet opgaan. Van «het achterwege laten van de motivering» of van «non-motivering» is geen sprake.

2. Organisatorische maatregelen

Omdat de leden van verschillende fracties vragen hebben gesteld over de genomen en nog te verwachten organisatorische maatregelen ter verlichting van de werklust van de Hoge Raad, stel ik het op prijs hier in het algemeen op dit onderdeel in te gaan.

Als de hierboven bedoelde genomen maatregelen kunnen allereerst worden genoemd de uitbreiding van de Hoge Raad zelf, de uitbreiding van het Parket bij de Hoge Raad en de introductie en de verdere uitbouw van het Wetenschappelijk bureau van de Hoge Raad. Het onderstaande gespecificeerde overzicht biedt een inzicht in deze maatregelen.

Overzicht samenstelling Hoge Raad en Parket bij de Hoge Raad over de periode 1976 tot en met 1986

Jaar	Presidium	Raadsheren	Parket
1976	3	20	7
1977	5	19	7
1978	5	20	8
1979	5	21	7
1980	5	22	8
1981	5	22	8
1982	5	22	8
1983	5	22	8
1984	5	22	9
1985	5	22	9
1986	6	25	13

Uit bovenstaand overzicht blijkt dat de Hoge Raad zelf in een periode van tien jaar met acht leden is uitgebreid van 23 tot 31. Het aantal advocaten-generaal bij de Hoge Raad werd uitgebreid van zes naar twaalf. Wat betreft het laatste wijs ik op het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de samenstelling van de burgerlijke gerechten, waarin wordt voorgesteld het vastgestelde maximum aantal advocaten-generaal te verhogen (kamerstukken II 1986-1987, 19877). Thans zijn, naast de procureur-generaal, sinds kort feitelijk twaalf advocaten-generaal bij de Hoge Raad werkzaam. Twee daarvan evenwel, ingevolge artikel 6a Wet R.O., als waarnemend advocaat-generaal. Daarmee bestaat de daadwerkelijke bezetting van het Parket bij de Hoge Raad momenteel uit dertien personen.

Over het eigen wetenschappelijk bureau dat voorbereidende werkzaamheden ten behoeve van de leden van het Parket en van de Hoge Raad zelf

kan verrichten, kan het volgende nader worden vermeld. Dit bureau is opgericht in 1976 en telde toen twee medewerkers. In de periode 1976 tot en met 1986 is het aantal medewerkers uitgebreid tot 38.

Met betrekking tot de overige genomen of nog te nemen maatregelen kan ik meedelen dat de Hoge Raad momenteel beschikt over de volgende automatiseringsapparatuur: een cluster-systeem van zes tekstverwerkers, vier los gekoppelde tekstverwerkers, vijf personal computers alsmede een aansluiting op de databank van Kluwer en op het Parlementair Automatiseringscentrum (PARAC). Tussen de Hoge Raad en mijn ministerie vindt nog overleg plaats over de uitbreiding van bovenvermelde apparatuur met nog eens zes tekstverwerkers en drie personal computers. Momenteel wordt eveneens gewerkt aan een informatieplan dat dit najaar aan de daartoe ingestelde Stuurgroep automatisering zal worden aangeboden. Dit informatieplan zal als basis dienen voor de eventuele verdere automatisering van de documentatie van het wetenschappelijk bureau en van de griffie van de Hoge Raad. Voorts zal er, met financiële steun van mijn ministerie, door de Hoge Raad in samenwerking met de vakgroep Strafrecht van de Juridische Faculteit van de Rijksuniversiteit Groningen worden gewerkt aan de verbetering van de rubricering van het huidige documentatiesysteem.

Naast bovenbedoelde maatregelen wijs ik op het reeds in de memorie van toelichting gememoreerde systeem dat in burgerlijke zaken het pleidooi in cassatie door overlegging van de pleitnota's plaatsvindt. Dit zogeheten «proforma-pleidooien-systeem» is enkele jaren geleden door de Hoge Raad met medewerking van de Haagse balie ingevoerd en geformaliseerd sinds de inwerkingtreding op 1 september 1986 van de Wet van 21 mei 1986, Stb. 285. Sinds genoemde datum heeft de Hoge Raad tevens de mogelijkheid om een enkelvoudige rolrechter te laten optreden en om zaken te laten beslissen in een beperkte samenstelling van drie raadsheren.

Tot zover de opsomming van de (belangrijkste) genomen en nog te nemen organisatorische maatregelen ter verlichting van de werklust van de Hoge Raad.

De leden van de fractie van het C.D.A. wilden een nadere onderbouwing van de stellingname in de memorie van toelichting, dat bovenvermelde maatregelen niet toereikend zullen zijn de werklust van de Hoge Raad te verlichten. De leden van de fractie van de P.v.d.A. vroegen onder andere naar het mogelijke effect van bovenbedoelde werkbesparende maatregelen. De leden van de V.V.D.-fractie wilden gaarne vernemen of inmiddels al is te beoordelen of de genoemde maatregelen al een gunstige uitwerking op de werklust van de Hoge Raad hebben dan wel binnenkort zouden kunnen krijgen. De leden van de S.G.P.-fractie waren van oordeel dat het probleem van de overbelasting van de Hoge Raad ten principale een organisatorisch probleem is, dat primair met maatregelen van organisatorische aard tegemoet getreden zou dienen te worden. In dat licht achtten zij bovenstaande maatregelen globaal genomen acceptabel.

Omdat deze vragen en opmerkingen van de verschillende fracties alle het mogelijke effect van de door mij eerder geschetste organisatorische maatregelen betreffen, beantwoord ik deze vragen en opmerkingen hieronder gezamenlijk:

Het effect van de maatregelen is in één opzicht duidelijk: zij hebben inmiddels geleid tot een aanzienlijke toeneming van de produktie van het Parket bij de Hoge Raad en van de civiele kamer, de strafkamer en de belastingkamer van de Hoge Raad. Van het wegwerken van de bestaande achterstand is echter nog geen sprake. De werkvoorraad loopt nog steeds op. Zo is in de periode 1984 tot en met 1986 het aantal openstaande zaken bij de civiele kamer bijna verdubbeld (van 287 tot 549). Bij de strafkamer in het aantal openstaande zaken in dezelfde periode meer dan verdubbeld (van 570 tot 1305); bij de belastingkamer was sprake van bijna een verdubbeling (van 463 tot 856). De geleidelijk groeiende

achterstand kan niet worden ingelopen wegens de sterke groei van het aantal bij de drie kamers aangebrachte zaken. Ik verwijs naar het geactualiseerde cijfermateriaal verderop in deze memorie. Ik maak hier van de gelegenheid gebruik om een onjuistheid te corrigeren in de opgave over het verloop van het aantal aan de Hoge Raad aangeboden strafzaken. In bovenbedoeld overzicht staat vermeld dat in 1985 1704 (266%) strafzaken zijn aangebracht. Uit het overzicht op blz. 19 van de publikatie «De toelichting op de jaarcijfers van de Hoge Raad der Nederlanden over 1984 en 1985» blijkt dat de juiste cijfers moeten zijn: 1824 (285%). Door de absussievelijk vermelde gegevens wordt de indruk gewekt dat aan een toeneming van het aantal binnengekomen strafzaken in 1985 een einde zou zijn gekomen. Helaas, zo blijkt uit de correcte cijfers, is dat laatste niet het geval; ook in dat jaar moet een toeneming worden geconstateerd.

Bij de indiening van dit wetsvoorstel, dit in reactie op de veronderstelling van de leden van de fractie van de P.v.d.A., kon nog niet worden beschikt over het volledige cijfermateriaal per 1 januari 1987. Dat laatste is thans echter wel het geval. Graag voldoe ik aan hun verzoek dit cijfermateriaal alsnog te verschaffen.

Het geactualiseerde overzicht van het verloop van het aantal van de Hoge Raad aangeboden zaken (zie blz. 1 van de memorie van toelichting waarin de cijfers over 1984 en 1985 voor de volledigheid nogmaals zijn opgenomen, is als volgt:

	Civiele kamer		Strafkamer		Belastingkamer	
	abs.	perc.	abs.	perc.	abs.	perc.
1984	450	217	1755	274	743	192
1985	477	230	1704	266	802	208
1986	454	210	1968	307	817	212

Uit het cijfermateriaal per 1 januari 1987 kan, anders dan deze leden veronderstelden, niet worden afgeleid dat de bovenbesproken werkbesparende maatregelen reeds enig effect hebben gehad.

In dit verband wijs ik nog op de rede van mr. Ch. M. J. A. Moons ter gelegenheid van zijn afscheid als President van de Hoge Raad op de buitengewone zitting van dat college op vrijdag 29 mei 1987 (Trema, Afl. 6, juni/juli 1987, blz. 186–193). Die rede stond geheel in het teken van de overbelasting van de rechterlijke colleges – en van de Hoge Raad in het bijzonder – en de daardoor ontstane achterstand in de afdoening van zaken. In die rede sprak de scheidende president de sombere verwachting uit dat de Hoge Raad er eind 1987 nog niet in geslaagd zal zijn om de achterstand in de afdoening van zaken te stabiliseren. Daaraan voegde hij toe, ik citeer: «Er kan dan ook niet teruggekomen worden op de prognose waarvan melding wordt gemaakt in de memorie van toelichting bij wetsontwerp 19 953, namelijk dat de tot heden getroffen maatregelen onvoldoende zijn om de ontstane achterstanden weg te werken en de termijnen voor de afdoening van zaken en de van de grote hoeveelheid zaken uitgaande werkdruk tot aanvaardbare proporties terug te brengen.»

Ik vertrouw dat de leden van de C.D.A.-fractie in bovenstaande beschouwingen een bevredigend antwoord hebben gevonden op hun vraag naar een nadere onderbouwing van de stelling in de memorie van toelichting dat niet verwacht kan worden dat de hierboven nog eens nader aangegeven maatregelen in voldoende mate zullen bijdragen aan de verlichting van de werklast van de Hoge Raad.

De explosieve toeneming van het aantal bij de Hoge Raad aangebrachte zaken over de periode 1984 tot en met 1986 maakt dat een maatregel als voorzien bij dit wetsvoorstel nu reeds dringend gewenst is. Die wenselijkheid is ook nog eens uitgesproken door de scheidende president van de

Hoge Raad in zijn hierboven aangehaalde rede. Daarbij heeft hij aangegeven dat het bij dit wetsvoorstel gaat om een «door ons verkozen alternatief voor veel ingrijpender maatregelen als het invoeren van een verlofsysteem e.d.». Zoals in de memorie van toelichting onder het kopje «Varianten» is aangegeven, is dit wetsvoorstel erop gericht een mogelijkheid van verkorte motivering in de te geven uitspraak, 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 die reden blijft de bij dit wetsvoorstel voorgestelde regeling de voorkeur van de Hoge Raad en van mijzelf houden.

In verband met het voorgaande heb ik de behoefte hier in te gaan op de opvatting van de leden van de S.G.P.-fractie dat de aanvaardbaarheid van dit wetsvoorstel 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.

Het doel van dit wetsvoorstel, te weten het mogelijk maken dat de Hoge Raad in de gelegenheid wordt gesteld om in daarvoor naar zijn oordeel in aanmerking komende gevallen de gronden van zijn uitspraken verkort weer te geven, is gericht op de effectiviteit van de rechtspleging door de Hoge Raad. Dit acht ik allerm minst een omstandigheid die aanleiding zou moeten zijn het voorstel achterwege te laten. Ik meen, dit in reactie op de desbetreffende opmerking van de aan het woord zijnde leden, dat doelmatigheid een voorwaarde is voor de kwaliteit van de rechtspraak. In een democratische rechtsstaat dient sprake te zijn van een doelmatig functionerend rechterlijk apparaat, dat in staat is op tijd recht te doen. Het laatste geldt voor de Hoge Raad met zijn beide taken, te weten het bewaken van de rechtseenheid en het leiding geven aan de rechtsontwikkeling enerzijds en het toezicht houden op een behoorlijke rechtspleging anderzijds, wel heel in het bijzonder. Niet zonder belang is verder, en hierop zou ik de leden van de S.G.P.-fractie nog met nadruk willen wijzen, dat, zoals in de memorie van toelichting is aangeduid en door de scheidende president van de Hoge Raad nog eens is gereleveerd, dit wetsvoorstel is ingediend om (voorlopig) niet te hoeven overgaan tot veel ingrijpender maatregelen, zoals die zijn beschreven in de rechtsliteratuur, vermeld in de memorie van toelichting. Hierbij moet ik evenwel aantekenen dat, afhankelijk van de ontwikkelingen op langere termijn met betrekking tot het verloop van het aantal bij de Hoge Raad aangebrachte zaken, er een ogenblik kan komen dat die maatregelen opnieuw in overweging moeten worden genomen. Vooralsnog meen ik met de Hoge Raad dat het thans gepresenteerde pakket maatregelen daadwerkelijk kan bijdragen tot het beheersbaar maken van de werklast van de Hoge Raad. Behalve dit wetsvoorstel behoren tot dat pakket twee wetsvoorstellen, waarvan de memories van antwoord zeer binnenkort aan de Tweede Kamer zullen worden aangeboden. Het betreft hier het wetsvoorstel (dat hierboven reeds ter sprake kwam) tot wijziging van de Wet op de samenstelling van de burgerlijke gerechten, waarin wordt voorgesteld het vastgestelde maximum aantal advocaten-generaal te verhogen (kamerstukken II 19 877) en het wetsvoorstel tot Invoering van de mogelijkheid de aanstelling van raadsheren van en van advocaten-generaal bij de Hoge Raad te wijzigen in een aanstelling in buitengewone dienst (kamerstukken II 19 920). Met deze drie wetsvoorstellen wordt beoogd langs twee wegen (capaciteitsvergroting en een procedurevoorziening) de werklast van de Hoge Raad te verlichten.

3. Reactie op overige vragen en opmerkingen

De leden van de fractie van de P.v.d.A. informeerden naar het tijdsverloop tussen 23 juni 1986, het moment waarop de Nederlandse orde van

advocaten commentaar gaf op een voorgelegd concept van dit wetsvoorstel, en de datum waarop het voorstel bij de Tweede Kamer werd ingediend, 23 april 1987.

Na de ontvangst van het advies van de Nederlandse orde van advocaten heb ik mij nader beraden over de vraag of de indiening van het onderhavige wetsvoorstel nog steeds zou moeten worden bevorderd. Daartoe bestond aanleiding daar de Algemene Raad van de Orde sterk negatief oordeelde over het concept-wetsvoorstel. Daartegenover stond het positieve advies van de commissie van vier cassatie-advocaten binnen de Orde, alsmede het positieve oordeel van de Hoge Raad zelf. Tevens heb ik in ogenschouwing genomen het inmiddels ontvangen advies van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak van 1 april 1986, inhoudende dat het voorgelegde concept-voorstel de vereniging geen aanleiding gaf tot commentaar. Na ampele overwegingen heb ik besloten het wetsvoorstel te zenden aan de ministerraad ten einde instemming van de raad te verkrijgen om het voorstel ter advisering te zenden aan de Raad van State. Dit laatste vond plaats op 14 januari 1987. Het advies van de Raad dateert van 8 april 1987 en hield in dat de Raad zich zonder meer met het voorstel van wet kon verenigen. Het antwoord op de concrete vraag van de aan het woord zijnde leden nl. hoeveel tijd nodig was voor de advisering door de Raad van State, is: twaalf weken.

Voor een reactie op de vraag van dezelfde leden naar het cijfermateriaal per 1 januari 1987, verwijs ik naar het hierboven in de paragraaf Organisatorische maatregelen opgenomen overzicht.

Bij hetgeen de leden van de fractie van de P.v.d.A. constateerden, te weten dat het voorgestelde artikel 101a van de Wet op de rechterlijke organisatie geen wettelijke plicht inhoudt voor de Hoge Raad, maar een mogelijkheid om in voorkomende gevallen bij uitspraken «de motivering achterwege te laten», verwijs ik naar paragraaf 1 van deze memorie, waar ik nog eens heb betoogd, dat de strekking van het voorstel is om in de hier bedoelde gevallen de gronden *verkort* weer te geven. Met de aan het woord zijnde leden meen ik overigens dat het in de rede ligt te veronderstellen dat de Hoge Raad de nieuwe bevoegdheid, indien dit voorstel wet is geworden, met de nodige prudentie zal gebruiken.

Deze leden stelden vervolgens enige vragen over de positie en de opinie van (de leden van) het Parket bij de Hoge Raad.

Indien het openbaar ministerie bij de Hoge Raad meent een uitvoerige conclusie te moeten nemen, belet het voorgestelde artikel 101a van de Wet op de rechterlijke organisatie geenszins dat de Hoge Raad op de voet van dit artikel de zaak verkort afdoet. Ook het omgekeerde kan het geval zijn: bij een verkorte conclusie van het openbaar ministerie staat niets eraan in de weg dat de Hoge Raad alle aangevoerde middelen, ook indien alle niet tot cassatie leiden, uitgebreid bespreekt (en verwerpt). Artikel 101a legt in beide opzichten geen enkele beperking op aan de Hoge Raad. Dat zich gevallen voordoen waarin de Hoge Raad zich niet verenigt met het in de conclusie gestelde, komt thans ook voor en doet niets af aan de waarde van de conclusie als een zo objectief mogelijk advies aan de Hoge Raad hoe het recht dient te worden verstaan.

In het commentaar van de Nederlandse orde van advocaten wordt gesteld dat «de indruk bestaat, 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 cassatie-procedures leiden». De Orde spreekt over «de indruk» en ik kan weinig anders meedelen dan dat ik niet bekend ben met de feiten waarop die indruk is gebaseerd. Dat er veelal geruime tijd (momenteel ruim een jaar) verloopt vanaf het moment dat de zaak bij de Hoge Raad binnenkomt en het moment waarop de pleidooien worden gehouden (en daarop volgend de conclusie wordt genomen), is reeds signaleerd in de memorie van toelichting. Dit vloeit voort uit de explosieve toeneming van het aantal binnengekomen civiele zaken.

Daarop ben ik eerder in deze memorie reeds ingegaan. In het bedoelde commentaar wordt overigens erkend dat de capaciteit van de Hoge Raad zelf bepalend is voor de verwerking van de voorgelegde zaken. Met die constatering ben ik het eens. Het probleem voor zowel het Parket als voor de Hoge Raad vormt, ik herhaal, de grote werkvoorraad van zaken. Daardoor zijn de termijnen voor de afdoening van zaken onwenselijk lang. Daarvan eenzijdig de oorzaak zoeken bij een vermeende lange tijdsduur benodigd door het Parket bij de Hoge Raad voor het nemen van conclusies, komt mij niet juist voor. De door deze leden aangehaalde stelling van de Nederlandse orde van advocaten kan ik dan ook niet onderschrijven.

Het is waar, zoals deze leden opmerkten, en dit is nogmaals gebleken uit de hierboven reeds vermelde rede van de scheidende president van de Hoge Raad, dat het college zelf instemt met dit wetsvoorstel. Tevens is het waar dat een adviescommissie, bestaande uit vier leden van de Haagse balie die allen regelmatig cassatie-zaken behandelen, eveneens instemmend oordeelde over het voorstel, maar dat de Nederlandse orde van advocaten zelf de indiening van dit voorstel meende te moeten ontraden. Dat deze leden de suggestie van de Orde afwezen dat met de voorgestelde regeling zou worden getornd aan de grondprincipes waarop onze rechtsorde stoelt, stemt mij tot voldoening.

Voor wat betreft de opmerking van de aan het woord zijnde leden dat de motiveringseis moet blijven bestaan voor uitspraken van lagere rechters, moge mijn visie op dit punt duidelijk zijn: de invoering na verloop van tijd voor hoger beroep van een regeling als voorgesteld in dit wetsontwerp, wordt door mij niet overwogen. In hoger beroep is een nieuw onderzoek door de rechter van de zaak aan de orde, terwijl het bij de Hoge Raad in de in dit wetsvoorstel bedoelde gevallen uitsluitend om een controle gaat, of in het licht van de opgeworpen klachten de bestreden uitspraak en de daarbij gegeven motivering in stand blijven. In dit laatste geval is er een tegenover de stellingen van partijen gemotiveerde beslissing ten gronde van de eerdere rechter.

Over het materieel verschil tussen de bestaande praktijk van «gestroomlijnde formules» in voorkomende gevallen en de regeling van verkorte uitspraak (hierboven in paragraaf 1 gaf ik reeds aan de door deze leden gebezigde terminologie van «non-motivering» onjuist te achten), merk ik het volgende op.

Het doel van beide methoden is gelijk: voorkomen dat onevenredig veel tijd en aandacht wordt besteed aan de formulering van de weerlegging van aangevoerde klachten, waarvan het belang niet boven het concrete geding uitstijgt en die na hetgeen door partijen naar voren is gebracht en nadat het openbaar ministerie conclusie heeft genomen, ten slotte na onderzoek door de Hoge Raad ongegrond worden bevonden. Zoals gezegd, blijft in zodanig geval de bestreden uitspraak en de daaraan ten grondslag gelegde motivering in stand. Het verschil tussen het bezigen van bepaalde standaard-formuleringen (bijvoorbeeld dat het middel zich keert tegen een oordeel dat niet blijkt geeft van een onjuiste rechtsopvatting of dat het middel geen steun vindt in het recht) en de regeling van het onderhavige wetsvoorstel is, dat laatstbedoelde regeling een ruimere toepassing kan vinden. Standaardformuleringen kunnen alleen in de daarbij passende gevallen en niet daarbuiten worden gebezigd. Men bedenke dat ook bij toepassing van dit wetsvoorstel eerst tot de verkorte motivering zal kunnen worden overgegaan, nadat een intensieve bestudering van de (onderdelen van de) aangevoerde klacht heeft plaatsgevonden. De werkbesparing is hierin gelegen dat vervolgens niet behoeft te worden ontworpen en vastgesteld een formulering van de gronden van de verwerping, doch dat kan worden volstaan met de motivering dat zich het geval voorzien in artikel 101a van de Wet R.O. voordoet; hetgeen tevens betekent de vaststelling door de Hoge Raad dat de aangevoerde klacht niet noopt tot beantwoording van rechtsvragen in het belang van de

rechtseenheid of de rechtsontwikkeling. Van de voorgestelde regeling verwachten de Hoge Raad en ik een substantiële werklastvermindering, dit in antwoord op een desbetreffende laatste vraag van de aan het woord zijnde leden.

Op de vragen van de leden van de V.V.D.-fractie over artikel 121 van de Grondwet ben ik in de eerste paragraaf van deze memorie ingegaan. Met voldoening las ik dat ook zij zich zorgen maken over het stijgend aantal zaken voor de Hoge Raad en de daaruit voortvloeiende toeneming van de werklast. Voor een antwoord op hun vraag of inmiddels te beoordelen is of de getroffen maatregelen al een gunstige uitwerking op de werklast van de Hoge Raad hebben dan wel binnenkort zouden kunnen krijgen, verwijs ik deze leden naar paragraaf 2 van deze memorie. Uit de aldaar gegeven beschouwing blijkt ook dat op het moment waarop dit wetsvoorstel met de Hoge Raad werd besproken, bij het college reeds inzicht bestond in de omvang van de werklast beperkende maatregelen.

De overtuiging van de leden van de S.G.P.-fractie dat de groeiende achterstanden bij de afdoening van zaken schadelijk kunnen zijn voor het aanzien van de Hoge Raad en voor het vertrouwen van rechtszoekenden in de rechtspraak in het algemeen, deel ik geheel.

Voor wat betreft de opmerking van deze leden dat het kabinet de indiening van dit wetsvoorstel heeft 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, wijs ik er volledigheidshalve op dat niet alleen het instemmende oordeel van deze adviescommissie, maar ook eenzelfde oordeel van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en, in nog hogere mate, het positieve oordeel van de Raad van State en de wens van de Hoge Raad zelf te zamen hebben geleid tot het oordeel dat de indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer zou moeten worden bevorderd.

Ik ken de door de aan het woord zijnde leden aangehaalde mededeling in het commentaar van de Nederlandse orde van advocaten, dat de adviescommissie zelf uiteindelijk tot een positief oordeel is gekomen en dat de doorslaggevende factor daarvoor was de overweging dat kennelijk de Hoge Raad zelf van het voorstel positieve verwachtingen heeft. Ik heb geen reden om aan de juistheid van deze verklaring van de Orde te twijfelen, dit in antwoord op een desbetreffende vraag van deze leden. Dat de Hoge Raad zelf positieve verwachtingen koestert omtrent de te verwachten werklastvermindering, moge blijken uit de memorie van toelichting en uit hetgeen hierboven in de paragraaf «Organisatorische maatregelen» nog eens is uiteengezet.

In dezelfde paragraaf ben ik ingegaan op de opmerkingen van de aan het woord zijnde leden over de verwachtingen omtrent de effectiviteit van dit wetsvoorstel en de inhoudelijke motivering van het voorstel. Ik moge voor mijn reactie daarnaar verwijzen.

Met de Nederlandse orde van advocaten menen deze leden 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.

Ik moge deze leden ook hier weer verwijzen naar het in paragraaf 2 van deze memorie gegeven overzicht van reeds genomen en nog te nemen organisatorische maatregelen ter verlichting van de werklast van de Hoge Raad. Dat de hier aan het woord zijnde leden deze maatregelen, in de memorie van toelichting kort aangeduid, acceptabel achtten, las ik met instemming. Ik vertrouw er echter op dat deze leden het met mij eens kunnen zijn dat de ernst van de overbelasting van de Hoge Raad meebrengt dat ook andere maatregelen dan die van organisatorische aard, mits weloverwogen, aanbeveling verdienen. De lange termijn waarbinnen rechtszoekenden momenteel een uitspraak kunnen verkrijgen vormt een

ernstige bedreiging voor de kwaliteit van de rechtspraak door de Hoge Raad. Vandaar dat ik, naast de hierboven reeds uitvoerig besproken organisatorische maatregelen ook een procedurevoorziening als vervat in dit wetsvoorstel gewenst acht.

Dat deze leden mijn mening delen dat aan uitbreiding van personele en andere voorzieningen een grens te stellen valt, daarvan nam ik eveneens met instemming kennis. Wat betreft de vraag van deze leden of van de uitbreiding van het Parket bij de Hoge Raad en van (verdere) uitbreiding van het wetenschappelijk bureau een minder groot gevaar te duchten is dan van een (te) grote uitbreiding van het aantal raadsheren voor de eenheid in de rechtspraak van de Hoge Raad, wijs ik op het volgende.

Wil het Parket zijn taak, welke naar mijn mening evenzeer ligt op het terrein van het bewaken van de rechtseenheid en het bevorderen van de rechtsontwikkeling, alsmede het toezicht houden op een behoorlijke rechtspleging, naar behoren kunnen blijven vervullen, dan zal een hoge mate van coherentie binnen het Parket onontbeerlijk zijn. Een te forse uitbreiding zou dan ook tot de nodige afstemmingsproblemen aanleiding kunnen geven. Dat in incidentele gevallen onderling afwijkende opvattingen over rechtsvragen bij het Parket openbaar worden, zie ik niet als een bezwaar. Het is uiteindelijk de Hoge Raad die rechtspreekt en beslist.

Hierboven ben ik in reactie op opmerkingen over de positie van het Parket bij de Hoge Raad van de leden van de P.v.d.A., welke leden eveneens verwijzen naar het commentaar van de Nederlandse orde van advocaten, reeds ingegaan op de vermeende lange tijdsduur voor het nemen van een conclusie door het openbaar ministerie. Ik moge de hier aan het woord zijnde leden daarnaar verwijzen.

De leden van de S.G.P.-fractie kwamen vervolgens op de hoofdreden voor hun bedenkingen tegen dit wetsvoorstel. Daarop ben ik reeds ingegaan in de eerste paragraaf van deze memorie, waar ik de betekenis van artikel 212 van de Grondwet en de relatie van dit wetsvoorstel tot dit belangrijke grondwetsartikel uitvoerig heb geschetst. Het vereiste dat de vonnissen de gronden moeten inhouden waarop zij berusten zal men, voor wat de Hoge Raad aangaat, moeten relateren aan zijn taken als cassatierechter. Is de zaak niet van belang voor de rechtsvorming en is voldaan aan de eis van een behoorlijke rechtspleging, dan is het uit een oogpunt van doelmatigheid gewenst dat de mogelijkheid bestaat dat een dergelijke zaak verkort wordt afgedaan. Op de stelling van deze leden dat verkorting van de motivering in de praktijk ook zonder wetswijziging reeds mogelijk is gebleken, ben ik hierboven ingegaan in reactie op opmerkingen van dezelfde strekking van leden van de fractie van de P.v.d.A.

De hier aan het woord zijnde leden vroegen voorts of het drietal zaken, genoemd in het commentaar van de Nederlandse orde van advocaten, op grond van dit voorstel voor – wat zij noemen – ongemotiveerde afdoening in aanmerking komt.

Artikel 101a spreekt over «niet tot cassatie kan leiden». Deze terminologie dekt alle gevallen van een falende klacht, dus ook het gemis aan feitelijke grondslag, geen belang en klachten die voor het eerst in cassatie vragen opwerpen die mede van feitelijke aard zijn. Het is juist, zoals ook in het commentaar van de Nederlandse orde van advocaten wordt gesteld, dat het voorgestelde artikel toelaat dat de drie genoemde gevallen op verkorte wijze worden afgedaan. De wijze van afdoening zal bij formele wet zijn voorzien, zodat de regeling in overeenstemming is met de Grondwet. Van strijd met de wettelijke taak van de cassatierechter, zoals in het commentaar wordt gesteld en waarnaar ook de aan het woord zijnde leden vragen, is geen sprake.

De vrees van deze leden dat de voorgestelde regeling na verloop van tijd tot eenzelfde regeling/gedrag zal leiden voor hoger beroep, acht ik niet gerechtvaardigd. Zoals ik eerder in deze memorie te kennen gaf in antwoord op een desbetreffende vraag van de leden van de fractie van de P.v.d.A., is overweging van de onderhavige regeling voor hoger beroep niet aan de orde.

Vervolgens gingen deze leden in op hetgeen zij aanduiden als «oneigenlijk gebruik van het cassatie-instrument». Voor zover daarvan sprake zou zijn, zou dit gebruik moeten worden tegengegaan.

Ik merk op dat cassatie slechts mogelijk is op de in artikel 99, eerste lid, van de Wet op de rechterlijke organisatie genoemde gronden: verzuim van vormen en schending van het recht. Een klacht zal zich binnen de door deze twee gronden bepaalde ruimte moeten bewegen om als beginsel relevant te kunnen worden aangemerkt. Het systeem van artikel 99, eerste lid, Wet R.O. is een open systeem, hetgeen meebrengt dat klachten kunnen worden aangevoerd waarbij om wat voor reden dan ook geen rekening is gehouden met bij voorbeeld de omstandigheid dat de aan de orde gestelde rechtsvraag door de Hoge Raad in constante jurisprudentie reeds een en andermaal van een antwoord is voorzien. Ook komt het voor dat de aangevoerde klacht een beroep inhoudt op algemene rechtsbeginselen zonder dat duidelijk wordt gemaakt welk element daarvan relevant is of dat de klacht uitgaat van een feitelijke constellatie die niet overeenstemt met die waarvan de Hoge Raad op grond van de bestreden uitspraak en de daaraan ten grondslag liggende gedingstukken moet uitgaan. Gegeven het bestaande open systeem, is een correctie daarop, zoals met dit wetsvoorstel wordt beoogd, nodig, gelet op de stijgende werklast van de Hoge Raad. Ik herhaal dat met dit voorstel – vooralsnog – wordt voorkomen dat andere – meer ingrijpende – maatregelen moeten worden genomen om het hoofd te kunnen bieden aan de toenemende werkdruk van de Hoge Raad.

De laatste vraag van de leden van de S.G.P.-fractie betreft de mogelijkheid en wenselijkheid om, op straffe van niet-ontvankelijkheid van het cassatieberoep, het voordragen van cassatiemiddelen voor te schrijven in straf- en belastingzaken.

Van een zodanige maatregel zou naar mijn mening eerst soelaas te verwachten zijn, indien de maatregel gepaard zou gaan met afschaffing van de ambtshalve beoordeling van de betrokken uitspraken door de Hoge Raad, zoals deze thans in straf- en belastingzaken geldt. Van een geformuleerde klacht is immers reeds spoedig sprake. Een zo ingrijpende maatregel, die – anders dan in het onderhavige wetsvoorstel – het toezicht van de Hoge Raad in de betrokken zaken metterdaad zou beperken, zou ik echter op dit ogenblik nog niet in overweging willen nemen.

Met instemming heb ik gelezen dat het R.P.F.-fractielid mijn mening deelt, dat de werkdruk van de Hoge Raad zo mogelijk verlicht dient te worden, gelet op het belang van een zo tijdig mogelijke afdoening van zaken. Graag voldoe ik aan zijn verzoek om nadere inlichtingen te verstrekken over de mate waarin de onderscheiden kamers van de Hoge Raad de afgelopen jaren daadwerkelijk aanleiding zagen om tot cassatie over te gaan. Het gevraagde overzicht wordt hieronder gegeven.

	Civiele Kamer		Strafkamer		Belastingkamer	
	abs.	% ¹	abs.	% ¹	abs.	% ¹
1980	59	27	131	13	134	21
1981	82	37	141	12	118	20
1982	99	31	150	12	140	24
1983	85	23	142	9	129	18
1984	70	26	186	13	125	24
1985	73	21	186	14	154	24
1986	80	25	177	11	175	25

¹ Percentage van het totaal aantal afgehandelde zaken, waarin niet begrepen de ingetrokken zaken.

Het aan het woord zijnde lid stelde voorts enkele vragen aan de hand van het reeds meermalen in deze memorie aan de orde gekomen commentaar van de Nederlandse orde van advocaten. Ik meen dat ik, na hetgeen ik hierboven heb opgemerkt naar aanleiding van soortgelijke vragen van leden van andere fracties, niet meer uitgebreid behoef in te gaan op de gestelde vragen, maar voornamelijk kan volstaan met een verwijzing naar mijn eerdere antwoorden.

Op de vraag of de verkorte uitspraak neerkomt op de mogelijkheid van non-motivering, ben ik ingegaan op opmerkingen van dezelfde strekking van de leden van de fractie van de P.v.d.A. en van de S.G.P.-fractie. Dat thans vooral het Parket bij de Hoge Raad de bottle-neck zou vormen wegens de voor het nemen van conclusies noodzakelijk in acht te nemen termijnen, heb ik weersproken in mijn reactie op een desbetreffende vraag van de leden van dezelfde fracties. Hetzelfde geldt voor de door het aan het woord zijnde lid gestelde vraag over de beoogde werklastermindering van dit wetsvoorstel, gelet op de bestaande praktijk, waarbij min of meer gestroomlijnde formules worden gebezigd. Op de vraag naar het voorschrijven van het voordragen van cassatiemiddelen in straf- en belastingzaken ben ik reeds ingegaan in antwoord op een desbetreffende laatste vraag van de leden van de S.G.P.-fractie.

Tot slot van zijn betoog gaf het lid van de R.P.F.-fractie te kennen dat de door mij in de memorie van toelichting kort beschreven varianten om de werklaster van de Hoge Raad te beperken, hem voorkwamen als maatregelen die een te sterke inbreuk maken op het huidige procesrecht om daartoe op dit moment al toe over te gaan. Hiervan nam ik met instemming kennis.

Ik herhaal – ten slotte – dat dit wetsvoorstel beoogt een bijdrage te leveren aan de vermindering van de werkdruk van de Hoge Raad en het Parket bij de Hoge Raad, welke werkdruk momenteel te hoog ligt. Radicale ingrepen om zodanige vermindering te bereiken, zijn denkbaar. Ik gaf daarvan voorbeelden in de memorie van toelichting. De bij dit wetsvoorstel voorziene mogelijkheid van verkorte motivering in zaken die voor de rechtsvorming niet van belang zijn, is, in vergelijking met de bovenbedoelde maatregelen, bescheiden van aard. Een onmiskenbaar voordeel van de voorgestelde regeling, uit het oogpunt van een goede rechtspleging in cassatie, is, dat pas aan het einde van de behandeling van een zaak, na het horen van advocaten en van het openbaar ministerie, door de Hoge Raad wordt beslist of er termen aanwezig zijn om in de voorliggende zaak met een verkorte afdoening te volstaan. Ik zou nogmaals willen benadrukken dat de Hoge Raad daartoe nimmer verplicht is en dat verkorte motivering alleen mogelijk is als een klacht niet tot cassatie kan leiden en tevens als de verwerping van de klacht geen beantwoording vereist van rechtsvragen in het belang van de rechtseenheid of de rechtsontwikkeling. Twee cumulatieve voorwaarden dus. De toegang van de justitiabele tot de cassatierechter wordt met dit wetsvoorstel op geen enkele wijze beperkt.

De Minister van Justitie,
F. Korthals Altes