



De heer Weekers (VVD)

een fractie het kabinet om een brief vraagt, zo lang mogelijk te wachten met antwoorden. Het kabinet moet proberen zo snel mogelijk te antwoorden. Waarom zeg ik dit? Omtrent Irak hebben zich ontzettend veel buitengewoon ingrijpende ontwikkelingen voorgedaan, in Irak, in de regio en in de Veiligheidsraad. Via de voorzitter dring ik er bij het kabinet op aan, liefst morgen, maar in ieder geval voor het weekend een reactie te geven. Dan heeft het nog altijd tien dagen geduurd.

De heer **Wilders** (VVD): Ik wil namens de VVD-fractie het verzoek van de heer Marijnissen van ganser harte ondersteunen. Zoals hij terecht zegt, zijn er belangrijke dingen gebeurd in de Veiligheidsraad. Wij achten het kabinet en de minister van Buitenlandse Zaken mans genoeg om volgende week aanvullende informatie te geven, mocht daar aanleiding toe zijn. Wij gaan ervan uit dat de brief bij voorkeur morgen de Kamer bereikt. Mijn fractie stelt dat zeer op prijs.

De **voorzitter**: Ik neem aan dat de Kamer er geen bezwaar tegen heeft dat wij het kabinet erop wijzen dat als bij de regeling op dinsdag zoiets wordt gevraagd, het antwoord zo snel mogelijk moet volgen. Die gelegenheid zullen wij aangrijpen om te zeggen dat de bedoelde informatie

voor het weekeinde beschikbaar moet komen. Zoals de heer Wilders al zei, kan altijd aanvullende informatie worden gegeven als dat nodig is.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie en van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften, strekkende tot vervanging van de mogelijkheid van beroep in cassatie door de mogelijkheid van hoger beroep, alsmede het aanbrengen van enige andere wijzigingen (vervanging in Mulderzaken van beroep in cassatie door hoger beroep bij het gerechtshof Leeuwarden) (25927);**

- **het wetsvoorstel 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) (26027).**

De algemene beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Weekers** (VVD): Voorzitter! Ter beperking van de groeiende werklust van de Hoge Raad zijn twee wetsvoorstellen aan de orde. In het eerste wetsvoorstel, 25927, wordt voorgesteld het beroep in cassatie van de Mulderzaken te vervangen door de mogelijkheid van hoger beroep bij het gerechtshof in Leeuwarden, althans voorzover de sanctie in eerste aanleg meer dan f 150 heeft bedragen. De VVD heeft in de schriftelijke ronde hierbij de kanttekening geplaatst dat in het algemeen het antwoord op te grote werkdruk en achterstanden bij de Hoge Raad moet zijn het aantrekken van meer mensen, het ter beschikking stellen van voldoende middelen of het verbeteren van de administratieve organisatie en niet het schrappen van voorzieningen in de rechtsgang. De rechtsbescherming van de rechtszoekende is hiermee namelijk in het geding. Wij hebben echter ook geconstateerd dat dit wetsvoorstel tegemoetkomt aan de in praktijk gebleken behoefte van rechtszoekenden om de zaak voor te leggen aan een tweede feitenrechter. Wat dat betreft sluit het wetsvoorstel beter aan bij het rechtsgevoel van de burger. De Hoge Raad kan immers geen feitenonderzoek plegen en moet zich beperken tot de rechtsvragen. De rechtsbedeling van de burger is daardoor met deze wetswijziging gediend, zodat de VVD-fractie met dit wetsvoorstel kan instemmen.

Het tweede wetsvoorstel, 26027, introduceert de verplichte procesverteenwoordiging van een advocaat in een strafproces, althans in de cassatiefase. Met deze maatregel wordt het beginsel dat in strafzaken iedereen zichzelf kunnen verdedigen, doorbroken. Ofschoon hiertegen principiële bezwaren kunnen worden opgeworpen, dunkt mij dit een verantwoord middel om het aantal cassatiezaken te beperken en de kwaliteit van de rechtsbedeling te verbeteren. Het gaat bij cassatie om principiële rechtsvragen. Het is goed dat de cassatiegronden door een deskundige op schrift worden gesteld. De cassatiepraktijk vereist overigens ook een andere benadering dan de andere juridische procedures.

De VVD-fractie meent dat hier een behoorlijke drempelwerking en selectieve werking van uitgaat. De

## Weekers

advocaat zal als filter fungeren, want hij zal niet gauw een volstrekt kansloze zaak aan de Hoge Raad voorleggen. Ook de rechtszoekende zal zich, mede vanwege de financiële kant van de zaak, wel twee keer bedenken voordat hij cassatie aantekent. Met dit onderdeel van het wetsvoorstel kan mijn fractie dan ook instemmen.

Ik wil namens de VVD-fractie nog wijzen op het volgende. Zoals gezegd, kan in het strafrecht thans iedereen zelf cassatie aantekenen. Hij of zij hoeft zich niet door een advocaat te laten bijstaan, maar dat mag wel. De justitiabele kan zich ook door anderen laten bijstaan. In het fiscale strafrecht kan de justitiabele zich laten bijstaan door een fiscaal jurist, die terzake zeer deskundig kan zijn, mogelijk meer dan een willekeurig advocaat op de hoek van de straat.

Met het voorliggende wetsvoorstel wordt dat onmogelijk. Ik kan mij niet indenken dat dat de bedoeling van het wetsvoorstel is. Het gaat mij echter te ver om met de behandeling van dit wetsvoorstel de discussie te openen om het domeinmonopolie van de advocatuur ook voor andere juridische beroepsgroepen open te stellen. Dat vereist immers een discussie ten principale die ik niet hier en nu wil voeren. Bovendien heb ik geen enkel zicht op het aantal fiscale strafzaken dat aan de Hoge Raad wordt voorgelegd. Mogelijk is dat marginaal. Ik wil echter wel signaleren dat het domeinmonopolie van de advocatuur met deze wetswijziging groter wordt. Gezien de toezegging van de vorige minister van Justitie aan de Eerste Kamer om specifiek te kijken naar de positie van gespecialiseerde fiscaal juristen in het fiscale procesrecht, zullen wij in de toekomst niet aan die discussie ontkomen. Ik zal hier straks nog heel even op terugkomen.

Voorzitter! Naar aanleiding van de opmerkingen van de VVD, D66, de RPF en het GPV heeft de minister een nota van wijziging ingediend om de ambtshalve cassatie te behouden. Hiermee is hij aan een belangrijk bezwaar tegen het oorspronkelijke wetsvoorstel tegemoetgekomen. De VVD is de minister daar dan ook erkentelijk voor. Wij hebben echter nog wel grote moeite met het andere onderdeel van het wetsvoorstel: de uitsluiting van het middel cassatie voor overtredingen waarbij in hoger beroep niet meer dan f 500 boete is

opgelegd. De minister vindt dat een efficiënt gebruik van de in de strafrechtspleging beschikbare middelen met zich brengt dat gekeken moet worden naar de proportionaliteit tussen de aard der zaak en de inzet van de in de strafrechtspleging beschikbare middelen. De VVD-fractie is het met de minister eens dat wij het hoogst gekwalificeerde rechtscollege in ons land niet moeten belasten met echte bagatelzaken, maar dan heeft zij het over bagatels naar de aard van de zaak. Maar om nu te zeggen dat alle zaken waarbij een boete van minder dan f 500 is opgelegd, naar de aard der zaak bagatelzaken zijn, is naar de mening van mijn fractie wat te kort door de bocht.

De hoogte van de boete bepaalt lang niet altijd het principiële belang van de zaak. Dat heeft in 1923 het zogenaamde opticienarrest ons wel geleerd. Dat heeft de basis gelegd voor het begrip "noodtoestand" waarop de latere euthanasiepraktijk is gebaseerd. Ik zal een toelichting geven. De gemeente Amsterdam had in de jaren twintig een winkelsluitingsverordening. Na de sluitingstijd die in die plaatselijke verordening stond, klopte er nog iemand aan de deur van de opticien. Zijn bril was kapot. Hij zag niets meer zonder bril en vroeg de opticien of hij hem kon helpen. Die opticien heeft vervolgens nieuwe brillenglazen aangemeten en heeft daarmee in strijd gehandeld met de verordening van de gemeente Amsterdam op de winkelsluitingswet.

Ik kan mij niet voorstellen dat de boete voor dit geval hoog is geweest. In deze zaak is het echter wel tot een procedure voor de Hoge Raad gekomen. Daarin is het begrip "noodtoestand" uitgewerkt en is gezegd dat de opticien in dit geval moest kiezen tussen twee onmogelijke zaken: enerzijds het overtreden van bepaalde regels en anderzijds het niet helpen van iemand die in hulpeloze toestand voor zijn deur staat. De opticien heeft ervoor gekozen om die persoon wel te helpen en de Hoge Raad heeft de betrokken opticien uiteindelijk gelijk gegeven.

Hiermee wordt aangetoond dat in bagatelzaken van financiële aard toch principiële rechtsvragen kunnen spelen. Er zijn natuurlijk wel meer arresten te noemen waarbij sprake was van een gering financieel belang, maar die gezien de aard van

de zaak en de rechtsvragen die speelden, toch van belang waren voor de rechtseenheid en de rechtsvorming. Wij kunnen ons ook zaken indenken zoals overtredingen van algemene plaatselijke verordeningen of andere lagere regelgeving, waarbij een boete is opgelegd waarvan je je kunt afvragen of de regeling an sich niet in strijd is met wetgeving in formele zin, wetgeving van hogere orde of misschien wel verdragen. Dergelijke zaken zouden door de justitiabele aan de Hoge Raad moeten kunnen worden voorgelegd, omdat zij principiële rechtsvragen in zich dragen.

In dit verband is het wel aardig dat in het recente exemplaar van Nederlandse jurisprudentie is aangegeven dat door de Hoge Raad een arrest is gewezen in een zaak waarbij in hoger beroep een boete van f 110 was opgelegd, maar waarbij de Hoge Raad een aantal overwegingen heeft opgevoerd. Uiteindelijk heeft de Hoge Raad geen ander oordeel geveld, maar de overwegingen van de Hoge Raad waren zodanig dat NJ ze deze maand heeft gepubliceerd. Met andere woorden: ook geen bagatel naar de aard van de zaak.

De minister heeft in de schriftelijke voorbereiding erkend dat in lichte overtredingszaken belangrijke en principiële rechtszaken aan de orde kunnen zijn. De VVD-fractie vindt het dan ook op zichzelf in het belang van de rechtseenheid, de rechtsbescherming en de rechtsvorming in die zaken de mogelijkheid van cassatieberoep te handhaven. Wij vinden de grens van f 500 boete arbitrair. Dat is vlees noch vis. Zaken waar hogere boetes zijn opgelegd, kunnen, zoals gezegd, rechtens gezien méér bagatel zijn. Wat wij nodig hebben, is een middel om zoveel mogelijk de niet-principiële zaken weg te filteren en dat is niet de botte bijl. Omdat het vanuit de kerntaken van de Hoge Raad op het terrein van de rechtseenheid, de rechtsbescherming en de rechtsvorming gewenst is dat het cassatieberoep blijft openstaan voor principiële overtredingszaken, en dat wij niet met een botte bijl door het leggen van arbitraire financiële grenzen het risico lopen een deel daarvan uit te sluiten, heb ik een amendement ingediend om in principe het cassatieberoep in strafzaken open te houden. Of in lichte overtredingszaken principiële rechtsvragen aan de orde zijn, blijkt

## Weekers

in de praktijk in één oogopslag, heb ik mij laten vertellen. Wanneer dat het geval zal zijn, zal de afhandeling van het cassatieberoep niet veel tijd behoeven te kosten. Het cassatie-dossier in lichte overtredingszaken beslaat veelal niet meer dan enkele losse pagina's en de werkdruk die deze zaken zullen opleveren, is dan ook betrekkelijk. De niet-principiële gevallen kunnen in mijn ogen met een standaardmotivering eenvoudig worden afgedaan.

Zoals gezegd, kan de op straffe van niet-ontvankelijkheid voorgescreven verplichting om een cassatieschriftuur in te dienen, en wel door een advocaat, al als een voldoende barrière gelden voor het lichtvaardig instellen of doorzetten van cassatieberoep. Als dit onvoldoende filterend effect heeft, wil de VVD-fractie de minister aanbevelen en zo nodig oproepen om samen met de Nederlandse Orde van advocaten te komen tot een groep van gespecialiseerde advocaten die de cassatiepraktijk in het strafrecht voor hun rekening kunnen nemen. Dat sluit enerzijds aan bij de bestaande civiele cassatiepraktijk waar ook niet elke advocaat kan instellen, en anderzijds bij het beleid van de Nederlandse Orde van advocaten dat gericht is op het bevorderen van specialisaties met de daarbijbehorende kwaliteit.

Overigens heeft advocaat-generaal Leijten vorig jaar in een artikel in NJB ook een vurig pleidooi gehouden om dit nader uit te werken, omdat het ook naar zijn oordeel een goed middel is om niet-bagatelzaken bij de Hoge Raad te doen belanden en om de rechtsbedeling en de kwaliteit daarvan te bevorderen. Er zijn al precedenten als het gaat over exclusieve deeldomeinen.

De heer **Dittrich** (D66): De Hoge Raad vindt het altijd heel leuk om juist op fundamentele rechtsvragen een beslissing te kunnen geven. De Hoge Raad heeft toch aan de minister geadviseerd om de cassatie weg te halen, omdat in de praktijk is gebleken dat daar eigenlijk nooit principiële rechtsvragen aan de orde zijn, maar meestal alleen feitelijke vragen. Bent u dan niet bang dat u met uw amendement de deur weer openzet voor heel veel feitelijke vragen, en dus weer de werkbelasting bij de Hoge Raad verhoogt?

De heer **Weekers** (VVD): Ik ben er niet bang voor dat met dit amendement de deur weer open wordt gezet voor een grote stroom van onbenullige zaken naar de aard der zaak bij de Hoge Raad. Als de heer Dittrich bedoelt te zeggen dat wij toch moeten voorkomen dat het hoogste rechtscollege wordt overstelpt met zaken die daar eigenlijk niet thuishoren, ben ik dat met hem eens. De vraag of iets principiëls van aard is, laat zich echter niet afleiden uit het antwoord op de vraag of het onder de grens van f 500 zit, of net daarboven.

De heer **Dittrich** (D66): Op dat punt heeft u gelijk, vind ik. Laat mij het anders vragen: denkt u niet dat u met het amendement die deur toch openzet, maar vervolgens die deur weer een beetje dicht probeert te doen met de verplichting tot inschakeling van een advocaat voor een schriftuur? Aarzelt u eigenlijk zelf ook niet over de instrumenten die u nu wetgevingstechnisch hebt gekozen?

De heer **Weekers** (VVD): Nee, ik denk juist dat met de voorstellen die ik heb gelanceerd, en die overigens niet door mijzelf zijn bedacht, dat zeg ik er maar even bij...

De heer **Dittrich** (D66): Wat jammer nou.

De heer **Weekers** (VVD): Ik heb ze uit het rapport van de commissie-Haak. En, zoals ik al zei, advocaat-generaal Leijten heeft er ook voor gepleit. Ik denk dat de deur op een zodanige wijze opengezet wordt, dat de zaken die bij de Hoge Raad thuishoren, daar ook kunnen komen en dat de zaken die daar niet thuishoren, weggefilterd worden. Ik denk dat die gespecialiseerde advocaten, die er een proeve van bekwaamheid voor hebben moeten afleggen, zich wel tien keer zullen bedenken voordat zij een zaak aan de Hoge Raad voorleggen waarmee zij zichzelf belachelijk zouden kunnen maken. Daar ben ik dus niet zo bang voor. Ik denk dat het een geavanceerder methode is om zaken die naar de Hoge Raad gaan te filteren, dan de methode die op dit moment in het wetsvoorstel besloten ligt.

Voorzitter! Overigens zijn er al precedenten.

De heer **Rabbae** (GroenLinks):

Voorzitter! Ik kan wel zeggen dat ik warme gevoelens koester voor de principiële benadering van de heer Weekers. Het is mij echter niet duidelijk wat hij verstaat onder de principiële zaken die aan de Hoge Raad voorgelegd moeten kunnen worden. Wat verstaat hij hieronder?

De heer **Weekers** (VVD): Principiële zaken zijn zaken waarin bepaalde rechtsvragen aan de orde zijn die nog moeten worden beantwoord. Dit is nog steeds vaag. Ik doel bijvoorbeeld op de mogelijkheid dat een bepaling uit lagere regelgeving in strijd is met een bepaling uit hogere regelgeving. In een dergelijke zaak zou de Hoge Raad uiteindelijk uitspraak moeten kunnen doen. In het arrest dat ik zojuist aanhaalde en dat deze maand in het NJ is verschenen, gaat het over een dergelijke zaak. Het opticienarrest is een tastbaar voorbeeld van het soort zaken dat ik bedoel.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): De heer Weekers beperkt het begrip "principiële zaken" tot zaken die de lagere wetgeving betreffen. Zie ik dat goed?

De heer **Weekers** (VVD): Dat zijn in elk geval de zaken die het eerst bij mij opkomen. Je zou verder kunnen graven om te zien of er nog andere zaken zijn waarbij een principiële rechtsvraag aan de orde komt. Ik kan daarvan op dit moment geen voorbeelden uit mijn mouw schudden.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Dat is het probleem dat ik heb met uw amendement. Wie bepaalt wat principiële is? Als het de heer Weekers om zaken gaat die de lagere wetgeving betreffen, vind ik dat prima, maar dan kan hij zich ook aansluiten bij mijn amendement. Als hij verder wil gaan, ligt op hem de plicht aan te geven wat hij verstaat onder principiële zaken. Doet hij dat niet, dan wordt het een arbitraire beslissing van deze en gene.

De heer **Weekers** (VVD): Heel veel zaken zijn arbitrair. Het gaat erom of in een zaak een rechtsvraag speelt, waarvan deskundigen menen dat het zinvol is om daarover een uitspraak van de Hoge Raad te vragen. Dit wetsvoorstel verplicht een justitiebele een advocaat in te schakelen die de zaak op zijn juridische merites

## Weekers

moet beoordelen en moet bekijken of de zaak voor cassatie in aanmerking komt. Het filterend effect zou nog groter worden als de zaak moet worden voorgelegd aan een advocaat die gespecialiseerd is in de cassatiepraktijk, en met name in de cassatiepraktijk van het strafrecht. Op dit moment bestaat die groep van gespecialiseerde advocaten nog niet, maar de Nederlandse Orde van advocaten is bezig met het organiseren van een gespecialiseerde opleiding voor het strafrecht. Het Pompe-instituut is daar ook mee bezig. Dat zou je verder kunnen ontwikkelen. Je zou ook kunnen denken aan een proeve van bekwaamheid, specifiek gericht op de cassatiepraktijk. Het is niet nu aan mij om te bepalen wat principieel is en wat niet principieel is. Ik kan dat niet op deze plaats. Het gaat erom of zaken ook naar het oordeel van deskundigen die ernaar hebben gekeken, kunnen worden voorgelegd aan het hoogste rechtscollege.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Ik heb destijds als nieuw Kamerlid het een en ander moeten leren. Ik heb onder andere moeten leren dat, als je een wetsvoorstel wilt beïnvloeden, je het moet amenderen. Als je het oordeel overlaat aan een advocaat, een rechter of een deskundige die verbonden is aan een universiteit, weet je dat je er geen exacte invloed op kunt uitoefenen.

De heer **Weekers** (VVD): Ik begrijp dat de heer Rabbae weinig fiducia heeft in de advocatenstand en de rechterlijke macht die zich hierover zou moeten buigen. Ik denk dat je pas een oordeel kunt geven als naar de inhoud van de zaak met juridische ogen is gekeken. Je kunt daar nu geen generale uitspraak doen in deze Kamer.

Voorzitter! Ik had het er zojuist over dat wij moeten komen tot een exclusief deeldomein voor wat betreft de cassatiepraktijk in het strafrecht. Er zijn precedentes van exclusieve deeldomeinen, zoals rechtshulp bij gedwongen psychiatrische opnames. Niet elke advocaat kan als zodanig optreden. Men zal eerst bepaalde proeven van bekwaamheid moeten hebben afgelegd. Een advocaat moet aan bepaalde, specifieke kwaliteitscriteria voldoen om te mogen optreden. In een nadere uitwerking van dit voorstel kan de positie van de

zo-even geschilderde, deskundige fiscaal jurist worden betrokken, voorzover het gaat om fiscale zaken.

Wanneer slechts gespecialiseerde advocaten die zich aantoonbaar hebben bekwaamd in de cassatiepraktijk, beroep in cassatie kunnen instellen, zullen naar mijn vaste overtuiging de bagatelzaken naar de aard der zaken en de aan de orde zijnde rechtsvragen niet meer door het hoogste rechtscollege in ons land worden beoordeeld. Ik zeg dit uitdrukkelijk in de richting van de heer Dittrich. De VVD-fractie is van mening dat deze benadering voor de rechtsorde in ons land principieel juist is dan de benadering die is gekozen in het onderhavige wetsvoorstel en bovendien op termijn ook effectiever voor de werkbelasting van de Hoge Raad.

□

De heer **Van Oven** (PvdA): Voorzitter! Als wij één persoon bij deze behandeling missen, is het wel de voorzitter van de commissie werkbelasting strafkamer Hoge Raad, de heer Haak. Hij is de inspirator geweest van de twee wetsvoorstellen die nu voorliggen. Het zijn er twee van een trits, alle bedoeld om de werkbelasting van de Hoge Raad te beperken.

De PvdA heeft begrip voor de situatie die is ontstaan en waarin gesproken kan worden van een toenemende werkbelasting van de strafkamer van de Hoge Raad en heeft ook begrip voor de oplossing die nu in praktische zin is gekozen om daarin verbetering te brengen. Daarbij moeten wel twee uitgangspunten gehandhaafd worden. In de eerste plaats mag dat niet ten koste gaan van de positie van justitiabelen, waarbij met name de toegankelijkheid tot de rechter een rol speelt. In de tweede plaats mag dat niet ten koste gaan van laat ik zeggen de rechtseenheid en de rechtsontwikkeling zoals die door de Hoge Raad worden bevorderd.

Naar de mening van de fractie van de Partij van de Arbeid voldoen beide wetsvoorstellen aan die vereisten. Ik zou mij daar in grote trekken bij willen aansluiten. Voor wat betreft het hoger beroep in Mulderzaken is het belangrijkste aspect natuurlijk dat de justitiabelen die nu van de kantonrechter naar de Hoge Raad stappen met een cassatieberoep, veelal een feitelijke

herbeoordeling verwachten, die zij vervolgens niet krijgen, omdat de Hoge Raad zich moet beperken tot de toetsing van het toegepaste recht. Het is voor de justitiabelen een belangrijke verbetering wanneer nu het gerechtshof wordt ingeschakeld om die zaken af te handelen, zeker nu het instituut cassatie in belang der wet blijft bestaan. Ik kom daar nog op terug.

Daarbij hoort overigens wel de mogelijkheid om feitelijk fysiek bij die behandeling aanwezig te zijn, als men dat bepaald wil. Wat dat betreft is de fractie van de Partij van de Arbeid minder tevreden met de regeling inzake de aanwezigheid ter zitting die nu in de ontwerpwet-Mulder is neergelegd. Die houdt immers in dat het gerechtshof in Leeuwarden zelf kan bepalen of een justitiabele uiteindelijk bij de behandeling aanwezig is. Natuurlijk wordt er daarbij van uitgegaan dat die aanwezigheid niet te gemakkelijk zal worden uitgesloten, maar zekergesteld zou moeten worden dat de paar justitiabelen die de moeite nemen om zo ver door te procederen, er ook recht op hebben om zelf bij de zitting aanwezig te zijn. In die zin moet het door mij ingediende amendement op stuk nr. 10 worden verstaan.

Ik kom nu op het andere wetsvoorstel, over hoger beroep, cassatie en invoering van een verplichte cassatieschriftuur in wat ik nu maar bagatelzaken noem. Ook daar kan de fractie van de Partij van de Arbeid instemmen met de voorstellen die zijn gedaan, met de opmerking dat het een vergaande wijziging is. In de eerste plaats wordt het hoger beroep in overtredingszaken tot f 100 volledig uitgesloten. In de tweede plaats wordt cassatie uitgesloten voor een groep overtredingen waarbij tot f 500 boete kan worden opgelegd. Bovendien zijn er nog de extra vereisten van de verplichte cassatieschriftuur en de verplichte procesvertegenwoordiging.

Zoals gezegd, in het licht van de werkbelasting van de strafkamer van de Hoge Raad moet altijd een afweging worden gemaakt tussen enerzijds het belang van de toegankelijkheid en anderzijds de efficiëntie van de strafrechtspleging. De voorstellen die nu zijn gepresenteerd, bereiken daarin een redelijk evenwicht. Ik heb nog wel een vraag naar aanleiding van dit wetsvoorstel, namelijk hoe het zich verhoudt tot

## Van Oven

het zevende protocol bij het Europese verdrag voor de rechten van de mens, waarin het hoger beroep als recht wordt gegarandeerd, behoudens bepaalde beperkingen. Komt de beperking die in het wetsvoorstel is aangebracht overeen met dat protocol, dat overigens nog niet is geratificeerd. Als ik het goed heb, heeft de minister bij de begrotingsbehandeling in de antwoorden op de schriftelijke vragen toegezegd dat wij de indiening van de goedkeuringswet voor dat protocol binnenkort kunnen verwachten. Ik koppel er daarom de vraag aan wanneer wij dat wetsvoorstel tegemoet kunnen zien.

Voorzitter! Ik zou het hierbij kunnen laten, maar dat zou al te eenvoudig zijn, omdat een principieel vraagstuk aan de orde is. Voor de komende tijd zullen wij met deze wetsvoorstellen wellicht geholpen zijn, maar wij moeten ons realiseren dat dit slechts praktische oplossingen zijn met een beperkte levensduur. Tenzij er andere oplossingen worden gevonden, zal er op een zeker moment weer van een zodanige toename van strafzaken sprake zijn, dat de Hoge Raad opnieuw in verlegenheid komt.

Ik wijs hier ook op in verband met het verlofstelsel, dat al eerder in discussie geweest; dit zou erop neerkomen dat men apart verlof moet hebben voordat men een cassatieverzoek bij de Hoge Raad kan indienen. De commissie-Haak maakt daar niet veel woorden aan vuil. Zij hoeft dat ook niet, omdat zij terecht opmerkt dat dit vraagstuk in het kader van de derde fase van de reorganisatie van de rechterlijke macht aan de orde zal gaan komen. Dat laatste schreef de commissie-Haak in december 1996, omdat zij er toen nog van uitging dat die derde fase binnen afzienbare tijd zou volgen. Zoals bekend, heeft de voorganger van deze minister dit onderwerp in de ijskast geplaatst en heeft het nieuwe kabinet het er nog niet uitgehaald. Tijdens een algemeen overleg in september hebben wij het daarover nog gehad met staatssecretaris Cohen. Mijn fractie merkte toen op dat het niet invoeren van de derde fase, het denken over dit vraagstuk niet hoeft te beperken. Ik heb nog geen enkele beweging bij de regering gezien, zodat ik mij nu afvraag of zij het denken over dit onderwerp geheel

heeft gestaakt. Dat zou mijn fractie verdriet doen, omdat die derde fase nu eenmaal het logische sluitstuk vormt van het reorganisatiepad dat wij hebben gekozen. Het zou als het ware de indruk wekken dat de zaak nog niet af is.

Hierbij behoort ook het vraagstuk van het verlofstelsel. Ik wijs erop dat de commissie-Haak opmerkt dat het wellicht goed is om in het kader van de derde fase ervaring met het verlofstelsel op te doen, maar dan beperkt tot het bestuursrecht. Als dit na enige jaren een succes mocht blijken, dan zou er kunnen worden overwogen om het uit te breiden naar andere rechtsgebieden. Zoals het er nu naar uitziet, zullen wij voorlopig geen cassatie in bestuursrechtelijke zaken krijgen. Dat betekent dus dat wij die ervaring moeten missen, waardoor wij eerder in de situatie kunnen komen waarin de maatregelen die nu aan de orde zijn, onvoldoende soelaas bieden, zonder dat er nog zicht op een meer fundamentele oplossing bestaat. In dit verband vraag ik de minister of hij zich wil uitlaten over het verlofstelsel en of hij bereid is om hiernaar een aparte studie te laten verrichten, los van de derde fase. Of is hij van plan om de derde fase spoedig ingang te doen vinden, zodat de ervaringen binnen het bestuursrecht een oplossing zouden kunnen bieden?

Er zijn naast het verlofstelsel natuurlijk ook andere oplossingen denkbaar. De verplichte indiening van een cassatieschriftuur kan wellicht helpen, alhoewel ik bang ben dat dit spoedig tot een sjabloon zal worden. Daarnaast kan men meer in het algemeen denken aan de noodzaak van meer deregulering, een principe dat gemakkelijker wordt uitgesproken dan nageleefd, om de werklast van de Hoge Raad te beperken. Ik vraag de minister nadrukkelijk om commentaar hierop.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Voorzitter! Kan mijn collega Van Oven aangeven wat hij hierbij verstaat onder deregulering?

De heer **Van Oven** (PvdA): Ik moet toegeven dat het een wel heel brede opmerking was. In het algemeen betekent deregulering dat regels, wetten en bestuursmaatregelen worden getoetst op hun noodzaak en dat ze worden afschaft als ze niet meer noodzakelijk zijn.

In verband met de derde fase heb ik nog een punt: de aanwijzing van het hof van Leeuwarden als specifieke appèlinstantie voor verkeerszaken. Nogmaals, principieel ben ik het eens met die verschuiving. Het is echter de vraag of dit vooruitloopt op de aanwijzing van één bestuursrechtelijke instantie binnen het totale gebouw van de rechterlijke organisatie. Met andere woorden: betekent de aanwijzing van het gerechtshof Leeuwarden dat wij moeten afzien van een aparte cassatievoorziening in bestuursrechtelijke zaken? Is het voornemen van de regering bestuursrechtelijke zaken over de volle breedte in Leeuwarden te concentreren? Ik heb niets tegen Leeuwarden en het hof aldaar en uit een oogpunt van fysieke toegankelijkheid is het wel verdedigbaar dat daar één bepaalde categorie rechtszaken wordt ondergebracht. Het gaat mij echter te ver om alle bestuursrechtelijke zaken in hoger beroep in de toekomst naar dat excentrisch gelegen deel van het land te laten vloeien.

Ik wil enige opmerkingen maken over wat moet overblijven in verband met de bevordering van de rechtseenheid en de rechtsontwikkeling. Het is juist dat, zoals collega Weekers stelde, overtredingszaken waarin een boete is opgelegd van minder dan f 500, op zich niet minder principieel hoeven te zijn dan andere zaken. Vanuit dat gezichtspunt kan ik mij zijn amendement wel voorstellen. Maar de angel wordt uit het wetsvoorstel gehaald omdat de belangrijke beperking van strafzaken die het gevolg zou kunnen zijn van het wetsvoorstel, aanzienlijk kan worden doorkruist als dit amendement wordt aangenomen. Voorshands voel ik daar dan ook weinig voor, maar ik wacht met belangstelling het commentaar van de minister af.

Resteert de vraag hoe kan worden gegarandeerd dat principiële zaken van "minder belang" de Hoge Raad kunnen bereiken. De enige weg die nu openblijft is cassatie in het belang der wet. Mijn fractie maakt zich zorgen over de gegroeide praktijk. Ik heb de moeite genomen om een aantal jaarverslagen van de Hoge Raad door te nemen, met name het hoofdstukje parket waarin dat onderwerp wordt behandeld. Er worden zeer weinig verzoeken ingediend om tot cassatie in het belang der wet te besluiten. Vanaf

## Van Oven

1988 tot 1996 varieert het aantal verzoeken tussen de 49 en 61. De procureur-generaal bij de Hoge Raad selecteert daaruit slechts 5 à 6 zaken per jaar. Op deze manier heeft dat voor de rechtsontwikkeling en rechtseenheid betrekkelijk weinig betekenis als je dit afzet tegen de enorme vloed aan zaken die de Hoge Raad bereikt. Waarom zijn het er zo weinig?

Ik merk dit ook op omdat wij een oud, en misschien wel verouderd, artikel kennen in het reglement betreffende de wijze van eedaflegging der onderscheiden rechterlijke ambtenaren, de afwezigheid, de afwisseling en de orde van de inwendige dienst van de Hoge Raad, gelijk mede van de hoven en rechtbanken. Dit is het zogenoemde reglement 1 dat al uit 1838 dateert. In artikel 83 waar staat "de ambtenaren van het Openbaar Ministerie zenden van een in kracht van gewijsde gegaan vonnis of arrest in strafzaken, gewezen door het kantongerecht, de rechtbank of het hof waarbij zij werkzaam zijn een afschrift in aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad, indien naar hunne mening de uitspraak hetzij om haar algemeen belang, hetzij om haar bedenkelijkheid te zijner kennis behoort te komen" is, in deze toch al moeilijk leesbare zin, telkens de "ch" door een "g" vervangen!

De inzending van dergelijke vonnissen en uitspraken geschiedt maandelijks. Dit is domweg een verplichting voor de leden van het OM, die zelf mededeling moeten doen aan de procureur-generaal van een uitspraak die niet in overeenstemming is met wat zou moeten en die niet op een andere manier de Hoge Raad bereikt. De Hullu signaleert dat dit voorschrift niet strikt wordt nageleefd. Dat lijkt mij een eufemisme, want ik denk dat het feitelijk een dode letter is. Ik zou de minister graag willen vragen om daarop zijn commentaar te geven. Het gaat hier om een wettelijke verplichting, die niet onnuttig is en waarvan de betekenis zou kunnen toenemen, nadat de wetten die op basis van deze wetsvoorstellen in werking zullen treden, functioneren. Dan is het van groter belang dat wij inzicht krijgen in de reden waarom dat instituut op die manier eigenlijk niet werkt.

Maar er is nog een tweede kant aan dit vraagstuk en dat is de positie

van de procureur-generaal bij de Hoge Raad, die immers de beslissing neemt of hij al of niet tot zo'n vordering komt. Dat hij dit geheel alleen doet, is mijn stellige indruk. Immers, bij vragen aan advocaten-generaal, die door de vaste commissie voor Justitie wel zijn gesteld, werd toch bepaald de indruk bekomen dat de advocaten-generaal, dus de overige leden van het parket bij de Hoge Raad, eigenlijk niet of nauwelijks bij die beslissingen worden betrokken. Als we dan ook nog zien dat daarover nauwelijks verantwoording wordt afgelegd, dan is het toch een merkwaardig instituut. In de jaarverslagen van de Hoge Raad, bij het hoofdstuk parket, vinden we wel enkele vage aanduidingen en enkele algemene redenen waarom verzoeken tot cassatie in het belang der wet niet in vorderingen worden omgezet, maar een systematisch overzicht ontbreekt en ook dat krijgt nieuw belang onder invloed van deze wet. Kan de minister zich daarover uitlaten, over de verslaglegging door de procureur-generaal van de Hoge Raad?

Ten slotte speelt er op het gebied van de cassatie in het belang der wet nog een derde punt en dat is de verhouding tussen de minister van Justitie en de procureur-generaal bij de Hoge Raad. In het huidige systeem is het zo dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad weliswaar de hoogste in rang is van het openbaar ministerie, maar normaal gesproken uitgezonderd is van de aanwijzingsband met de minister van Justitie, omdat hij nu juist degene is die politieke ambtsdragers kan vervolgen, ook op eigen initiatief. Het zou zich daarmee niet verstaan dat de minister van Justitie aan een dergelijke functionaris aanwijzingen zou kunnen geven.

Nu wordt in de discussie wel betwist of het niet bestaan van die aanwijzingsbevoegdheid uitsluitend geldt voor de opdrachten tot vervolging, of dat het zich ook tot andere terreinen van werkzaamheid van de procureur-generaal uitstrekt, zoals het instellen van cassatie in het belang der wet. Immers, het is heel goed voorstelbaar dat het de regering van belang voorkomt om ten aanzien van een onderwerp dat door een lagere rechter is beslist en waarvan om wat voor reden dan ook geen cassatie is ingesteld, zodat het niet aan het oordeel van de Hoge Raad onderworpen wordt, een

cassatieberoep zelf te initiëren. Dat zou dan eigenlijk alleen kunnen door het geven van zo'n aanwijzing aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Er is verdedigd, met name door Corstens en De Hullu, dat dit in het huidige stelsel ook kan. Maar ik ben weer gaan twifelen door een uitspraak van de Raad van State uit 1978, waarin nu juist in een soort bijzin die gedachte wordt verworpen, omdat, zo stelt het betreffende lid van de Raad van State, er geen wettelijke bevoegdheid tot die aanwijzing zou zijn.

Welnu, daar wordt dus kennelijk verschillend over gedacht en het interesseert mij bijzonder om op dat punt het standpunt van de minister te vernemen. Maar de zaak wordt nog gecompliceerd door de nieuwe wet betreffende de reorganisatie van het openbaar ministerie, omdat daaruit argumenten zijn te distilleren die ervoor pleiten dat het ontbreken van die aanwijzingsbevoegdheid nu formeel zou zijn vastgelegd. Er wordt namelijk verschil gemaakt tussen het openbaar ministerie als zodanig en de procureur-generaal bij de Hoge Raad, zodat het hele artikel 5 van de Wet op de rechterlijke organisatie niet meer op de procureur-generaal bij de Hoge Raad betrekking zou hebben. Dat zou opmerkelijk zijn overigens, omdat in de voorbereiding van het wetsvoorstel nauwelijks op dit aspect is ingegaan. De andere mogelijkheid is dat, ondanks de verschillende indeling, de aanwijzingsbevoegdheid blijft bestaan. Ik vind steun voor die gedachte op bladzijde 5 van de memorie van toelichting, waar staat dat de taken en de bevoegdheden die de procureur-generaal bij de Hoge Raad thans heeft, overigens ongewijzigd blijven. Dus wij kunnen beide kanten op. Dit punt is bepaald van belang. Daarbij is het denkbaar dat de minister van Justitie in het geregelde contact met de procureur-generaal bij de Hoge Raad als het ware op vrijwillige basis hetzelfde zou kunnen bereiken. Maar dan is het wel interessant om te vernemen of een dergelijke praktijk, een dergelijke wisselwerking bestaat en tot welke resultaten dat in de praktijk leidt.

De heer **Dittrich** (D66): Voorzitter! Ik begrijp dat de heer Van Oven er een hele studie van heeft gemaakt. Blijven er bepaalde rechtsvragen liggen en hebben wij daarom een



De heer Rabbae (GroenLinks)

maatschappelijk knelpunt, omdat er bij de procureur-generaal zo weinig vorderingen komen in cassatie in het belang der wet?

De heer **Van Oven** (PvdA): Het is ontzettend moeilijk om daarvan een indruk te hebben. Hoe komen wij aan onze kennis van de rechtsontwikkeling? Uit uitspraken die worden gepubliceerd. Dat zijn voor het overgrote deel uitspraken van de Hoge Raad. Er zijn niet veel uitspraken van lagere rechters die worden gepubliceerd. Hier gaat het nu juist om een soort donker gebied, een "dark number" van uitspraken die heel interessant zouden kunnen zijn, maar die wij niet kennen. Wij weten het dus niet. Er is eigenlijk een enquête onder rechtsbeoefenaren noodzakelijk om dat boven water te krijgen. Misschien is de minister bereid om ook dat te bevorderen.

De heer **Dittrich** (D66): Wellicht is in de "dark room" van dit rechtsgebied in het verleden een lichtje ontstoken door bijvoorbeeld universitair docenten, hoogleraren en wetenschappers die na bestudering van bepaalde uitspraken die niet zijn doorgedrongen, aangeven dat het een knelpunt betreft. Mijn vraag is, mijnheer Van Oven, of u dat bekend is. Ik begrijp dat het een moeilijk te beantwoorden vraag is.

De heer **Van Oven** (PvdA): Ik kan u slechts wijzen op de uitlatingen van De Hullu en Corstens. Beiden hebben veel kennis van de rechtspraak en komen tot de uitspraak dat het te weinig tot veel te weinig gebeurt.

De heer **Dittrich** (D66): Mijn vraag is dan: te weinig, afgemeten aan het belang van de rechtsvragen die zijn blijven liggen? Of: te weinig, afgemeten aan het aantal rechtsvragen dat doorgedrongen is?

De heer **Van Oven** (PvdA): Dat eerste heb ik aangenomen. Ik kan nauwelijks aannemen dat zij anders tot die uitspraak zouden komen.

Voorzitter! Dan kom ik bij de vrijkomende capaciteit bij de strafkamer van de Hoge Raad. Vrijkomende capaciteit kan tussen aanhalingstekens worden gezet, omdat er zulke achterstanden zijn. Maar goed, het gaat toch om een besparing van meer dan 50% van de strafzaken. Dat levert niet een proportionele en evenredige besparing aan werklast op. Ik meen dat het ongeveer 20% scheelt. De neiging kan bestaan om de desbetreffende leden van de strafkamer iets anders te laten doen. Zij kunnen niet ontslagen worden, omdat zij voor het leven zijn benoemd. Maar men zou deze leden in andere kamers kunnen inzetten. Het is de vraag of dat verstandig is,

juist nu wij de ontwikkeling kennen dat er megazaken met steeds ingewikkelder problemen op het bordje van de Hoge Raad worden geschoven. Ik raad de minister aan om nu niet te schuiven, voorzover hij daartoe überhaupt de bevoegdheid heeft, en om voorlopig ook niet af te zien van het vervullen van gewone vacatures. Het lijkt mij heel goed dat de Hoge Raad even op krachten komt. Dat zou ook in het voordeel kunnen werken van onderdelen van het werk van de Hoge Raad die tot nu toe misschien wat minder aandacht hebben gekregen, zoals de behandeling van verzoeken in het kader van de cassatie in het belang der wet en ook de advisering aan de regering.

□

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Voorzitter! Een van de belangrijkste kenmerken van de rechtsstaat is de rechtsbescherming. Dat is ook neergelegd in onze Grondwet. In dat verband gaat het zeker om rechtsbescherming van de burger tegenover de overheid en is de mogelijkheid tot het instellen van beroep en cassatie cruciaal. Bovendien zijn wij als beschaafd land gehouden de internationale verdragen op dit punt na te leven, al weet ik dat er uitzonderingen kunnen gelden en dat die bij wet geregeld zijn. Dat neemt niet weg dat wij zeer terughoudend moeten zijn als het gaat om het snijden in de mogelijkheden tot het instellen van cassatie.

De commissie-Haak is naar aanleiding van overbelasting van de strafkamer van de Hoge Raad aan het werk gegaan. Wij kennen de geschiedenis en de aanbevelingen en er is voor mij geen reden om daarop terug te komen.

Er is hierbij evenwel een capaciteitsvraagstuk aan de orde en op een capaciteitsvraagstuk dient eigenlijk een capaciteitsantwoord te komen. Als de strafkamer overbelast is, hebben wij de neiging te denken aan uitbreiding van de strafkamer. Nu weet ik dat de minister met name het argument gebruikt dat een verdere uitbreiding van de strafkamer effect heeft op de rechtseenheid van de Hoge Raad. Als ik mij niet vergis, heeft dit punt altijd gegolden. Waarschijnlijk is vanaf het moment waarop de Hoge Raad uitgebreid werd, deze vraag telkenmale aan de orde geweest en kennelijk telkenmale

## Rabbae

opgelost. Dus dit is meer een historisch punt dan iets van fundamentele aard. Het is een kwestie van organiseren. De Hoge Raad heeft met meer mensen in dienst dan voorheen de rechts-eenheid kunnen bewaken en daarom is deze mogelijkheid aanwezig.

Bovendien geldt nog wat anders. Als het argument, dat de rechts-eenheid in gevaar kan komen, hout snijdt, wil ik herinneren aan het noodwetje dat deze en de Eerste Kamer snel is gepasseerd. Dat noodwetje geldt inmiddels en houdt in dat de Hoge Raad met vier personen wordt uitgebreid. Geldt deze uitbreiding alleen de andere kamers en niet de strafkamer of mag ook de strafkamer van deze uitbreiding profiteren? Op deze vraag krijg ik graag een reactie. Ten principale moeten wij terughoudend zijn met het snijden in de mogelijkheden tot cassatie en beroep.

Voorzitter! Een aspect van deze operatie betreft de belasting naar aanleiding van de wet-Mulder. Voorop zij gesteld dat mijn fractie het eens is met de benadering van de regering van deze kwestie. Immers, men concentreert de behandeling van alle beroepszaken bij één gerechtshof, namelijk dat in Leeuwarden. De mogelijkheden tot het instellen van beroep zijn beperkt tot zaken waarbij de rechter een hogere boete dan die van f 150 heeft opgelegd. Voorts is in de regel de procedure schriftelijke.

Nogmaals, mijn fractie kan hiermee leven, omdat wij de zaken in hun verhoudingen moeten blijven zien. Dat is punt één. Punt twee: door deze constructie wordt de rechtseenheid gehandhaafd: er wordt hiermee één gerechtshof belast. Verder geldt dat er op dit terrein gelukkig sprake is van twee lagen waarop de burger zijn gelijk kan halen. De officier van justitie kan in het kader van een administratief beroep wel of niet zorgen voor genoegdoening voor de burger. Daarnaast is er de kantonrechter. Wij weten dat in de praktijk het administratief beroep vaak leidt tot een aanzienlijk snijden door de officier van justitie in de politie-sancties en wel voor 30 tot 50%. Dat is dus een behoorlijke constructie. Om die reden is mijn fractie bereid om dit deel van de voorstellen te ondersteunen. Ik ben overigens wel van mening dat het amendement van de heer Van Oven dat strekt tot

het openhouden van deze mogelijkheid voor de burger die de moeite neemt om helemaal naar Leeuwarden te gaan om daar aangehoord te worden, op zijn plaats is.

Voorzitter! Ik kom op het tweede deel van onze discussie van vanmiddag. Dit betreft de bagatelzaak. Kleine overtredingen moeten volgens de regering een eigen constructie kennen om de strafkamer van de Hoge Raad niet blijvend te belasten. In dat verband wordt gedacht aan de volgende constructies. Boetes tot f 100 worden door de eerste rechter afgedaan. Bij boetes tot f 500 kan beroep aangekend worden. Van de mogelijkheid tot cassatie kan alleen gebruik gemaakt worden bij een uitspraak van de beroepsrechter waarbij een boete van meer dan f 500 wordt opgelegd. Dat is duidelijk. Wij zijn ook niet blind voor de benadering van een en ander door de regering. Er zit echter ook een principiële kant aan deze kwestie, namelijk wanneer het lagere wetgeving betreft. Mijn fractie wil de mogelijkheid tot cassatie openhouden voor zaken betreffende conflicten omtrent lagere wet- en regelgeving. Wij weten namelijk – dat is in de praktijk ook vaak gebelegen – dat de kwaliteit van de lagere wetgeving achterblijft bij die van de wetten in formele zin. De Tweede Kamer kan zich beroepen op de Raad van State. Allerlei colleges en hoogleraren bemoeien zich met de wetsvoorstellen etc. Voordat een wetsvoorstel wet wordt, is het een heel lange weg gegaan. En dat komt de kwaliteit ten goede. Een dergelijke procedure vindt echter niet plaats bij lagere wetgeving. Verder komt het voor dat lagere wetgeving zich als het ware op het terrein van de wetgeving in formele zin begeeft. Dat scheidt ook problemen.

Een van de belangrijkste redenen voor mijn fractie om de mogelijkheid van cassatie open te houden, is gelegen in de handhaving van de Grondwet. Die is beperkt, want conform artikel 120 van de Grondwet mag de rechter de wet niet aan de Grondwet toetsen. Omdat de Hoge Raad een aantal lagere wetten kan toetsen aan de Grondwet en internationale verdragen, is het evenwel belangrijk dat onze grondwettelijke rechten verankerd worden voor het geval er correcties plaatsvinden of sommige delen van de lagere wetgeving vernietigd

worden. Ik denk hierbij aan zaken als de integriteit van het lichaam, de vrijheid van beweging, de vrijheid van meningsuiting etc. Mijn collega's en de minister zullen de publicaties op dit terrein kennen en zeker die van de heer Winter van de universiteit van Maastricht. Natuurlijk ben ik op de hoogte van de reactie hierop van een van de ambtenaren van het ministerie van Justitie, namelijk dat de voorbeelden die de heer Winter heeft gegeven, niet helemaal zuiver zijn. Echter, zelfs na schifting van die voorbeelden door die ambtenaar van de minister zijn er nog voldoende redenen om, waar het om lagere wetgeving gaat, de mogelijkheid van cassatie open te houden. Volgens prof. Leijten, gewezen advocaat-generaal bij de Hoge Raad, gaat het in dit licht om hoogstens 5 tot 10 gevallen per jaar die de Hoge Raad bereiken. Aangezien het om een klein aantal gevallen gaat en deze gevallen van groot belang zijn voor de rechtsvorming en -ontwikkeling in Nederland, denk ik dat wij disproportioneel bezig zijn als wij deze mogelijkheid nietig verklaren. In die zin is het niet juist om te kiezen voor een zuinigheidsoperatie die wat de rechtsontwikkeling betreft aanzienlijke kosten met zich brengt.

De heer **Van Oven** (PvdA): Het amendement is mij wel sympathiek, met name omdat de toetsing van lagere regelgeving erin is opgenomen. Toch heb ik er problemen mee, maar misschien is dat puur een kwestie van formulering. De heer Rabbae heeft het over de lagere regelgeving, dat wil zeggen de regelgeving door de lagere wetgever. Zoals het amendement nu is geredigeerd, valt daar alles onder wat buiten wettelijk voorschrift valt. Dat betekent dat ook allerlei ministeriële voorschriften en algemene maatregelen van rijksbestuur eronder zouden vallen, zoals het rijtijdenbesluit. Als dat de consequentie is, dan zou het wel eens een veel groter aantal overtredingen kunnen betreffen dan hij nu aangeeft, terwijl daarvoor de gebreken van de lagere wetgeving niet behoeven te gelden, zeker niet als het gaat om voorgehangen algemene maatregelen van bestuur.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): In de literatuur worden ook de algemene maatregelen van bestuur daaronder gebracht. Het gaat in eerste instantie



## Rabbae

om wetgeving door de lagere overheden, de gemeenten en provincies. Naar de mening van een aantal deskundigen op dit terrein zullen ook ministeriële besluiten dan wel algemene maatregelen van bestuur hiervoor in aanmerking komen. Het is in eerste instantie belangrijk om de aandacht te richten op de vermenging tussen lagere wetgeving en wetten in formele zin.

De heer **Van Oven** (PvdA): Ik ben met u benieuwd naar het antwoord van de minister op de vraag om hoeveel voorschriften het dan in feite gaat.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Akkoord.

Voorzitter! Bij de mogelijkheid tot cassatie wordt een verplichte schriftuur opgelegd. Betrokkene moet schriftelijk aangeven waar het om gaat. Dat lijkt mij goed. Op die manier kan men zaken schiften en de juiste zaken op het bord van de Hoge Raad krijgen. Bij de verplichte procesvertegenwoordiging gaat het echter anders. Dan doel ik op de situatie waarin betrokkene zich verplicht door een advocaat moet laten bijstaan. De minister heeft gezegd dat de Wet op de rechtsbijstand op zodanige wijze veranderd kan worden dat minder draagkrachten in aanmerking komen voor een toevoeging. Wij weten echter dat er veel grensgebieden zijn als het erom gaat te bepalen welke bevolkingsgroepen in aanmerking komen voor rechtsbijstand en welke groeperingen niet. Bovendien vraag ik mij af waarom wij een maatregel moeten nemen die de Staat alleen maar geld kost, terwijl het, zoals ik al aangaf, om een beperkt aantal zaken gaat. Het principe is toch dat de burger in ons land zichzelf mag verdedigen. Ik weet wel dat als het gaat om economische delicten en Antilliaanse zaken, bijstand door een advocaat ook verplicht is, maar dan gaat het meestal om specifieke karakteristieken van deze wetgeving. Bij belastingzaken moet natuurlijk sprake zijn van een schriftuur, maar betrokkene kan zich verder zelf verdedigen. Waarom kan dat bij de onderhavige wetgeving niet? Waarom is die extra handicap voor de burger van het opstellen van een schriftuur opgenomen? Bovendien zal het de burger heel wat kosten om een advocaat in te huren. Dat kost vaak het driedubbele van die boete

van f 500. Dan is het natuurlijk disproportioneel als iemand verplicht wordt bijstand te vragen van een advocaat. Mijn fractie is van mening dat die verplichting moet worden geschrapt en heeft op dit punt een amendement ingediend.

□

De heer **Dittrich** (D66): Mevrouw de voorzitter! Vandaag bespreken wij twee wetsvoorstellen. Het ene gaat over het hoger beroep in de zogenaamde wet-Mulderzaken, het ander gaat over het beroep tegen lichte overtredingen en het oordeel van de rechter daarin. Ik wil beginnen met het eerste, met de Mulderzaken.

Een belangrijke oorzaak voor het instellen van cassatie in Mulderzaken is dat degene die door de kantonrechter is veroordeeld, het niet eens is met het vonnis. Vaak betreft het klachten van feitelijke aard. Iemand is bijvoorbeeld veroordeeld omdat hij door rood licht heeft gereden. Dat heeft de kantonrechter zo besloten, maar de persoon zelf is er absoluut van overtuigd dat het nog niet rood was, ook al is dat misschien gefotografeerd of zijn er getuigenverklaringen. Dat soort zaken leent zich in feite niet voor cassatie, omdat in cassatie veel meer gekeken wordt naar rechtsvragen. Daarom ondersteunt mijn fractie het wetsvoorstel waarin een nieuwe feitelijke instantie wordt geïntroduceerd, zodat in hoger beroep voor de nieuwe feitenrechter de zaak nog eens helemaal doorgespit kan worden. De regering stelt voor om dat hoger beroep bij een instantie mogelijk te maken, namelijk het gerechtshof in Leeuwarden, en dat niet bij alle gerechtshoven in Nederland te doen. Dat is eigenlijk om pragmatische redenen voorgesteld.

In de schriftelijke voorbereiding heb ik gevraagd of het niet nuttig was indien het gerechtshof in Leeuwarden misschien een nevenzittingsplaats zou openen, opdat ook niet zo excentrisch gelegen delen van het land bediend zouden kunnen worden. Gelet op het aantal zaken ben ik overtuigd geraakt van het antwoord van de regering. Op dit punt zal ik dan ook geen amendement indienen.

Overigens wordt niet in alle Mulderzaken hoger beroep mogelijk gemaakt. Er is een grens gelegd bij

f 150. In zaken die eindigen in een vonnis met een bedrag lager dan f 150, kan men dus niet in hoger beroep gaan. Net als de regering ben ik van mening dat dit, gelet op artikel 6 van het Europese verdrag voor de rechten van de mens en artikel 14 van het Verdrag burgerlijke rechten, ook nog wel onder de uitzonderingscategorie kan vallen. Het feit dat geen hoger beroep mogelijk wordt gemaakt, lijkt mij niet in strijd te zijn met die verdragen. Kortom: D66 ondersteunt ook op dat punt het voorstel van de regering.

Nu de Mulderzaken verschuiven naar het gerechtshof in Leeuwarden, heb ik in de schriftelijke voorbereiding gevraagd hoeveel formatie-eenheden daardoor bij de Hoge Raad zullen vrijvallen. De regering heeft gezegd dat daar inderdaad plaatsen zullen vrijvallen. Voorts staat er dat de regering nog niet heeft besloten dat die daar blijven, ook al besef je dat de werkdruk bij de Hoge Raad erg hoog is. Collega Van Oven heeft daar ook al over gesproken. Hij heeft de minister de suggestie gedaan de plaatsen daar niet weg te halen, maar de Hoge Raad op krachten te laten komen. Ik wil mij daar graag bij aansluiten. Het lijkt mij geen goede zaak om aan de hand van dit wetsvoorstel daar te gaan beknibben op al dat werk dat verzet moet worden.

Het was volgens mij niet zo'n goede suggestie van collega Van Oven om te bekijken of de Hoge Raad de regering misschien wat meer kan gaan adviseren. Misschien was het ironisch bedoeld. Ik kan mij het vorige regeerakkoord herinneren, waarbij aan de Hoge Raad werd gevraagd te adviseren over hoger beroep in vreemdelingenzaken. Ik weet dat de Hoge Raad daar erg veel werk van heeft gemaakt en in dat advies heel veel tijd heeft gestoken. Vervolgens heeft dat niet geleid tot het overnemen van dat advies. Dat hoeft natuurlijk ook niet. Ik denk dat het ook, meer principieel benaderd, zuiverder is dat de Hoge Raad de regering niet of echt in zeer uitzonderlijke situaties adviseert. Anders krijg je misschien de situatie dat over wetgeving wordt geadviseerd, waar de Hoge Raad op een gegeven moment ook mee moet gaan werken. Ik zou dat dus eigenlijk zoveel mogelijk uit elkaar willen trekken.

Het amendement van de heer Van Oven is mij daarentegen zeer

## Dittrich

sympathiek. Mijn fractie zal dat dan ook steunen.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Voorzitter! De analyse van de heer Dittrich is duidelijk, maar dat geldt dan ook voor de Raad van State.

De heer **Dittrich** (D66): Ja, daar hebben wij het beroemde Procola-arrest gehad. De heer Rabbae kan zich ongetwijfeld de 40 vergaderingen herinneren waarin wij daarover gesproken hebben. Wij zullen heel goed op moeten letten dat de Raad van State daar geen vermenging van functies in aanbrengt. De laatste wetenschappelijke inzichten daarover zijn dat het met een bepaalde organisatie niet zou hoeven te leiden tot uitspraken zoals die met betrekking tot Luxemburg zijn gedaan. Ik vind inderdaad wel dat wij dat heel goed in de gaten moeten houden.

Voorzitter! Ik kom te spreken over het andere wetsvoorstel. Dat is het wetsvoorstel inzake het beroep tegen de lichte overtredingen, de zogenaamde bagatelzaken. Hier speelt natuurlijk de werklust van de strafkamer van de Hoge Raad een grote rol. Er zijn allerlei factoren die uitwijzen dat de strafkamer van de Hoge Raad inderdaad enorm veel zaken te verstouwen heeft. De regering heeft in de stukken voor een beetje economische benadering van het recht gekozen, door te zeggen dat de toegang tot de rechter een schaars goed is en dat daar een afweging in gemaakt moet worden. De regering heeft het in de stukken dan ook over de proportionaliteit van de inzet van mensen en middelen ten opzichte van de aard en het gewicht van de individuele strafzaak.

Een economisch getinte benadering spreekt mij niet zo aan. Aan de andere kant: als je kijkt naar de wijze waarop het in de praktijk uitpakt en je ziet dat er zoveel cassaties en strafzaken bij de Hoge Raad liggen, die daar vervolgens niet binnen een redelijke termijn op kan reageren, dan is het inderdaad zinvol om te kijken hoe je moet gaan schiften in die zaken.

De regering heeft dat gedaan door bij echte bagatelzaken – overtredingen die geen hoger boetebedrag dan *f* 100 hebben opgeleverd – geen hoger beroep in te stellen en ook geen cassatie mogelijk te maken. Het blijft daar dus bij één feitelijke instantie. Alles afwegende, is mijn

fractie het met die keuze eens. De regering heeft er verder voor gekozen dat bij overtredingen met een boete tussen *f* 100 en *f* 500 wel rechtspraak in twee feitelijke instanties mogelijk moet zijn, maar dat geen cassatie meer mogelijk is. De regering zegt dat er eigenlijk een keuze moet worden gemaakt tussen ofwel een extra feitelijke instantie ofwel cassatie. Met de regering ben ik van mening dat de burger op zichzelf meer gebaat is bij een extra feitelijke instantie, dus bij een vol hoger beroep.

De heer **Weekers** (VVD): Is het de heer Dittrich bekend dat de regering in het antwoord op het verslag heeft gezegd dat er eigenlijk geen sprake is van een uitbreiding van het aantal feitelijke instanties, maar dat alleen maar het schrappen van de mogelijkheid om naar de Hoge Raad te gaan aan de orde is?

De heer **Dittrich** (D66): De vragen die D66 in de schriftelijke voorbereiding gesteld heeft, gaan onder andere over dat punt. Mijn fractie heeft gevraagd of het niet te gevaarlijk is om die cassatiemogelijkheid helemaal te schrappen. Ook andere fracties hebben dat punt overigens aan de orde gesteld. De regering heeft geantwoord dat bij dat soort bagatelzaken de kantonrechter naast een lage boete vaak ook een onttrekking aan het verkeer oplegt of een verbeurdverklaring uitspreekt. Tegen dat soort beslissingen kan degene die veroordeeld wordt wel degelijk een rechtsmiddel aanwenden. Dan kom je te spreken over die wetgeving in materiële zin. Iemand kan bijvoorbeeld wegens een gedraging die indruist tegen de algemene plaatselijke verordening, worden veroordeeld. Als de boete dan onder een bepaalde grens ligt, zijn met dit wetsvoorstel inderdaad geen hoger beroep en geen cassatie meer mogelijk. Als tevens een verbeurdverklaring wordt uitgesproken, is overigens weer wel cassatie mogelijk. Ik denk dan ook dat er voor een deel zaken bij zullen zitten die wel kunnen doorstromen naar de Hoge Raad, maar voor een deel zal dat inderdaad niet meer gelden.

De heer Weekers heeft nu een amendement om dit toch weer mogelijk te maken. Aan de ene kant heeft hij daarbij een punt. Als bijvoorbeeld een kwestie van vrijheid van meningsuiting – genoemd door

collega Rabbae – niet tot de Hoge Raad zou kunnen doordringen, zou dat inderdaad heel vervelend zijn. Anderzijds geldt dat, doordat er vaak bijkomende beslissingen bij zitten, de Hoge Raad zich toch in een groot aantal gevallen erover kan uitspreken. Ik ben op dat punt benieuwd naar het antwoord van de minister.

Daarnaast is ook cassatie in het belang van de wet mogelijk. Collega Van Oven heeft daar een fraaie verhandeling over gehouden. In de praktijk blijkt cassatie in het belang van de wet zeer weinig voor te komen, terwijl de regering er toch vrij makkelijk naar verwijst in de stukken. Ik schaar mij achter de vragen van de heer Van Oven hierover en verwacht een visie van de regering hoe zij dat instrument dan nader ingevuld zou willen zien door de procureur-generaal. Als dit inderdaad veel te weinig voorkomt, is het wel erg gemakkelijk om te zeggen dat toch cassatie in het belang van de wet mogelijk is en dat het daarbij kan blijven.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Ik wil even terugkeren naar het voorbeeld van de vrijheid van meningsuiting. U zegt dat, als daarbij ook iets in beslag wordt genomen of verbeurd wordt verklaard, bijvoorbeeld een emmertje, er toch cassatie mogelijk is. Stel echter dat er geen emmertje bij is, kan die zaak de Hoge Raad dan inderdaad niet meer bereiken?

De heer **Dittrich** (D66): Dat is dus het punt van collega Weekers die hierover een amendement heeft ingediend. Ik probeer uiten te rafelen dat er een aantal instrumenten zijn, maar je houdt inderdaad een categorie over. Daarom vind ik ook dat hier echt een punt ligt. Als het alleen gaat om een geringe boete en verder geen inbeslagname of verbeurdverklaring plaatsvindt, kan betrokkene inderdaad niet meer naar de Hoge Raad. Ik heb het daar moeilijk mee en daarom heb ik dit punt ook zelf in de schriftelijke voorbereiding aan de orde gesteld. Ik ben benieuwd hoe de minister het amendement van de heer Weekers zal beoordelen en zout mijn definitieve oordeel op tot de tweede termijn.

Tot slot nog iets over de cassatieschriftuur. De regering legt degene die toch in cassatie gaat de verplichting op om een advocaat in de arm te nemen die een cassatie-

## Dittrich

schriftuur moet indienen, op straffe van niet-ontvankelijkheid. Volgens de regering wordt daarmee lichtvaardige cassaties afgeremd. Dat lijkt mij ook, en in de stukken zijn allerlei argumenten genoemd waarom dit ook in het systeem van de wet past. De heer Weekers heeft in dit verband de regering opgeroepen om contact te zoeken met de Orde van advocaten om in samenspraak een soort opleiding of specialisatiecursus op te zetten, om te bereiken dat alleen gespecialiseerde advocaten een cassatieschriftuur gaan indienen. Ik ben geneigd te zeggen dat dit aan de Orde van advocaten overgelaten zou moeten worden. Ik voel er niet veel voor dat de regering actief met de Orde van advocaten om de tafel gaat zitten om dat te bevorderen. Ook op dit punt wacht ik met belangstelling de antwoorden van de minister af.

De heer **Weekers** (VVD): Maar uiteindelijk zijn het toch de Kamer en de regering die beslissen hoe de procedure in cassatie wordt? In het wetsvoorstel wordt al voorgeschreven dat het in elk geval een advocaat moet zijn. In het civiele recht moet het nu al een procureur bij het arrondissement Den Haag zijn. Ik heb daarnaast alleen nog een derde mogelijkheid geopperd die volgens mij beter is dan de andere twee mogelijkheden.

De heer **Dittrich** (D66): U probeert als het ware van bovenaf te regelen dat het een in cassatie gespecialiseerde advocaat moet zijn. Ik kan mij echter voorstellen dat uit de praktijk blijkt dat de advocaten die cassatieschrifturen indienen, al een zekere mate van specialisatie hebben bereikt. Als de Orde van advocaten zelf zegt dat zij niet al te dwingend wil optreden, laat ik het toch liever over aan het vrije krachtenveld binnen de advocatuur. Mocht over een jaar of twee uit de praktijk blijken dat het vreselijk slecht werkt en dat burgers er de dupe van worden, dan ben ik graag bereid om hierover verder na te denken. Ik vind het, gelet op de reacties uit de praktijk, eigenlijk een beetje prematuur om het nu in dit wetsvoorstel te regelen.

De heer **Weekers** (VVD): Voorzitter! Het is niet mijn bedoeling om dat al in dit wetsvoorstel te regelen, want dan had ik wel een amendement ingediend. Ik doe wel een oproep om

te bevorderen dat iets dergelijks tot stand komt, want dat kan alleen maar in goed, gezamenlijk overleg, aangezien de uitwerking uiteindelijk door de Orde van advocaten moet geschieden.

Ik wil wijzen op een artikel van prof. Leijten, waarin hij stelt meer dan eens te hebben geconstateerd dat advocaten die eens in de zoveel jaren een strafzaak in cassatie behandelen, voor de zoveelste keer trachten het wiel uit te vinden. Wij kunnen van advocaten niet het onmogelijke verwachten en daarom zou het goed zijn om de groep te beperken tot advocaten die bedreven zijn in het formuleren van grieven. Daarmee zou tevens de druk op de Hoge Raad kunnen worden beperkt.

De heer **Dittrich** (D66): Op zichzelf heeft u daar gelijk in. Ik denk echter dat mensen die een advocaat zoeken om hun zaak in cassatie voor te leggen, ook zelf zullen letten op de kwaliteit van de advocaat. Gisteren heeft de vaste commissie voor Justitie – het was jammer dat u daar niet bij was – een uitgebreide bespreking gehad met de Nederlandse Orde van advocaten over dit soort aspecten. Hierbij kwam aan de orde waar een en ander geregeld zou moeten worden en wat verbeterd zou kunnen worden. In dat gesprek is dit helemaal niet naar voren gebracht door de Orde van advocaten als een knelpunt in de praktijk.

De heer **Weekers** (VVD): Voorzitter! Mijn laatste interruptie voor dit moment.

De heer **Dittrich** (D66): U moet zichzelf niet te veel beperkingen opleggen!

De heer **Weekers** (VVD): Voorzitter! Helaas kon ik er gisteren niet bij zijn, omdat ik een algemeen overleg zat; anders had ik dit punt wel opgeworpen.

Op dit moment is er in de civiele praktijk slechts een beperkte groep van advocaten die cassatie kan instellen. Daar wordt de justitiabele dus ook beperkt in de keuze van zijn advocaat. Ik zou het criterium willen leggen bij de kwaliteit, bij de bekwaamheid en niet bij de regionale gebondenheid. Die objectieve criteria moeten worden vastgesteld door de Orde van advocaten. Alleen, ik zou als criterium niet de regionale gebon-

denheid willen hanteren, maar de kwaliteit, de bekwaamheid, aan de hand van objectieve criteria vast te stellen door de Orde van advocaten.

De heer **Dittrich** (D66): Nu hoor ik u zelf zeggen: vast te stellen door de Orde van advocaten. Ik zou mij ook kunnen voorstellen dat u een brief aan de Orde van advocaten stuurt met de vraag of dit geen goed idee is en of de orde daarmee niet aan de slag wil. Is het uw bedoeling dat de minister van Justitie de Orde van advocaten opdraagt dit in een verordening te regelen?

De heer **Weekers** (VVD): Wij zouden als Kamer de Orde van advocaten daartoe kunnen oproepen.

De **voorzitter**: Bij mij is de laatste keer, altijd de laatste keer!

De heer **Weekers** (VVD): Het was een vraag en ik beantwoord vragen graag.

De heer **Dittrich** (D66): Het is inderdaad een heel interessant punt. Ik stel voor maar af te wachten wat de minister gaat antwoorden.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Voorzitter! Ik leid hieruit af dat D66 vóór het verplicht stellen van een advocaat is.

De heer **Dittrich** (D66): Dit punt hebben we in de schriftelijke voorbereiding aan de orde gehad en wij hebben het antwoord van de regering gelezen. Om de werklast bij de Hoge Raad te verminderen – en daar is dit wetsvoorstel voor bedoeld – verdient het onzes inziens in de afweging van belangen de voorkeur om inderdaad een verplichtstelling van een advocaat te introduceren. Als dat uit het wetsvoorstel wordt gehaald, wordt de kern eruit gehaald. De commissie-Haak was daar juist voor ingesteld.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): In verband met de overbelasting van de strafkamer van de Hoge Raad is een groot aantal zaken van de strafkamer verschoven naar het gerechtshof in Leeuwarden. U vraagt zelf aan de minister de mensen die vrijkomen te handhaven. U bevestigt daarmee mijn punt. Mijn vraag is: bent u het met mij eens dat het verplicht stellen zich te laten bijstaan door een advocaat, een extra belemmering is

## Dittrich

voor de burger om toegang te krijgen tot de Hoge Raad?

De heer **Dittrich** (D66): Dat ben ik met u eens. Dat is ook de bedoeling van het wetsvoorstel, omdat men anders te lichtvaardig naar de Hoge Raad gaat en dat college onder werk bedolven wordt. Daarom is de advocaat ertussen geschoven. Die kan bijvoorbeeld tegen zijn cliënt zeggen: wij kunnen het beter niet doen, want daar leent deze zaak zich niet voor. Als de advocaat besluit toch de cassatieschriftuur in te dienen, mag je ervan uitgaan dat die van een hogere kwaliteit is dan wanneer in uw optie de burger dat doet zonder bijstand van een advocaat.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Realiseert u zich dat de toegang tot de Hoge Raad – ik chargeer het een beetje, maar het komt er wel op neer – voorbehouden wordt aan mensen die kapitaalkrachtig zijn en dat mensen met een krappe beurs daartoe niet in staat worden gesteld?

De heer **Dittrich** (D66): Dat zou zo zijn, als de regering had voorgesteld om ook wijzigingen aan te brengen in de Wet op de gefinancierde rechtshulp, maar dat is niet gedaan. Mensen die het menen nodig te hebben, kunnen een toevoegingsaanvraag voorleggen aan de Raad voor rechtsbijstand. Die kan beoordelen of zo'n zaak voor toevoeging in aanmerking komt. Vooral als er wat principiële kanten aan die zaak zitten, zal de Raad voor rechtsbijstand nooit zeggen: dit komt niet voor toevoeging in aanmerking. Men kan dus bij een advocaat terecht tegen een gereduceerd tarief. Soms moet men een eigen bijdrage betalen, maar dat vind ik geen zodanige drempel dat je kunt zeggen: mensen kunnen hun recht niet halen.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Vindt u dat niet in strijd met het principe dat de burger zichzelf moet kunnen verdedigen? Het geldt op andere terreinen wel en waarom dan niet op dit terrein?

De heer **Dittrich** (D66): Ik vind het daarmee niet in strijd. Als ik het daarmee in strijd zou hebben gevonden, had ik er zelf een punt van gemaakt.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

## Voorzitter: Weisglas

□

Minister **Korthals**: Voorzitter! Ik dank de geachte afgevaardigden voor hun uitgebreide en ook vaak doorwrochte inbreng bij de twee wetsvoorstellen. Dat geeft aan dat er enkele duidelijk principiële kanten zijn. De meeste sprekers hebben het wijzigingsvoorstel wet-Mulder en het wijzigingsvoorstel Wetboek van Strafvordering tegelijkertijd behandeld. Ik denk dat het voor het overzicht beter is als ik ze gescheiden behandel. Zo nodig kom ik op beide terug.

Ik ben het volstrekt eens met de beschouwing van de VVD, dat de rechtsbescherming van de burger met het wetsvoorstel wijziging wet-Mulder is gediend. De burger heeft behoefte aan een tweede feitenrechter. Die krijgt hij dan ook werkelijk.

Ook de heer Van Oven van de Partij van de Arbeid is het eens met het wetsvoorstel, waarvoor mijnerzijds dank. Op zijn vragen en opmerkingen ga ik straks wat uitvoeriger in, want hij is zeer diep op een en ander ingegaan.

De heer Rabbae moet ik uiteraard ook danken voor zijn steun voor het wetsvoorstel.

De heer Van Oven heeft gevraagd wanneer de indiening van de goedkeuringswet zevende protocol EVRM te verwachten is. Het beraad over de vraag of en, zo ja, wanneer de goedkeuringswet zevende protocol, inzake het recht op hoger beroep, te verwachten valt, is nog niet voltooid. Dat hangt nauw samen met de vraag of wij over de gehele linie rechtspraak in twee instanties in bestuursrechtelijke zaken wensen. Zover ben ik nog niet. Ook hier zeg ik: laten wij de modernisering van de rechterlijke organisatie afmaken en daarna bezien of het wenselijk is op welke terreinen wij rechtspraak in twee feitelijke instanties nodig blijven hebben en op welke terreinen niet. Zonder een goed en onderbouwd antwoord op deze vragen is het niet goed mogelijk om ons nu al uit te spreken over de vraag of wij het zevende protocol zullen moeten goedkeuren.

De heer **Van Oven** (PvdA): Als ik het

goed begrijp, betekent dit dat indiening van de goedkeuringswet in ieder geval niet te verwachten is voordat de besluitvorming over de invoering van de derde fase heeft plaatsgevonden.

Minister **Korthals**: In ieder geval niet voordat wij verder zijn met de reorganisatie van de zittende magistratuur. Dan weten wij hoe wij ons alles precies moeten voorstellen. Ik denk dat het te lang zal duren om nog helemaal te wachten op indiening van de derde fase.

De heer **Van Oven** (PvdA): Dat is juist mijn punt. De minister vindt het wellicht met mij niet fraai als wij jaren en jaren na ondertekening wachten met de behandeling van de goedkeuringswet.

Minister **Korthals**: Dat ben ik volledig met u eens. Vandaar dat ik zeg dat wij primair wachten op de reorganisatie van de zittende magistratuur.

Vervolgens vroeg de heer Van Oven hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot het zevende protocol. Artikel 2 van dit protocol geeft recht op een hogere voorziening. Hieraan is reeds voldaan als hoger beroep openstaat. Bovendien laat artikel 2, lid 2, een uitzondering toe voor bagatelzaken. Dat wil zeggen dat daarin überhaupt geen rechtsmiddel vereist is. De uitsluiting van overtredingszaken tot en met *f* 150 is dus geoorloofd, op grond van het zevende protocol. Op zichzelf zijn er op dat punt geen moeilijkheden.

De heer Van Oven vraagt altijd met enige volhardendheid naar het verband met de derde fase herziening rechterlijke organisatie. Ik merk daarom aan zijn adres uitdrukkelijk op dat er geen verband is tussen het voorstel inzake hoger beroep in de ontwerpwet-Mulder en de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie. Dat moet ook niet als een precedent worden gezien.

De concentratie van het hoger beroep bij het gerechtshof te Leeuwarden is een keuze op praktische gronden geweest. In de eerste plaats is daarvoor gekozen vanwege de onmiddellijke nabijheid van het Centraal justitieel incassobureau, het CJIB. Deze nabijheid kan de uitwisseling van gegevens vergemakkelijken. Afstanden worden door de voortschrijdende technologie weliswaar steeds minder belangrijk,

## Korthals

maar op het ogenblik is het nog wel van belang, zo heeft men mij verteld. In de tweede plaats is daarvoor gekozen, omdat daardoor geen behoefte aan een afzonderlijke rechtseenheidsvoorziening bestaat als de cassatie wegvalt. Ik meen dat de heer Rabbae en de heer Dittrich hierop wezen. De keuze voor het gerechtshof van Leeuwarden is dus enkel en alleen gebaseerd op de wet-Mulder. Bovendien handhaafde de staatssecretaris van Justitie in het algemeen overleg van 2 september jl. zijn standpunt uit de brief van 26 augustus 1998, dat inhield dat aan de modernisering van de rechterlijke organisatie voorrang wordt gegeven. Ik deel deze opvatting uiteraard volledig.

De modernisering van de rechterlijke organisatie zal in de komende drie jaar erg veel tijd en energie vergen. In de contourennota is daarover uitvoerig geschreven. Ik hoop dat de heer Van Oven begrip heeft voor het oordeel van het kabinet dat alles op zijn tijd moet gebeuren: eerst de in gang gezette modernisering van de rechterlijke organisatie en pas na voltooiing daarvan – ik zie hier de datum 1 januari 2002 staan – komt er tijd beschikbaar om na te denken over de derde fase herziening rechterlijke organisatie. Op dit moment is de vraag naar cassatie in bestuursrechtelijke zaken niet aan de orde.

In het verlengde hiervan meen ik dat het ook niet opportuun is om een studie te laten verrichten naar een mogelijk verlofstelsel. Dat is een zeer principiële aangelegenheid, waarover zeer veel te zeggen zou zijn. Ik benader de zaak op dit moment liever praktisch; het voorliggende wetsvoorstel is namelijk ook een praktische oplossing voor problemen die in de praktijk zijn gerezen. Ik geef er de voorkeur aan om per onderwerp te bekijken welke praktische oplossing het meeste soelaas kan bieden. Dat neemt niet weg dat op een gegeven moment, als de praktijk wederom aangeeft dat de Hoge Raad met capaciteitsproblemen zit, zeker zal worden bekeken of er andere mogelijkheden zijn. Ik wijs erop dat er al veel over het verlofstelsel is geschreven. De heer Van Oven wil meer in de richting gaan van het Amerikaanse systeem, waar ook een vorm van verlofstelsel bestaat, maar daar zitten nogal wat haken en ogen aan, zoals hij zelf ook weet.

De heer Van Oven vroeg voorts of de minister van Justitie de bevoegdheid heeft om de procureur-generaal bij de Hoge Raad een aanwijzing te geven om cassatie in het belang der wet in te stellen. Het is bekend dat de minister van Justitie de leden van het OM, dus ook de procureurs-generaal van het college van procureurs-generaal, een aanwijzing kan geven, ook op grond van de nieuwe Wet reorganisatie openbaar ministerie. Maar het is de vraag of dit kan bij de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Dit is een zeer interessante discussie, zoals uit het betoog van de heer Van Oven al bleek, maar misschien is het antwoord toch niet zo moeilijk. De Afdeling bestuursrechtspraak – daar houd ik mij maar even aan vast – is duidelijk: de minister heeft die bevoegdheid niet. Daarmee zou ik kunnen volstaan, maar wij moeten meer in beschouwing nemen. Ten eerste staat er in de Grondwet dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad als enig lid van het OM voor het leven is benoemd. Ten tweede hebben verschillende procureurs-generaal, namelijk Berger en R Emmelink, betoogd dat de minister deze bevoegdheid niet heeft. Dat deden zij publiekelijk, in het juridisch studentenblad *Ars Aequi*. De voormalige procureur-generaal R Emmelink voegde hieraan toe: "Als de minister mij zo'n aanwijzing geeft en ik volg die niet op, dan bestaat er geen sanctie, want ik ben voor het leven benoemd." Duidelijke taal, zou ik zeggen. In zo'n geval hebben wij een soort constitutionele crisis, en daar zit eigenlijk niemand op te wachten. Ik ben dan ook voornemens om in de geest van de heer Van Oven contact op te nemen met de procureur-generaal en te bekijken of er mogelijkheden zijn op grond waarvan hij meer cassaties in het belang der wet zou kunnen instellen.

De heer Rabbae (GroenLinks): Dit is tegenstrijdig. De minister kiest enerzijds voor een zuivere lijn. Hij heeft die bevoegdheid niet. Anderzijds wil hij voor een grijs gebied kiezen. Ik denk hierbij aan zakenlunches tussen de minister van Financiën en de voorzitter van De Nederlandsche Bank. Wij zijn hier echter niet mee gebaat. De zaak moet goed worden geregeld, maar het is "ja" of "neen" en niet iets daartussen.

Minister Korthals: Dat weet ik niet. Het is constitutioneel zuiver als vastgesteld wordt dat de minister geen aanwijzingsbevoegdheid ten aanzien van de procureur-generaal bij de Hoge Raad heeft. Een andere mening hierover zal vooraf moeten worden gegaan door een principiële beschouwing. Wij kunnen vaststellen dat er te weinig gebruik gemaakt wordt van cassatie in het belang der wet. Wat is er tegen dat de minister daarover overleg pleegt met de procureur-generaal? Hij kan op het kleine aantal gevallen wijzen. Ik ben dan snel uitgesproken. Ik zal dit de Kamer mededelen en dan moet de Kamer maar met voorbeelden komen dat er wel sprake is van vele gevallen. Misschien zegt de procureur-generaal dat hij om verschillende opportuniteitsredenen indertijd hiertoe niet is overgegaan. Hij kan ook de Hoge Raad erop wijzen dat hij helemaal vol zit met strafzaken waarover hij zijn oordeel moest geven. De laatste mogelijkheid is – en dat staat hem vrij, maar ik meen dat dit zo in Nederland niet werkt – dat hij vraagt waar de minister zich mee bemoeit. Maar, nogmaals, zo zijn de omgangsvormen niet in Nederland en ik verwacht dit dan ook niet.

De heer Rabbae (GroenLinks): Dat is duidelijk, daar neem ik genoeg mee. Ik wil even terug naar de aanwijzingsbevoegdheid. Wij hebben het met elkaar geregeld dat de minister van Justitie aanwijzingsbevoegdheid heeft als het gaat om het vervolgen, maar niet als het gaat om het niet-vervolgen.

Minister Korthals: Voor alle duidelijkheid: ik meen dat u nu geen duidelijk onderscheid maakt tussen de procureur-generaal bij de Hoge Raad en de procureurs-generaal die lid zijn van het college van procureurs-generaal.

De heer Rabbae (GroenLinks): U hebt gelijk, maar ik ben bezig met de opbouw van mijn verhaal en u interrumpeert mij. Maar dat doen wij, dat is dus geen probleem.

De voorzitter: U draait nu wel de zaken om. U interrumpeert de minister en dat gebeurt niet met een verhaal, maar met een korte vraag. Ik wil graag dat u het daarbij houdt.

De heer Rabbae (GroenLinks): De

## Korthals

vraag luidt: acht u het mogelijk dat, hoewel dit veel meer tijd en discussie vergt, op een gegeven moment dezelfde constructie tussen de minister en de rest van het college van procureurs-generaal ook tussen de minister en de procureur-generaal bij de Hoge Raad getransponeerd kan worden? Het gaat hierbij met name om het vervolgen en niet om het niet-vervolgen. Op dat punt bestaat er volgens mij minder gevoeligheid dan daar waar de procureur-generaal de leden van het kabinet kan vervolgen.

Minister **Korthals**: Het gaat hier niet om vervolgen. Dat doet de procureur-generaal bij de Hoge Raad niet. Het gaat hier om het instellen van cassatie in het belang der wet. Is er een mogelijkheid dat ik die procureur-generaal ook een aanwijzing geef? Ik heb u verteld dat dit constitutioneel niet erg voor de hand ligt, omdat de procureur-generaal voor het leven benoemd is. Stel, dat de minister van Justitie een aanwijzing geeft en dat daaraan geen gevolg wordt gegeven, wat gebeurt er dan? Dan hebben wij een constitutioneel punt. Daarom geef ik er de voorkeur aan in overleg te treden met de procureur-generaal.

De heer **Dittrich** (D66): Stel, dat de procureur-generaal vanuit zijn eigen taakopvatting dat niet doet, terwijl de minister vindt dat bij sommige zaken wel die cassatie in het belang der wet moet worden ingesteld, dan is er een probleem. Gesprekken zullen dan niet helpen, want er is een principieel verschil van inzicht.

Minister **Korthals**: Dat heb ik ook, dacht ik, in uw richting toegezegd. Wanneer nu bij het gesprek met de procureur-generaal blijkt dat hier van een totaal andere visie sprake is, maar dat het niet gaat om praktische problemen en dergelijke, dan komen we in een andere situatie. Dan zullen we moeten kijken – dat kan ik nu niet direct zeggen – of een aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Justitie wel of niet gewenst is. Ik heb alleen gezegd, in dit stadium, dat er nogal wat bezwaren zitten aan die aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Justitie. Hoe je het dan oplost, weet ik nog niet, maar daar zouden we dan over kunnen praten.

Voorzitter! Zowel de heer Van Oven als de heer Dittrich heeft gevraagd naar het beleid van de

regering ten aanzien van de inzet van het instrument cassatie in het belang der wet. Welnu, ik denk dat ik daar voor een belangrijk deel al op ingegaan ben en dat ik daar niet verder op hoef door te gaan.

Voorzitter! Dan wat betreft de nevenzittingsplaatsen bij het gerechtshof te Leeuwarden, waarnaar de heer Dittrich vroeg. Ik ben dankbaar voor de opvatting dat het, gelet op de omvang van de zaken die bij het gerechtshof Leeuwarden komen, niet wenselijk is om het hof nevenzittingsplaatsen te laten hebben. Dat is dan ook niet mogelijk en dat houden we zo. Ik voel niet voor nevenzittingsplaatsen, om de doodeenvoudige reden dat dan het argument dat ik aanvankelijk heb aangegeven, de nabijheid van het Centraal justitieel incassobureau, niet meer opgaat. In beginsel streven we ernaar al die zaken bij het gerechtshof te Leeuwarden af te handelen.

Voorzitter! Dan vragen de heren Van Oven en Dittrich naar de FTE's bij de Hoge Raad. Ja, het is waar dat er straks, door het wetsvoorstel hoger beroep Mulderzaken en het andere wetsvoorstel, logisch gesproken ruimte moet komen bij de Hoge Raad. Die behoeft de Hoge Raad toch niet in te leveren, zo vroegen de heren Van Oven en Dittrich bezorgd. Nee, dat zijn wij niet van plan, want men zit er juist tegen de grenzen van de eigen mogelijkheden aan te werken, met een achterstand.

In dit verband vroeg de heer Rabbiae waar nu de grens ligt, want hij voelde ook wel de spanning met de eenheid van recht. Hier is, zo zei hij, in feite sprake van een capaciteitsprobleem. Nu, dat kan ik als minister van Justitie niet helemaal overzien. Dat hangt ook van de opvattingen van de president en van de Hoge Raad zelf af. Zelf hebben zij laatstelijk gevraagd om een kleine uitbreiding, juist met het oog daarop dat zij bang zijn dat die eenheid verloren zou gaan. Zij wilden dus niet verdergaan: zij hadden méér kunnen vragen, maar dat wilden zij niet. Ik denk derhalve dat die grens op het ogenblik vrijwel bereikt is.

Voorzitter! Dan kom ik bij het amendement van de heer Van Oven. Het door de heer Van Oven ingediende amendement, waarmee de heren Rabbiae en Dittrich het eens lijken te zijn, strekt ertoe dat het

gerechtshof een verzoek om een zitting altijd moet honoreren. Dat geeft mij echter bedenkingen. Laat ik mij nu eens voorstellen dat ik het met de indieners eens ben, namelijk dat een verzoek om een zitting in principe gehonoreerd moet worden. Ik vrees echter dat het amendement dan een averechts effect kan hebben. De gerechten gaan immers gebukt onder een grote werklast van zaken. Ik zie daarom niet goed in waarom het gerechtshof niet een verzoek zou mogen afwijzen, als voor de afdoening naar het oordeel van de betrokken rechter geen zitting is vereist. Dat zou voor het gerechtshof wat ruimte geven; het moet toch uit de lengte of de breedte komen. Bovendien hebben wij het hier over zeer eenvoudige zaken, namelijk de Mulderzaken, waarbij het om relatief kleine belangen gaat. Als voor de afdoening van de zaak een zitting echt niet nodig is, vind ik het verdedigbaar dat het hof de tijd die het kost om een zitting te beleggen, beter kan besteden aan de afdoening van andere zaken. Let wel, ik heb het dan alleen over zaken waarvoor een zitting niet is vereist. Ik denk bijvoorbeeld aan beroepen die kennelijk ongegrond zijn. Ik vind ook dat de afweging of een verzoek gehonoreerd moet worden in het volste vertrouwen aan het gerechtshof kan worden overgelaten.

Voorzitter! Hiermee heb ik in belangrijke mate de wijziging van de wet-Mulder besproken. Ik ga over tot de behandeling van het andere wetsvoorstel. De strafkamer van de Hoge Raad heeft het druk, zoals ook al bij de behandeling van het vorige wetsvoorstel is gebleken, en krijgt het steeds drukker. Wil men de toegang tot ons hoogste rechtscollege blijven waarborgen en wil men tevens de hoge kwaliteit handhaven die wij van het hoogste rechtscollege in strafzaken verwachten, dan moet berechting binnen redelijke termijn plaatsvinden. En dan moet er iets gebeuren. Met het oog hierop hebben wij dan ook beide wetsvoorstellen ingediend.

Voor de gewone strafzaken wordt voorgesteld dat in elke zaak door een advocaat een schriftuur moet worden ingediend. Thans kan de verdachte door het enkele aantekenen van het rechtsmiddel van cassatie bewerkstelligen dat de Hoge Raad zich over de zaak buigt. Dit komt heel veel voor. Dat betekent een enorme werklast voor de Hoge Raad. Door

## Korthals

het schriftuurvereiste wordt de verdachte gedwongen zijn bezwaren tegen de uitspraak te verwoorden. Het indienen van de schriftuur past bovendien goed bij de procedure die in hoofdzaak schriftelijk wordt gevoerd en waarbij geen feiten aan de orde kunnen komen. Gelet op de ingewikkeldheid van de juridische toetsing in cassatie is gekozen voor verplichte rechtsbijstand van een advocaat. Bovendien vergt het inschakelen van de advocaat van de verdachte het nodige initiatief. Hij zal een advocaat moeten zoeken en aan hem zijn zaak moeten voorleggen. Daarnaast wordt voor de gewone strafzaken voorgesteld om zaken waarin geen hogere geldboete is opgelegd dan f 100 uit te sluiten van het rechtsmiddel van cassatie in hoger beroep. Hierbij heeft een rol gespeeld dat de voor de rechtspraak beschikbare middelen niet onbeperkt zijn.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Voorzitter! Ik heb een vraag over de verplichtstelling van de procesvertegenwoordiging, de advocaat dus. Is de minister het met mij eens dat de mogelijkheid van cassatie ambtshalve op basis van de schriftuur van betrokkene juist een pre is, een positieve kwestie? Als het beroep in behandeling wordt genomen, kunnen desgewenst aanvullende vragen worden toegevoegd aan de vragen van betrokkene. Er is als het ware voorzien in een soort begeleiding van de schriftuur van betrokkene via juist de ambtshalve cassatie. In die zin heeft betrokkene eigenlijk geen advocaat nodig.

Minister **Korthals**: Het is mij niet helemaal duidelijk wat u bedoelt.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Ik ga ervan uit dat u een advocaat verplicht wilt stellen, zodat de Hoge Raad de zaak hapklaar op zijn bord krijgt. Dat begrijp ik. Er worden financiële belemmeringen et cetera opgelegd aan betrokkene. Als er sprake is van een cassatie ambtshalve waarbij via de Hoge Raad aanvullende vragen kunnen worden gesteld en beantwoord, bestaat er eigenlijk impliciet een begeleiding van de schriftuur van betrokkene. Het zou jammer zijn als betrokkene met extra kosten wordt geconfronteerd als met deze constructie zijn schriftuur toch wel aan bod komt.

Minister **Korthals**: Maar dan verliest u het doel van het wetsvoorstel uit het oog, namelijk om de werklast bij de Hoge Raad te beperken. Als een schriftuur door een verdachte zelf wordt ingediend, zal de Hoge Raad natuurlijk ambtshalve toetsen. Maar dat betekent een enorm werk en gepuzzel voor de Hoge Raad zelve. Vraag is of wij in zaken met zo'n betrekkelijk gering belang dat de Hoge Raad wel moeten aandoen. Men vat het hoog op en men heeft al geprocedeerd voor de feitelijke rechter, maar men vindt het niettemin toch nog nodig om cassatie in te stellen. Dat hoort dan ordelijk en behoorlijk te gebeuren door middel van een heldere schriftuur van een advocaat die weet welke rechtsvragen er in cassatie aan de orde kunnen komen.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Dat is duidelijk, maar ik heb op dit punt nog een vraag. Ik ga ervan uit dat de betrokkene hulp zoekt als hij zijn eigen schriftuur niet kan opstellen. Een kapitaalkrachtige burger zal naar een advocaat kunnen gaan, maar een ander zal misschien iemand anders zoeken om zijn schriftuur op te opstellen. Met andere woorden, heeft men hier niet te maken met de toegankelijkheid van de Hoge Raad voor de burger?

Minister **Korthals**: U komt iedere keer te spreken over de toegankelijkheid van de burger tot het recht. Ik meen dat de heer Dittrich al heel duidelijk heeft aangegeven dat door iedereen die een advocaat wil hebben, ook in civiele zaken, een afweging gemaakt moet worden. Bij die afweging speelt het inkomen een rol. Naarmate het inkomen lager is, is de eigen bijdrage voor rechtsbijstand beperkter. Dat geldt natuurlijk ook voor de rechtsgang bij de Hoge Raad. Wanneer je je tot een advocaat wendt om een schriftuur in te dienen, moet je daarvoor een toevoeging krijgen. Vervolgens is de hoogte van het inkomen bepalend voor de hoogte van de bijdrage voor de hulp van de advocaat. Ik vind het niet zo gek dat ons systeem een moment van afweging kent en dat de vraag geldt: wanneer gaan we naar de rechter? Ik vind dat iedereen die vraag moet stellen en dat we niet lukraak te werk mogen gaan. Nu gaat het om de feitelijke situatie dat mensen in twee instanties een zaak al aan de rechter hebben voorgelegd.

Ik zie daarom geen enkel bezwaar tegen het voorgestelde. Als je daarmee de druk op de leden van de Hoge Raad kunt verminderen, is dat een goede zaak. Ik kom overigens nog te spreken over het amendement van de heer Rabbae, maar eerst wil ik een gecombineerde reactie geven op de amendementen van de heren Rabbae en Weekers, de amendementen op de stukken nrs. 9 en 7.

De gedachten die ten grondslag liggen aan de amendementen van de heren Rabbae en Weekers vind ik sympathiek. Ook in bagatelzaken, waarbij het financieel belang gering is, moet de burger de mogelijkheid hebben om principiële rechtsvragen aan de Hoge Raad voor te leggen. De heer Weekers wil de f 500-grens laten vervallen en het voorstel van de heer Rabbae leidt, overigens met alle respect voor de heer Rabbae, tot ingewikkelde uitzonderingen op een uitzondering. Overigens wil ik geenszins het belang van bijvoorbeeld gemeentelijke verordeningen en hun gevolgen voor bijvoorbeeld de vrijheid van meningsuiting bagatelliseren.

Is de zorg van de heren Rabbae en Weekers, dat door de voorgestelde appèlgrenzen de rechtseenheid in gevaar komt, nu wel terecht? De praktijk valt mee. De appèlgrenzen zijn namelijk niet absoluut. Zo hebben wij bewust in gevallen van ontslag van rechtsvervolging of niet-ontvankelijkheid van het openbaar ministerie de mogelijkheid van hoger beroep en beroep in cassatie opengelaten. Dat soort uitspraken hebben immers vaak een principiële achtergrond. Ook wanneer de rechter een bijkomende straf – de heer Dittrich heeft daar nadrukkelijk op gewezen – heeft opgelegd, bijvoorbeeld de verbeurdverklaring van plakspullen – dat gebeurt vaak; om dit punt gaat de geachte afgevaardigde het vooral – blijft hoger beroep mogelijk. Mijn stelling is, dat de bedoelde principiële rechtsvragen vroeg of laat er altijd wel zullen doorglippen en de Hoge Raad zullen bereiken. Bovendien is de mogelijkheid van cassatie in het belang der wet altijd aanwezig. Maar – en ik denk aan de vraag van de heer Van Oven – dan moeten wij ervan verzekerd zijn dat daarvan gebruik wordt gemaakt. Daarom zal ik daarover overleg voeren met de PG.

## Korthals

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Voorzitter! Ik begrijp de redenering van de minister. Juist van een minister van Justitie verwacht ik evenwel dat hij continu werkt aan het verfijnen en versterken van ons rechts- en wetgevingssysteem. Ik verwacht van hem dat hij aandacht heeft voor de rechtseenheid en de toetsing door een hogere rechter van de regelingen op een lager niveau. Wij kunnen twisten over de hoogte van het aantal voorbeelden en ons afvragen of dat er 5 of 100 zijn. Toetsing van lagere wetgeving aan de Grondwet heeft echter in vele gevallen tot correctie van dit soort wetgeving geleid. In die zin hebben de burger en de samenleving hier baat bij. Het gaat om een klein aantal gevallen per jaar. Volgens de heer Leijten, gewezen advocaat-generaal bij de Hoge Raad, zijn het 5 tot 10 gevallen per jaar. Als de winst daarvan hoger is dan het kengetal 15, dan denk ik dat het een goede investering is voor de ontwikkeling van het recht.

Minister **Korthals**: Als je die mogelijkheid openstelt, dan pak je echter alle gevallen mee van mensen die veroordeeld zijn op basis van een gemeentelijke verordening of beschikking. De heer Van Oven heeft in dit verband al gevraagd wat daar nu allemaal onder valt. Men moet niet vergeten dat verordeningen die door de gemeenten worden vastgesteld, meestal goedkeuring behoeven van de regering. Bovendien kunnen zij getoetst worden door iedere rechter. Een lagere regeling behoort immers getoetst te worden aan een hogere regeling. Daarvoor is het op zichzelf niet nodig dat die zaken bij de Hoge Raad voorkomen. In die enkele gevallen die zo sprekend zijn – de heer Rabbae zegt zelf dat het er 5 tot 10 per jaar zullen zijn – kunnen wij volgens mij beter cassatie in het belang der wet instellen.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): U zegt dat elke rechter dit kan toetsen. Ik heb u zo-even echter horen pleiten voor bewaking van de rechtseenheid. Die rechtseenheid wordt volgens mij beter bewaakt in een constructie met één hoge rechter dan in een constructie met bijvoorbeeld 19 rechters.

Minister **Korthals**: Dat is op zichzelf waar, maar dan kom je, zoals

gezegd, op cassatie in het belang der wet.

Voorzitter! Tegen de heer Weekers zeg ik dat ik, overigens in het voetspoor van de commissie-Haak, niet alleen vanwege de werkbesparende effecten voor de Hoge Raad hecht aan de appèlgrenzen. Het voorgestelde stelsel is een evenwichtig stelsel waarbij aan verschillende categorieën zaken, al naar gelang hun zwaarte, de rechtsmiddelen hoger beroep en beroep in cassatie worden toebedeeld. Het is een getrappt stelsel geworden met in de allerlichtste zaken tot en met f 100 één feitelijke instantie, in een iets zwaardere categorie tot en met f 500 ook hoger beroep en in de rest van gevallen hoger beroep en beroep in cassatie. Het gaat om evenredigheid in ons stelsel van rechtsmiddelen. Door aan de appèlgrenzen te morrelen, komt die evenredigheid in gevaar. Mocht de Kamer toch hechten aan cassatie bij lagere regelgeving, dan geef ik de voorkeur aan het amendement-Rabbae boven dat van de heer Weekers. Ik blijf het echter onnodig en niet mooi vinden.

Tot slot kom ik op het amendement van de heer Rabbae op stuk nr. 10 inzake de afschaffing van de bijstand door een advocaat. De heer Rabbae stelt voor om de verplichte inschakeling van een advocaat uit het wetsvoorstel te schrappen. Het inschakelen van een advocaat in de cassatieprocedure levert een aantal voordelen op. Ik zet die even op een rijtje. De cassatieprocedure heeft ten opzichte van de procedures in feitelijke aanleg een specifiek juridisch karakter. De feiten kunnen niet meer aan de orde komen. De cassatiegronden zijn beperkt. Er kan immers alleen worden beoordeeld of de lagere rechter het recht heeft geschonden of essentiële vormen heeft verzuimd. Dit staat in artikel 99 van de Wet op de rechterlijke organisatie. Gelet op dit beperkte juridische toetsingskader, vereist het formuleren van cassatiemiddelen een specifieke kennis en vaardigheid die de verdachte niet zal bezitten. In het rapport van de commissie – ik verwijs hier heel nadrukkelijk naar – is aangetekend dat de ervaringen die de Hoge Raad heeft opgedaan met cassatieschrifturen die door de verdachte zelf zijn ingediend, alsmede met de verplichte motivering van de klachten in cassatie bij wet-Mulderzaken, uit een oogpunt

van kwaliteit van rechtsbedeling – het is voor de normale burger toch erg moeilijk om de cassatieprocedure te doorgronden – en werkbesparing niet tot optimisme leiden. En dan wordt het natuurlijk nog vriendelijk gezegd. De aangevoerde klachten zijn doorgaans van feitelijke aard waardoor de Hoge Raad ze niet kan beoordelen. Het systeem van de verplichte schriftuur bestaat overigens al tot volle tevredenheid in Antilliaanse en economische zaken.

Het inschakelen van de advocaat heeft ook voordelen. In de eerste plaats zal van de verdachte al enig initiatief moeten worden verlangd om de stap naar een advocaat te maken. De inschakeling van de advocaat kan leiden tot een zekere selectie in de zaken. De echt kansloze zaken, met puur feitelijke klachten bijvoorbeeld, kunnen worden uitgezeefd.

De heer **Van Oven** (PvdA): Ik kan de redenering van de minister heel goed volgen, ook wat de Antilliaanse zaken betreft. Toch zit er een gevaar in de redenering. Stel dat de advocaat die verplicht bijstand verleent, de cassatie ingesteld heeft, maar vervolgens geen schriftuur indient. Dan wordt de justitiabele daarvan toch het slachtoffer? Met name in de Antilliaanse praktijk komt dit wel voor. Heeft de minister daar een oplossing voor of beschouwt hij dat als een beroepsfout van de kant van de ingeschakelde advocaat?

Minister **Korthals**: Dat is op het ogenblik, ook in civiele zaken, een van de grote problemen. Ik vind dat een advocaat altijd dominus litis moet zijn. Als hij vindt dat een schriftuur niet moet worden ingediend, zal hij dat met redenen moeten omkleeden, zeker als de cliënt het wel wil. Hij heeft het recht om dat te weigeren. Is betrokkene het daar niet mee eens, dan kan deze zich wenden tot de deken van advocaten en bijvoorbeeld vragen om een andere advocaat. Het zou een kostbare en tijdrovende situatie worden wanneer je het systeem invoert waarbij de verdachte wenst dat er een schriftuur wordt ingediend, zonder dat de advocaat zelf daar zijn oordeel tegenover mag stellen. Ik denk dat de advocaat in dezen een eigen verantwoordelijkheid heeft.

De heer **Van Oven** (PvdA): Dat denk



## Korthals

ik ook. Ik denk echter dat een advocaat die accepteert in een cassatieprocedure op te treden, de verplichting heeft om een schriftuur in te dienen.

Minister **Korthals**: Ja, dat lijkt mij vanzelfsprekend. De cliënt komt bij hem en dan zal hij een advies geven. Op basis van dat advies zal hij zeggen: ik wil wel of niet voor u optreden. Als hij toezeft de cliënt te vertegenwoordigen, is hij uiteraard verplicht om ook een schriftuur in te dienen.

De heer **Van Oven** (PvdA): Dus zo is de kans dat de cliënt uiteindelijk van een koude kermis thuiskomt wel minimaal.

Minister **Korthals**: Ja, bijzonder minimaal. Het zou onaanvaardbaar zijn als advocaten weigeren omdat zij vinden dat het allemaal te veel tijd gaat kosten en te ingewikkeld is.

Voorzitter! Dan kom ik weer op het amendement van de heer Rabbae. Voor de Hoge Raad heeft de verplichte inschakeling van een advocaat tot gevolg dat de Hoge Raad zich kan concentreren op de vragen die een beoordeling in cassatie verdienen. Dit komt de doelmatigheid en de kwaliteit van de rechtsbedeling in cassatie ten goede. Voor de verdachte heeft het inschakelen van een advocaat tot voordeel dat hij verzekerd is van deskundige rechtsbijstand. De raadsman zal een deskundig advies kunnen geven over de vraag of cassatie zinvol is, gelet op de bezwaren van de verdachte tegen de uitspraak van de lagere rechter. Hij zal de juiste middelen kunnen verwoorden en indienen. Uiteraard moet wel verzekerd zijn dat ook minder draagkrachtige verdachten in cassatie over een advocaat kunnen beschikken. Daartoe zal het besluit rechtsbijstand en toevoegingscriteria ook worden gewijzigd. Ik kan mij dan ook niet vinden in het voorstel om de inbreng van de advocaat weer teniet te doen en ontraad dan ook aanvaarding van het amendement van de heer Rabbae.

De heer **Dittrich** (D66): Ik krijg graag van de minister een reactie op de vraag van de heer Weekers of hij nog met de Orde van advocaten gaat bespreken of een gespecialiseerde advocatuur in cassatiezaken opgezet

kan worden. Ik had mij daar voorzichtig tegen verklaard.

Minister **Korthals**: Ik ben niet een type dat zich wil bemoeien met de wijze waarop de advocatuur haar zaken wil inrichten. Met andere woorden: ik denk dat het in de praktijk niet zo moeilijk zal zijn als de heer Weekers doet vermoeden. Als een advocaat een strafzaak heeft en hij meent dat er reden is voor cassatie – hij heeft al twee keer een vonnis gekregen van een feitelijke rechter dat onredelijk is, dat slecht is voor zijn cliënt en bovendien enkele rechtsvragen openlaat – zal hij bijna altijd hulp vragen van een advocaat die deskundig is op het gebied van het instellen van cassatie. Die lijn zou ik willen bewandelen. Sommige advocaten willen dat allemaal zelf doen. Sommige kunnen het, maar ik meen dat dit niet verstandig is.

De heer **Weekers** (VVD): Hoe ziet de minister dit als alternatief in relatie tot mijn amendement? Hij zegt dat dit het complement is van het amendement: aan de ene kant stel je geen grens meer bij f 500, maar aan de andere kant maak je het wat moeilijker door ervoor te zorgen dat iemand zich in eerste instantie tot een verder gespecialiseerd advocaat moet wenden.

Minister **Korthals**: Het probleem is dat ik in feite al het aannemen van het amendement heb ontraden. Aan die andere vraag kom ik dus niet toe.

De vergadering wordt van 15.58 uur tot 16.05 uur geschorst.

□

De heer **Weekers** (VVD): Voorzitter! Ik wil de minister allereerst danken voor zijn uitvoerige beantwoording van de punten die wij naar voren hebben gebracht. Wij vinden het prima dat de minister contact zal opnemen met de procureur-generaal om te kijken of er meer cassatie in het belang der wet kan plaatsvinden. Maar het zou, wat ons betreft, ook nog wat sterker mogen. Als de cassatiemogelijkheid in lichtere gevallen wordt afgeschaft – waar wij het op zichzelf niet mee eens zijn – kan dat in elk geval wel een doekje voor het bloeden betekenen. Wij constateren dat cassatie in het belang der wet door de procureur-generaal op dit moment inderdaad

bijna niet voorkomt. Dat kan op dit moment ook geen alternatief zijn om de door ons geschetste knelpunten op te lossen. Wanneer daar meer werk van gemaakt zou kunnen worden, is dat mogelijk een alternatief, maar ik ben daar niet zeker van.

Voorzitter! Ik leg de link naar het amendement dat wij op tafel hebben gelegd. Ook de VVD-fractie ziet het probleem dat de Hoge Raad tegen de grenzen van zijn capaciteit oploopt en dat er achterstanden zijn. Wij vinden ook dat daar wat aan gedaan moet worden en wij beseffen dat de oplossing, met name bij het college dat moet zorgen voor de rechts-eenheid, op een gegeven moment niet meer kan liggen in het nog extra aantrekken van rechters. Wij vragen ons echter af of wij met wetsvoorstel 26027 niet wat ver doorschieten. Voor ons is althans nog niet duidelijk of wij zover moeten gaan. De minister heeft hedenmiddag immers aangegeven dat er straks toch een behoorlijk forse capaciteit vrijkomt, met name vanwege het feit dat de Mulderzaken niet meer bij de Hoge Raad terecht komen. Hij verwacht echter ook de nodige oplossingen van de verplichte schriftuur. Het is voor ons dan de vraag of je nog een stuk verder moet gaan. Wij staan dan voor het dilemma, zoals ik dat in eerste termijn heb geschetst.

De heer **Dittrich** (D66): Waar leiden deze ernstige bedenkingen tegen het wetsvoorstel toe? Als het amendement van de VVD wordt afgewezen, stemt de VVD-fractie dan tegen het wetsvoorstel?

De heer **Weekers** (VVD): Dat zou met het oog op mijn andere opmerkingen niet consequent zijn. Ik heb gezegd dat er wat moet gebeuren om de druk op de Hoge Raad te verminderen. Ik heb gezegd dat wij kunnen instemmen met een groot deel van het wetsvoorstel. Er zit alleen een klein principieel punt aan vast dat ons wat ver gaat, dat naar onze smaak niet nodig is en waarvoor naar de mening van de VVD alternatieve oplossingen denkbaar zouden zijn. Ik heb al een alternatieve oplossing aangegeven. Maar goed, ik heb begrepen dat de meerderheid van de Kamer niets ziet in de alternatieve oplossing die wij hebben aangedragen en dat de minister van Justitie daar evenmin van geporteerd is. De vraag is dus of



De heer Van Oven (PvdA)

ik moet blijven vasthouden aan dat alternatief. Ik denk het niet. Immers, zou je naar dat systeem toe willen, dan zal dat toch in de Kamer besproken moeten worden. Het heeft geen zin om iets te roepen wat hier te weinig draagvlak heeft.

Wij zitten hier dus mee. Vooral nog wil ik het amendement niet van tafel halen, want het is voor ons toch een principiële zaak. Wel willen wij een en ander nog eens goed overdenken. Daarbij speelt een rol dat de argumentatie van de minister niet geheel overtuigt. Hij zegt dat het voorgestelde stelsel evenwichtig en getrap is, maar dat het getrap is, heeft uitsluitend met een financieel punt te maken, namelijk de hoogte van de opgelegde boete. Verder zegt de minister – ook collega Dittrich zei dat – dat er bij een bijkomende straf, bijvoorbeeld verbeurdverklaring, toch cassatie bij de Hoge Raad mogelijk is. In veel gevallen is er echter geen sprake van een bijkomende straf. In het opticienarrest dat ik in eerste termijn noemde, was er geen bijkomende straf en ook in het andere arrest waar ik vanmorgen op duidde, zat er geen bijkomende straf bij. Die gevallen zouden dus nu uitgesloten worden van beroep in cassatie en wij zouden dat jammer vinden.

Mocht blijken dat de overige maatregelen, waar wij mee kunnen instemmen, op termijn onvoldoende

soelaas bieden, dan zou alsnog de in het wetsvoorstel neergelegde stap overwogen kunnen worden. Als echter die overige maatregelen al wel voldoende soelaas bieden, zou het jammer zijn als dit schepje er nog bovenop zou zijn gedaan.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Collega Weekers komt tot de conclusie dat hij waarschijnlijk niet over de hele linie gelijk krijgt, ook niet van de minister. Is hij dan bereid om op het onderdeel dat mijn amendement dekt, dus de wetgeving van lagere overheden (provincies, gemeenten en waterschappen), mijn amendement te steunen?

De heer **Weekers** (VVD): Ik wil mij daar nader op beraden. Als je niet de beste oplossing kunt bereiken die je zelf in gedachten hebt, zul je moeten zien of de second-bestoplossing mogelijk is. Wel merk ik op dat de heer Rabbae met zijn amendement op een onderdeel een stukje verdergaat dan het amendement van de VVD-fractie, namelijk bij de allersimpelste zaken die alleen maar aan het kantongerecht kunnen worden voorgelegd en waar dus niet eens hoger beroep kan plaatsvinden. Het gaat daarbij om de zaken tot f 100. Ik zie de heer Rabbae nu bedenkelijk kijken, in de trant van "kan daar dan niet iets principiëels spelen?", maar hier gaat het toch om

zaken van andere orde, zoals stroperij, die met name in de wetgeving zijn genoemd. Vooral nog blijf ik dus bij het amendement dat ik namens de fractie heb ingediend, maar ik zal mij er met mijn fractie nader over beraden.

**Voorzitter: Van Nieuwenhoven**

□

De heer **Van Oven** (PvdA): Voorzitter! In de eerste plaats hartelijk dank voor de beantwoording door de minister.

Wat het zevende protocol betreft heb ik begrip voor het standpunt van de minister. Ik raad hem toch aan om daar niet te lang mee te wachten. Je kunt de uitvoering van de contourennota beschouwen als iets van vele jaren, maar je kunt ook zeggen dat er op een bepaald moment een punt is bereikt waarop wij toch veilig tot behandeling van de goedkeuringswet zouden kunnen overgaan.

Ten aanzien van het verlofstelsel herhaalt de minister, in lijn met eerdere uitspraken van de staatssecretaris, dat men nog niet aan de derde fase wil beginnen en voorrang wordt gegeven aan uitvoering van de contourennota. Mijn fractie betreurt het dat daarmee kennelijk ook het denken over de derde fase stilstaat. Het is nu echter niet het moment om daarop terug te komen. De contourennota biedt daar wellicht een goede aanleiding voor. Voor het moment neem ik er genoegen mee dat met die derde fase ook het verlofstelsel niet direct aan de orde is.

Ook al is dit een praktisch wetsvoorstel, ik blijf het bezwaarlijk vinden dat wij niet eens wat fundamenteeler over de positie en de mogelijkheden van de Hoge Raad kunnen nadenken en dat wij de verschillende rechtssystemen niet eens vergelijken. Als ik het goed heb, zijn Nederland en Italië de enige landen waar men een ongebreidelde toegang heeft tot cassatie in strafzaken. Dat zou betekenen dat in allerlei andere EU-lidstaten belemmeringen bestaan. Het zou interessant zijn om eens op een rijtje te zetten wat in die landen de verschillende toegangsfilters tot het hoogste rechtscollege zijn en of daar wenselijkheden voor de toekomst uit zijn te distilleren. Ik wil de minister die gedachte eens meegeven.

Mijn volgende opmerking betreft de Mulderzaken. De minister heeft

## Van Oven

mijn amendement ontraden. Dit amendement gaat over de kwestie wie het laatste woord heeft bij de vraag of men aanwezig mag zijn bij de zitting van het gerechtshof in Leeuwarden. Eerlijk gezegd, vind ik de opstelling van de minister hier wat minimalistisch. De Hoge Raad behandelt nu zo'n 1100 Mulderzaken per jaar. Als ik het goed zie, wordt 70% daarvan überhaupt aan hoger beroep onttrokken door de f 150-grens. Er blijven dan nog zo'n 400 zaken over. In een groot aantal van die zaken zal de justitiabele van een dergelijke zaak niet persoonlijk aanwezig willen zijn en zich door een advocaat laten vertegenwoordigen. Het gaat natuurlijk om de kleine groep die dat wel wil. Ik vind dat wij consequent moeten zijn en dat wij ons bij de Hoge Raad moeten beperken tot de rechtstoetsing. Dat is bijna wetenschap. Je hebt daarbij een schriftuur nodig en je bent verplicht je te laten bijstaan door een advocaat. Ik schaar mij wat dit betreft achter het wetsvoorstel; ik ben dus tegen het amendement van GroenLinks op dat punt. De andere kant is dat men de normale consequenties moet durven trekken: als de feitelijke behandeling wordt uitgebreid en aangekleed, zoals in de Mulderzaken, moet iemand die dat per se wil, aanwezig kunnen zijn. Mocht dit uitgesloten blijven, dan is dat een unicum bij de behandeling van strafzaken en, wat mijn fractie, betreft geen gewenst unicum. De Partij van de Arbeid zal het amendement dus handhaven.

Wat het tweede wetsvoorstel (26027), de bagatelzaken, betreft heb ik mij al uitgelaten over het amendement van collega Weekers, dat ik overigens wel sympathiek vind. Lastiger vind ik het amendement van de heer Rabbae over de lagere voorschriften. De minister is daar niet vóór en zegt dat men al snel met dat soort zaken bij de Hoge Raad komt, bijvoorbeeld als er beslag mogelijk is. Dat vind ik eerlijk gezegd niet zo'n principieel argument. Of verslag mogelijk is, is vaak een kwestie van toeval. Het zou er bijvoorbeeld toe kunnen leiden dat iemand die wild plakt en de uitspraak in zijn zaak door de Hoge Raad wil laten beoordelen, in ieder geval zijn plakemertje mee moet nemen. Dat lijkt mij een wat oneigenlijke weg. Anderzijds ben ik wel bang dat als die uitzondering ook zou worden gemaakt voor de lagere voorschriften

van de gewone wetgever, dus de ministeriële besluiten en algemene maatregelen van bestuur, het veld van uitzonderingen wel erg groot zou worden. Ik geef collega Rabbae in overweging de uitzondering op zich te beperken tot de lagere regelgeving.

Over zijn amendement inzake de afschaffing van verplichte rechtsbijstand heb ik mij ook al uitgelaten. Daar is mijn fractie niet voor.

Met betrekking tot het instituut cassatie in het belang der wet heeft de minister interessante opmerkingen gemaakt over de verhouding tussen hemzelf en de procureur-generaal van de Hoge Raad. Ik wijs erop dat lang niet iedereen zijn standpunt deelt, dat het onmogelijk is om de PG op dit gebied aanwijzingen te geven. Ik ben het eens met zijn opmerking: wij zitten niet op een constitutionele crisis te wachten; als ik die aanwijzing geef en hij volgt haar niet op, kan ik hem toch niet ontslaan. Dat komt overigens wel meer voor. De Hoge Raad als zittend college zou kunnen weigeren een advies uit te brengen en dat college kan dan niet ontslagen worden. Maar in het goede verkeer worden dat soort verzoeken meestal wel gehonoreerd. Alleen spelen bij cassatie in het belang der wet – ik heb in mijn eerste termijn daarop al gewezen – nog twee andere dingen een rol: ten eerste het gebrek aan verantwoording door de procureur-generaal van de Hoge Raad en ten tweede het vrijwel ontbreken van de toepassing van artikel 83 van het eerste reglement, wat inhoudt dat leden van het openbaar ministerie die op huns inziens onjuiste uitspraken stuiten, dit maandelijks moeten melden aan de PG van de Hoge Raad. Ik verneem hierop graag de reactie van de minister. Hieromtrent wil ik wel vast mede namens de collegae Dittrich, Rabbae en Weekers de Kamer de volgende motie voorleggen.

---

### Motie

---

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende, dat systematische rapportage over de beslissing van de procureur-generaal bij de Hoge Raad om al of niet een vordering te doen tot het instellen van cassatie in het

belang der wet ontbreekt, zodat geen inzicht bestaat in het gevoerde beleid terzake;

overwegende, dat het aantal daadwerkelijk ingediende vorderingen de afgelopen jaren beperkt is gebleven;

overwegende, dat kennelijk nauwelijks gevolg wordt gegeven aan het voorschrift voor leden van het openbaar ministerie om maandelijks rechterlijke uitspraken die in verband met hun bedenkelijkheid ter kennis behoren te komen van de procureur-generaal bij de Hoge Raad naar hem op te zenden;

verzoekt de regering:

1. te bevorderen dat er door de procureur-generaal bij de Hoge Raad jaarlijks een verslag wordt opgesteld met betrekking tot de gevoerde praktijk inzake het instituut cassatie in het belang der wet;
2. te bevorderen dat het desbetreffende meldingsvoorschrift voor leden van het openbaar ministerie daadwerkelijk wordt nageleefd en daarvan verslag aan de Tweede Kamer wordt gedaan,

en gaat over tot de orde van de dag.

De **voorzitter**: Deze motie is voorgesteld door de leden Van Oven, Dittrich, Rabbae en Weekers. Naar mij blijkt, wordt zij voldoende ondersteund.

Zij krijgt nr. 12 (25927, 26027).

De heer **Van Oven** (PvdA): Voorzitter! Ten slotte wijs ik er nog op dat waar staat "bevorderen" dit letterlijk bedoeld is en dat niet wordt geprejudiceerd op de constitutionele verhouding tussen de minister en de procureur-generaal, omdat het gebruik van die terminologie in beide interpretaties mogelijk is.

□

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Voorzitter! Ik dank de minister voor zijn beantwoording. Ik vond zijn optreden verfrissend en ook vlot. Dat spreekt mij aan.

Over de inhoud merk ik het volgende op. Ik heb reeds gezegd dat wij de Mulderkwestie, zoals ik die maar even noem, volledig onderschrijven.

Ten aanzien van de bagatelzaak wijs ik op de mogelijkheid om

## Rabbae

cassatie open te houden voor zaken betreffende de regelgeving van de lagere overheden. Naar aanleiding van de interventie van collega Van Oven van de PvdA zal ik mijn amendement beperken tot met name de regelgeving van provincies, gemeenten en waterschappen, zodat het kader duidelijk en beperkt is. Het belang voor de rechtsontwikkeling is denk ik al voldoende aangegeven. Ik meen dan ook dat het niet nodig is daarop terug te komen.

Ik kom tot een principieel punt. Is het juist dat de wetgever betuttelend optreedt in de richting van de burger door het inschakelen van een advocaat verplicht te stellen, zeker als het gaat om de toegang tot de cassatierechter en wij weten dat veel is uitgezuiverd aan "oneigenlijke" zaken? Er blijven een beperkt aantal gevallen over. Het kabinet zegt: je moet je eigen schriftuur hebben. Dat onderschrijf ik. Het kabinet zegt ook: je moet een advocaat inschakelen. Ik ben benieuwd naar de reactie van de minister, waarbij ik speciaal denk aan de mening van de Europese rechter op dit punt. Ik meen dat er een arrest is waarbij dit punt fundamenteel aan de orde is geweest. Is het principieel juist dat de wetgever de burger verplicht tot het inschakelen van een advocaat?

De heer **Dittrich** (D66): Doet de heer Rabbae nu niet net alsof er iets heel nieuws, iets heel zwaars in het wetsvoorstel wordt geïntroduceerd, terwijl wij al meer dan een eeuw een verplichte procureurstelling hebben? Daar dwingt de wetgever de burger ook om naar een advocaat te gaan die procureur is, om een bepaalde zaak bij de rechtbank aanhangig te maken.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Ik heb die debatten niet meegemaakt. Ik weet wel dat het eigenlijk ook geldt bij economische delicten en Antilliaanse zaken. Wij toetsen nu elkaars standpunten in dit debat. Omdat de toegang tot de cassatierechter aanzienlijk beperkt wordt, vraag ik mij af of die extra verplichting nog meegenomen moet worden. Ik weet eigenlijk niet of dat nog helemaal conform de geest van de openstelling voor rechtsbescherming van de burger bij de rechter is.

Mijn laatste punt is de cassatie in het belang der wet. Ik begrijp de redenering van de procureurs-generaal die door de minister ten

tonele zijn gebracht. Ook zijn redenering begrijp ik. De minister heeft geen aanwijzingsbevoegdheid jegens de procureur-generaal bij de Hoge Raad, die eigenlijk degene is die leden van het kabinet kan vervolgen. Ik heb tot nu toe niet begrepen hoe het komt dat de minister van justitie in Israël of in Amerika wel kan beslissen tot vervolging van de minister-president respectievelijk de president. Is dat een compleet andere figuur, een eigenlijk verkeerde constructie?

**Minister Korthals:** Het gaat hier niet om vervolging!

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Dat realiseer ik mij volledig. Ik stel alleen een vraag, omdat wij hier een soort Chinese muur tussen de minister van Justitie en de procureur-generaal opbouwen. In andere landen kan het kennelijk wel. Is het, niet in het kader van de discussie van vanmiddag, maar in de toekomst, mogelijk dat er op een gegeven moment een studie komt of een aanwijzing aan de procureur-generaal komt voor cassatie in het belang der wet? Gaat het om het belang van de wet, dan zijn er geen personen die er direct belang bij hebben. Het gaat om de rechtsontwikkeling en de ontwikkeling van de wetgeving. De beïnvloeding van de procureur-generaal als het gaat om leden van de regering et cetera, raakt deze kwestie eigenlijk helemaal niet. De minister zegt dat hij wel een aanwijzing kan geven, maar dat hij is uitgepraat als de procureur-generaal die niet wil uitvoeren. Wij zijn toch wetgever om wetten te veranderen als dat nodig en wijs mocht blijken?

□

De heer **Dittrich** (D66): Mevrouw de voorzitter! Allereerst dank aan de minister voor zijn antwoorden. Ik moet zeggen dat ik aanvankelijk gemeld had dat ik in tweede termijn niet meer het woord zou voeren en ik had ook nooit gedacht dat in het kader van de behandeling van de wet-Mulder toch nog de Chinese muur ter sprake zou komen en de vervolging van president Clinton door de minister van justitie. Ik vond het mooi dat de wet-Mulder blijkbaar zulke raakvlakken met de internationale politiek heeft.

Nog twee opmerkingen naar aanleiding van het antwoord van de

minister. Hij ontraadt de Kamer aanvaarding van het amendement van mijn collega Van Oven op stuk nr. 10. Ik moet zeggen dat ik de argumentatie van de minister daarvoor niet echt overtuigend vond. Ik denk dat er van het gerechtshof in Leeuwarden gevraagd mag worden dat als een burger te kennen geeft zijn zaak mondeling te willen toelichten, men hem dat toestaat. Het standpunt van de minister op dit punt zal dus niet op steun van mijn fractie kunnen rekenen, denk ik.

Tot slot de motie die ik heb medeondertekend. Ik vond de relatie tussen de minister van Justitie en de procureur-generaal eigenlijk een van de belangrijkste onderwerpen in dit debat. De heer Van Oven heeft dit punt goed uitgediept. Ik ben ook zeer benieuwd naar het resultaat van het onderzoek, de gesprekken en het overleg, op basis van de motie van de heer Van Oven, en ik denk dat het instituut van de procureur-generaal bij de Hoge Raad op zichzelf meer aandacht van de Kamer verdient.

□

**Minister Korthals:** Voorzitter! De heer Weekers hield nog een klemmend pleidooi voor zijn amendement. Hij merkte en passant op dat de kans dat het wordt aangenomen, niet bijzonder groot is. Ik wil herhalen dat het principiële in deze zaak mij wel aanspreekt, maar dat er wel degelijk argumenten zijn om te zeggen dat het zo'n vaart niet zal lopen: ten eerste er zijn altijd wel bijkomende straffen en ten tweede is cassatie niet mogelijk wanneer het OM niet ontvankelijk is in zijn vervolging en ook niet wanneer ontslag van rechtsvervolging volgt. Verder heb ik gezegd dat ik zal proberen om te stimuleren dat, indien dat mogelijk is, de cassatie in het belang der wet wordt uitgebreid. Met andere woorden: ik geloof dat ik wel degelijk argumenten heb gegeven die hout snijden.

De heer Van Oven heeft nogmaals gewezen op het zevende protocol bij het EVRM. Ik ben het met hem eens. Ik ga proberen om het zo snel mogelijk te ratificeren, maar toch niet te vroeg. Ik ga dus eerst door met de reorganisatie van de rechterlijke macht, om dan direct het zevende protocol voor mijn rekening te nemen.

Dan gaat hij door over het verlostelsel. Hij zou over de positie

## Korthals

van de Hoge Raad graag eens een fundamentele discussie willen voeren. Een dergelijke discussie heeft eigenlijk alleen zin wanneer de positie van de Hoge Raad echt in discussie is. Tot dusver heb ik dat gevoel nog niet, ware het niet dat wij altijd met capaciteitsproblemen te maken hebben. Dit wetsvoorstel probeert dit probleem voor een belangrijk deel op te lossen. Met andere woorden: die principiële discussie heeft naar mijn gevoel op dit moment niet zo'n haast. Dat neemt niet weg dat ik het nuttig vind om in te gaan op de suggestie van de heer Van Oven om eens na te gaan hoe de verschillende toegangsfilters zijn bij de supreme courts in andere landen.

Verder pleitte de heer Van Oven met kracht voor zijn amendement. Ik wil hem erop wijzen dat de mogelijkheid om af te zien van een zitting bekend is in het bestuursrecht. Zo kent artikel 7:17 van de AWB in twee gevallen een uitzondering op de hoorplicht: kennelijke niet-ontvankelijkheid en kennelijke ongegrondheid. Maar ook als het gerechtshof een zaak als kennelijk gegrond beoordeelt, kan het inwilligen van het verzoek om een zitting overbodig zijn. Het is te begrijpen dat de betrokken verkeers-overtreder in zo'n geval graag naar een zitting wil. Dat is naar mijn stellige overtuiging geen efficiënte gang van zaken. In zo'n geval krijgt de betrokkene ook zonder een zitting altijd zijn recht.

De heer **Van Oven** (PvdA): Is de minister het met mij eens dat het karakter van de wet-Mulderzaken op zijn minst een mengvorm is van bestuursrecht en strafrecht en dat het zelfs door de justitiabele veelal als een strafrechtelijke procedure zal worden ervaren? In die zin zal het in de belevingswereld van de justitiabele als een uitzondering worden beschouwd als hij hier niet zijn recht krijgt.

Minister **Korthals**: Op het ogenblik zijn wij duidelijk bezig zaken bestuursrechtelijk af te doen. Wij gaan de kant op van het strafrecht richting bestuursrecht. Zo zullen wij ook in het kader van de Algemene wet bestuursrecht binnenkort komen met een nieuw stelsel voor het opleggen van bestuurlijke boetes, om de doodeenvoudige reden dat

niet alles meer door het strafrecht te behappen is.

De heer **Van Oven** (PvdA): Het was toch niet voor niets dat de wet-Mulderzaken tot dusver door de strafkamer van de Hoge Raad worden behandeld? Het is toch ook niet voor niets dat het nu wordt opgedragen aan een hof dat geen aparte bestuursrechtelijke voorziening kent, dus ook aan de strafkamer van het hof in Leeuwarden?

Minister **Korthals**: Er zijn natuurlijk raakvlakken. Verder ga ik niet over de interne organisatie bij de Hoge Raad. Ook heb ik u de argumenten gegeven waarom het naar het hof van Leeuwarden gaat. Overigens ben ik minder tegen het amendement dan iedereen hier doet geloven. Ik weet niet meer of ik het woord "ontraden" heb gebruikt, maar als dit zo is, zal ik me nog genuanceerder uitlaten.

Het gerechtshof Leeuwarden heb ik om raad en advies gevraagd over de mogelijkheid om een zitting niet te handhaven. Het hof acht handhaving belangrijk om de redenen die ik al eerder heb genoemd. Ik denk dat de huidige tekst de voorkeur verdient boven het amendement van de heer Van Oven. Dit is toch heel mild! Ik zeg er wel bij dat wij deze zaak aan de prudentie van het gerechtshof zelf moeten overlaten. Ik heb daar in ieder geval vertrouwen in. Voor de rest laat ik het over aan de Kamer.

Dan kom ik bij de motie van de heer Van Oven met betrekking tot cassatie in het belang der wet. Hij geeft overwegingen waar ik het op zichzelf mee eens ben. Ik geef er de voorkeur aan, gehoord de discussie in de Kamer en wetend dat de procureur-generaal in de Hoge Raad daarnaar luistert, om op die basis dat gesprek te voeren, maar dit is enigszins achterhaald door de motie van de heer Van Oven. Ontraden zal ik de motie zeker niet. In wezen is zij een ondersteuning van mijn beleid, die ik liever zonder deze motie had gekregen.

De heer **Van Oven** (PvdA): Wil de minister ingaan op het tweede onderdeel van het verzoek waar het de verhouding met het OM regardeert die in ieder geval wel onder zijn hiërarchische bevoegdheid valt?

Minister **Korthals**: Ik ben voorne-

mens dat te doen. Tegen dat onderdeel heb ik helemaal geen bezwaar.

Ik ben de heer Dittrich erkentelijk voor zijn steun aan de beide wetsvoorstellen. Ik heb het gewijzigde amendement van de heer Rabbae gekregen en ik ben hierop al ingegaan. Mijn bezwaren zijn verminderd en ik heb al gezegd dat ik, als de Kamer al deze richting uit wil, een voorkeur heb voor het amendement van de heer Rabbae boven dat van de heer Weekers.

De heer Rabbae vroeg of het principieel juist is een advocaat verplicht te stellen. Er bestaat geen absoluut recht om persoonlijk de verdediging te voeren in het Nederlandse stelsel. Het EVRM laat toe dat de wetgever rechtsbijstand verplicht stelt als de aard van de procedure dat vereist. Dit geldt bijvoorbeeld voor cassatieprocedures die bijzonder technisch en ingewikkeld van aard zijn. Bovendien is inschakeling van een advocaat ook in het voordeel van de verdachte, juist in een cassatieprocedure. Dit als antwoord op de vraag of het kan.

Tot slot de vraag van de heer Rabbae betreffende cassatie in het belang der wet. Nu, ik dacht dat ik er zojuist, in antwoord op de motie van de heer Van Oven, al over gesproken heb. Ik weet het niet zeker, maar ik denk dat het feit dat het minder gebeurde, te maken heeft gehad met de geweldige overbelasting bij zowel het openbaar ministerie als de rechterlijke macht. Ik denk dat de wetsvoorstellen die wij hier vandaag bespreken, ertoe bijdragen dat er meer ruimte is voor de procureur-generaal om meer aandacht daaraan te besteden, maar ook voor het openbaar ministerie om meer tot maandelijkse rapportages over te gaan dan tot dusver kennelijk is gedaan; als het niet gedaan is, want dat weet ik niet eens zeker.

Ik ben overigens, voorzitter, het laatste halfjaar zeer onder de indruk gekomen van de enorm omvangrijke taken die het openbaar ministerie heeft. Iedere keer is alles wat niet helemaal uitgezocht is, op het bord van het openbaar ministerie gelegd. Die taken zijn echt heel erg groot.

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik stel voor, op een nader te bepalen tijdstip te stemmen.

## Korthals

Daartoe wordt besloten.

Sluiting 16.40 uur



### Lijst van ingekomen stukken, met de door de voorzitter terzake gedane voorstellen:

1. de volgende brieven:

twee, van de minister van Justitie, te weten:

een, over de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en de actuele benutting van de penitentiaire inrichtingscapaciteit (24587, nr. 36);  
een, ten geleide van nader bericht over twee amendementen inzake het wetsvoorstel opheffing algemeen bordeelverbod (25437, nr. 17);

een, van de staatssecretaris van Justitie, over de hongerstaking in de St. Agneskerk te Den Haag (25453, nr. 12);

twee, van de minister van Financiën, te weten:

een, ten geleide van de ontwerp-agenda van de Ecofin-Raad van 8 februari 1999 (21501-07, nr. 241);  
een, ten geleide van een reactie aangaande het jaarverslag over het begrotingsjaar 1997 van de Europese Rekenkamer van de daarin opgenomen betrouwbaarheidsverklaring 1997 (24202, nr. 8);

een, van de staatssecretaris van Financiën, over de heffing en de invordering van rijksbelastingen in euro's (26147, nr. 9);

een, van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, over de ontwikkelingen van de wachtgeldten in de sector onderwijs (25644, nr. 13);

een, van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, over studiekostenvergoeding en leerlingenvervoer in het kader van mavo-vbo-vso (24578, nr. 14);

een, van de ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken en van de staatssecretaris van Defensie, ten geleide van de Hoofdlijnennotitie die de uitgangspunten en richtlijnen beschrijft voor de in het regeerakkoord aangekondigde Defensienota 2000 (26382);

een, van de minister van Economische Zaken, over de verkoop van de autodivisie door Volvo (26200-XIII, nr. 35).

Deze brieven zijn al gedrukt en rondgedeeld;

2. de volgende brieven:

een, van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, inzake de kwaliteitskaarten voor scholen voor voortgezet onderwijs;

een, van de minister van Verkeer en Waterstaat, inzake Tijdelijke voorziening ter uitvoering van richtlijn nr. 96/98/EG van de Raad van de Europese Unie van 20 december 1996 inzake uitrusting van zeeschepen;

twee, van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, te weten:

een, ten geleide van het rapport "Jongeren op afstand";

een, ten geleide van een rapport aangaande de kwaliteitszorg bij publieke diensten op SZW-terrein.

De voorzitter stelt voor, deze brieven door te zenden aan de betrokken commissies en niet te drukken;

3. een brief van Nabard Culturele Associatie Nederland, inzake de mensenrechtensituatie in Iran en het asielbeleid inzake Iraanse asielzoekers.

Deze brief ligt op de griffie ter inzage.



### Presidiumbesluit

Het Presidium heeft met eenparigheid van stemmen besloten, te stellen in handen van:

a. de vaste commissie voor

Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen:

- het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op de studiefinanciering in verband met het onder de prestatiebeurs brengen van de reisvoorziening (26376);

- het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek onder meer in verband met de verlenging van de periode van afwijkende bekostiging van de opleidingen op het gebied van de kunst, bepaalde lerarenopleidingen op het gebied van de kunst, de voortgezette kunstopleidingen en de voortgezette opleidingen bouwkunst (26377);

b. de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat:

- het wetsvoorstel Wijziging van de Wet havenstaatcontrole in verband met de totstandkoming van richtlijn

nr. 98/25/EG van de Raad van de Europese Unie van 27 april 1998 (PbEG L 133) houdende wijziging van richtlijn nr. 95/21/EG betreffende de naleving, met betrekking tot schepen die gebruik maken van havens in de Gemeenschap en varen in de onder de jurisdictie van de lid-staten vallende wateren, van internationale normen op het gebied van de veiligheid van schepen, voorkoming van verontreiniging en leef- en werkomstandigheden aan boord (havenstaatcontrole) (26383).