

Vergaderjaar 1998–1999

25 927

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)

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 21 oktober 1998

I.1 Algemeen

Wij zijn verheugd te kunnen constateren dat het wetsvoorstel op hoofdlijnen welwillend is ontvangen door de in het verslag aan het woord zijnde fracties en wij hopen dan ook dat het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk in werking zal kunnen treden. Gezien het feit dat er in de eerste helft van 1998 al 686 zaken bij de Hoge Raad zijn aangebracht en de verwachting bestaat dat dat aantal aan het einde van 1998 zal zijn opgelopen tot 1200 zaken, zal het belang bij een spoedige inwerking-treding evident zijn.

De leden van de VVD-fractie hebben terecht vooraf een kanttekening gemaakt. In het algemeen is het antwoord op een te grote werklust de inzet van meer mensen en middelen. Er zijn natuurlijk grenzen aan de mogelijkheden hiertoe. Zoals deze leden opmerken dient de rechtsgang ook doeltreffend en doelmatig te zijn. Nu blijkt dat in cassatie veelal klachten van feitelijk aard aan de orde worden gesteld is de huidige cassatieprocedure niet altijd doeltreffend. Het voorgestelde hoger beroep voorziet in een behoefte aan rechtsbescherming. Aldus beschouwd wordt ingevolge dit wetsvoorstel rechtsbescherming toegevoegd. Bovendien zal na het wegvallen van de Mulderzaken de Hoge Raad feitelijk meer armslag hebben bij de behandeling van strafzaken. Naar verhouding zullen meer mensen met meer middelen aan de behandeling van de strafzaken kunnen werken. De rechtsgang bij de strafkamer van de Hoge Raad wordt daarmee doelmatiger en doeltreffender.

I.2 De voorstellen

De verschillende vragen van de fracties van de PvdA, VVD en D66 ten aanzien van de concentratie van het hoger beroep bij het gerechtshof te Leeuwarden, het verband met de derde fase van de herziening van de

rechterlijke organisatie en de mogelijkheid van een op de Wet Mulder toegespitste rechtenvoorziening beantwoorden wij hieronder gezamenlijk.

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd naar het verband tussen de concentratie van het hoger beroep en de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie. Een verband tussen beide zaken is uitdrukkelijk niet beoogd, zo beantwoorden wij de vraag van deze leden. Een verband kan ook niet zijn beoogd, aangezien de ambtsvoorganger van de eerste ondergetekende in de brief van 25 juni 1997 (kamerstukken II 1996/97, 25 245, nr. 1) heeft aangegeven dat het toenmalige kabinet geen besluitvorming omtrent de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie entameert. In het Algemeen Overleg met Uw Kamer van 11 september 1997 is dit standpunt door een meerderheid onderschreven (kamerstukken II, 1996/97, 25 240, nr. 2). In antwoord op de aanvaarding van de motie-Kalsbeek (kamerstukken II 1997/98, 25 600 VI, nr. 27), die de besluitvorming rondom de derde fase in de tijd naar voren beoogt te halen, is door de Staatssecretaris van Justitie aangegeven dat het de voorkeur verdient om voorrang te geven aan de in het regeerakkoord opgenomen moderniseringsoperatie van de rechtspraak (brief van 26 augustus 1998, kamerstukken II 1997/98, 25 600 VI, nr. 72). In het Algemeen Overleg met Uw kamer van 2 september jongstleden, heeft de Staatssecretaris van Justitie dit standpunt gehandhaafd.

De gemaakte keuze voor het gerechtshof te Leeuwarden heeft tot gevolg dat er aan een nadere rechtseenheidsvoorziening in de praktijk geen behoefte zal bestaan. De rechtseenheid in de uitleg van begrippen uit het wegenverkeersrecht door het gerechtshof als bestuursrechter in het kader van de Wet Mulder en als strafrechter in het kader van de strafrechtelijke afdoening van verkeersovertreden zal in de praktijk voldoende gewaarborgd zijn. Tegen de arresten van het gerechtshof als strafrechter staat beroep in cassatie op de Hoge Raad open. Er is geen aanleiding om te veronderstellen dat het gerechtshof als bestuursrechter een andere uitleg aan de begrippen uit het wegenverkeersrecht zal geven dan het gerechtshof als strafrechter en de Hoge Raad zouden doen. Aan een afzonderlijke rechtseenheidsvoorziening, waarmee naar onze mening op welke besluitvorming over de derde fase dan ook vooruit zou worden gelopen, bestaat geen behoefte.

Deze behoefte zou wel bestaan, indien het hoger beroep aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zou worden opgedragen. Het ontbreken van waarborgen voor de afstemming tussen de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak, die immers in het kader van het overige wegenverkeersrecht geen taak heeft, en de jurisprudentie van de Hoge Raad terzake, zou enigerlei vorm van rechtenvoorziening gewenst maken.

Overigens heeft hierbij ook een rol gespeeld dat de Afdeling bestuursrechtspraak thans enkel belast is met de behandeling van bestuursrechtelijke geschillen. Het hoger beroep in verzetzaken heeft een civielrechtelijk karakter; de rechter treedt daarbij ook niet op als bestuursrechter (wij wijzen op artikel 1:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht). Het opdragen van deze civielrechtelijke rechtsprekende taak aan de Afdeling bestuursrechtspraak is niet mogelijk gezien artikel 112 van de Grondwet, zo antwoorden wij op de verschillende vragen van de leden van de D66-fractie hierover.

De leden van de VVD-fractie hebben zich afgevraagd of het aantal van ruim 400 zaken voor het gerechtshof niet te laag is geschat. Verder hebben zij de vrees uitgesproken dat het probleem van de werklast van de strafkamer van de Hoge Raad wordt verschoven naar het gerechtshof. In de memorie van toelichting (kamerstukken II 1997/98, 25 927, nr. 3, p. 7) hebben wij al aangegeven dat dit cijfer slechts een indicatie is en daarom

met de nodige terughoudendheid moet worden gehanteerd. Desalniettemin zijn wij van oordeel dat het een reële schatting betreft, gebaseerd op thans bekende gegevens en ervaringen, waarvan de uitkomst naar boven toe is afgerond (315 zaken is afgerond naar ruim 400 zaken). Het valt niet uit te sluiten dat de mogelijkheid om klachten van feitelijke aard aan het gerechtshof voor te leggen zal leiden tot een hoger beroepspercentage dan het in de memorie van toelichting genoemde percentage van zeven procent voor het rechtsmiddel cassatie. Aannemelijk achten wij dat niet, omdat naar de ervaring van de Hoge Raad het gegeven dat er in cassatie geen feitelijke behandeling plaatsvindt nauwelijks een rol lijkt te spelen bij de vraag of cassatie zal worden ingesteld. Aan de Hoge Raad werden in 1997 meer dan 1000 zaken voorgelegd.

Uitgaande van ruim 400 zaken die aan het gerechtshof zullen worden voorgelegd, is van een gehele verschuiving van de werklust van de strafkamer van de Hoge Raad geen sprake; de Hoge Raad krijgt thans immers meer dan het dubbele aantal zaken te verwerken. Naast de gehanteerde ruime schatting, waarbij met de beroepsgrens van f 150 rekening is gehouden, wijzen wij nog op de in het wetsvoorstel voorziene mogelijkheid van een schriftelijke afdoening van de zaak en de behandeling door de enkelvoudige kamer. Daarmee is het gerechtshof naar onze mening genoegzaam op zijn nieuwe taak berekend, zo beantwoorden wij de desbetreffende vraag van de leden van de VVD-fractie. Mocht desalniettemin blijken dat er aanzienlijk meer zaken aan het gerechtshof worden voorgelegd, dan kan de wetgever zich bezinnen op nadere maatregelen, zoals het wijzigen van de beroepsgrens.

Gezien de aanleiding van het wetsvoorstel: de steeds maar groeiende werklust van de strafkamer van de Hoge Raad, heeft de door de leden van de D66-fractie naar voren gebrachte optie om in de Wet Mulder na het beroep op de kantonrechter het hoger beroep in te voeren met behoud van de mogelijkheid van cassatie, geen rol van betekenis gespeeld. Het invoeren van hoger beroep zonder gelijktijdig de mogelijkheid van cassatie te laten vervallen zou, gezien de aard van de zaken (lichte verkeersovertredingen) versus de dan ontstane mogelijkheden van rechtsbescherming, niet langer evenwichtig zijn, aldus beantwoorden wij de vraag van de leden van de D66-fractie.

Afgezien van deze onevenwichtigheid, valt niet uit te sluiten dat wanneer hoger beroep ingevoerd zou worden met behoud van cassatie, desalniettemin de druk op de cassatieprocedure onverminderd hoog zou blijven. De ervaring van de Hoge Raad is immers dat het gegeven dat er in cassatie geen feitelijke behandeling plaatsvindt nauwelijks een rol lijkt te spelen bij de vraag of cassatie zal worden ingesteld. De wetswijziging zou in dat geval zijn doel voorbij schieten.

De leden van de D66-fractie vroegen of in de behandeling van de Mulderzaken door het gerechtshof te Leeuwarden niet een oneigenlijke drempel voor de rechtzoekende kan worden gevonden. Wij menen van niet. In de praktijk zal er nauwelijks behoefte bestaan aan het bijwonen van een zitting. De procedure kan immers in de meeste gevallen geheel schriftelijk worden afgedaan. Bovendien hebben betrokkenen, naar de ervaring van de Hoge Raad, in de praktijk ook nauwelijks behoefte om op de zitting te verschijnen. Mocht een partij bij wijze van uitzondering een zitting willen bijwonen, dan kan hij de (reis)kosten die hij hiertoe moet maken vergoed krijgen. Artikel 13a van de wet, dat verwijst naar het Besluit proceskosten bestuursrecht, is daartoe van toepassing verklaard in artikel 20d, vierde lid, van het wetsvoorstel. Gegeven de naar verwachting geringe behoefte aan het bijwonen van een zitting vanwege de mogelijkheid van een schriftelijke afdoening en de mogelijkheid van een proceskostenvergoeding is de toegang feitelijk voldoende gewaarborgd. Hieruit en op grond van de verwachting dat er slechts in ruim 400 zaken

hoger beroep zal worden ingesteld, volgt tevens dat er vooralsnog geen behoefte bestaat aan de mogelijkheid tot het aanwijzen van nevenzittingsplaatsen, zo beantwoorden wij de vraag van leden van de D66-fractie hierover.

Deze leden hebben ook gevraagd of de behoefte aan cassatie in het belang der wet niet zal toenemen. Zoals wij hierboven al aangaven, ligt het niet voor de hand dat de jurisprudentie tussen het gerechtshof en de Hoge Raad uiteen zal lopen. Wij verwachten dan ook niet dat de behoefte aan cassatie in het belang der wet zal toenemen.

In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie over de ratificering van het Zevende Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), wordt bezien of de bezwaren die destijds tegen ratificatie zijn aangevoerd nog steeds van toepassing zijn.

De leden van de VVD-fractie hebben op het percentage vernietigingen in administratief beroep gewezen. Dit percentage laat zich verklaren door de reeds bij de inwerkingtreding van de Wet Mulder gemaakte keuze om niet de politie maar de officier van justitie te belasten met de beslechting van discussies die kunnen rijzen in verband met een opgelegde sanctie. Wie het niet eens is met de opgelegde beschikking wordt door de politie gewezen op de mogelijkheid om administratief beroep in te stellen op de officier van justitie. De mogelijkheden voor de politie om zelf een beschikking te corrigeren zijn, uit procesmatige overwegingen, beperkt. Gegeven het enorme aantal opgelegde beschikkingen en de daarmee gepaard gaande geautomatiseerde verwerking is het belang bij deze werkwijze evident. Het administratief beroep is daardoor feitelijk vaak de eerste mogelijkheid tot correctie. Aldus beschouwd blijkt de zeeffunctie van het administratief beroep voor het beroep op de kantonrechter zeer effectief. Het percentage beroep op de kantonrechter is dan ook, afgezet tegen het totaal aantal opgelegde sancties, zeer laag (in 1997: 0,3%). Over het percentage vernietigingen valt voorts nog op te merken, dat het in hoge mate beïnvloedt wordt door de beroepen op artikel 8, onder b, van de wet (de bedrijfsmatig aangegane huurovereenkomst). Van de in 1997 ingestelde ruim 180 000 administratieve beroepen op de officier van justitie betrof het in ruim 30 000 gevallen een beroep van de verhuurder van een voertuig op de in dat artikel voorziene mogelijkheid tot ontheffing van de kentekenaansprakelijkheid. Conform artikel 8 wordt de beschikking vervolgens vernietigd. Vanzelfsprekend blijft het streven gericht op vergroting van de zorgvuldigheid bij de sanctieoplegging. Hierbij heeft de officier van justitie een taak.

De voorgestelde beroepsgrens van f 150 en de wijze waarop die grens gewijzigd kan worden heeft nadere toelichting naar de mening van de leden van de fracties van D66 en PvdA.

De eerstgenoemde leden antwoorden wij dat op het tijdstip van indiening van het wetsvoorstel bij Uw Kamer (12 maart 1998) er geen concreet voornemen tot wijziging van de bijlage bij de Wet Mulder bestond. Wel leerde de ervaring toen al, dat de bijlage om verschillende redenen gewijzigd kan worden. Inmiddels is in het regeerakkoord 1998–2002 de taakstelling opgenomen om in 1999 de bedragen voor gerechtelijke boeten en transacties met tien procent te verhogen. Een wijziging van de bijlage met ingang van 1999, inhoudende een verhoging van de geldende bedragen, is niet uitgesloten. Bij het bepalen van de beroepsgrens is met een dergelijke omstandigheid rekening gehouden.

De leden van de PvdA-fractie antwoorden wij op de daartoe strekkende vraag, dat naast indexering van de bijlage – bijvoorbeeld ingevolge het

regeerakkoord – ook een stijging van het aantal opgelegde sancties en een daarmee gepaard gaande verhoogde instroom van zaken in hoger beroep boven de verwachte ruim 400 zaken tot een ongewenste verzwaring van de werklast van het gerechtshof zou kunnen leiden. Dat kan een reden zijn om de beroepsgrens te wijzigen. De stijging van het aantal opgelegde beschikkingen is actueel: in 1996 werden 3,7 miljoen beschikkingen opgelegd, terwijl er in 1997 al 4,7 miljoen werden opgelegd. De verwachting voor 1998 bedraagt 5,2 miljoen beschikkingen. Mede met het oog hierop is voor het bedrag van f 150 gekozen, te wijzigen bij wet. Hierin is naar onze mening een belangrijke waarborg gelegen. Slechts de wetgever behoort te besluiten tot wijziging van dit bedrag, dat immers het recht van toegang tot de rechter raakt. Varianten zoals wijziging van dit bedrag bij algemene maatregel van bestuur of periodieke indexeringswijzen zijn niet passend, nu zij de betrokkenheid van de wetgever onvoldoende waarborgen. Nu wij bij de berekening van de werklast van het gerechtshof zijn uitgegaan van een ruime schatting van het aantal zaken (ruim 400) en rekening hebben gehouden met toekomstige wijzigingen van de bijlage, verwachten wij niet dat het bedrag van f 150 op korte termijn wijziging behoeft, aldus in antwoord op de vragen van de leden van de fracties van PvdA en D66.

Of de fte's die door de overheveling van de Mulderzaken naar het gerechtshof worden bespaard voor de Hoge Raad behouden blijven is thans nog niet besloten, al zijn wij ons er terdege van bewust dat de werklast van de Hoge Raad, ook nadat dit wetsvoorstel tot wet zal zijn geworden, onverminderd hoog blijft. Aldus in antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de D66-fractie.

Deze leden merken terecht op dat er bij de politie, het parket, de griffie en het CJIB in het kader van het feitenonderzoek in hoger beroep informatie gevraagd kan worden. Deze leden antwoorden wij, dat het verstrekken van de gevraagde informatie veelal geen noemenswaardige inspanning zal kosten. Hoewel de met de Wet Mulder beoogde werklastvermindering voor politie en justitie door dit wetsvoorstel bepaald niet in gedrang komt (in een aantal gevallen zal na de uitspraak van de kantonrechter geen rechtsmiddel openstaan), zijn wij ook van mening dat in het belang van de rechtsbescherming van de burger enige inspanning van politie en justitie mag worden geleverd om de gevraagde informatie te leveren.

II Artikelen

De leden van de PvdA-fractie menen dat het verwijzen van de meervoudige kamer naar de enkelvoudige kamer niet vanzelfsprekend is. Wij wijzen deze leden er op dat een met het voorgestelde artikel 16 vergelijkbare bepaling in procesrechtelijke wetgeving is opgenomen (bijvoorbeeld artikel 8:10, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht). Een dergelijke mogelijkheid bewijst in de praktijk goede diensten; reden waarom het gerechtshof te Leeuwarden verzocht heeft deze mogelijkheid te openen. Van tijdsverlies hoeft in de praktijk geen sprake te zijn. Denkbaar is dat bij nadere bestudering van de zaak (in de praktijk door één van de raadsheren) blijkt dat deze eenvoudiger is dan hij voorkomt en de zaak naar de enkelvoudige kamer wordt verwezen. Ook is denkbaar dat de meervoudige kamer zich slechts over één kwestie buigt en de overige kwesties van de zaak aan de enkelvoudige kamer ter beantwoording laat. Wanneer één van de raadsheren van de meervoudige kamer belast wordt met de verdere afhandeling van de zaak, zal er van tijdsverlies geen sprake zijn, zo antwoorden wij op de vraag van de PvdA-fractie.

Wij delen de opvatting van de leden van de PvdA-fractie voor zover die inhoudt dat het afwijzen van een verzoek om een zitting uitzondering

moet zijn. Deze mogelijkheid bestaat ook alleen indien het horen voor de afhandeling van de zaak niet noodzakelijk is. Desalniettemin kan een dergelijke mogelijkheid als sluitstuk op de voorgestelde voorzieningen ter beheersing van de werkbelasting van het gerechtshof moeilijk worden gemist. Voorstelbaar is, dat het gerechtshof een verzoek om een zitting afwijst omdat het beroep kennelijk niet-ontvankelijk moet worden geoordeeld en het horen voor de afhandeling van de zaak niet noodzakelijk is. Het gerechtshof is vanzelfsprekend nimmer verplicht zulks te doen, aldus antwoorden wij de aan het woord zijnde leden.

De door de leden van de D66-fractie gesignaleerde spanning tussen de (in beginsel) schriftelijke behandeling van de zaak en de veelal feitelijke aard van de klacht is naar onze mening niet evident. De vraag of de overtreding feitelijk is begaan, laat zich vaak beantwoorden aan de hand van een beschrijving van hetgeen heeft plaatsgevonden, bijvoorbeeld aan de hand van een situatieschets. Wij benadrukken dat wanneer, om welke reden ook, niet met een schriftelijke behandeling kan worden volstaan, het gerechtshof tot het houden van een zitting zal besluiten.

De grond voor de wijziging van de verzetsprocedure is zeker niet komen te vervallen nu het aantal verzetzaken bij de Hoge Raad gering is, zo antwoorden wij op de daartoe strekkende vraag van de leden van de D66-fractie. De handhaving van de bestaande situatie in de Wet Mulder waarin dezelfde (hogere) rechter zowel de primaire beschikking als het verzetschrift beoordeelt ligt naar onze mening meer voor de hand dan het vasthouden aan de congruentie tussen de Wet Mulder en de verzetzaken op grond van artikel 575 van het Wetboek van Strafvordering waar het de beroepsinstantie betreft.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
T. Netelenbos