

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 Mulder-zaken van beroep in cassatie door hoger beroep bij het gerechtshof Leeuwarden)

26 027

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)

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 8 juni 1999

Wij danken de leden van de vaste commissie voor Justitie voor de snelle vaststelling van het voorlopig verslag over beide wetsvoorstellen. Wij zijn ook verheugd dat beide wetsvoorstellen, in ieder geval bij de leden van de PvdA-fractie, op instemming kunnen rekenen. Dat laat onverlet, dat de leden van de VVD- en PvdA-fracties een aantal vragen hebben gesteld. Deze vragen hopen wij in het onderstaande naar tevredenheid te beantwoorden.

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd of er een bijzondere reden is om in beide wetsvoorstellen te bepalen dat de inwerkingtreding van artikelen of onderdelen ervan op verschillende tijdstippen kan worden gesteld. Die redenen zijn inderdaad aanwezig. De reden om voor wetsvoorstel 25 927 te voorzien in de mogelijkheid van een gedifferentieerde inwerkingtreding is ingegeven door het tweeledige karakter van dat wetsvoorstel. Naast de vervanging van cassatie door hoger beroep zijn in dat wetsvoorstel een aantal technische bijstellingen opgenomen die los staan van de invoering van het hoger beroep. Het betreft artikel II, onderdelen A en E tot en met K. De inwerkingtreding van deze wijzigingen hoeft niet afhankelijk te zijn van de invoering van het hoger beroep. De inwerkingtredingbepaling voorziet er in, dat, mocht het hoger beroep, om welke reden ook, op een later tijdstip in werking treden, de technische bijstellingen afzonderlijk in werking kunnen treden. Wij merken op dat het zeker niet de bedoeling is de regeling van het hoger beroep zelfgefaseerd in werking te laten treden.

Bij wetsvoorstel 26 027 biedt dit artikel de mogelijkheid om, indien een onderdeel van de regeling in de uitvoering onverhoopt vertraging op zou lopen, dit onderdeel later in werking te laten treden. Vooralsnog gaan wij er vanuit dat dit wetsvoorstel in zijn geheel in werking zal kunnen treden.

Wat de vraag naar artikel 7 van de Bekendmakingswet betreft antwoorden wij, dat er voor beide wetsvoorstellen geen aanleiding is daarvan af te wijken. Artikel 7 schrijft voor dat, indien een aanduiding daaromtrent ontbreekt, wetten in werking treden met ingang van de eerste dag van de tweede maand na de datum van bekendmaking. Dit voorschrift waarborgt, dat alle betrokkenen zich ten minste vier weken tevoren op de inwerking-treding van de wijzigingen kunnen voorbereiden. In goed overleg met de betrokkenen, wat wetsvoorstel 25 927 betreft onder andere het gerechtshof, de procureur-generaal en het Centraal Justitieel Incasso-bureau, zal de datum van inwerkingtreding worden bepaald. Ook voor wetsvoorstel 26 027 geldt dat de datum van inwerkingtreding in overleg met de betrokkenen, waaronder de Hoge Raad, zal worden bepaald, aldus in antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie.

Met genoegen lazen wij dat de leden van de PvdA-fractie konden instemmen met beide wetsvoorstellen.

Over de uitvoering van de motie Van Oven c.s., dit in reactie op een vraag hiernaar van deze leden, zal de eerste ondergetekende de Tweede Kamer naar verwachting in juni a.s. nader berichten. Momenteel vindt, zo zullen de aan het woord zijnde leden begrijpen, over de uitvoering van de motie overleg plaats met de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden. Gelijktijdig met het bovenbedoelde nader bericht aan de Tweede Kamer zal ook de Eerste Kamer worden ingelicht.

De overige vragen, die alleen betrekking hebben op het wetsvoorstel vervanging in Mulderzaken van beroep in cassatie door hoger beroep bij het gerechtshof Leeuwarden (25 927), beantwoorden wij als volgt. Daar waar hierna gesproken wordt over «het wetsvoorstel» wordt wetsvoorstel 25 927 bedoeld.

De leden van de PvdA-fractie hebben een voorkeur uitgesproken voor behandeling in de meervoudige kamer als inhoudelijke kwesties aan de orde zijn. Wij nemen aan dat deze leden hiermee een nuancering beogen aan te brengen op het wetsvoorstel, dat uitgaat van behandeling van de zaak door de enkelvoudige kamer (artikel 16, eerste lid). Deze nuancering willen wij graag onderschrijven. Desalniettemin houden wij vast aan het uitgangspunt dat voorziet in behandeling door de enkelvoudige kamer. De betrekkelijk eenvoudige aard van de zaken weegt daarbij naar onze mening in het algemeen zwaarder dan het gegeven dat het om hoger beroep gaat en er geen bijzondere rechtseenheidsvoorziening is getroffen. In het algemeen, want het wetsvoorstel sluit behandeling door de meervoudige kamer niet uit. Of een zaak daadwerkelijk door de enkelvoudige kamer zal worden behandeld is een beslissing die in handen is gelegd van het gerechtshof zelf. Het is voorstelbaar dat de inhoudelijke aspecten van de zaak de behandeling door de meervoudige kamer rechtvaardigen. Daarnaast zijn nog andere redenen denkbaar, zoals de ingewikkeldheid van de zaak of het principiële karakter ervan. Wij verwachten echter niet dat het gerechtshof, gegeven de betrekkelijk eenvoudige aard van de zaken, in de meeste gevallen tot behandeling door de meervoudige kamer zal besluiten. De berekening van de werklast van het gerechtshof is uitsluitend gebaseerd op de behandeling door de enkelvoudige kamer van het gerechtshof. Dit ligt, gegeven het hierboven genoemde uitgangspunt van het wetsvoorstel, voor de hand. De berekeningen zijn schattingen, die met de nodige terughoudendheid gehanteerd worden. De daadwerkelijke werklast kan van de berekeningen

afwijken wanneer het gerechtshof regelmatig zaken in de meervoudige kamer afdoet. Aldus in antwoord op de vragen van de leden van de PvdA-fractie over de behandeling in de enkelvoudige of de meervoudige kamer.

Deze leden hebben voorts gevraagd, of de justitiabelen op de mogelijkheid worden gewezen de behandeling van de zaak bij te wonen. Aangezien het wetsvoorstel na amendering uitdrukkelijk voorziet in het recht van de justitiabele om de behandeling van zaak bij te wonen, zal de justitiabele op dit recht worden gewezen. De justitiabele zal daarbij ook worden gewezen op de mogelijkheid, dat zijn reiskosten worden vergoed volgens de normen zoals die in het Besluit proceskosten bestuursrecht zijn neergelegd (zie daarvoor de artikelen 1, onder c, en 2, eerste lid, onder c, van het Besluit proceskosten bestuursrecht, het laatstbedoelde artikel verwijst naar artikel 6, eerste lid, onderdeel III, van het Besluit tarieven in strafzaken).

Of de kosten van de justitiabele daadwerkelijk worden vergoed beslist de rechter. De rechter kent normaliter alleen de vergoeding toe indien het beroep van de justitiabele gegrond wordt verklaard. Het is echter niet uitgesloten dat de kosten worden vergoed indien het beroep van de justitiabele ongegrond wordt verklaard. Dit laatste komt in de praktijk van het bestuursprocesrecht voor indien er redenen aanwezig worden geacht om, ondanks ongegrondverklaring van het beroep, toch een vergoeding toe te kennen. Wij nemen aan dat het gerechtshof zo veel mogelijk zal aansluiten bij de bestaande praktijk terzake van de Hoge Raad.

De leden van de PvdA-fractie hebben daarnaast gevraagd of de reis naar Leeuwarden de justitiabele niet ontmoedigt om de behandeling van de zaak bij te wonen. De justitiabele zal, net als thans het geval is, ongetwijfeld afwegen of het bijwonen van de behandeling van hoger beroep zinvol is. Daarbij zal de ligging van het gerechtshof, evenals thans de ligging van de Hoge Raad, slechts een van de af te wegen factoren zijn. Een andere factor is, of de justitiabele na de schriftelijke voorbereiding van oordeel is dat alle relevante feiten en omstandigheden voldoende naar voren zijn gekomen. Als de justitiabele die mening is toegedaan, dan mag worden aangenomen dat hij minder waarde hecht aan het bijwonen van een zitting. Voor het gerechtshof ligt hierin een belangrijke taak. De praktijk bij de behandeling van het cassatieberoep doet in ieder geval vermoeden dat de justitiabele in verreweg de meeste gevallen geen behoefte heeft aan het bijwonen van de zitting. Als de justitiabelen in verreweg de meeste gevallen inderdaad geen behoefte hebben aan het bijwonen van een zitting, dan bestaat er ook geen behoefte aan het aanwijzen van nevenzittingsplaatsen, zo beantwoorden wij de daartoe strekkende vragen.

De aan het woord zijnde leden hebben in dit verband ook aandacht gevraagd voor de verhouding tot het beleidsvoornemen om het recht dichterbij de burger te brengen. Dit beleidsvoornemen, aangekondigd in de brief van 25 juni 1997 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (kamerstukken II 1996/97, 25 425, nr. 1, blz. 8), ziet op de bestuurlijke onderbrenging van kantongerechten bij de rechtbanken en heeft niet zozeer betrekking op de rechtspraak in tweede aanleg. Met name de rechtspraak in eerste aanleg staat in het teken van laagdrempeligheid en toegankelijkheid. In de Wet Mulder is daarin voorzien door het administratief beroep op de officier van justitie en het beroep op de kantonrechter.

Dat betekent natuurlijk niet, dat het hoger beroep voor de burger niet laagdrempelig of toegankelijk hoeft te zijn. Het betekent wel dat daarvoor andere criteria worden gebruikt dan voor de rechtspraak in eerste aanleg. Zo is de toegankelijkheid, in de betekenis van de fysieke aanwezigheid van de hoger beroepscollege's, kleiner omdat er in ons rechtsstelsel van

oudsher nu eenmaal – omwille van de rechtseenheid – minder hoger beroepscolleges zijn dan colleges die in eerste aanleg rechtspreken. Ook is het mogelijk om voor het hoger beroep een hogere drempel op te werpen, zoals ook in het wetsvoorstel wordt voorgesteld (hoger beroep indien de opgelegde sanctie hoger dan f 150 is). De toegankelijkheid en de laagdrempeligheid is in het wetsvoorstel op andere wijze gewaarborgd, namelijk door de mogelijkheid van een volledig schriftelijke behandeling van de zaak in hoger beroep. Wij zijn dan ook van mening, dat het voorstel voldoende recht doet aan de eisen die de burger aan rechtspraak mag stellen.

De leden van de PvdA-fractie hebben ten slotte een tweetal, samenhangende aspecten van het gerechtshof als hoogste rechter in Mulderzaken aan de orde gesteld. Zij wijzen er op dat het gerechtshof te Leeuwarden uitspraken kan doen die een verdergaande strekking hebben dan alleen de Wet Mulder. In dat geval komt volgens deze leden de rechtseenheid in geding. Deze leden verzoeken hierop gemotiveerd in te gaan. Aan dat verzoek voldoen wij gaarne, omdat wij het, met de aan het woord zijnde leden, een kwestie van groot belang achten.

Bij de behandeling van Mulderzaken spelen vaak vragen van bestuursrechtelijke aard alsmede de vragen omtrent de uitleg van de begrippen uit het wegenverkeersrecht. Het gerechtshof kan zich voor de taak gesteld zien, over die aspecten een uitspraak te doen, die wellicht ook buiten de Wet Mulder van belang kan zijn. Formeel gesproken kan niet volledig worden uitgesloten dat het gerechtshof een afwijkende interpretatie geeft aan een begrip uit het bestuursrecht of het wegenverkeersrecht. Wel zijn wij ervan overtuigd, dat het gerechtshof daarin terughoudendheid en wijsheid zal tonen. In de praktijk verwachten wij dat de rechtseenheid voldoende gewaarborgd is. Voor wat het wegenverkeersrecht betreft verwachten wij dat het gerechtshof, dat ook als strafrechter met het wegenverkeersrecht te maken heeft, aansluiting zal blijven zoeken bij de jurisprudentie van de Hoge Raad.

Voor wat de rechtseenheid binnen het bestuursrecht betreft (het andere aspect waarop de leden hebben gewezen) wijzen wij er op dat met het wetsvoorstel geen nieuwe situatie ontstaat. Onder de huidige Wet Mulder, maar ook daarbuiten, kan de Hoge Raad naar aanleiding van een cassatieberoep aanleiding zien zich uit te spreken over het algemeen bestuursrecht. Het onderhavige wetsvoorstel brengt alleen met zich mee, dat waar het om de Wet Mulder gaat, het gerechtshof in de plaats treedt van de Hoge Raad. Dit betekent niet dat de wijze waarop binnen het bestuursrecht de rechtseenheid wordt bewaakt wijzigt. Binnen het stelsel van het bestuursprocesrecht zijn er verschillende colleges die in hoogste instantie rechtspreken: de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Centrale Raad voor beroep en de Hoge Raad. De laatste zowel als belastingrechter als in Mulderzaken en na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog steeds in belastingzaken. Gegeven dit stelsel kan uiteenlopende rechtspraak tussen de verschillende college's niet worden uitgesloten; desalniettemin is de rechtseenheid naar onze mening in de praktijk voldoende verzekerd.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
T. Netelenbos