

Vergaderjaar 2007–2008

**29 279**

**Rechtsstaat en Rechtsorde**

**Nr. 78**

**VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 4 juli 2008

Binnen de vaste commissie voor Justitie<sup>1</sup> hebben enkele fracties de behoefte over de brief van de minister van Justitie d.d. 27 maart 2008 (29 279, nr. 69) inzake het rapport van de Commissie normstellende rol Hoge Raad «Versterking van de cassatierechtspraak» enkele vragen en opmerkingen voor te leggen. Bij brief van 3 juli 2008 heeft de minister deze beantwoord. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,  
De Pater-van der Meer

Adjunct-griffier van de commissie,  
Beuker

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), De Wit (SP), Van der Staaij (SGP), Kamp (VVD), Arib (PvdA), ondervoorzitter, De Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Cörüz (CDA), Joldersma (CDA), Gerkens (SP), Van Velzen (SP), Azough (GL), Timmer (PvdA), Griffith (VVD), Aasted-Madsen-van Stiphout (CDA), Teeven (VVD), Verdonk (Verdonk), De Roon (PVV), Pechtold (D66), Heerts (PvdA), Thieme (PvdD), Kuiken (PvdA), Leijten (SP), Bouwmeester (PvdA), Van Toorenburg (CDA) en Anker (CU).

Plv. leden: Uitslag (CDA), Langkamp (SP), Van der Vlies (SGP), Weekers (VVD), Schinkelshoek (CDA), Smeets (PvdA), Jager (CDA), Jonker (CDA), Roemer (SP), Vacature (algemeen), Halsema (GL), Dijsselbloem (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), de Vries (CDA), Van Miltenburg (VVD), Zijlstra (VVD), Fritsma (PVV), Koşer Kaya (D66), Gill'ard (PvdA), Ouwehand (PvdD), Spekman (PvdA), Vacature (algemeen), Bouchibti (PvdA), Van Haersma Buma (CDA) en Slob (CU).

## **Inhoudsopgave**

<b>I. Vragen en opmerkingen uit de fracties</b>	<b>2</b>
Inleiding	2
Analyse van de knelpunten	3
Aanbevelingen van de commissie	5
<b>II. Reactie van de minister</b>	<b>8</b>

## **I. VRAGEN EN OPMERKINGEN VANUIT DE FRACTIES**

### **Inleiding**

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het rapport van de commissie normstellende rol Hoge Raad, getiteld «Versterking van de cassatierechtspraak». Genoemde leden constateren dat deze commissie met een aantal bruikbare en interessante aanbevelingen komt tot versterking van de normstellende rol van de Hoge Raad. Wel hebben de leden nog enkele vragen en opmerkingen, welke zij hierna graag naar voren brengen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het rapport van de commissie normstellende rol Hoge Raad en de daarbij behorende brief van de minister van Justitie. Deze leden zijn van mening dat alleen gewichtige zaken met betrekking tot rechtseenheid, rechtsvorming en rechtsbescherming aan de Hoge Raad voorgelegd moeten worden. Wel zijn deze leden er nog niet van overtuigd, dat de toekomstige rol die de commissie voor de Hoge Raad ziet weggelegd als het gaat om rechtsbescherming voor individuele rechtzoekenden, de juiste rol is. De leden van de PvdA-fractie hebben daarom enkele vragen.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het rapport en hebben hierover nog enkele opmerkingen en vragen. Naar de mening van deze leden stelt de commissie terecht dat de Hoge Raad zowel op het gebied van rechtsvorming als op het gebied van rechtsbescherming een belangrijke taak heeft. De Hoge Raad is daarom, als hoeder van de kwaliteit van de onder hem ressorterende rechtspraak, in belangrijke mate bepalend voor het vertrouwen dat burgers hebben in de rechtsstaat. Dat het met dat vertrouwen niet al te best is gesteld bleek recentelijk nog uit onderzoek van TNS NIPO in opdracht van de SP, zo constateren de leden. Slechts één op de drie burgers gaf aan vertrouwen in de rechtsstaat te hebben. De leden van de SP-fractie constateren daarom met verbazing dat in het rapport geen aandacht wordt besteed aan de kritiek waaraan de Hoge Raad publiekelijk is blootgesteld. In de periode tussen aanstelling van de commissie en het afronden van het rapport zijn door de Commissie Evaluatie Afgesloten Strafzaken rapporten uitgebracht over de zaak Lucia de B., de Enschedese ontuchtzaak en de zaak Ina P. Deze leden wijzen erop dat op geen enkele wijze aandacht wordt besteed aan het beeld dat burgers door deze rapportages van de Hoge Raad hebben. Waar in de beschrijving van de werkwijze van de commissie wordt gesproken over het belang van allen die bij de rechtspraak betrokken zijn, en «afnemers» van de rechtspraak van de Hoge Raad worden, zo constateren de leden, niet de burgers bedoeld. De commissie is door haar samenstelling en gesprekspartners, zo menen de leden van de SP-fractie, niet verder gekomen dan het in onderling overleg met gelijkgestemden vastleggen van voorstellen die aan de werkelijke problemen voorbijgaan. Daar waar de commissie zelf aangeeft in het rapport dat zij onder de normstellende rol van de Hoge Raad verstaat het

bewaken van de juiste toetsing van het recht in de individuele zaak, gaat zij volledig voorbij aan de afgebrokkelde maatschappelijke aanvaarding van de arresten. Hoe beoordeelt de minister het ontbreken van iedere verwijzing naar de maatschappelijke onrust die is ontstaan naar aanleiding van een aantal mogelijke en reeds bewezen rechterlijke dwalingen, zo vragen de leden van de SP-fractie.

Deze leden vragen voorts in hoeverre de minister uitvoering zal geven aan de aan hem gerichte aanbevelingen, gelet op het feit dat de minister voornemens is nog dit jaar het wetsvoorstel ter hervorming van de herzieningsregeling naar de Kamer te sturen. Zij vragen of de minister de mening van de leden van de SP-fractie deelt, dat een fundamentele wijziging van de herzieningsregeling een onmisbaar onderdeel zal zijn van de versterking van de cassatierechtspraak. De leden van de SP-fractie vragen de minister om, gelet op de maatschappelijke onrust rond gerechtelijke dwalingen, een nog ruimere toepassing van artikel 81 RO achterwege te willen laten zolang er geen duidelijkheid is over een nieuwe selectiemogelijkheid «aan de poort». Graag ontvangen deze leden een toezegging van de minister op dit punt.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van de minister van Justitie inzake het rapport van de commissie normstellende rol Hoge Raad.

Deze leden zijn positief over de wijze waarop dit onderwerp is onderzocht door de commissie, namelijk in nauw overleg met de betrokkenen en in constant overleg over het conceptrapport en de aanbevelingen. Deze leden menen dat hierdoor voor de concrete aanbevelingen een breed draagvlak is gecreëerd.

De leden van de VVD-fractie hebben uit de brief begrepen dat ook de minister van Justitie positief staat tegen de, tot hem gerichte, aanbevelingen. Deze leden merken op dat de minister in de brief aangeeft inmiddels een oordeel gevormd te hebben over de aanbevelingen maar dat hij hier verder geen inzicht in geeft, anders dan dat dit een positief oordeel is. Deze leden hebben daarom nog een aantal vragen die zij aan de minister willen voorleggen.

Met grote belangstelling hebben de leden van de PVV-fractie kennisgenomen van het rapport van de commissie Versterking van de cassatierechtspraak en de daarbij behorende brief van de minister van Justitie. Deze leden merken op dat het doel van de cassatierechtspraak is de rechtseenheid, rechtsbescherming en de rechtsontwikkeling te bevorderen.

Zij stellen vast dat de commissie tot opdracht heeft gekregen om de normstellende rol van de Hoge Raad te versterken. Deze leden hebben begrepen dat voor een versterking van deze rol nodig is dat de Hoge Raad en het Parket nog meer dan thans het geval is in de gelegenheid worden gesteld zich te concentreren op zaken die uit hoofde van hun taken er werkelijk toe doen.

Naar aanleiding van dit rapport hebben de leden van de PVV-fractie nog enkele vragen over de aanbevelingen van de commissie.

### **Analyse van de Knelpunten**

Momenteel wordt ervaring opgedaan met de verkorte conclusie door het Parket, zo merken de leden van de CDA-fractie op. Zij vragen of de minister aan kan geven hoe die ervaringen tot dusver zijn. Is het inderdaad zo dat er sprake is van werklastverplaatsing nu deze conclusie een belangrijke bron van informatie vormt voor de civiele en de strafkamer (p. 18 en 19)?

Deze leden vragen of de minister aan kan geven wanneer het advies over een mogelijk in te stellen civiele cassatiebalie bekend zal worden (p. 20).

De commissie constateert, zo merken de leden van de CDA-fractie op, dat met name rechtsvragen uit het «middensegment» van de feitenrecht-spraak de Hoge Raad soms niet bereiken evenmin als onderwerpen die alleen aan arbiters worden voorgelegd. De civiele cassatierechter is kortom voor sommigen slecht bereikbaar en kan daarom zijn taak niet optimaal vervullen (p. 24). Feitelijk kan geconstateerd worden dat deze beperkte bereikbaarheid toch ook geldt voor de strafkamer (zie p. 30: hier staat dat on- en minvermogenden door de gefinancierde rechtshulp ook kunnen doorprocederen maar ook hier weer valt het middensegment tussen wal en schip). De leden van de CDA-fractie vragen hoe de minister tegen dit verschijnsel aankijkt en of hij aanleiding ziet hier maatregelen voor te treffen.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de minister aankijkt tegen de opmerking van de commissie dat specialisatie in de civiele kamer nauwelijks mogelijk is (p. 26). Deze leden vragen of specialisatie juist ook niet een bijdrage kan leveren aan een snellere doorstroming van de te behandelen zaken.

Uit het rapport is het deze leden gebleken dat één van de redenen om door te procederen tot aan de Hoge Raad in een strafrechtelijke procedure het feit is dat het instellen van een rechtsmiddel schorsende werking van de executie heeft (p. 30). De leden van de CDA-fractie vragen of de minister hierin aanleiding ziet om wijzigingen voor te stellen.

Een andere reden om tot aan de Hoge Raad te procederen, vormt de rechtspraak aangaande de overschrijding van de redelijke termijn (p. 30), zo hebben de leden van de CDA-fractie gelezen. Hoe staat de minister hier tegenover?

De leden van de CDA-fractie merken op dat de commissie in haar rapport aangeeft dat de hoeveelheid jaarlijks te behandelen zaken in de strafkamer van de Hoge Raad zeer groot is. Toch geeft de commissie aan geen voorstander te zijn van een verplichte specialisering in de cassatieadvocatuur betreffende strafzaken (p. 20 en 32). Is de minister dezelfde mening toege- daan, zo vragen deze leden.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de minister de mening van de commissie deelt dat er personen zijn «die nodeloos cassatie instellen» (p. 39 van het rapport) Zo ja, wat verstaat de minister onder het nodeloos cassatie instellen en om hoeveel zaken zou dit jaarlijks gaan? Ziet de minister andere mogelijkheden om het nodeloos cassatie instellen tegen te gaan, anders dan het instellen van een selectiekamer? Zo ja, welke mogelijkheden ziet de minister, zo vragen deze leden.

De commissie stelt vast, zo merken de leden van de PvdA-fractie op, dat met name strafzaken «vaak grote belangstelling van de media genieten en dat sommige advocaten zeer bedreven zijn in het voor een breed publiek voor het voetlicht brengen van zaken, uiteraard gezien vanuit het perspectief van hun cliënt» (p. 17 van het rapport). De commissie spreekt de vrees voor een onevenwichtige beeldvorming omdat rechterlijke vonnissen niet of verkeerd begrepen zouden kunnen worden «in brede lagen van de bevolking». Deelt de minister deze vrees van de commissie, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Zo ja, wat kan er worden gedaan om te zorgen dat de beeldvorming wel evenwichtig wordt? Zo neen, waarom niet? Deze leden vragen of de grote aandacht van de media voor sommige strafzaken en de vrees voor een onevenwichtige beeldvorming bij het publiek, een rol kunnen of mogen spelen bij de door de commissie voor- gestelde kwantitatieve beperking van het aantal cassatiezaken voor de strafsector van de Hoge Raad.

De leden van de PvdA-fractie hebben enkele vragen over de toenemende belasting van de strafsector bij de Hoge Raad. Op p. 15 van het rapport wordt geschreven dat er in 1997 3184 strafzaken binnenkwamen en in 2007 3864. Echter van het aantal strafzaken in 2007 wordt ongeveer de helft niet-ontvankelijk verklaard omdat de advocaat de sinds oktober 2000

verplichte schriftuur met cassatiemiddelen niet indient. Aangezien die mogelijkheid van niet-ontvankelijk verklaren op deze grond in 1997 nog niet bestond, lijkt dit er eerder op te duiden dat de werklast van de strafsector de afgelopen tien jaar eerder af- dan toegenomen is. Zien deze leden dit juist? De leden van de PvdA-fractie vragen waarop de conclusie gebaseerd is dat «de kwantitatieve overvloed aan zaken» (p. 31 van het rapport) in de strafsector het «echt nijpende knelpunt» is. Deze leden vragen of de mogelijkheid voor het Parket en voor de strafkamer om hun normstellende taken te vervullen nu meer of minder onder druk staat in vergelijking met tien jaar geleden. De leden van de PvdA-fractie lezen (p. 27 van het rapport) dat «uit een oogpunt van de werklast van de Hoge Raad en het Parket in dit opzicht dus niet per se verandering [is] geboden». Welke redenen zijn er naar de mening van de minister, anders dan verlichting van de werklast, om wel veranderingen aan te brengen, zo vragen deze leden.

### **Aanbevelingen van de commissie**

De leden van de CDA-fractie kunnen zich overigens goed vinden in de voorgestelde selectiekamers in de afzonderlijke sectoren, de door deze kamers uit te spreken niet-ontvankelijkheid indien de ingangstoets niet doorstaan wordt en de hiervoor opgestelde ontwerp-wetsartikelen (p. 43, 44). Deze leden menen dat op deze wijze op een correcte en efficiënte manier een halt wordt toegeroepen aan de enorme toestroom van cassatiezaken. Ditzelfde geldt ook voor een ruimere toepassing van het huidige artikel 81 RO (o.a. p. 3, 42, 44) in afwachting van de genoemde wetswijziging.

Wel vragen de leden van de CDA-fractie hoe de minister aankijkt tegen een mogelijk in te voeren verlofstelsel (p. 47). De commissie geeft aan, zo merken de leden van de CDA-fractie op, vooralsnog een mild verlofstelsel voor ogen te hebben. Deze leden vragen evenwel hoe kan worden voorkomen dat Nederland mogelijk in de toekomst afglijdt richting een «pick-and-choose» stelsel.

De commissie schetst de mogelijkheid van «advisering» door specialistenverenigingen van advocaten. Deze zouden de procureur-generaal kunnen wijzen op kwesties die zich naar hun inzicht lenen voor een vordering tot cassatie in het belang der wet (p. 49). Komt hier de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht toch niet enigszins in het geding, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De leden van de CDA-fractie staan verder positief tegenover de mogelijkheid om in de civiele sector prejudiciële vragen te stellen aan de Hoge Raad (p. 50). Zij ziet nader uitgewerkte adviezen hierover met belangstelling tegemoet. Immers doordat de Hoge Raad nauwer betrokken raakt bij de feitenrechtspraak worden harmonisatie en rechtseenheid nog beter gegarandeerd, zo menen deze leden. De leden van de CDA-fractie vragen nog wel of de minister verwacht dat deze mogelijkheid van het stellen van prejudiciële vragen veel extra kosten c.q. werklast met zich zal brengen. Ook staan de leden van de CDA-fractie positief tegenover het advies om detacheringen en stages van rechters en raio's bij de Hoge Raad en het Parket mogelijk te maken (p. 54). Dat kan de gehele keten van de rechtspraak positief beïnvloeden, omdat men meer en beter zicht krijgt op elkaars verantwoordelijkheden en rollen, zo menen deze leden.

Ten slotte willen de leden van de CDA-fractie waardering uitspreken voor de toenemende aandacht voor de voorlichtende taak van de Hoge Raad (p. 54). Deze leden vinden het een goede zaak dat de Hoge Raad de ingeslagen weg betreffende voorlichting aan het bredere publiek wil voortzetten en uitbreiden.

De leden van de PvdA-fractie lezen met instemming dat de commissie schrijft dat de Hoge Raad «als laatste rechter in de concrete zaak (...)

rechtsbescherming kan bieden aan de individuele rechtszoekende» (p. 10 van het rapport van de commissie). De commissie stelt dan ook geen verandering voor in de huidige taakopdracht van de Hoge Raad, maar staat wel een nieuwe invulling van bestaande taken voor, zo lezen de leden van de PvdA-fractie. Dit zou moeten betekenen dat rechtsbescherming alleen dan nog geboden zou moeten worden door de Hoge Raad als er sprake is van «fouten van de lagere rechter die ertoe leiden dat de betrokkene significant nadeel lijdt». Dit achten de leden van de PvdA-fractie vooralsnog een onduidelijk criterium: wanneer is er naar de mening van de minister wel of niet sprake van een significant nadeel? Hoe kan dit worden bepaald?

De commissie stelt (p. 19 van het rapport) dat de taakvervulling van de Hoge Raad door het gebruik maken van artikel 81 RO de afgelopen twintig jaar is verbeterd. De grenzen van artikel 81 zijn naar de mening van de commissie nu evenwel in zicht (p. 19 van het rapport). Toch doet de commissie de aanbeveling om het huidige artikel 81 RO «nog wat ruimer toe te passen». Het komt de leden van de PvdA-fractie enigszins tegenstrijdig over als de commissie enerzijds stelt dat de grenzen van artikel 81 RO in zicht zijn en anderzijds toch nog ruimte ziet voor een ruimere toepassing van dat artikel. Deze leden vragen daarom wat de minister van de aanbeveling van de commissie vindt.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de minister positief staat tegenover de aanbevelingen van de commissie. Betekent dit dat de minister alle aanbevelingen overneemt, zo vragen deze leden. Staat de minister positief tegenover alle aanbevelingen? Zo nee, tegenover welke aanbevelingen staat de minister minder positief? De leden van de PvdA-fractie zouden graag van de minister vernemen wat zijn mening is over de door de commissie voorgestelde wijziging van artikel 81 RO (zoals voorgesteld op p. 44 van het rapport)

De minister heeft het rapport van de commissie aan de Hoge Raad gezonden. Gaat de minister dit aan nog meer instanties voorleggen, zo vragen deze leden.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de minister om zal gaan met de aanbevelingen van de commissie ten aanzien van het laten doen van onderzoek door het WODC naar de mogelijkheid van het stellen van prejudiciële vragen door de feitenrechter voor de civiele kamer van de Hoge Raad.

De commissie doet de aanbeveling om de mogelijkheid van cassatie in het belang der wet ruimer toe te passen. Daarbij doet de commissie de aanbeveling dat dan ook iets zou moeten worden gedaan aan het ontbreken van tegenspraak. De commissie stelt in dat kader voor om belanghebbenden de mogelijkheid te geven om commentaar te leveren op de voordracht van de procureur-generaal. Wat is de mening van de minister over deze aanbeveling? Achten de leden van de commissie het creëren van deze mogelijkheid tot het leveren van commentaar voldoende om het gebrek aan tegenspraak in het geval van cassatie in het belang der wet te compenseren, zo vragen deze leden.

De leden van de SP-fractie constateren dat de commissie van mening is dat alleen een beslissing van de Hoge Raad nodig is indien een partij door fouten van de lagere rechter significant nadeel lijdt. In hoeverre deelt de minister deze mening, vragen deze leden. Wat wordt verstaan onder significant nadeel? Mag een uitspraak van een lagere rechter die (een beetje) fout is gewoon in stand blijven? Achten de leden van de SP-fractie het mogelijk dat iemand ten onrechte schuldig wordt bevonden door een lagere rechter, maar dat de Hoge Raad deze uitspraak in stand laat omdat er geen significant nadeel wordt geleden? Welk effect denkt de minister dat een dergelijke houding van het hoogste rechtscollege, dat moet waken over de kwaliteit van de rechtspraak, heeft op burgers, zo vragen de leden van de SP-fractie.

Daar waar er volop een maatschappelijke discussie wordt gevoerd over het feit dat de Hoge Raad onvoldoende toegankelijk is als gevolg van het te strenge novum-criterium, streeft de commissie er naar om de toegang verder te beperken, zo stellen de leden van de SP-fractie vast. Zij vragen hoede minister deze tegenstelling verklaard. Waar de commissie spreekt over het belang van toegankelijkheid die voldoende dient te zijn gewaarborgd, ziet de commissie vooral problemen bij de civiele sector. Waarom negeert de commissie de problemen bij de toegang voor de strafsector, zo vragen deze leden.

De commissie stelt dat de kwantitatieve overvloed aan zaken het belangrijkste probleem is, waarbij nog moet worden opgemerkt dat een groot deel van die zaken niet de aandacht van de Hoge Raad verdient. De commissie pleit in haar aanbevelingen voor een selectiekamer, waarmee zaken in een zo vroeg mogelijk stadium aan een inhoudelijke selectie worden onderworpen. Op welke wijze zou een dergelijke kamer moeten worden samengesteld, om tot een onbevooroordeelde afweging te komen die slechts op inhoudelijke argumenten is gebaseerd? Deze leden ontvagen graag een nadere toelichting van de minister.

De leden van de SP-fractie vragen de minister wat zijn mening is over het in het Verenigd Koninkrijk gehanteerde criterium van de unsafe conviction. Daarmee wordt rekening gehouden met alle kennis die op dat moment van een zaak voorhanden is. Acht de minister dit een alternatief voor het beperkte criterium van het novum zoals dat nu door de Hoge Raad wordt gehanteerd, zo vragen deze leden.

De leden van de VVD-fractie merken op dat de commissie een zestal conclusies en aanbevelingen presenteert, waarvan een drietal gericht is aan de minister. Over deze drie aanbevelingen hebben deze leden de volgende vragen.

Ten eerste vragen zij aandacht voor de aanbeveling om zeer spoedig te komen tot een wetswijziging om de invoering van een selectiemechanisme aan de poort te realiseren. De commissie wijst op de noodzaak van een wettelijke grondslag voor de door de Hoge Raad te nemen beslissing om een zaak, al dan niet na een daartoe strekkende conclusie, buiten behandeling te laten.

De leden van de VVD-fractie staan met de minister positief tegenover deze aanbeveling en een dergelijk selectiemechanisme. Op die wijze kan de Hoge Raad meer nadruk leggen op haar rechtsvormende (rechtseenheid en rechtsontwikkeling) taak, zo menen de leden van de VVD-fractie.

Deze leden vragen de minister naar zijn mening ten aanzien van deze aanbeveling en met name het doel (meer nadruk leggen op haar rechtsvormende taak) en de beoogde voordelen (rapport p. 44–45). Uit de brief van de minister maken de leden van de VVD-fractie op dat de minister in ieder geval positief tegenover de aanbeveling staat. Is de minister voornemens de concrete wetswijzigingen t.a.v. de artikelen 79 en 81 RO in een wetsvoorstel aan de Kamer voor te leggen (rapport p. 44)? Zo ja, op welke termijn kan de Kamer dit wetsvoorstel tegemoet zien? Zo nee, waarom niet en op welke wijze zal dan gevolg worden gegeven aan de aanbeveling, zo vragen deze leden.

Is de minister met de commissie en de leden van de VVD-fractie van mening dat tot het moment waarop dit selectiemechanisme is ingevoerd, artikel 81 RO zo ruim mogelijk uitgelegd dient te kunnen worden door de Hoge Raad en het Parket? Zo ja, waar ziet de minister de grenzen van een zo ruim mogelijke uitleg? Zo nee, waarom niet?

Ten aanzien van de aanbeveling om een onderzoek te starten naar de mogelijkheid van het stellen van prejudiciële vragen voor de civiele kamer merken de leden van de VVD-fractie het volgden op. Deze leden maken uit de brief op dat de minister hier in beginsel positief tegenover staat. Zien deze leden dat goed? Op welke termijn verwacht de minister dit onderzoek te starten en af te kunnen ronden, zo vragen zij.

Ten derde vragen de leden van de VVD-fractie de minister of, en op welke wijze, hij een vinger aan de pols zal houden bij het overnemen van de aanbevelingen van de commissie door de Hoge Raad en met name het Parket (de aanbevelingen aan hen gericht)? Deze leden ontvangen graag enige toelichting op dit punt.

De leden van de VVD-fractie vragen voort of stages van ervaren rechters en raadsheren bij de Hoge Raad zullen bijdragen aan wederzijds begrip. Zij vragen of het niet zinvoller zou zijn om leden van de Hoge Raad zo nu en dan de sfeer te laten proeven in de eerstelijns rechtszorg.

Tot slot willen de leden van de VVD-fractie de minister vragen naar de eventuele samenhang van dit onderzoek, de aanbeveling van een wetswijziging om te komen tot een selectiemechanisme aan de poort, en de toekomstige wetswijziging inzake de herziening binnen de strafrechtspiegeling. In hoeverre zal de nadruk op de normstellende taak van de Hoge Raad worden meegenomen in de herziening van de herzieningsregeling, uiteraard in verhouding tot de rechtsbeschermende taak van de Hoge Raad?

De leden van de VVD-fractie vragen de minister om nader inzicht in zijn visie op beide toekomstige wetsvoorstellen en de termijn waarop de Kamer beide voorstellen kan verwachten.

De leden van de PVV-fractie merken op dat de kern van de voorstellen van de commissie gevormd wordt door het advies om een krachtiger selectiemechanisme in het leven te roepen.

De leden van de PVV-fractie ondersteunen dit advies, en achten het van groot belang dat de Hoge Raad zich door middel van dit selectiemechanisme nog meer kan concentreren op de zaken waarin de Raad een rechtsvormende of rechtsbeschermende taak kan vervullen.

Een belangrijk aspect van het advies van de commissie is dat een open selectie criterium gegeven wordt waaraan zowel per sector als in als in de loop der tijd een verschillende invulling kan worden gegeven. Daarnaast is de commissie van oordeel dat een ruimere toepassing van cassatie in het belang der wet aangewezen is. Uitbreiding van de toepassing van cassatie in het belang der wet vereist een verbetering van de instrumenten die de Procureur-generaal in staat stellen kennis te nemen van rechterlijke uitspraken die zich lenen voor een cassatie in het belang der wet. De commissie denkt hier aan het in het leven roepen van een commissie die de Procureur-generaal adviseert omtrent uitspraken die zich lenen voor cassatie in het belang der wet. De leden van de PVV-fractie zijn voorstander van een dergelijke commissie mits zij bestaat uit vertegenwoordigers van het OM, andere gerechten, (semi-)overheidsinstellingen, bedrijven, burgers en advocaten. Deze leden zouden graag van de minister willen weten wat zijn zienswijze is ten opzichte van het inzetten van een commissie en de daadwerkelijke personele invulling. Deze leden wachten met belangstelling de voorgestelde onderzoeken van het WODC af naar de mogelijkheid van prejudiciële vragen en evaluatie van de cassatieverboden.

## **II. REACTIE VAN DE MINISTER**

### **Inleiding**

Ik heb kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie over het rapport van de Commissie normstellende rol Hoge Raad *Versterking van de cassatierechtspraak*. Ik ga graag in op de door de vaste commissie gestelde vragen. Ik wijs erop dat nog niet alle vragen definitief beantwoord kunnen worden. Bij de voorbereiding van de wetgeving waartoe de commissie adviseert, is nog een aantal (ingewikkelde) problemen aan de orde. De Hoge Raad en zijn parket zijn bezig met de



implementatie van de aan hen gerichte aanbevelingen. Ook daar heeft men nog een aantal keuzes te maken. Op een aantal vragen kan ik derhalve pas een definitief antwoord geven in de memorie van toelichting bij het betreffende wetsvoorstel.

*De leden van de SP-fractie constateren met verbazing dat in het rapport geen aandacht wordt besteed aan de kritiek waaraan de Hoge Raad publiekelijk is blootgesteld. In de periode tussen aanstelling van de commissie en het afronden van het rapport zijn door de Commissie Evaluatie Afgesloten Strafzaken rapporten uitgebracht over de zaak Lucia de B., de Enschedese ontuchtzaak en de zaak Ina P. Deze leden wijzen erop dat op geen enkele wijze aandacht wordt besteed aan het beeld dat burgers door deze rapportages van de Hoge Raad hebben. Waar in de beschrijving van de werkwijze van de commissie wordt gesproken over het belang van allen die bij de rechtspraak betrokken zijn, en «afnemers» van de rechtspraak van de Hoge Raad worden, zo constateren de leden, niet de burgers bedoeld. De commissie is door haar samenstelling en gesprekspartners, zo menen de leden van de SP-fractie, niet verder gekomen dan het in onderling overleg met gelijkgestemden vastleggen van voorstellen die aan de werkelijke problemen voorbijgaan. Daar waar de commissie zelf aangeeft in het rapport dat zij onder de normstellende rol van de Hoge Raad verstaat het bewaken van de juiste toetsing van het recht in de individuele zaak, gaat zij volledig voorbij aan de afgebrokkelde maatschappelijke aanvaarding van de arresten. Hoe beoordeelt de minister het ontbreken van iedere verwijzing naar de maatschappelijke onrust die is ontstaan naar aanleiding van een aantal mogelijke en reeds bewezen rechterlijke dwalingen, zo vragen de leden van de SP-fractie. Deze leden vragen voorts in hoeverre de minister uitvoering zal geven aan de aan hem gerichte aanbevelingen, gelet op het feit dat de minister voornemens is nog dit jaar het wetsvoorstel ter hervorming van de herzieningsregeling naar de Kamer te sturen. Zij vragen of de minister de mening van de leden van de SP-fractie deelt, dat een fundamentele wijziging van de herzieningsregeling een onmisbaar onderdeel zal zijn van de versterking van de cassatierechtspraak. De leden van de SP-fractie vragen de minister om, gelet op de maatschappelijke onrust rond gerechtelijke dwalingen, een nog ruimere toepassing van artikel 81 RO achterwege te willen laten zolang er geen duidelijkheid is over een nieuwe selectiemogelijkheid «aan de poort». Graag ontvangen deze leden een toezegging van de minister op dit punt.*

Ik stel voorop dat ik het geschetste beeld van de Hoge Raad niet kan delen. De opdracht van de commissie was gericht op het brengen van verbetering in de cassatierechtspraak en niet op de wijze waarop toepassing wordt gegeven aan het buitengewoon rechtsmiddel van herziening. Herziening is aan de orde in zaken die reeds in kracht van gewijsde zijn gegaan en niet meer vatbaar zijn voor cassatie. De voorstellen van de commissie hebben betrekking op verbetering in de beoordeling van het beroep in cassatie in zaken waarvan de Hoge Raad op grond van art. 78 RO kennis neemt en die, met uitzondering van de verzoeken tot cassatie in het belang der wet, nog niet onherroepelijk zijn.

Door sneller duidelijkheid te geven in zaken die niet tot cassatie hoeven te leiden, door meer cassatie in het belang der wet en door het introduceren van prejudiciële vragen kan de Hoge Raad zichtbaar de rol van hoogste, richtinggevende rechter op de desbetreffende rechtsgebieden op zich nemen, die ook mij voor ogen staat. De Hoge Raad moet de instrumenten hebben om juist de burger c.q. de samenleving en haar instituties goed te kunnen bedienen.

De relatie tussen de zogenoemde gerechtelijke dwalingen en het afdoen van zaken met art. 81 RO is m.i. een andere dan de fractie van de SP lijkt te veronderstellen. Door zaken waarin het evident is dat de zaak niet tot

cassatie hoeft te leiden, snel verkort af te laten doen door de nieuwe selectiekamer, kan de Hoge Raad meer tijd en menskracht besteden aan de zaken waar de SP op doelt en waarin substantiële belangen van verdachten, slachtoffers of de samenleving als geheel op het spel staan. Dat de commissie een consultatieronde heeft gehouden, lijkt mij een goede zaak. Ik vat de opmerking van de fractie van de SP zo op, dat deze fractie wellicht een andere keuze zou hebben gemaakt van te consulteren stakeholders. Dit geldt m.m. voor de samenstelling van de commissie. Ik neem van deze opvatting kennis.

### **Analyse van de Knelpunten**

*Momenteel wordt ervaring opgedaan met de verkorte conclusie door het Parket, zo merken de leden van de CDA-fractie op. Zij vragen of de minister aan kan geven hoe die ervaringen tot dusver zijn. Is het inderdaad zo dat er sprake is van werklastverplaatsing nu deze conclusie een belangrijke bron van informatie vormt voor de civiele en de strafkamer (p. 18 en 19)?*

Conclusies waarin niet meer staat dan dat kan worden afgedaan met art. 81 RO, worden niet genomen. Eerdere experimenten in deze richting in de civiele sector leerden dat inderdaad van genoemde werklastverplaatsing sprake is. In de strafkamer worden in daarvoor in aanmerking komende gevallen de conclusies zo kort mogelijk gehouden. Met die werkwijze is in het algemeen nauwelijks van werklastverschuiving sprake (soms moet door de Hoge Raad nog wel het een en ander nader worden onderzocht). Het civiele parket heeft besloten in zaken waarin aanstonds duidelijk is dat cassatie niet kan volgen, eveneens verkort te concluderen.

*Deze leden vragen of de minister aan kan geven wanneer het advies over een mogelijk in te stellen civiele cassatiebalie bekend zal worden (p. 20).*

Over de vormgeving van een civiele cassatiebalie heeft onlangs overleg plaatsgevonden tussen de president van en de procureur-generaal bij de Hoge Raad, de algemeen deken van de Nederlandse orde van advocaten en vertegenwoordigers van mijn ministerie. Besluitvorming over de instelling van een civiele cassatiebalie en over de vormgeving daarvan vindt plaats in het kader van de voorbereiding van het wetsvoorstel tot wijziging van de Advocatenwet en enkele andere wetten in verband met de positie van de advocatuur in de rechtsorde; dat is het wetsvoorstel waarbij de Advocatenwet wordt gewijzigd naar aanleiding van de evaluatie van die wet door de Commissie Van Wijmen (Kamerstukken II 2006/07, 30 800 VI, nr. 13). De daarover uitgebrachte en de daarmee samenhangende adviezen worden, zoals gebruikelijk, openbaar gemaakt bij gelegenheid van de indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer.

*De commissie constateert, zo merken de leden van de CDA-fractie op, dat met name rechtsvragen uit het «middensegment» van de feitenrecht-spraak de Hoge Raad soms niet bereiken evenmin als onderwerpen die alleen aan arbiters worden voorgelegd. De civiele cassatierechter is kortom voor sommigen slecht bereikbaar en kan daarom zijn taak niet optimaal vervullen (p. 24). Feitelijk kan geconstateerd worden dat deze beperkte bereikbaarheid toch ook geldt voor de strafkamer (zie p. 30: hier staat dat on- en minvermogenden door de gefinancierde rechtshulp ook kunnen doorprocederen maar ook hier weer valt het middensegment tussen wal en schip). De leden van de CDA-fractie vragen hoe de minister tegen dit verschijnsel aankijkt en of hij aanleiding ziet hier maatregelen voor te treffen.*

Het fenomeen dat het middensegment in civiele zaken (vermoedelijk) weinig doordringt tot de Hoge Raad is in het rapport gezien als een probleem in het licht van een optimale taakvervulling van de Hoge Raad, waarbij in de visie van de commissie de nadruk op de rechtsvormende taak moet liggen. In civiele zaken is de Hoge Raad onvoldoende in de gelegenheid zijn rechtsvormende taak te vervullen in de bedoelde categorie van zaken, omdat (vaak in verband met de kosten maar soms ook omdat doorprocederen om een andere reden te belastend is voor een partij of voor een relatie) niet wordt doorgeprocedeerd tot in cassatie. In de strafsector doet dit probleem zich niet voor. Hier komen alle soorten zaken aan bod. Voor zover de vraag van de leden van de CDA-fractie is gesteld indachtig het belang van individuele rechtsbescherming, verdient opmerking dat in dit kader een evenwichtig stelsel van gefinancierde rechtshulp bestaat.

Het verschil tussen enerzijds de civiele sector van de Hoge Raad en anderzijds de straf- en fiscale sector, is dat dat in de straf- en fiscale sector in de vorm van het openbaar ministerie en de belastingdienst een geïnstitutionaliseerde vorm is van «tegenspel». Met andere woorden, het openbaar ministerie en de belastingdienst hebben een belang om relevante rechtsvragen door te procederen tot de Hoge Raad. Daarom is bij de aanbevelingen van de commissie om te komen tot meer gebruik van de cassatie in het belang der wet en het mogelijk introduceren van prejudiciële vragen aan de Hoge Raad in de eerste plaats aan de civiele sector gedacht. Het is echter inderdaad zo, dat mocht genoemd probleem zich ook in de andere sectoren voordoen, dat ook daar van genoemde instrumenten gebruik gemaakt zou kunnen worden.

*De leden van de CDA-fractie vragen hoe de minister aankijkt tegen de opmerking van de commissie dat specialisatie in de civiele kamer nauwelijks mogelijk is (p. 26). Deze leden vragen of specialisatie juist ook niet een bijdrage kan leveren aan een snellere doorstroming van de te behandelen zaken.*

Als zou worden gekozen voor specialisatie is een aanzienlijke uitbreiding van de civiele kamer van de Hoge Raad noodzakelijk. Dat is, zoals in het rapport ook onder woorden is gebracht, geen realistisch perspectief. De civiele kamer besteedt aandacht aan een goede verdeling van expertise en aandachtsgebieden over de leden van de kamer en houdt daarmee ook rekening bij het aantrekken van nieuwe raadsheren. Omdat bij advocaten en parket vaak wel van bijzondere deskundigheid op een rechtsgebied sprake is, wordt in deze betrekkelijke leemte voldoende voorzien en lijdt de afdoening er niet onder.

*Uit het rapport is het deze leden gebleken dat één van de redenen om door te procederen tot aan de Hoge Raad in een strafrechtelijke procedure het feit is dat het instellen van een rechtsmiddel schorsende werking van de executie heeft (p. 30). De leden van de CDA-fractie vragen of de minister hierin aanleiding ziet om wijzigingen voor te stellen.*

Wijzigingen zouden hier een fundamentele verandering betekenen ten opzichte van het huidige stelsel van rechtsmiddelen waarin de executeerbaarheid in grote lijnen is gekoppeld aan de uitputting van de mogelijkheden voor de gewone rechtsmiddelen hoger beroep en beroep in cassatie. Voor een dergelijke systeembreuk lijkt onvoldoende grondslag. In het bijzonder bij vrijheidsbenemende sancties komt het principieel onjuist voor deze als zodanig ten uitvoer te leggen voordat het rechterlijk oordeel onherroepelijk is. Er bestaan overigens wel bepaalde regelingen die in hun effect anticiperen op de inhoud van het uiteindelijke rechterlijke oordeel, zoals de regeling van de voorlopige hechtenis of het conservatoir beslag, maar deze regelingen vormen een uitzondering, waaraan zwaar-

wegende belangen ten grondslag liggen en die (in het bijzonder waar het de regeling van de voorlopige hechtenis betreft) met strenge waarborgen zijn omgeven. Het ontmoedigen van doorprocederen kan geen aanvaardbare reden vormen om vrijheidsbenemende sancties alvast ten uitvoer te leggen voordat het rechterlijk oordeel onherroepelijk is.

Van de in het rapport gedane voorstellen kan een ontmoedigend effect worden verwacht, zonder de genoemde principiële bezwaren. Bedoeld effect wordt door de voorstellen van de commissie bereikt doordat zaken waarin in wezen geen taak voor de Hoge Raad is weggelegd, zeer snel door de in het leven te roepen selectiekamer kunnen worden afgedaan. Het uitstel van executie wordt daarmee geminimaliseerd.

*Een andere reden om tot aan de Hoge Raad te procederen, vormt de rechtspraak aangaande de overschrijding van de redelijke termijn (p. 30), zo hebben de leden van de CDA-fractie gelezen. Hoe staat de minister hier tegenover?*

Het recht op berechting binnen een redelijke termijn is neergelegd in art. 6 EVRM. Indien echter geen inhoudelijke beoordeling plaatsvindt in cassatie is dit niet aan de orde. Dat betekent dat in zaken die door de selectiekamer worden afgewezen geen beoordeling ten aanzien van dit aspect hoeft plaats te vinden. De mogelijkheid tot het klagen over schending van de redelijke termijn kan daarmee aanzienlijk worden beperkt.

*De leden van de CDA-fractie merken op dat de commissie in haar rapport aangeeft dat de hoeveelheid jaarlijks te behandelen zaken in de strafkamer van de Hoge Raad zeer groot is. Toch geeft de commissie aan geen voorstander te zijn van een verplichte specialisering in de cassatieadvocatuur betreffende strafzaken (p. 20 en 32). Is de minister dezelfde mening toegeedaan, zo vragen deze leden.*

Op zichzelf bestaat geen bezwaar tegen specialisatie aan de zijde van de advocatuur, maar dat biedt niet de oplossing voor de door de commissie signaleerde problemen, in het bijzonder niet omdat het belang van de verdachte, die door zijn al dan niet gespecialiseerde advocaat wordt vertegenwoordigd, vaak niet synchroon loopt met het belang van een goede cassatierechtspraak. Het ligt ook niet direct in de rede voor de oplossing voor meer algemene problemen in de cassatierechtspraak primair de advocatuur verantwoordelijk te houden.

*De leden van de PvdA-fractie vragen of de minister de mening van de commissie deelt dat er personen zijn «die nodeloos cassatie instellen» (p. 39 van het rapport) Zo ja, wat verstaat de minister onder het nodeloos cassatie instellen en om hoeveel zaken zou dit jaarlijks gaan? Ziet de minister andere mogelijkheden om het nodeloos cassatie instellen tegen te gaan, anders dan het instellen van een selectiekamer? Zo ja, welke mogelijkheden ziet de minister, zo vragen deze leden.*

Een meerderheid van de zaken die thans door de Hoge Raad met toepassing van art. 81 RO worden afgedaan, kan in die zin als nodeloos worden beschouwd dat daarin geen klachten voorkomen die tot cassatie kunnen leiden en geen rechtsvragen aan de orde worden gesteld die beantwoording behoeven in het belang van de rechtseenheid of de rechtsontwikkeling. In de civiele kamer gaat het om een derde van de cassatieberoepen, in de strafsector de helft en in de belastingsector driekwart van de zaken. Dit zijn zaken waarin de Hoge Raad geen taak heeft te vervullen.

Een voordeel van een selectiekamer is dat de selectie kan plaatsvinden door de Hoge Raad aan de hand van de bij uitsteking door hem te beoordelen vraag of cassatie aangewezen is. Alternatieven brengen veelal of een categorische uitsluiting mee van bijvoorbeeld zaken beneden een

bepaald geldelijk belang, of leggen de selectie in handen van een andere partij, zoals de gespecialiseerde advocaat. In die gevallen vallen wellicht ook zaken buiten de boot die voor een optimale taakvervulling door de Hoge Raad wel van belang zijn. Een selectiekamer draagt de selectie van zaken op aan de Hoge Raad zelf, en houdt daarmee een gevarieerd aanbod in stand, terwijl tegelijkertijd de mogelijkheid ontstaat de niet voor cassatie in aanmerking komende zaken efficiënt en snel af te doen. Andere mogelijkheden zijn onderzocht door bijvoorbeeld de Commissie Haak, in het kader van het Onderzoeksproject Strafvordering 2001 en in *Uitgebalanceerd*. Al de daar genoemde mogelijkheden heeft de commissie in haar beoordeling betrokken en vervolgens heeft zij op basis van kennis en ervaring de haars inziens meest wenselijke wijzigingen voorgesteld. Ik kan mij vinden in de benadering van de commissie op dit punt.

*De commissie stelt vast, zo merken de leden van de PvdA-fractie op, dat met name strafzaken «vaak grote belangstelling van de media genieten en dat sommige advocaten zeer bedreven zijn in het voor een breed publiek voor het voetlicht brengen van zaken, uiteraard gezien vanuit het perspectief van hun cliënt». (p. 17 van het rapport) De commissie spreekt de vrees voor een onevenwichtige beeldvorming omdat rechterlijke vonnissen niet of verkeerd begrepen zouden kunnen worden «in brede lagen van de bevolking». Deelt de minister deze vrees van de commissie, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Zo ja, wat kan er worden gedaan om te zorgen dat de beeldvorming wel evenwichtig wordt? Zo neen, waarom niet?*

Onderdeel van het recht op een eerlijk proces is dat de verdachte niet bij voorbaat als schuldige dader wordt aangemerkt. Dat brengt mee dat de actoren aan overheidszijde in de strafrechtspleging zich genuanceerd zullen moeten uitdrukken en een zekere terughoudendheid moeten betrachten, totdat de schuld van een verdachte door de rechter is vastgesteld. Dit oordeel is pas beschikbaar aan het eind van het proces. De verdachte kan daarentegen van het begin af aan in beginsel met alle publicitaire middelen strijden die hem ter beschikking staan. Hij is daarbij niet gebonden aan zorgvuldigheidseisen en andere beperkingen die de overheid wel in acht behoort te nemen. Aan deze principiële ongelijkheid is weinig meer te doen dan dat de actoren aan overheidszijde zich beschikbaar houden voor commentaar en dan in duidelijke bewoordingen juiste informatie verschaffen. Het openbaar ministerie en de rechterlijke macht besteden sinds een aantal jaren veel aandacht aan laagdrempelige en toegankelijke informatieverschaffing aan het publiek.

*Deze leden vragen of de grote aandacht van de media voor sommige strafzaken en de vrees voor een onevenwichtige beeldvorming bij het publiek, een rol kunnen of mogen spelen bij de door de commissie voorgestelde kwantitatieve beperking van het aantal cassatiezaken voor de strafsector van de Hoge Raad.*

De voorgestelde beperking staat los van de aandacht die in de media aan een bepaalde zaak wordt gegeven. De wijze waarop door de Hoge Raad voorlichting wordt gegeven over een gedane uitspraak of de stand van zaken in een aanhangige procedure wordt voor het overgrote deel bepaald door de merites van de strafzaak. In welke mate de aandacht van de media uitgaat naar verschillende bijzonderheden in die zaken (de persoon van de verdachte, het slachtoffer of de wijze waarop het delict is begaan) is niet vatbaar voor beïnvloeding door de Hoge Raad. Niettemin zal met een verhoogde media-aandacht rekening moeten worden gehouden bij de voorlichting. Uit het rapport blijkt dat de commissie zich dit terdege bewust is; de geuite voornemens terzake onderschrijf ik ten volle.

*De leden van de PvdA-fractie hebben enkele vragen over de toenemende belasting van de strafsector bij de Hoge Raad. Op p. 15 van het rapport wordt geschreven dat er in 1997 3184 strafzaken binnenkwamen en in 2007 3864. Echter van het aantal strafzaken in 2007 wordt ongeveer de helft niet-ontvankelijk verklaard omdat de advocaat de sinds oktober 2000 verplichte schriftuur met cassatiemiddelen niet indient. Aangezien die mogelijkheid van niet-ontvankelijk verklaren op deze grond in 1997 nog niet bestond, lijkt dit er eerder op te duiden dat de werklust van de strafsector de afgelopen tien jaar eerder af- dan toegenomen is. Zien deze leden dit juist?*

Neen. De zaken waarin geen middelen waren ingediend, werden destijds (kort) door het wetenschappelijk bureau geanalyseerd, waarbij de bevindingen werden neergelegd in een zogenoemd pre-rapport, zoals ook nu de medewerkers van het wetenschappelijk bureau in de zaken zonder middelen een pre-rapport verzorgen. Leidden die zaken vroeger doorgaans tot een kale verwerping van het cassatieberoep, tegenwoordig is dat een niet-ontvankelijkverklaring. Dit waren en zijn derhalve zaken waaraan leden van het parket en de raadsheren in de Hoge Raad niet de meeste tijd kwijt zijn. Die zit in de zaken met schriftuur.

*De leden van de PvdA-fractie vragen waarop de conclusie gebaseerd is dat «de kwantitatieve overvloed aan zaken» (p. 31 van het rapport) in de strafsector het «echt nijpende knelpunt» is. Deze leden vragen of de mogelijkheid voor het Parket en voor de strafkamer om hun normstellende taken te vervullen nu meer of minder onder druk staat in vergelijking met tien jaar geleden.*

De cijfers laten zien dat de werklust aanzienlijk is toegenomen. Zoals in de gehele samenleving zichtbaar is, worden ook de problemen in de strafrechtspleging zwaarder door ingewikkelde regelgeving en moeilijke gevallen. Het rapport is vooral gebaseerd op de ervaring van raadsheren en leden van het parket. Verder is van belang te onderkennen dat het er in de voorstellen van de commissie niet zozeer om gaat de werklust voor de leden van raad en parket te verlagen, maar om hen in de gelegenheid te stellen de beschikbare capaciteit beter te richten op de zaken die dat verdienen.

*De leden van de PvdA-fractie lezen (p. 27 van het rapport) dat «uit een oogpunt van de werklust van de Hoge Raad en het Parket in dit opzicht dus niet per se verandering [is] geboden». Welke redenen zijn er naar de mening van de minister, anders dan verlichting van de werklust, om wel veranderingen aan te brengen, zo vragen deze leden.*

De bedoelde passage op blz. 27 van het rapport heeft betrekking op de afdoening van zaken waarin de verplichte schriftuur van een advocaat ontbreekt. Voor die zaken bestaat een efficiënte afdoeningwijze die nauwelijks beslag legt op de capaciteit van de leden van het parket en de raadsheren in de Hoge Raad, zodat voor die zaken uit een oogpunt van werklustbesparing niet per se verandering geboden is. In het Onderzoeksproject Strafvordering 2001 zijn echter in dit verband op andere gronden voorstellen gedaan die de commissie op zichzelf niet onwenselijk voorkomen.

### **Aanbevelingen van de commissie**

*De leden van de CDA-fractie vragen hoe de minister aankijkt tegen een mogelijk in te voeren verlofstelsel (p. 47). De commissie geeft aan, zo merken de leden van de CDA-fractie op, vooralsnog een mild verlofstelsel voor ogen te hebben. Deze leden vragen evenwel hoe kan worden voor-*

*komen dat Nederland mogelijk in de toekomst afglijdt richting een «pick-and-choose» stelsel.*

Een «pick-and-choose-stelsel» staat noch de commissie, noch mij met deze voorstellen voor ogen. Alle zaken zullen door de Hoge Raad worden bekeken voordat er een uitspraak wordt gedaan. Wat inderdaad wel verandert, is dat in zaken die niet geschikt zijn voor cassatie, partijen niet langer toch uitgebreid stukken en argumenten kunnen wisselen voordat de Hoge Raad in een art. 81 RO-uitspraak tot zo'n oordeel komt. Veel eerder dan nu het geval is, zal in die zaken de selectiekamer tot een kort oordeel kunnen komen.

*De commissie schetst de mogelijkheid van «advisering» door specialistenverenigingen van advocaten. Deze zouden de procureur-generaal kunnen wijzen op kwesties die zich naar hun inzicht lenen voor een vordering tot cassatie in het belang der wet (p. 49). Komt hier de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht toch niet enigszins in het geding, zo vragen de leden van de CDA-fractie.*

Ook nu kan iedereen een brief aan de procureur-generaal sturen met het verzoek tot het instellen van cassatie in het belang der wet. Dit gebeurt ook regelmatig. De gedachte aan specialistenverenigingen komt hieruit voort dat daar specialistische kennis gebundeld is en goed zicht kan bestaan op nog onbeantwoorde relevante rechtsvragen. De procureur-generaal staat tegenover de brief van de specialistenvereniging even onafhankelijk als tegenover de brief van een willekeurige burger, alleen is de kans dat een zinvol voorstel tot cassatie in het belang der wet wordt gedaan door een specialistenvereniging mogelijk groter. Aan de onafhankelijkheid van de procureur-generaal doet dit voorstel niet af. Deze blijft zelf en alleen verantwoordelijk voor de beslissing om al dan niet cassatie in het belang der wet in te stellen.

*De leden van de CDA-fractie vragen of de minister verwacht dat de mogelijkheid van het stellen van prejudiciële vragen veel extra kosten c.q. werklast met zich zal brengen.*

Voor de Hoge Raad zullen prejudiciële vragen wellicht geen werklastvermindering met zich brengen, voor de feitenrechtspraak zullen ze dat wel. Door het stellen van prejudiciële vragen is in een veel eerder stadium het oordeel van de hoogste rechter beschikbaar. Daardoor is het voor veel vergelijkbare gevallen niet nodig ook een procedure te beginnen of door te zetten. Dit bespaart de rechtspraak, maar vooral de rechtzoekenden geld, tijd en energie.

*De commissie stelt geen verandering voor in de huidige taakopdracht van de Hoge Raad, maar staat wel een nieuwe invulling van bestaande taken voor, zo lezen de leden van de PvdA-fractie. Dit zou moeten betekenen dat rechtsbescherming alleen dan nog geboden zou moeten worden door de Hoge Raad als er sprake is van «fouten van de lagere rechter die ertoe leiden dat de betrokkene significant nadeel lijdt». Dit achten de leden van de PvdA-fractie vooralsnog een onduidelijk criterium: wanneer is er naar de mening van de minister wel of niet sprake van een significant nadeel? Hoe kan dit worden bepaald?*

Met significant nadeel wordt bedoeld dat het moet gaan om een fout die tot een onjuiste beslissing kan hebben geleid of die het proces negatief kan hebben beïnvloed. Omdat de rechtspleging mensenwerk is, worden ook daarin regelmatig (kleine) fouten en vergissingen gemaakt die weliswaar te betreuren zijn en voorkomen hadden moeten worden, maar die in wezen niet van invloed zijn op het eindresultaat en daarom in deze fase

van de procedure niet per se tot consequenties in de zaak zelf behoeven te leiden (voorbeelden: een schrijffout in een civiel vonnis, het vermelden van een onjuist wetsartikel, een omissie in een proces-verbaal, een niet geheel sluitende motivering bij een evident juiste beslissing). Deze aanpak van vormverzuimen in cassatie sluit op zichzelf geheel aan bij de reeds lang bestaande ontwikkeling dat de rechter bepaalt welke gevolgen aan bepaalde verzuimen moeten worden toegekend.

*De commissie stelt (p. 19 van het rapport) dat de taakvervulling van de Hoge Raad door het gebruik maken van artikel 81 RO de afgelopen twintig jaar is verbeterd. De grenzen van artikel 81 zijn naar de mening van de commissie nu evenwel in zicht (p. 19 van het rapport). Toch doet de commissie de aanbeveling om het huidige artikel 81 RO «nog wat ruimer toe te passen». Het komt de leden van de PvdA-fractie enigszins tegenstrijdig over als de commissie enerzijds stelt dat de grenzen van artikel 81 RO in zicht zijn en anderzijds toch nog ruimte ziet voor een ruimere toepassing van dat artikel. Deze leden vragen daarom wat de minister van de aanbeveling van de commissie vindt.*

In het rapport wordt geschetst waar nog enige ruimte zit voor een ruimere toepassing van art. 81 RO en vervolgens wordt aanbevolen deze ruimte te benutten en ook overigens in afwachting van nieuwe door de commissie beoogde wetgeving niet te schromen de grenzen op te zoeken van de huidige bepaling. In feite komt dit advies erop neer de thans nog bestaande terughoudendheid bij de toepassing van art. 81 RO te verlaten en zo ruim mogelijk gebruik te maken van deze wettelijke mogelijkheid. Ik sta positief tegenover de bedoeling van de aanbeveling. De aanbeveling van de commissie heeft ertoe geleid dat de Hoge Raad zich heeft gebogen over het werkproces waarmee art. 81-arresten tot stand komen. Ik ben verheugd dat de Hoge Raad dit reeds thans doet, aangezien dit het mogelijk maakt dat als een wetsvoorstel selectiekamer in werking treedt, er zo soepel mogelijk gebruik van kan worden gemaakt.

*De leden van de PvdA-fractie lezen dat de minister positief staat tegenover de aanbevelingen van de commissie. Betekent dit dat de minister alle aanbevelingen overneemt, zo vragen deze leden. Staat de minister positief tegenover alle aanbevelingen? Zo nee, tegenover welke aanbevelingen staat de minister minder positief? De leden van de PvdA-fractie zouden graag van de minister vernemen wat zijn mening is over de door de commissie voorgestelde wijziging van artikel 81 RO (zoals voorgesteld op p. 44 van het rapport)*

Ja, ik sta positief tegenover alle aanbevelingen. De aanbevelingen die niet aan mij zijn gericht kan ik niet overnemen. Ik heb ze daarom onder de aandacht gebracht van de Hoge Raad en zijn parket, die ze op hun beurt overnemen. Van de concrete voorstellen voor wetsteksten die de commissie op blz.44 van het rapport heeft uitgeschreven, heb ik kennisgenomen. Ik bereid een wetsvoorstel voor, waarin ik met de gesuggereerde teksten mijn voordeel doe.

*De minister heeft het rapport van de commissie aan de Hoge Raad gezonden. Gaat de minister dit aan nog meer instanties voorleggen, zo vragen deze leden.*

Het rapport heb ik aan de president van de Hoge Raad, de procureur-generaal bij de Hoge Raad en de voorzitter van de Tweede Kamer gezonden. Er zijn exemplaren verspreid onder de belangrijkste ketenpartners (in totaal zo'n 300 exemplaren). Het rapport is voor een ieder toegankelijk op de website van mijn ministerie. De juridische pers heeft er aandacht aan besteed.



De wetsvoorstellen die ik voorbereid, zullen op de gebruikelijke wijze ter consultatie worden voorgelegd.

*De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de minister om zal gaan met de aanbevelingen van de commissie ten aanzien van het laten doen van onderzoek door het WODC naar de mogelijkheid van het stellen van prejudiciële vragen door de feitenrechter voor de civiele kamer van de Hoge Raad.*

Ik beraad mij op de vraag of nader onderzoek door het WODC noodzakelijk is alvorens een wetsvoorstel ter zake voor te bereiden.

*De commissie doet de aanbeveling om de mogelijkheid van cassatie in het belang der wet ruimer toe te passen. Daarbij doet de commissie de aanbeveling dat dan ook iets zou moeten worden gedaan aan het ontbreken van tegenspraak. De commissie stelt in dat kader voor om belanghebbenden de mogelijkheid te geven om commentaar te leveren op de voordracht van de procureur-generaal. Wat is de mening van de minister over deze aanbeveling? Acht de minister het creëren van deze mogelijkheid tot het leveren van commentaar voldoende om het gebrek aan tegenspraak in het geval van cassatie in het belang der wet te compenseren, zo vragen deze leden.*

De procureur-generaal beraadt zich op de wijze waarop de cassatie in het belang der wet overeenkomstig het rapport het best kan worden vormgegeven. Ik wacht zijn voorstellen af.

*De leden van de SP-fractie constateren dat de commissie van mening is dat alleen een beslissing van de Hoge Raad nodig is indien een partij door fouten van de lagere rechter significant nadeel lijdt. In hoeverre deelt de minister deze mening, vragen deze leden. Wat wordt verstaan onder significant nadeel? Mag een uitspraak van een lagere rechter die (een beetje) fout is gewoon in stand blijven? Acht de minister het mogelijk dat iemand ten onrechte schuldig wordt bevonden door een lagere rechter, maar dat de Hoge Raad deze uitspraak in stand laat omdat er geen significant nadeel wordt geleden? Welk effect denkt de minister dat een dergelijke houding van het hoogste rechtscollege, dat moet waken over de kwaliteit van de rechtspraak, heeft op burgers, zo vragen de leden van de SP-fractie.*

Het lijkt me dat juist in de gevallen waarop de SP-fractie doelt er sprake zou kunnen zijn van significant nadeel. Er is echter geen sprake van significant nadeel als er een ondergeschikte fout is gemaakt, die na terugverwijzing naar een gerechtshof toch niet tot een ander oordeel zou kunnen leiden. Ik zal mij bij de totstandkoming van het wetsvoorstel nader over dit punt buigen.

*Daar waar er volop een maatschappelijke discussie wordt gevoerd over het feit dat de Hoge Raad onvoldoende toegankelijk is als gevolg van het te strenge novum-criterium, streeft de commissie er naar om de toegang verder te beperken, zo stellen de leden van de SP-fractie vast. Zij vragen hoe de minister deze tegenstelling verklaart. Waar de commissie spreekt over het belang van toegankelijkheid die voldoende dient te zijn gewaarborgd, ziet de commissie vooral problemen bij de civiele sector. Waarom negeert de commissie de problemen bij de toegang voor de strafsector, zo vragen deze leden.*

De commissie negeert naar mijn mening geen van de sectoren van de Hoge Raad. Het enige dat de commissie zegt, is dat de problemen die de drie sectoren ondervinden niet altijd dezelfde zijn door de aard van het

rechtsgebied of de aantallen voorgelegde zaken. Er is geen sprake van het negeren van de problemen bij de toegang tot de cassatie in de strafsector. Sterker nog: duidelijk wordt gemaakt dat de door de SP bedoelde beperkingen er niet zijn en ook niet behoren te worden aangebracht.

*De commissie pleit in haar aanbevelingen voor een selectiekamer, waarmee zaken in een zo vroeg mogelijk stadium aan een inhoudelijke selectie worden onderworpen. Op welke wijze zou een dergelijke kamer moeten worden samengesteld, om tot een onbevooroordeelde afweging te komen die slechts op inhoudelijke argumenten is gebaseerd? Deze leden ontvangen graag een nadere toelichting van de minister.*

Als de SP-fractie bedoelt de samenstelling qua personen, dan is dat een zaak van de Hoge Raad. De raad stelt zelf zijn kamers samen. Alleen bij de benoeming van nieuwe leden van de Hoge Raad is er een rol voor de regering en de Tweede Kamer. Hoe de kamer er juridisch uit gaat zien, zie ik in het kader van het wetsvoorstel.

*De leden van de SP-fractie vragen de minister wat zijn mening is over het in het Verenigd Koninkrijk gehanteerde criterium van de unsafe conviction. Daarmee wordt rekening gehouden met alle kennis die op dat moment van een zaak voorhanden is. Acht de minister dit een alternatief voor het beperkte criterium van het novum zoals dat nu door de Hoge Raad wordt gehanteerd, zo vragen deze leden.*

Zoals ik in het antwoord op eerdere vragen van de leden van de SP-fractie uiteen heb gezet, bereid ik een voorstel voor dat een hervorming van de herzieningsregeling inhoudt. Dit voorstel zal op zeer korte termijn voor consultatie in brede kring beschikbaar zijn. Het lijkt mij wenselijk de discussie over de inhoud van die regeling in dat kader te voeren.

*De leden van de VVD-fractie merken op dat de commissie een zestal conclusies en aanbevelingen presenteert, waarvan een drietal gericht is aan de minister. Over deze drie aanbevelingen hebben deze leden de volgende vragen. Ten eerste vragen zij aandacht voor de aanbeveling om zeer spoedig te komen tot een wetswijziging om de invoering van een selectiemechanisme aan de poort te realiseren. Deze leden vragen de minister naar zijn mening ten aanzien van deze aanbeveling en met name het doel (meer nadruk leggen op haar rechtsvormende taak) en de beoogde voordelen (rapport p. 44–45). Uit de brief van de minister maken de leden van de VVD-fractie op dat de minister in ieder geval positief tegenover de aanbeveling staat. Is de minister voornemens de concrete wetswijzigingen t.a.v. de artikelen 79 en 81 RO in een wetsvoorstel aan de Kamer voor te leggen (rapport p. 44)? Zo ja, op welke termijn kan de Kamer dit wetsvoorstel tegemoet zien? Zo neen, waarom niet en op welke wijze zal dan gevolg worden gegeven aan de aanbeveling, zo vragen deze leden.*

Inderdaad bereid ik een wetsvoorstel voor een selectiekamer voor. De selectiekamer heeft primair tot doel om een zeef te zijn voor die zaken waar verdere stukkenwisseling geen cassatiedoelen kan dienen en de zaken die wel de volledige aandacht van partijen en Hoge Raad waard zijn. De tekst die de commissie heeft uitgeschreven kan daarbij tot inspiratie dienen.

*Is de minister met de commissie en de leden van de VVD-fractie van mening dat tot het moment waarop dit selectiemechanisme is ingevoerd, artikel 81 RO zo ruim mogelijk uitgelegd dient te kunnen worden door de Hoge Raad en het Parket? Zo ja, waar ziet de minister de grenzen van een zo ruim mogelijke uitleg? Zo neen, waarom niet?*

De aanbeveling van de commissie heeft ertoe geleid dat de Hoge Raad zich heeft gebogen over het werkproces waarmee art. 81-arresten tot stand komen. Ik ben verheugd dat de Hoge Raad dit doet, aangezien dit het mogelijk maakt dat als een wetsvoorstel selectiekamer in werking treedt, er zo soepel mogelijk gebruik van kan worden gemaakt. Met andere woorden, de aanbeveling is de aanleiding om bij de Hoge Raad en zijn parket na te denken over het huidige en het toekomstige werkproces met de bijbehorende criteria.

Overigens is het niet aan mij om de Hoge Raad voor te schrijven hoe hij (de grenzen van) een wetsbepaling dient uit te leggen en toe te passen.

*Ten aanzien van de aanbeveling om een onderzoek te starten naar de mogelijkheid van het stellen van prejudiciële vragen voor de civiele kamer merken de leden van de VVD-fractie het volgden op. Deze leden maken uit de brief op dat de minister hier in beginsel positief tegenover staat. Zien deze leden dat goed? Op welke termijn verwacht de minister dit onderzoek te starten en af te kunnen ronden, zo vragen zij.*

Ik beraad mij op de vraag of nader onderzoek door het WODC noodzakelijk is alvorens een wetsvoorstel ter zake voor te bereiden.

*Ten derde vragen de leden van de VVD-fractie de minister of, en op welke wijze, hij een vinger aan de pols zal houden bij het overnemen van de aanbevelingen van de commissie door de Hoge Raad en met name het Parket (de aanbevelingen aan hen gericht)? Deze leden ontvangen graag enige toelichting op dit punt.*

Tweemaal per jaar is er het zogenoemd bestuurlijk overleg met de Hoge Raad het meest recent op 2 juni 2008. In dat overleg is van mijn kant en van de kant van de president en de procureur-generaal verslag gedaan van de stand van zaken inzake de implementatie van de voorstellen.

*De leden van de VVD-fractie vragen voort of stages van ervaren rechters en raadsheren bij de Hoge Raad zullen bijdragen aan wederzijds begrip. Zij vragen of het niet zinvoller zou zijn om leden van de Hoge Raad zo nu en dan de sfeer te laten proeven in de eerstelijns rechtszorg.*

De leden van de Hoge Raad en het parket hebben in het algemeen ruime ervaring in de feitenrechtspraak. Het kan voor rechters en raadsheren goed zijn ervaring van binnenuit met de cassatierechtspraak op te doen. Zij kunnen met hun actuele kennis van de dagelijkse praktijk en met een kritische blik van relatieve butienstaander bovendien bijdragen aan de kwaliteit van de cassatierechtspraak. Hoewel er regelmatig contacten, bijvoorbeeld in de vorm van overleg met de hoven, bestaan tussen (leden van) de Hoge Raad en de feitenrechtspraak, kunnen deze contacten wellicht nog beter verlopen als door deze stages de wederzijdse bekendheid en toegankelijkheid vergroot wordt. Leden van de rechterlijke macht die over specialistische kennis beschikken, kunnen langs deze weg hun kennis ook enige tijd aanbieden ter ondersteuning van de Hoge Raad en het parket.

De Hoge Raad en het parket hebben een werkgroep ingesteld die zal adviseren over de invulling van de stages. Kortom, met dit voorstel wordt zowel beoogd de Hoge Raad dichterbij de feitenrechtspraak te brengen als de feitenrechter gelegenheid te geven de cassatierechtspraak beter te leren kennen. Dit neemt natuurlijk niet weg dat de suggestie van de VVD-fractie meegenomen kan worden.

*Tot slot willen de leden van de VVD-fractie de minister vragen naar de eventuele samenhang van dit onderzoek, de aanbeveling van een wetswijziging om te komen tot een selectiemechanisme aan de poort, en de*

*toekomstige wetswijziging inzake de herziening binnen de strafrechtspleging. In hoeverre zal de nadruk op de normstellende taak van de Hoge Raad worden meegenomen in de herziening van de herzieningsregeling, uiteraard in verhouding tot de rechtsbeschermende taak van de Hoge Raad? De leden van de VVD-fractie vragen de minister om nader inzicht in zijn visie op beide toekomstige wetsvoorstellen en de termijn waarop de Kamer beide voorstellen kan verwachten.*

Zoals uit mijn eerdere antwoord op vragen van de leden van de SP-fractie blijkt, is er geen directe relatie tussen het wetsvoorstel dat op grond van de aanbevelingen van de commissie in voorbereiding wordt genomen en het conceptwetsvoorstel herziening van de hervormingsregeling in het Wetboek van Strafvordering dat thans gereed wordt gemaakt voort consultatie.

*Uitbreiding van de toepassing van cassatie in het belang der wet vereist een verbetering van de instrumenten die de Procureur-generaal in staat stellen kennis te nemen van rechterlijke uitspraken die zich lenen voor een cassatie in het belang der wet. De commissie denkt hier aan het in het leven roepen van een commissie die de Procureur-generaal adviseert omtrent uitspraken die zich lenen voor cassatie in het belang der wet. De leden van de PVV-fractie zijn voorstander van een dergelijke commissie mits zij bestaat uit vertegenwoordigers van het OM, andere gerechten, (semi-)overheidsinstellingen, bedrijven, burgers en advocaten. Deze leden zouden graag van de minister willen weten wat zijn zienswijze is ten opzichte van het inzetten van een commissie en de daadwerkelijke personele invulling.*

Ik vind deze aanbeveling waardevol en heb hem dan ook aan de procureur-generaal voorgelegd. De procureur-generaal heeft binnen het parket een werkgroep ingesteld die hem moet adviseren over de concretisering van een en ander. Gelet op de verhoudingen tussen minister en procureur-generaal wacht ik zijn initiatieven vooralsnog belangstellend af.