

Vergaderjaar 1997–1998

**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)**

**B**

**ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 29 januari 1998 en het nader rapport d.d. 19 februari 1998, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie, mede namens de minister van Verkeer en Waterstaat. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 13 januari 1998, no. 98.000071, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, mede namens de Minister van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot 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).*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 13 januari 1998, nr. 98.000071, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake bovenvermeld voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 29 januari 1998, nr. W03.98 0008, bied ik u hierbij, mede namens de Minister van Verkeer en Waterstaat, aan.

*1. In de memorie van toelichting (paragraaf 4) wordt vermeld dat gezien de betrekkelijk eenvoudige aard van de zaken tot uitgangspunt is genomen dat met een schriftelijke behandeling bij het gerechtshof Leeuwarden kan worden volstaan. Veelal is de kern van het beroep de vraag of de overtreding is begaan door betrokkene. Indien een partij – zo vervolgt de toelichting – desalniettemin om een mondelinge behandeling ter terechtzitting verzoekt, kan het gerechtshof bepalen dat de zaak op een zitting zal worden behandeld. Tegen de afwijzende beslissing op een desbetreffend verzoek staat geen rechtsmiddel open.*

*In het licht van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (onder meer inzake Helmers, 29 oktober 1991, Series A, no.212-A, en Åke Andersson, 1991, Series A,*

*no.212-B) lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat het gerechtshof een verzoek om een behandeling ter terechtzitting uitsluitend kan afwijzen, indien de zaak niet zo ingewikkeld is dat voor de beoordeling het horen van appellant noodzakelijk is. Dit zou in het voorgestelde artikel 20, tweede lid, van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (WAHV) kunnen worden gelezen, doch de toelichting ondersteunt die uitleg niet. De Raad van State geeft in overweging ten minste de toelichting aan te vullen.*

1. De Raad merkt terecht op dat het gerechtshof een verzoek om een behandeling ter terechtzitting uitsluitend zal kunnen afwijzen, indien de zaak niet zo ingewikkeld is, dat voor de beoordeling het horen van appellant noodzakelijk is. De passage in de toelichting heeft het oog op deze situatie, daar waar is aangegeven dat gezien de betrekkelijk eenvoudige aard van de zaken tot uitgangspunt is genomen dat met een schriftelijke behandeling kan worden volstaan. Met de Raad zijn wij zijn van mening dat deze situatie in de toelichting scherper kan worden benadrukt. De memorie van toelichting is dienovereenkomstig aangevuld.

*2. Het is de Raad opgevallen dat in de memorie van toelichting wordt ingegaan op de gevolgen die de beperking van de mogelijkheid van hoger beroep voor sancties tot en met f 100,- voor de rechtseenheid met zich brengt, alsmede op de gevolgen voor de rechtseenheid van de vervanging in zogenoemde Mulderzaken van beroep in cassatie door hoger beroep, doch dat in meer brede zin wordt voorbijgegaan aan de afstemmingsproblemen die kunnen ontstaan tussen enerzijds de jurisprudentie van het gerechtshof Leeuwarden en die van de Hoge Raad in verkeersstrafzaken. Nu in de toelichting op het voorgestelde artikel 95, derde lid, van de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO) (Artikel I, onderdeel B, van het wetsvoorstel) wordt opgemerkt dat van de mogelijkheid van cassatie «in het belang der wet» naar verwachting slechts spaarzaam gebruik zal worden gemaakt en de Commissie werkbelasting strafkamer van de Hoge Raad in haar rapport van december 1996 evenzeer wijst op mogelijke discrepanties in de rechtspraak en daartoe een aanvullende wettelijke voorziening denkbaar acht, adviseert de Raad in ieder geval in de toelichting hierop nader in te gaan.*

2. De Raad heeft voorts de aandacht gevestigd op de mogelijkheid van een aanvullende voorziening ter voorkoming van uiteenlopende rechtspraak tussen de Hoge Raad en het gerechtshof te Leeuwarden. In theorie is een dergelijke voorziening denkbaar. Gegeven echter de huidige stand van de discussie over de zogenaamde rechtseenheidsvoorziening, die in de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie zijn beslag zou moeten krijgen, achten wij het thans niet gewenst vooruit te lopen op de uitkomst van de discussie en een dergelijke voorziening in de Wet Mulder op te nemen. Het aanbrengen van een dergelijke voorziening achten wij daarnaast niet noodzakelijk. Wij vertrouwen er op dat het gerechtshof, wiens arresten gegeven als strafrechter bij de toepassing van de overige wegverkeerswetgeving onderworpen blijven aan cassatie, in het kader van de Wet Mulder geen onnodige verschillen met de jurisprudentie Hoge Raad terzake zal laten ontstaan. In de memorie van toelichting is een daartoe strekkende passage opgenomen.

*3a. Ingevolge het voorgestelde artikel 95, derde lid, Wet RO staat geen cassatieberoep open met betrekking tot handelingen en beslissingen van de gerechtshoven en kantongerechten met betrekking tot de WAHV, met dien verstande dat de Hoge Raad wel kennis kan nemen van de eis tot «cassatie in het belang der wet» door de procureur-generaal. De Raad meent dat kennisneming van deze eis dwingend dient te zijn en geeft in overweging artikel 95, derde lid, in die zin aan te passen.*

3a. Het advies van de Raad om artikel 95, derde lid, zo aan te passen dat in de tekst ervan verduidelijkt wordt dat de Hoge Raad kennis neemt van het beroep in «cassatie in het belang der wet», is gevolgd.

*3b. De Raad geeft in overweging in dit artikellid de woorden «de gerechtshoven» te vervangen door: het gerechtshof te Leeuwarden, nu de andere gerechtshoven niet bevoegd zijn tot behandeling van de hier bedoelde zaken*

3b. Het advies van de raad om in artikel 95, derde lid, slechts het gerechtshof te Leeuwarden op te nemen, is gevolgd.

*4. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.*

4. De redactionele opmerkingen van de Raad zijn overgenomen.

5. In het voorstel is, los van het advies van de Raad, rekening gehouden met recente cijfers over het jaar 1997 en zijn enkele (technische) wijzigingen toegevoegd (bijvoorbeeld de schrapping van de uitgewerkte artikelen 37 tot en met 43). Ik verwijs terzake van deze wijzigingen naar de memorie van toelichting.

6. De memorie van toelichting is aangevuld met enige passages uit de memorie van toelichting bij het voorstel van wet tot 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) zoals dat thans nog bij de Raad van State om advies ligt. Nu beide wetsvoorstellen niet gelijktijdig bij de Kamer ingediend zullen worden, zijn de passages uit laatstgenoemde toelichting die ook van belang zijn voor de onderhavige toelichting alsnog opgenomen.

7. In het voorstel zoals het aan de Raad is voorgelegd is de grens waarboven hoger beroep kan worden ingesteld bepaald op f 100. Dit bedrag is verhoogd tot f 150 met het oog op toekomstige wijzigingen van de bijlage bij de Wet Mulder. Die wijzigingen van de bijlage, waarbij de gedraging in een hogere tariefgroep wordt geplaatst, zullen leiden tot een aanmerkelijk hogere instroom van zaken in hoger beroep. Dat is, met het oog op de werkbelasting van het gerechtshof te Leeuwarden, niet gewenst.

Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de gedragingen tien tot en met vijftien kilometer te hard rijden binnen de bebouwde kom (S 100b, nu deels nog f 80, deels reeds f 110), het als bestuurder van een motorvoertuig niet de rijbaan gebruiken (R 315b nu nog f 90) en het parkeren in strijd met een parkeerverbod (R 584, nu nog f 90). Dit zijn in grote aantallen gepleegde overtredingen van lichte aard, die in het oorspronkelijke voorstel van hoger beroep zijn uitgesloten. Verhoging van de beroepsgrens tot f 150 waarborgt op lange termijn dat ook deze overtredingen voor langere tijd uitgesloten blijven, hetgeen de werkbelasting van het hof ten goede komt. Ik verwijs terzake naar de memorie van toelichting.

8. In het belang van de eenvoudige en spoedige inpassing van het hoger beroep in Mulderzaken in de bestaande werkwijze van het hof en die tussen het hof en de procureur-generaal, is meer aansluiting gezocht bij de werkwijze in strafzaken. Die werkwijze kenmerkt zich er door, dat de procureur-generaal belast is met de behandeling van het hoger beroep en voorts dat niet het hof maar de procureur-generaal de dagvaarding ter zitting doet uitgaan. Voor de Mulderzaken kan een vergelijkbare werkwijze worden gevolgd, zonder dat daarmee de bestuursrechtelijke beoordeling wordt losgelaten. Het voorstel is zo gewijzigd, dat de procureur-generaal na het instellen van hoger beroep als partij in de plaats komt van de officier van justitie. Ik verwijs terzake naar de (gewijzigde) memorie van toelichting.

9. In artikel 3 is, door toevoeging van enkele woorden, rekening gehouden met de zogeheten geautomatiseerde trajectcontrole en de zogeheten APK-registervergelijking. Ik verwijs terzake naar de memorie van toelichting.

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

10. Ik moge U, mede namens mijn ambtgenote van Verkeer en Waterstaat, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie,  
W. Sorgdrager

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 29 januari 1998, no.W03.98.0008, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.**

- In het voorgestelde artikel 95, derde lid, van de Wet op de rechterlijke organisatie «op» vervangen door: ten aanzien van.
- In de memorie van toelichting de eerste keer afgekorte aanduidingen (bijvoorbeeld CJIB en EVRM) voluit schrijven.
- In de toelichting op het voorgestelde artikel 14 van de Wet administratief-rechtelijke handhaving verkeersvoorschriften «openstaat tenzij» vervangen door: openstaat indien.