

Vergaderjaar 1984–1985

19033

## Wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie en het Wetboek van Strafvordering (Hoger beroep in strafzaken bij een enkelvoudige kamer)

C

### NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 7 juni 1985

Blijkens de mededeling van de directeur van Uw kabinet van 18 april 1984, nr. 53, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende het bovenvermeld wetsvoorstel rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Het advies, gedateerd 5 december 1984, nr. W03.84.0197/07.4.49, moge ik U hierbij aanbieden.

1. De Raad van State merkt op dat het wetsontwerp wil bereiken dat strafzaken van eenvoudige aard ook in hoger beroep door een enkelvoudige kamer worden behandeld. De Raad merkt voorts op dat de memorie van toelichting (blz. 2) de eenvoudigheid van de zaak aldus verduidelijkt dat het gaat om zaken die, wat betreft de bewijsvoering en/of rechtstoepassing, van eenvoudige aard zijn en die strafbare feiten van geringe ernst betreffen. De Raad verwijst verder naar blz. 6 van de memorie van toelichting waarin naar voren wordt gebracht dat het voor de hand ligt dat na invoering van de mogelijkheid van behandeling van strafzaken in hoger beroep door een enkelvoudige kamer in overleg tussen rechter en openbaar ministerie een werkwijze zal ontstaan, waarbij bepaalde soorten van zaken die ingevolge de in de wet omschreven voorwaarden enkelvoudig kunnen worden behandeld, als regel voor behandeling door een unus iudex in aanmerking komen. Hoewel de Raad groot gewicht toekent aan het beginsel

van collegiale rechtspraak in hoger beroep, acht hij het, gelet op de gunstige ervaringen met de bestaande enkelvoudige behandeling van strafzaken door de rechtbank (politie-rechter) en gelet op de beperkte competentie van de kantonrechter in strafzaken, aanvaardbaar dat unus-rechtspraak in strafzaken in hoger beroep door de rechtbank geschiedt.

De Raad brengt echter naar voren overwegende bezwaren te hebben tegen het enkelvoudig behandelen van strafzaken in hoger beroep door het gerechtshof. Met de argumenten die in dit opzicht zijn aangevoerd door de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie en de Hoge Raad der Nederlanden verenigt de Raad zich.

De Raad deelt mee dat hij niet tot een andere overtuiging is gekomen door de argumenten die ik tegen de argumenten van de Staatscommissie en de Hoge Raad heb ingebracht. Naar het oordeel van de Raad valt niet in te zien dat strafzaken in de misdrijf-sfeer in hoogste feitelijke instantie door één raadsheer met meer bekwaamheid en ervaring zullen worden afgedaan dan door de politierechter en dat van de zijde van de unus-raadsheer een grotere betrokkenheid bij en verantwoordelijkheid voor de strafzaak zal uitgaan dan van een meervoudige kamer. De geschatte besparing van 16 raadsheren weegt naar verhouding niet op tegen voornoemde bezwaren.

Naar aanleiding van de overwegingen van de Raad breng ik het navolgende naar voren.

De mogelijkheid dat een enkelvoudige kamer in hoger beroep eenvoudige strafzaken afdoet kan naar mijn stellige overtuiging een bijdrage leveren aan een zo doelmatig mogelijke inrichting van de strafrechtspleging en leiden tot besparingen die nodig zijn om de met de instandhouding van het rechterlijk apparaat gemoeide kosten te beheersen. Ik ben van oordeel dat een uitzondering op het beginsel van collegiale strafrechtspraak in hoger beroep gerechtvaardigd is, indien de regeling die voorziet in de mogelijkheid dat een enkelvoudige kamer strafzaken in hoger beroep behandelt, zodanig is opgezet dat een zorgvuldige behandeling van deze zaken in appel steeds is gewaarborgd. Als aan deze eis is voldaan, is invoering van de mogelijkheid van afdoening van een strafzaak in hoger beroep door een unus iudex verantwoord.

Wezen van het hoger beroep is dat de verdachte en het openbaar ministerie in de gelegenheid zijn een strafzaak nogmaals in volle omvang aan het oordeel van de strafrechter te onderwerpen. Aan de eis van een zorgvuldige behandeling van het hoger beroep door een enkelvoudige kamer kan worden voldaan, indien de unus iudex een rechter is met een ruime ervaring in de strafrechtspraak.

Daarvoor is niet nodig – zoals de Raad kennelijk veronderstelt – dat de unus iudex in hoger beroep bekwaamer en meer ervaren is dan de unus iudex in eerste aanleg. In de memorie van toelichting is ook niet gesteld dat zulks het geval zou zijn. In de memorie van toelichting is gewezen op het voordeel van de directe betrokkenheid van de unus bij en diens persoonlijke verantwoordelijkheid voor de strafzaak. De raad wijst er terecht op dat deze betrokkenheid en verantwoordelijkheid niet groter behoeven te zijn dan die van een meervoudige kamer. De passage in de memorie van toelichting die zulks suggereert, is aangepast.

De Raad acht de behandeling van strafzaken in hoger beroep door een enkelvoudige kamer van de rechtbank aanvaardbaar, gelet op de gunstige ervaringen met de afdoening van strafzaken door de politierechter en gelet op de beperkte competentie van de kantonrechter in strafzaken. De Raad heeft evenwel grote bezwaren tegen de behandeling van strafzaken in hoger beroep door één raadsheer. De Raad is van oordeel dat rechtbank-appellen, zijnde strafzaken in de misdrijfsfeer, steeds door een meervoudige kamer van het gerechtshof dienen te worden behandeld. De argumenten voor een zo verschillende beantwoording van de vraag of behandeling van een strafzaak in hoger beroep door een enkelvoudige kamer aanvaardbaar kan zijn, hebben mij niet kunnen overtuigen. Ik erken dat de bij het gerechtshof ingestelde appellen tegen vonnissen van de politierechter in het algemeen zaken betreffen van zodanige zwaarte en ernst dat een collegiale genomen beslissing aangewezen is. Maar naar mijn mening kan dit uitgangspunt niet gelden voor alle bij het hof aangebrachte zaken. Er zijn categorieën van veel voorkomende zaken die zich onder omstandigheden lenen voor afdoening door één raadsheer. Ik denk daarbij in het bijzonder aan overtredingen van artikel 26 van de Wegenverkeerswet. Deze zaken zijn veelal wat betreft de bewijsvoering en de rechtstoepassing van eenvoudige aard. Zij zijn in de meeste gevallen van zodanige ernst dat als onvoorwaardelijke straf niet een gevangenisstraf maar een geldboete wordt opgelegd. Naar mijn mening is het verantwoord voor zaken van deze aard een uitzondering te maken op het beginsel dat rechtbankappellen door een meervoudige kamer van het gerechtshof dienen te worden behandeld. Ik heb het voorstel dan ook in die zin

aangepast dat uitsluitend appellen tegen politierechters vonnissen ter zake van overtredingen van artikel 26 van de Wegenverkeerswet door een enkelvoudige kamer van het gerechtshof kunnen worden behandeld. Ik meen dat met deze nadere wijziging van het wetsontwerp, zoals het aan de Raad van State is voorgelegd, welke wijziging een belangrijke beperking van de mogelijkheid van unusrecht-spraak in hoger beroep in strafzaken inhoudt, grotendeels tegemoet is gekomen aan de bezwaren van de Raad tegen dit onderdeel van het ontwerp.

2. De Raad is van oordeel dat overwegende bezwaren zijn verbonden aan het voorgestelde artikel 426c, tweede lid, Wetboek van Strafvordering dat de unus iudex in hoger beroep verbiedt een straf of maatregel onvoorwaardelijk op te leggen die een langere vrijheidsbeneming meebrengt dan de verdachte bij het vonnis in eerste aanleg is opgelegd. De Raad is van mening dat de unus-appèlrechter bij de rechtbank in zijn beoordeling van de juistheid van de in eerste aanleg genomen beslissing niet mag worden beperkt. Behandeling in hoger beroep behoort een beoordeling van de zaak in volle omvang te zijn, hetgeen moet kunnen leiden tot een andere beslissing dan in eerste aanleg is gegeven.

Ik ben met de Raad van mening dat de behandeling van een strafzaak in hoger beroep een beoordeling daarvan in volle omvang moet zijn. Het wetsvoorstel staat aan zo'n beoordeling niet in de weg. Artikel 426c, tweede lid, ontzegt de unus iudex in hoger beroep slechts de bevoegdheid om de verdachte een zwaardere vrijheidsbenemende straf of maatregel op te leggen dan in primo is geschied. Wanneer de appelrechter van oordeel is dat uitkomst van de beoordeling in hoger beroep moet zijn het opleggen van een zwaardere sanctie van deze aard zal hij de zaak dienen te verwijzen naar de meervoudige kamer. Overigens zal deze verwijzing zich niet vaak voordoen. Ter zake van kantongerechtovertredingen wordt hoogst zelden onvoorwaardelijke hechtenis als straf opgelegd. Terzake van overtredingen van artikel 26 van de Wegenverkeerswet zal in slechts een kleine minderheid van de appellen de wenselijkheid bestaan van het voor de eerste maal opleggen van een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf dan wel van het opleggen van een zwaardere vrijheidsstraf. Het ligt

daarbij voor de hand dat appellen tegen vonnissen waarbij de politierechter niet de door het openbaar ministerie geregistreerde onvoorwaardelijke gevangenisstraf heeft opgelegd of een lagere onvoorwaardelijke gevangenisstraf is gerequireerd, terstond bij de meervoudige kamer van het hof zullen worden aangebracht. Door de (onder 1 toegelichte) in het wetsontwerp aangebrachte wijziging is tevens het – niet door de Raad naar voren gebrachte – bezwaar komen te vervallen dat tegen artikel 426c, tweede lid, kan worden ingebracht: het aanzuigend effect van appellen in eenvoudige zaken als gevolg van de geringe kans in hoger beroep tot een zwaardere gevangenisstraf te worden veroordeeld.

3. De Raad kan zich overigens voorstellen dat een meer doelmatige besteding van de tijd van een rechter in meervoudige kamers nagestreefd wordt. De Raad denkt daarbij aan de mogelijkheid dat één rechter of raadsheer als rapporteur in een zaak optreedt, ook op de terechtzitting. Hierdoor worden de voorzitter en het andere lid ontlast. De Raad beveelt aan dat het Wetboek van Strafvordering, dat de leiding van het onderzoek ter terechtzitting en de ondervraging opdraagt aan de voorzitter van de kamer, zodanig wordt gewijzigd, dat de wettelijke belemmering voor het optreden van de rapporteur komt te vervallen en de rechterlijke macht haar werkwijze ten dele zelf kan inrichten.

Ik acht het voorstel van de Raad waardevol. Wettelijke voorschriften die een doelmatiger werkwijze in de weg staan, dienen te worden aangepast, indien de kwaliteit van de rechtspleging daardoor niet wordt aangetast. Nu het voorstel voorziet in de mogelijkheid af te wijken van een traditionele werkwijze binnen de strafrechtspraak, acht ik mij niet vrij een definitief besluit tot bevordering van wetswijziging te nemen voordat ik van het gevoelen van de rechterlijke macht over zodanige wijziging heb kunnen kennis nemen. De daartoe vereiste consultatie is inmiddels in gang gezet.

4. Nu een aanpassing van de Wet op de economische delicten wordt voorgesteld, acht de Raad het voor de hand te liggen dat de regeling van de samenstelling der economische kamers in artikel 40 van deze wet in overeenstemming wordt gebracht met de voorgestelde artikelen 57 en 70 van de Wet op de rechterlijke organisatie.

Met het vervallen van het voorstel tot invoering van een enkelvoudige economische kamer in appel is de aanleiding tot de aanbeveling van de Raad komen te vervallen. Ik zie geen reden in het kader van het onderhavig wetsvoorstel afzonderlijke aanpassing van artikel 40 te bevorderen.

5. Ik meen dat het wetsontwerp, zoals het thans is gewijzigd, goeddeels tegemoet komt aan de bezwaren van de Raad tegen het oorspronkelijke wetsvoorstel.

Tot zover het advies van de Raad van State.

6. Ten slotte deel ik mee dat van de gelegenheid gebruik is gemaakt om de onderdelen A en B van Artikel I, onderdeel A van Artikel II, Artikel III en het slotformulier in overeenstemming te brengen met de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek.

Ik veroorloof mij U in overweging te geven, het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de daarmee in overeenstemming gebrachte, overeenkomstig het vorengaande gewijzigde toelichting met bijlagen aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie,  
F. Korthals Altes