

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)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

Dit wetsvoorstel strekt ertoe de mogelijkheid van het beroep in cassatie ingevolge de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (WAHV, verder te noemen de Wet Mulder) te vervangen door de mogelijkheid van hoger beroep op het gerechtshof te Leeuwarden en het vaststellen van een grens waarboven van de mogelijkheid tot het instellen van hoger beroep gebruik kan worden gemaakt. Hierdoor kan beter recht worden gedaan aan de gebleken behoefte van de rechtzoekende aan een tweede feitenrechter, een behoefte die blijkt uit de veelal feitelijke aard van de klachten in cassatie, die in de cassatieprocedure echter niet kunnen worden onderzocht. Hoger beroep op een feitenrechter voorziet wel in die behoefte.

Tevens beogen wij met dit voorstel de werklast van de strafkamer van de Hoge Raad wat betreft de zaken op grond van de Wet Mulder belangrijk te verminderen.

1. Aanleiding voor het wetsvoorstel: de werkbelasting van de strafkamer van de Hoge Raad

De strafkamer van de Hoge Raad kent een steeds groeiende werklast, niet in de laatste plaats door de toevloed van zaken op grond van de Wet Mulder. Kwamen er, blijkens de cijfers van de Hoge Raad, in 1993 totaal 434 Mulderzaken (zowel gewone zaken als verzetschriften) bij de Hoge Raad binnen, in 1996 was dat aantal opgelopen tot 813. In 1997 kwamen zelfs 1046 Mulderzaken bij de Hoge Raad binnen (inclusief verzetschriften).

De zaken op grond van de Wet Mulder vormen ongeveer een kwart van het totale zaaksaanbod in 1996 en 1997 van de strafkamer van de Hoge Raad (in 1996 zijn 3458 zaken aangebracht, in 1997 zelfs 3963). Het moge duidelijk zijn, dat de Mulderzaken daarmee een onevenredig groot beslag

leggen op de capaciteit van de Hoge Raad. Het vinden van een oplossing voor het probleem van de werkbelasting van de Hoge Raad is dan ook onontkoombaar geworden.

Met het oog op deze problematiek is in september 1995 de Commissie werkbelasting strafkamer Hoge Raad ingesteld. Deze Commissie had tot taak te adviseren over de vraag welke mogelijkheden er zijn om de instroom van zaken bij de strafkamer van de Hoge Raad te beperken, dan wel om andere voorzieningen te treffen waardoor de belasting van de strafkamer wordt beperkt.

De Commissie heeft in december 1996 haar rapport «De toegang tot de cassatierechter in strafzaken» aangeboden. De voorstellen van de Commissie hebben betrekking op de procedure in strafzaken en de procedure ingevolge de Wet Mulder, die immers ook aan de strafkamer zijn opgedragen.

De Commissie heeft over de Wet Mulder, kort samengevat, geadviseerd dat de mogelijkheid van cassatie moet worden vervangen door de mogelijkheid van hoger beroep op een tweede feitelijke instantie. Daarvoor zou het gerechtshof te Leeuwarden aangewezen moeten worden. Aanvullend stelt de Commissie voor om het hoger beroep slechts open te stellen indien de opgelegde sanctie meer bedraagt dan f 100. Het onderhavige voorstel van wet is een uitwerking van de voorstellen van de Commissie voor de Wet Mulder en de Wet op de rechterlijke organisatie (verder ook: de Wet RO). Voor de uitwerking van de voorstellen van de Commissie op het gebied van de gewone strafzaken en enkele bijzondere strafrechtelijke procedures is, zoals ook door de Commissie is voorgesteld, een afzonderlijk voorstel van wet in voorbereiding. Dit voorstel ligt thans voor advies bij de Raad van State.

Naar aanleiding van het rapport zijn degenen die betrokkenen zijn bij de werking en de uitvoering van de Wet Mulder in de gelegenheid gesteld advies uit te brengen over de voorstellen van de Commissie. Het rapport is daarom ter consultatie voorgelegd aan de Hoge Raad, de Nederlandse Orde van Advocaten, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, het College van Procureurs-Generaal, de raden voor rechtsbijstand, de Raad van Toezicht voor het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en aan het Projectteam restyling Wet Mulder.

De Raad van Toezicht voor het CJIB, het Projectteam restyling Wet Mulder, het College van Procureurs-Generaal en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak hebben gereageerd op de adviezen van de Commissie betreffende de Wet Mulder. De NVvR heeft gewezen op het belang van de rechtseenheid binnen de Wet Mulder en in combinatie met de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie. Hierin zal worden voorzien door concentratie van het hoger beroep bij het gerechtshof te Leeuwarden.

De Raad van Toezicht voor het CJIB en het Projectteam restyling Wet Mulder hebben geadviseerd de adviezen van de Commissie niet over te nemen. Binnen de Hoge Raad zou in zaken op grond van de Wet Mulder gewerkt moeten worden met een enkelvoudige kamer, waardoor er feitelijk meer zaken kunnen worden afgedaan met een gelijkblijvend aantal raadsheren. Als alternatief is door de Raad van Toezicht en het Projectteam restyling Wet Mulder voorgesteld om een waarborgsom voor het instellen van het beroep in cassatie te vragen. Deze voorstellen zijn niet overgenomen, aangezien ze een zodanige breuk met het systeem van de cassatierechtspraak betekenen, dat regeling in dit wetsvoorstel, waarvan een spoedige totstandkoming zeer gewenst is, daarvoor in ieder geval niet de aangewezen plaats is.

Ten slotte hebben laatstgenoemden gewezen op de nodige invoeringsproblemen zoals de aanpassing van de geautomatiseerd systemen en daarom aangegeven dat de wijzigingen niet op al te korte termijn

ingevoerd kunnen worden. Wij zijn daarom voornemens om over te gaan tot instelling van eenzelfde projectteam als is gedaan bij de totstandkoming van de laatste wijziging van de Wet Mulder (de wet van 15 mei 1997 (Stb. 212)). In het projectteam zal aandacht gegeven worden aan deze aspecten van de voorgestelde wijzigingen.

In de uitgebrachte adviezen is geen reactie gegeven op de stelling dat de beroepen in cassatie vaak klachten van feitelijk aard betreffen.

De uitgebrachte adviezen worden ter kennisneming bij de griffie van de Tweede Kamer neergelegd.

2. De voorstellen

Het moge duidelijk zijn, dat wij grote waarde hechten aan het advies van de Commissie. Wij zijn dan ook van mening, na bestudering van het rapport en de daarover uitgebrachte adviezen, dat de voorgestelde weg van vervanging van cassatie door hoger beroep een begaanbare weg is.

2.1 Hoger beroep in plaats van cassatie

De Commissie heeft de toevloed van zaken op grond van de Wet Mulder «zorgwekkend» geoordeeld (rapport, p. 50).

De belangrijkste oorzaak voor het aantal cassatieberoepen is het ontbreken van een tweede feitelijke instantie die belast is met de afdoening van zaken op grond van de Wet Mulder. Een aanzienlijk deel van de cassatieberoepen houdt klachten van feitelijke aard in, welke als zodanig niet tot cassatie kunnen leiden. Dat betekent dat enerzijds de strafkamer van de Hoge Raad geconfronteerd wordt met een groot aantal zaken van beperkt belang die, gelet op de feitelijke aard van de opgeworpen klachten, in meerderheid eigenlijk niet voor beoordeling in cassatie in aanmerking komen, terwijl anderzijds ook de betrokkene niet aan zijn trekken komt omdat nu juist de bezwaren van feitelijke aard die hij veelal tegen de beslissing van de kantonrechter heeft, in cassatie niet meer kunnen worden behandeld.

Wij zijn dan ook, met de Commissie, van mening dat er in de praktijk meer behoefte bestaat aan de mogelijkheid van een beoordeling van de zaak door een tweede feitelijke instantie dan aan de beoordeling door een instantie die zich heeft te beperken tot het beantwoorden van rechtsvragen. Om die reden stellen wij dan ook voor om tegen de beslissingen van de kantonrechter in plaats van cassatie hoger beroep open te stellen.

De meest aangewezen instantie voor dit hoger beroep is het gerechtshof te Leeuwarden. Om praktische redenen, namelijk de zetel van het CJIB te Leeuwarden, menen wij dat dit gerechtshof het meest aangewezen is om zaken in hoger beroep te beoordelen. De concentratie van de tweede beoordeling, nu nog bij de Hoge Raad, zouden wij niet willen loslaten. Daarom is het gerechtshof te Leeuwarden als enige beroepsinstantie aangewezen. Daarmee is de rechtseenheid binnen de Wet Mulder verzekerd. Omwille van de rechtseenheid in de uitleg en toepassing van enerzijds de Wet Mulder en anderzijds de Wegenverkeerswet 1994 c.a., hebben wij ervoor gekozen om het beroep in cassatie «in het belang der wet» te handhaven. Naar verwachting zal van deze mogelijkheid slechts spaarzaam gebruik gemaakt worden. Aan een verdergaande rechtseenheidsvoorziening bestaat naar onze mening voor de Wet Mulder geen daadwerkelijke behoefte. Wij vertrouwen er op dat het gerechtshof te Leeuwarden, wiens arresten gegeven als strafrechter bij de uitleg en toepassing van de overige wegenverkeerswetgeving onderworpen blijven aan cassatie, in het kader van de Wet Mulder geen onnodige verschillen met de jurisprudentie Hoge Raad terzake zal laten ontstaan. Ten slotte verwijzen wij voor de stand van zaken omtrent de derde fase van de

herziening rechterlijk organisatie naar de brief van 25 juni 1997 (kamerstukken II 1996/97, 25 425, nr. 1), waarin wordt aangegeven dat het kabinet er de voorkeur aan geeft om thans geen besluitvorming omtrent de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie te entameren, maar gedurende een aantal jaren de bestaande situatie te handhaven.

2.2 Geen onbeperkt hoger beroep

Wij achten het, met de Commissie, noodzakelijk om het instellen van hoger beroep – in overeenstemming met voorstellen van de Commissie ten aanzien van de gewone strafzaken – alleen dan mogelijk te maken indien de administratieve sanctie, ook na de uitspraak van de kantonrechter op het beroep, boven een bepaald bedrag komt. De Commissie heeft hiertoe voorgesteld het bedrag van f 100 te kiezen. Het bieden van een beroepsmogelijkheid op één rechterlijke instantie is in overeenstemming met de oorspronkelijke gedachte achter de Wet Mulder. Van het begin af aan is de gedachte achter de Wet Mulder een vereenvoudigde afdoening van lichte verkeersovertredingen geweest. Daartoe zijn bepaalde gedragingen uit het strafrecht getild en ondergebracht in het bestuursrecht. Onderdeel van de vereenvoudiging is geweest om deze zaken door de kantonrechter te laten afdoen. Van de mogelijkheid van cassatie zou, nadat over de belangrijkste rechtsvragen na de landelijke invoering van de Wet Mulder in 1992 duidelijkheid zou bestaan, nog maar zeer spaarzaam gebruik worden gemaakt. In die zin is in de Wet Mulder altijd gestreefd naar de beoordeling door één rechterlijke instantie (met daaraan voorafgaand het administratieve beroep op de officier van justitie). De verwachting van de Commissie vereenvoudigde afdoening lichte overtredingen van verkeersvoorschriften, dat in alle gevallen volstaan zou kunnen worden met de mogelijkheid van beroep op de kantonrechter, is niet helemaal gerechtvaardigd gebleken. Een groot aantal zaken wordt aan de Hoge Raad voorgelegd. Zeker nu deze zaken veelal klachten van feitelijke aard bevatten, ligt het openstellen van hoger beroep in de rede. Maar het is ons inziens een stap te ver om in alle zaken voortaan de mogelijkheid van hoger beroep op het gerechtshof te bieden. Het beroep op de rechter is immers een schaars goed en dus zal er een afweging gemaakt moeten worden, waarbij de proportionaliteit bewaard moet worden tussen enerzijds de inzet van mensen en middelen en anderzijds de aard en het gewicht van de individuele zaak. Het belang van de Mulderzaken waarin een sanctie tot en met f 150 is opgelegd na het beroep op de kantonrechter, rechtvaardigt naar onze overtuiging niet langer het bieden van de mogelijkheden van rechtsbescherming in twee rechterlijke instanties. In een tijd waarin de druk op de rechterlijke organisatie steeds verder toeneemt, is het treffen van adequate voorzieningen met betrekking tot het beroep op die organisatie, niet langer ontkoombaar. Het beginsel van de rechtseenheid zal hier enigszins moeten wijken voor het streven om op een evenredige wijze een afdoend niveau van rechtsbescherming te bieden, waarbij wij overigens wel de mogelijkheid van cassatie «in het belang der wet» voorstaan. Wij verwijzen naar het voorgestelde artikel 95, derde lid, van de Wet op de rechterlijke organisatie.

De grens waar het beginsel van de rechtseenheid enigszins moet wijken voor het streven om op een evenredige wijze een afdoend niveau van rechtsbescherming te bieden, ligt naar onze mening in Mulderzaken bij f 150. Is een sanctie opgelegd van f 150 of minder dan is naar onze mening sprake van een zaak van gering belang en kan worden volstaan met een beoordeling door één rechterlijke instantie. Dit achten wij in overeenstemming met de eisen die de relevante internationale verdragen terzake stellen, zoals ook de Commissie overtuigend heeft uiteengezet.

Van belang is dat ingevolge art. 14, vijfde lid, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) «(e)veryone convicted of a crime shall have the right to have his conviction and sentence reviewed by a higher tribunal according to law.»¹ Het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) kent een pendant van dit recht in art. 2 van het Zevende Protocol, maar Nederland heeft dit Protocol niet geratificeerd. Dit recht op een hogere voorziening is niet onbeperkt. Er kan worden volstaan met een beroep dat is beperkt tot rechtspunten (vgl. het Nederlandse cassatieberoep). Op grond van de verdragsgeschiedenis kan verder worden aangenomen dat art. 14, vijfde lid, IVBPR niet ten aanzien van iedere «crime» een recht op een hogere voorziening toekent, maar dat de clausule «according to law» ruimte laat voor uitsluitingen ten aanzien van bagateldelicten. Art. 2 van het Zevende Protocol EVRM maakt zelfs met zoveel woorden uitsluiting van het recht op een hogere voorziening mogelijk ten aanzien van «offences of a minor character».² Het begrip «lichte overtredingen» is overigens niet scherp omljnd. Een criterium dat wel wordt genoemd om de lichte overtredingen te onderscheiden van de zwaardere, is of voor het betrokken feit al dan niet een vrijheidsstraf kan worden opgelegd. Zoals in het vervolg zal blijken is de uitsluiting van rechtsmiddelen in dit wetsvoorstel gereserveerd voor de lichtste feiten, dat wil zeggen overtredingen waarvoor slechts een geldelijke sanctie van maximaal 150 gulden is opgelegd; daarmee blijft zij binnen de marges van het verdragsrechtelijke recht op een hogere voorziening.

Naar algemeen wordt aanvaard voldoet het Nederlandse stelsel van rechtsmiddelen in strafzaken en in bestuursrechtelijke zaken in ruime mate aan het recht op een hogere voorziening:³ tegen einduitspraken in strafzaken staat zowel hoger beroep op de rechtbank of het gerechtshof als, daarna, cassatieberoep op de Hoge Raad open. Alleen in de lichtste kantongerechtszaken, waar de verdachte vrijuit gaat of geen zwaardere straf krijgt dan een geldboete van 50 gulden, en in lichte economische overtredingszaken (met een geldboete tot en met 500 gulden) is hoger beroep uitgesloten (art. 44, tweede lid, RO en art. 51 Wet op de economische delicten (WED)), maar dit laat onverlet de mogelijkheid om in cassatie te gaan.

Ook in het bestuursrecht is sinds jaar en dag voorzien in beroep op een rechterlijke instantie in eerste en enige aanleg, bijvoorbeeld in milieugeschillen. Deze geschillen worden thans in eerste en enige aanleg door de Afdeling bestuursrechtspraak afgedaan. Van een novum in het bestuursprocesrecht door uitsluiting van hoger beroep in de Wet Mulder is dan ook geen sprake.

Ten aanzien van het in de Wet Mulder open te stellen hoger beroep indien het bedrag van de sanctie hoger is dan f 150, is ook artikel 6 EVRM van belang. Hoewel art. 6 EVRM zelf geen recht op een hogere voorziening bevat, zijn de daarin vervatte waarborgen voor een eerlijk proces wel van toepassing als de nationale overheid beroep openstelt op een hogere rechter, zij het dat bij die toepassing rekening moet worden gehouden met de bijzondere kenmerken van de procedure en de functie van de hogere rechter in het nationale rechtssysteem (EHRM 13-7-1995, Series A vol. 316-B, § 59, Tolstoy Miloslavsky). In dit verband is in het bijzonder van belang dat de toegang tot de hogere rechter op een behoorlijke wijze is geregeld. Dit recht op toegang tot de rechter berust in de woorden van het Europese Hof op de volgende beginselen:

1a) The right of access to the courts secured by Article 6 § 1 is not absolute but may be subject to limitations; these are permitted by implication since the right of access «by its very nature calls for regulation by the State, regulation which may vary in time and in place according to the needs and resources of the community and of individuals».

¹ Nederland heeft bij deze bepaling een voorbehoud gemaakt dat ertoe strekt de bevoegdheid van de Hoge Raad in stand te laten om in eerste en enige instantie ambtsmisdriven gepleegd door leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen te berechten (vgl. art. 119 Grondwet). Zie Trb. 1978, 177.

² Zie over een en ander J. de Hullu, *Over rechtsmiddelen in strafzaken*, diss. RUG, Arnhem 1989, blz. 138–150.

³ Aldus bijvoorbeeld mr. C.W. Dubbink in zijn advies aan de Nederlandse regering, *Beschouwingen over het Zevende Protocol bij het Verdrag ter bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden* (Straatsburg, 22 november 1984, Trb. 1985, 2), gepubliceerd in NJCM-Bulletin 20-4 (1995), i.h.b. blz. 448.

- b) In laying down such regulation, the Contracting States enjoy a certain margin of appreciation, but the final decision as to observance of the Convention's requirements rests with the Court. It must be satisfied that the limitations applied do not restrict or reduce the access left to the individual in such a way or to such an extent that the very essence of the right is impaired.
- c) Furthermore, a limitation will not be compatible with Article 6 § 1 if it does not pursue a legitimate aim and if there is not a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be achieved« (EHRM 8-7-1986, Series A vol. 102, § 194, Lithgow).

Bij iedere voorgenomen beperking van de toegang tot de (hogere) rechter dient dus te worden nagegaan of de beperking een gerechtvaardigd doel dient – waaronder zou kunnen worden verstaan een efficiënt gebruik van de in de strafrechtspleging beschikbare (en niet onbeperkt aanwezige) middelen –, of er evenredigheid bestaat tussen dit doel en het ter bereiking van dit doel gehanteerde middel en of de toegang niet zozeer wordt beperkt dat het betrokken recht in de kern wordt aangetast. Aan de uit dit artikel voortvloeiende eisen, toegepast op het door ons voorgestelde (beperkte) hoger beroep in de Wet Mulder, wordt voldaan. Wij zijn van oordeel dat de beperking van de mogelijkheid om hoger beroep in te stellen tot zaken waarin de opgelegde sanctie meer bedraagt dan f 150 een gerechtvaardigd doel dient, namelijk het bevorderen van een efficiënt gebruik van de beschikbare (en niet onbeperkt aanwezig) middelen. Het voorstel is ook te beschouwen als evenredig. Hierbij speelt mee, dat in de Wet Mulder voorzien is in een bestuurlijke toetsing door de officier van justitie voorafgaand aan het beroep op de kantonrechter. Hoewel dit administratief beroep niet in alle opzichten gelijk gesteld mag worden aan een beoordeling door een rechterlijke instantie, speelt het gegeven wel een rol bij de beoordeling van de evenredigheid van het voorstel. In de praktijk blijkt dit administratieve beroep in 30 tot 50% van de gevallen (afhankelijk van de soort gedraging) tot vernietiging van de opgelegde sanctie te leiden. Het recht op toegang tot de hogere rechter wordt ook zeker niet in zijn kern aangetast door het onderhavige voorstel. Het beroep op een hogere instantie staat immers open voor de wat zwaardere verkeersovertredingen die ingevolge de Wet Mulder worden afgedaan. Onzes inziens voldoen de onderhavige voorstellen aan de uit artikel 6 van het EVRM voortvloeiende eisen.

Aanvankelijk is in het voorstel de grens waarboven hoger beroep kan worden ingesteld, in navolging van het voorstel van de Commissie, bepaald op f 100. Thans stellen wij voor om in Mulderzaken deze grens te bepalen op f 150.

In het binnenkort in te dienen voorstel van wet ten aanzien van het beroep in cassatie in strafzaken (dat thans nog bij de Raad van State ligt), blijft de grens, overeenkomstig het voorstel van de Commissie, op f 100 gehandhaafd. Het hanteren van een hogere grens voor de (eenvoudige en ethisch neutrale) gedragingen van de Wet Mulder is naar onze mening gewenst om de volgende redenen.

Bij nader inzien is bij de bepaling van de grens op f 100 voor de Mulderzaken niet voldoende rekening gehouden met de gevolgen voor de werkbelasting van het gerechtshof van eventuele toekomstige wijzigingen van de bijlage bij de Wet Mulder. Die wijzigingen van de bijlage, waarbij gedragingen meestal in een hogere tariefgroep worden geplaatst, zullen leiden tot een aanmerkelijk hogere instroom van zaken in hoger beroep. Dit betreft dan met name de lichtere verkeersovertredingen, zoals snelheidsovertredingen tot en met vijftien kilometer (zoals de feitcodes S 100a, 100b, 110a, 120a, 200a, 210a, 220a) die thans corresponderen met een sanctie van f 60, f 80 of f 110, het als bestuurder van een motor-

voertuig niet de rijbaan gebruiken (feitcode R 315b) welke correspondeert met f 90 en het parkeren in strijd met een parkeerverbod (feitcode R 584) welke eveneens correspondeert met f 90. Dit zijn in grote aantallen gepleegde overtredingen van lichte aard, die in het oorspronkelijke voorstel met de beroepsgrens van f 100 van hoger beroep zijn uitgesloten, maar die na wijziging van de bijlage grotendeels wel voor hoger beroep in aanmerking zouden komen. Verhoging van de beroepsgrens tot f 150 waarborgt dat deze overtredingen voor langere tijd uitgesloten blijven. Dat is, met het oog op het beperken van de werkbelasting van het gerechtshof te Leeuwarden, ten zeerste gewenst. Daarnaast is, zoals hierboven reeds is gememoreerd, in de Wet Mulder voorzien in een bestuurlijke toetsing van de opgelegde sanctie door de officier van justitie, een toetsing die in de strafzaken ontbreekt.

Het voorstel om de grens op f 150 te bepalen geeft het volgende beeld. Van de in 1997 opgelegde 4 653 691 sancties, is in 3 886 897 gevallen een sanctie van f 150 of minder opgelegd. Dit betekent dat in ongeveer 85% van het aantal opgelegde sancties geen hoger beroep zou openstaan. Dit cijfer vertekent het beeld enigszins omdat met name tegen de wat hogere sancties beroep pleegt te worden ingesteld. Van de 14 387 ingestelde beroepen op de kantonrechter in 1997 is de sanctie in 10 150 (afgerond) gevallen minder dan f 150. In ongeveer 70% van de gevallen waarin beroep op de kantonrechter is ingesteld zou dan geen hoger beroep openstaan. Dat betekent echter dat er in 4350 zaken wel hoger beroep open zou staan. De (cassatie)praktijk van de Wet Mulder leert dat tegen ongeveer 7% van de beslissingen van de kantonrechter daadwerkelijk een rechtsmiddel wordt ingesteld. Bij een beroepsgrens van f 150 zou dat tot ongeveer 315 hoger beroepen jaarlijks leiden. Dit cijfer is slechts een indicatie en dient dus met de nodige terughoudendheid gehanteerd te worden. Een verhoging van de instroom van zaken in hoger beroep kan immers ook het gevolg zijn van een verhoging van het aantal opgelegde sancties of zelfs van een hoger gemiddeld percentage betrokkenen dat hoger beroep instelt. Voor de berekening van de werklast van het gerechtshof hebben wij daarom (zekerheidshalve) rekening gehouden met ruim 400 zaken jaarlijks.

2.3 Aparte voorziening ingeval van niet-ontvankelijkheid wegens niet of te laat stellen van de zekerheid

Voorts stellen wij voor om ook hoger beroep open te stellen in de zaken waarin de betrokkene naar diens oordeel ten onrechte door de kantonrechter niet-ontvankelijk is verklaard wegens het niet (tijdig) stellen van de zekerheid bedoeld in artikel 11, derde lid. Bij verzuim van zekerheidstelling wordt ingevolge artikel 11, derde lid, het beroepschrift niet in behandeling genomen. De Commissie heeft er op gewezen dat het in de praktijk voorkomt dat na de uitspraak van het kantongerecht alsnog blijkt dat tijdig zekerheid is gesteld en betrokkene dus ten onrechte niet-ontvankelijk is verklaard in zijn beroep. Hoewel de Commissie zich hierbij nog moest baseren op de tekst van de wet zoals die luidde voor de inwerkingtreding van de wet van 15 mei 1997 (Stb. 212) waarbij artikel 11 zo gewijzigd is, dat de zekerheidstelling voortaan alleen op girale wijze en alleen nog bij het CJIB kan worden gesteld en de kans daarmee niet zo groot meer is dat de kantonrechter ten onrechte oordeelt dat er niet (tijdig) zekerheid gesteld is, kan dit niettemin niet geheel uitgesloten worden geacht. Ook is het mogelijk dat zich omstandigheden hebben voorgedaan waardoor de betrokkene redelijkerwijze van een eventueel verzuim geen verwijt kan worden gemaakt. Indien inderdaad bij vergissing is aangenomen dat de zekerheid niet tijdig is gesteld of de kantonrechter de omstandigheden die het verzuim niet verwijtbaar maken niet of onvoldoende in zijn beschouwingen heeft betrokken, zou de betrokkene in een geval waarin de sanctie

niet meer bedraagt dan f 150 geconfronteerd worden met een niet-ontvankelijkverklaring waartegen geen enkel rechtsmiddel openstaat. Het beroep van betrokkene is dan inhoudelijk niet beoordeeld door een rechter en in die zin is betrokkene dan ten onrechte het recht op toegang tot de rechter onthouden. Bovendien zou, zonder de voorgestelde voorziening, het bedrag van de dan onherroepelijk geworden beschikking op het administratief beroep op de voet van artikel 21 Wet Mulder (ten onrechte) worden verhaald op de gestelde zekerheid. Thans worden bezwaren van deze (feitelijke) aard in cassatie tevergeefs aangevoerd. Hoewel de ervaring heeft geleerd dat het om een beperkt aantal gevallen gaat, moet daarvoor gelet op het in artikel 6 EVRM besloten liggende recht op toegang tot de rechter een voorziening worden getroffen. Die bestaat daarin dat ingevolge het voorgestelde artikel 14, tweede lid, Wet Mulder, ongeacht de hoogte van de sanctie, beroep op het gerechtshof kan worden ingesteld op de grond dat de kantonrechter ten onrechte heeft geoordeeld dat de zekerheid niet of niet tijdig is gesteld dan wel ten onrechte niet heeft geoordeeld dat de betrokkene redelijkerwijze niet geacht kan worden in verzuim te zijn geweest. Indien het beroep gegrond is verklaard en dus door de rechter in hoger beroep is vastgesteld dat de betrokkene ten onrechte een behandeling van zijn zaak in de kantongerechtsfase is onthouden, ligt het voor de hand te bepalen dat de zaak wordt teruggewezen naar de kantonrechter opdat deze de zaak alsnog ten gronde behandelt. Zo wordt het rechterlijk verzuim hersteld en komt de betrokkene in dezelfde positie als hij zou hebben verkeerd indien dat verzuim niet was gemaakt. Een uitzondering wordt gemaakt voor het geval waarin de betrokkene instemt met afdoening van de zaak door het gerechtshof zelf.

3. Gevolgen van de voorstellen; werkbelasting en kosten

Dit wetsvoorstel beoogt de werkbelasting van de strafkamer van de Hoge Raad te verminderen door de afdoening van klachten van feitelijke aard, die naar hun aard niet bij de Hoge Raad thuis horen, op te dragen aan een tweede feitenrechter namelijk het gerechtshof te Leeuwarden. Aldus heeft dit voorstel gevolgen voor de Hoge Raad en het gerechtshof en voor de andere bij de uitvoering van de Wet Mulder betrokkenen.

a. werkbelasting

Het voorstel om de Hoge Raad niet langer te belasten met de behandeling van zaken op grond van de Wet Mulder zal leiden tot een doelbewuste vermindering van de werkbelasting van de Hoge Raad. Het effect hiervan op de werkbelasting laat zich niet exact voorspellen. Ingevolge het onderhavige wetsvoorstel zouden ruim 1000 zaken bij de Hoge Raad wegvallen, zijnde ongeveer een kwart van het totale zaakaanbod over 1997. Dit zal reeds een belangrijk effect op de werkbelasting hebben. Naar schatting treedt daardoor een besparing bij de Hoge Raad op van ongeveer acht tot negen fte's rechtsgelerd en ondersteunend personeel tezamen. Indien ook het tegelijkertijd ingediende voorstel van wet in aanmerking wordt genomen, zal het effect van beide voorstellen zijn, dat het totaal aantal zaken met ruim de helft afneemt. De voorstellen leiden er aldus toe dat de werklust van de Hoge Raad wordt teruggebracht tot aanvaardbare, zij het nog steeds niet onaanzienlijke, proporties. Naar verwachting zal, afgaand op het totaal aantal zaken over 1997 (1046) en de beroepsgrens van f 150 in aanmerking genomen, het gerechtshof ruim 400 hoger beroepen op grond van de Wet Mulder te behandelen krijgen. De daaraan gekoppelde werklust zal, naar schatting, ongeveer vier fte's bedragen: één fte rechtsgelerd en drie fte's ondersteunend personeel. De geschatte werklust van het parket van de procureur-generaal bedraagt minder dan één fte.

b. kosten

De vermindering van het zaaksaanbod bij de Hoge Raad levert vanzelfsprekend een kostenbesparing op. Hoe groot deze is valt niet precies aan te geven, aangezien slechts een globale schatting van de totale werklastermindering voor de Hoge Raad mogelijk is, zonder differentiatie naar parket bij de Hoge Raad, het wetenschappelijk bureau en de strafkamer van de Hoge Raad zelf.

Tegenover de baten voor de Hoge Raad staat de kostenpost voor het inrichten van de nodige voorzieningen voor het gerechtshof te Leeuwarden en het parket van de procureur-generaal. De kosten hiervan zullen bestaan uit eenmalige kosten en structurele kosten, verband houdende met de instelling van kamers die belast zijn met de afhandeling van de Mulderzaken (hierboven begroot op vier fte's) en de nieuwe taak van het parket van de procureur-generaal (hierboven begroot op minder dan één fte).

Naast de kostenpost voor de instelling van de kamers bij het gerechtshof heeft het voorstel ook consequenties voor de administratieve organisatie en de automatisering. Die consequenties, zoals de aanpassing van de standaardformulieren, zullen niet erg ingrijpend zijn. De financiële consequenties hiervan zullen dan ook gering zijn.

De aan het voorstel verbonden kosten worden, samen met de baten van dit voorstel, volledig binnen de begroting van het Ministerie van Justitie opgevangen.

4. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

Het onderhavige wetsvoorstel laat zich als volgt kenschetsen.

In de Wet RO wordt enerzijds geregeld de instelling van de kamer bij het gerechtshof te Leeuwarden die belast zal worden met de Mulder-zaken (artikel 74 Wet RO). Het hoger beroep kan in beginsel door een eenvoudige kamer van het gerechtshof worden behandeld. Anderzijds wordt de uitsluiting van het cassatieberoep in zaken betreffende de Wet Mulder geregeld, behoudens cassatie «in het belang der wet» (artikel 95a, derde lid, Wet RO). Het gerechtshof zal als tweede feitelijke instantie rechtspreken.

In de Wet Mulder zijn de procedurele voorschriften voor het hoger beroep opgenomen. De bepalingen betreffende de behandeling en beslissing in hoger beroep komen in grote lijnen overeen met de bestaande regeling van de procedure voor de Hoge Raad. In grote lijnen, want het hoger beroep vereist enkele afwijkende regelingen ten opzichte van het beroep in cassatie, dat immers tot het beantwoorden van louter rechtsvragen beperkt is. Nieuw is de regeling waarbij hoger beroep open gesteld wordt indien de opgelegde administratieve sanctie een bepaald bedrag te boven gaat. Op een enkel onderdeel is daarnaast, ook wat het beroep op het kantongerecht betreft, een terminologie gehanteerd die beter aansluit bij de terminologie van hoofdstuk 8 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), bijvoorbeeld door voortaan van «partijen» en van «zitting» te spreken. Uit praktische overweging is ook aansluiting gezocht bij bestaande procedures en de werkverdeling tussen griffie van het gerechtshof en parket van de procureur-generaal in strafzaken.

Gezien de betrekkelijk eenvoudige aard van de zaken is tot uitgangspunt genomen dat met een schriftelijke behandeling volstaan kan worden. Veelal is de kern van het beroep de vraag of de overtreding is begaan door betrokkene. Indien een partij desalniettemin om een mondelinge behandeling ter terechtzitting verzoekt, kan het gerechtshof het verzoek uitsluitend afwijzen indien de zaak niet zo ingewikkeld is, dat het horen van een partij noodzakelijk is. Tegen de afwijzende beslissing op een

desbetreffend verzoek staat geen rechtsmiddel open. Het gerechtshof kan ook ambtshalve bepalen dat een zaak op een zitting zal worden behandeld.

In voorkomend geval kan het gerechtshof nadere, schriftelijk te verstrekken informatie inwinnen bij partijen. Het gerechtshof kan bijvoorbeeld de procureur-generaal verzoeken om een aanvullend proces-verbaal over te leggen ter toelichting op hetgeen in de oorspronkelijke stukken als waarneming van de verbalisanten is gerelateerd, dan wel van de betrokkene een toelichting op zijn beroep verlangen. Daarbij zal het gerechtshof ervoor zorgdragen dat de stukken partijen over en weer bekend zijn. Het gerechtshof kan zonodig zelf de zaak afdoen indien het de beslissing van het kantongerecht heeft vernietigd.

Ook in de zogenaamde verzetsprocedure (artikelen 26 en verder Wet Mulder) wordt het rechtsmiddel van cassatie vervangen door dat van hoger beroep op het gerechtshof te Leeuwarden. Daartoe is artikel 26a Wet Mulder aangepast. De argumenten welke pleiten voor een tweede feitelijke behandeling door het gerechtshof gaan ook op voor de verzetsprocedure. Voor het instellen van hoger beroep in een verzetsprocedure is het niet zinvol de grens van f 150 te stellen. Dit hangt samen met het systeem van wettelijke verhogingen van het bedrag van de beschikking waardoor de grens van f 150 al snel wordt overschreden.

Overeenkomstig het advies van de Commissie wordt een bijzondere voorziening geboden tegen de beslissing van het kantongerecht waarbij betrokkene niet-ontvankelijk wordt verklaard wegens het niet (tijdig) stellen van zekerheid. Zoals wij eerder in deze memorie aangaven, staat tegen een dergelijke beslissing steeds, ongeacht de hoogte van de opgelegde sanctie, hoger beroep open. Wordt in hoger beroep de beslissing van het kantongerecht vernietigd, dan kan de zaak worden terugverwezen voor een hernieuwde behandeling. Het kan dus niet voorkomen, dat betrokkene ten onrechte van de rechter wordt afgehouden op deze ontvankelijkheidsgrond.

Ten slotte zijn in dit wetsvoorstel nog enkele (technische) wijzigingen en verduidelijkingen opgenomen, onder andere in de verzetsprocedure betreffende de wijze waarop tot niet-ontvankelijkheid besloten kan worden indien het griffierecht niet is betaald (artt. 26 en 26a). De behoefte aan deze verduidelijking is vanuit de praktijk en de rechterlijke macht, los van het rapport van de Commissie, naar voren gekomen.

Artikelsgewijs

Artikel I Wet op de rechterlijke organisatie

A

Het voorgestelde artikel 74 RO voorziet in de instelling op voorstel van de president van het gerechtshof te Leeuwarden van enkelvoudige en meervoudige kamers welke met de behandeling van het hoger beroep in het kader van de Wet Mulder belast zullen zijn. Het ligt voor de hand van de binnen het gerechtshof aanwezige strafrechtelijke en bestuursrechtelijke (de belastingkamer) ervaringen gebruik te maken bij het bepalen van de bezetting van deze kamer.

B

In het voorgestelde artikel 95, derde lid, RO is de uitsluiting van cassatie in alle zaken betreffende de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften neergelegd. Dit is logisch, gelet op het doel van dit wetsvoorstel.

Omwille van de rechtseenheid in de uitleg en toepassing van enerzijds de Wet Mulder en anderzijds de Wegenverkeerswet 1994 c.a., hebben wij ervoor gekozen om het beroep in cassatie «in het belang der wet» te handhaven. Naar verwachting zal van deze mogelijkheid slechts spaarzaam gebruik gemaakt worden.

Artikel II Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften

A

De toevoeging in artikel 3, tweede lid, van de woorden «of op geautomatiseerde wijze» beoogt te waarborgen dat het opleggen van een administratieve sanctie ter zake van een gedraging die op geautomatiseerde wijze, zoals door registervergelijking of door een trajectsnelheidsmeter wordt geconstateerd onder de Wet Mulder mogelijk is, ondanks het ontbreken van menselijke tussenkomst daarbij.

Het betreft hier in de eerste plaats de zogenoemde trajectcontrole, zoals die op dit moment op de autosnelweg A2 plaats vindt, waarbij op twee meetpunten met een onderlinge afstand van 751 meter automatisch het tijdstip wordt geregistreerd waarop een voertuig passeert en dat vervolgens automatisch de gemiddelde snelheid wordt berekend waarmee dit voertuig dit traject heeft afgelegd. Vervolgens kan, indien een snelheidsovertreding is geconstateerd, op geheel automatische wijze een beschikking worden opgemaakt en verzonden.

Thans bepaalt artikel 3, tweede lid, dat de ambtenaren bevoegd zijn tot het opleggen van een sanctie ter zake van de *door hen* vastgestelde gedragingen. Dit voorschrift vertoont overeenkomst met artikel 344, eerste lid, onder 2, van het Wetboek van Strafvordering (Sv). Zowel de kantonrechter¹ als de rechtbank² te Utrecht heeft, weliswaar met betrekking tot artikel 344 Sv, beslist dat de waarneming van de resultaten van de trajectsnelheidsmeter voor de toetsing aan artikel 344, eerste lid, onder 2, Sv kan worden aangemerkt als, en gelijkgesteld met, de eigen waarneming van de verbalisant. Kantongerecht en rechtbank hebben daartoe, ons inziens, terecht gewezen op de omstandigheid dat de waarneming door de trajectsnelheidsmeter vele malen betrouwbaarder is dan de waarneming van de snelheid door de eigen zintuigen van de verbalisant, daarmee aangevend dat de betrouwbaarheid van de waarneming juist met deze vorm van snelheidsmeting is gediend. Wijziging van artikel 3, tweede lid, stelt deze uitleg ook voor de Wet Mulder zeker.

Daarnaast maakt deze wijziging het mogelijk door middel van de zogenaamde registervergelijking te constateren of tijdig aan de algemene periodieke keuring (APK) is voldaan. Deze vergelijking vindt op geheel geautomatiseerde wijze plaats door de Dienst wegverkeer (RDW). In het kentekenregister wordt namelijk bijgehouden wanneer de APK afloopt. Blijkt dan dat de APK niet tijdig is uitgevoerd, dan wordt dit doorgegeven aan het CJIB, waarna betrokkene een beschikking ontvangt. Ook hiervoor geldt dat de waarneming van de gedraging door het systeem op een lijn gesteld mag worden met de waarneming door een ambtenaar.

¹ Kantonrechter Utrecht 4 augustus 1997, nr. 157 301-97.

² Rechtbank Utrecht 16 september 1997, nr. 16/157 301-97.

B en C

De terminologie van het beroep op het kantongerecht is op enkele onderdelen afgestemd op de in de voorgestelde regeling van het hoger beroep gebruikte terminologie. Zo kon kortheidshalve volstaan worden met de aanduiding «partijen» in de artikelen 12, eerste lid, eerste volzin, en 13, derde lid, laatste volzin. Ook is het woord «terechtzitting», dat doet denken aan de betekenis die daarin in strafvorderlijke zin wordt gegeven, steeds vervangen door «zitting».

D

De regeling van het beroep in cassatie in hoofdstuk VI van de Wet Mulder is conform het voorstel van de Commissie geheel vervallen en vervangen door een regeling van het hoger beroep bestaande uit de artikelen 14 tot en met 20d. Hierna volgt per in te voegen artikel een toelichting.

Artikel 14

Deze bepaling vormt in tweeërlei opzicht de kern van de nieuwe regeling. Hierin wordt geregeld in welke gevallen hoger beroep kan worden ingesteld en welk gerecht met de behandeling ervan is belast.

In het eerste lid is als hoofdregel neergelegd, dat hoger beroep van de beslissing van de kantonrechter open staat indien de bij die beslissing opgelegde administratieve sanctie meer bedraagt dan f 150. Bepaalt de kantonrechter dat de verschuldigde sanctie f 150 of lager is (bijvoorbeeld door handhaving van de bestreden beschikking van de officier van justitie), dan staat geen hoger beroep open van die beslissing. Evenmin staat dan beroep in cassatie open. Met de beslissing van de kantonrechter eindigt dan de procedure.

In het tweede lid is, in afwijking in zoverre van het eerste lid, neergelegd dat indien betrokkene meent dat de kantonrechter ten onrechte tot niet-ontvankelijkverklaring heeft besloten op de grond dat de zekerheid (bedoeld in artikel 11, derde lid, van de Wet Mulder) niet tijdig is gesteld, ook hoger beroep kan worden ingesteld. Wij verwijzen terzake naar het algemeen deel van deze toelichting.

De eisen aan de inhoud van het beroepschrift worden in artikel 6:5 juncto artikel 6:24 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) gesteld. De beroepstermijn bedraagt ingevolge artikel 6:7 juncto artikel 6:24 van de Awb zes weken.

Het hoger beroep wordt, in het belang van de rechtseenheid, geconcentreerd bij het gerechtshof te Leeuwarden.

Het bedrag van f 150 kan bij wet worden gewijzigd. Een uitdrukkelijke wetsbepaling is daartoe niet nodig. Wij verwachten dat er slechts na ommekomst van enkele jaren aanleiding zal bestaan om tot wijziging van het bedrag over te gaan, bijvoorbeeld aan de hand van het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie.

Artikel 15

In dit artikel is bepaald dat het beroepschrift, in afwijking van het bepaalde in artikel 6:4 van de Awb, wordt ingediend bij het kantongerecht tegen wiens beslissing het hoger beroep is gericht. Dit ligt in de lijn met de huidige cassatieprocedure en sluit eveneens aan bij de huidige werkwijze van het gerechtshof in strafzaken.

In het tweede lid is de toezending van de relevante stukken aan het

gerechtshof geregeld. Hierbij gaat het om de beslissing van de kantonrechter en de stukken van het geding en het beroepschrift van betrokkene. Deze stukken worden onverwijld ingezonden nadat de beroepstermijn (zes weken) is verstreken. Onverwijld heeft hier de betekenis van zo spoedig mogelijk.

Het spreekt vanzelf dat ook indien er te laat hoger beroep is ingesteld, of indien er hoger beroep is ingesteld in weerwil van het bepaalde in artikel 14, eerste of tweede lid, de stukken naar het gerechtshof worden gezonden.

Artikel 16

Gezien de betrekkelijke eenvoudige aard van de zaken kan in beginsel volstaan worden met een behandeling door een enkelvoudige kamer van het gerechtshof. Mocht een zaak, naar het oordeel van de voorzitter van de meervoudige kamer, niet vatbaar zijn voor behandeling door een enkelvoudige kamer, dan verwijst de voorzitter de zaak naar de meervoudige kamer.

Artikel 17

In de procedurevoorschriften van het hoger beroep dient een regeling met betrekking tot de wraking en verschoning van rechters niet te ontbreken. Daarin is in artikel 17 voorzien door de relevante artikelen uit het Wetboek van Strafvordering van overeenkomstige toepassing te verklaren.

Artikel 18

Een van de uitgangspunten van het bestuursprocesrecht is, dat degenen die partij in eerste aanleg waren, ook partij zijn in hoger beroep. Voor het onderhavige regeling van het hoger beroep zou dit uitgangspunt met zich brengen, dat de officier van justitie ook partij in hoger beroep wordt. Het strafprocesrecht kent een ander uitgangspunt, namelijk de vervanging in hoger beroep van de officier van justitie door de procureur-generaal (indien de eerste aanleg de rechtbank is).

Hoewel hoofdstuk VI van de Wet Mulder behoort tot het bestuursprocesrecht, hebben wij uit louter praktische overwegingen, mede op aangeven van het gerechtshof en het parket van de procureur-generaal, aansluiting gezocht bij de bestaande organisatie van het gerechtshof en het parket van de procureur-generaal in strafzaken. Hierdoor blijft het aantal nieuw procedures zo beperkt mogelijk.

Geheel overeenkomstig het hoger beroep in het strafrecht, stelt de officier van justitie het hoger beroep in (vergelijk de artikelen 14 Wet Mulder en 404 Sv). Degene die het hoger beroep instelt dient vervolgens zijn grieven in bij het gerecht van eerste aanleg (vergelijk de artikelen 15 Wet Mulder juncto 6:5 Awb en 410 Sv). Nadat de stukken naar de griffie van het gerechtshof gezonden zijn, neemt de procureur-generaal de zaak over van de officier van justitie (vergelijk de artikelen 412 Sv en verder). Om dezelfde werkwijze vanaf hier ook voor de Wet Mulder te hanteren, is in artikel 18 bepaald dat nadat hoger beroep is ingesteld de procureur-generaal als partij in de plaats treedt van de officier van justitie. Dit houdt in dat de procureur-generaal in de verdere procedure (in dit wetsvoorstel vanaf artikel 18) partij is. Voor wat bijvoorbeeld artikel 19 betreft zendt de griffier van het gerechtshof een afschrift van het beroepschrift aan de procureur-generaal en kan de procureur-generaal een verweerschrift indienen. Met het oog hierop wordt in artikel 18, tweede lid, voorgesteld dat de officier van justitie de procureur-generaal de nodige inlichtingen verstrekt. Vanzelfsprekend staat het voorgestelde artikel 18 er niet aan in de weg dat de officier van justitie zelfs een concept-verweerschrift aan de procureur-generaal doet toekomen.

Uit artikel 18 volgt verder dat het gerechtshof de procureur-generaal als partij op kan dragen binnen een bepaalde termijn schriftelijk inlichtingen te geven (wij verwijzen naar het voorgestelde artikel 20).

Uit artikel 18 volgt eveneens dat de procureur-generaal, indien de officier van justitie het hoger beroep heeft ingesteld, het hoger beroep kan intrekken.

Artikel 19

In artikel 19 is de kennisneming van de stukken door partijen geregeld. Veelal zal betrokkene hoger beroep instellen, maar het kan ook de officier van justitie zijn die in hoger beroep komt. Anders dan ten aanzien van de verdachte in het strafprocesrecht is geregeld, is het in het bestuursrechtelijk procesrecht geen vanzelfsprekendheid om de betrokkene het laatste woord te geven. Het doel van de wet, te weten de eenvoudige en effectieve afdoening, moet echter niet uit het oog worden verloren. Die zou gebaat kunnen zijn bij een bepaling die ertoe strekt alleen betrokkene het laatste woord te geven, ook al is dat de indiener van het beroepschrift. Wij hebben hierin echter onvoldoende aanleiding kunnen vinden om een verschil te maken tussen de situatie waarin de officier van justitie in hoger beroep komt en die waarin betrokkene in hoger beroep komt. Dit sluit onzes inziens het best aan bij het bestuursrechtelijke karakter van het (hoger) beroep in het kader van hoofdstuk VI van de Wet Mulder.

In het eerste tot en met derde lid is aldus neergelegd dat het over en weer reageren op de ingediende stukken mogelijk is.

De termijn voor het indienen van een verweerschrift bedraagt thans acht weken ingevolge het huidige artikel 16. Deze termijn kan, in aansluiting op de termijn van artikel 8:42, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht op vier weken worden gesteld. Daarmee wordt tevens een verkorting van de procedure bereikt.

In het vierde lid is een regeling opgenomen inzake het verstrekken van afschriften van en uittreksels uit op de zaak betrekking hebbende stukken. Ingevolge het voorgestelde artikel 15, tweede lid, beschikt het gerechtshof over de op de beslissing van het kantongerecht betrekking hebbende stukken alsmede over de beslissing van het kantongerecht zelf. Partijen zijn eveneens in het bezit van de meest relevante stukken. Mocht een van de partijen desalniettemin behoefte hebben aan een afschrift van of een uittreksel uit een ander stuk, dan zal die partij daartoe aan de griffie een verzoek moeten richten. In het vierde lid is uitdrukkelijk bepaald, dat het verzoek moet omschrijven welke stukken het verzoek betreft. Een algemeen verzoek tot afschrift van of uittreksel uit bijvoorbeeld *alle* op de zaak betrekking hebbende stukken is derhalve niet voldoende. Overwegingen tot beperking van de administratieve verplichtingen van de griffie hebben bij deze keuze een doorslaggevende rol gespeeld.

Het ligt voor de hand de verzending van de stukken aan de betrokkene ingeval de officier van justitie in hoger beroep is gekomen, te doen geschieden aan de hand van het door betrokkene in diens beroepschrift op het kantongerecht aangegeven adres (wij wijzen op artikel 12, eerste lid, laatste volzin, dat dezelfde voorziening bevat en op het voorgestelde artikel 20c, eerste lid). Blijkt betrokkene op dat adres onvindbaar en is geen nieuw adres achtergelaten of te achterhalen, dan komt deze omstandigheid naar onze mening voor risico van betrokkene.

Artikel 20

In dit artikel is bepaald, dat het gerechtshof partijen (procureur-generaal

en betrokkene) en zonodig getuigen en deskundigen kan opdragen binnen een bepaalde termijn schriftelijk inlichtingen te geven of onder hen berustende stukken in te zenden.

De aard van het hoger beroep brengt mee, dat ook vragen van feitelijke aard reden kunnen zijn voor de opdracht tot het geven van inlichtingen. Denkbaar is, dat het gerechtshof in het kader van de vraag naar de feitelijke toedracht van de overtreding niet op grond van de reeds overgelegde stukken tot een oordeel kan komen en zich daarom bijvoorbeeld tot de procureur-generaal richt voor het verkrijgen van een aanvullend proces-verbaal. Zonodig kan het gerechtshof in deze schriftelijke fase getuigen en deskundigen schriftelijk om inlichtingen verzoeken. Het gerechtshof zal de schriftelijk verstrekte antwoorden vervolgens aan partijen doen toekomen.

Artikel 20a

Zoals wij in het algemeen deel van de memorie van toelichting aangaven, is de schriftelijke behandeling in het onderhavige voorstel tot uitgangspunt genomen. Dat neemt natuurlijk niet weg dat een partij (procureur-generaal of betrokkene) om een mondelinge behandeling kan verzoeken. Slechts indien het gerechtshof, niettegenstaande het verzoek, oordeelt dat een behandeling ter zitting achterwege kan blijven, zal geen zitting voorafgaan aan de beslissing van het gerechtshof op het beroep-schrift.

Het vierde lid bepaalt dat de zitting openbaar is. Uitzonderingen op deze openbaarheid plegen in Mulder-zaken niet voor te komen.

Artikel 20b

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 11, vierde lid, stelt dit artikel veilig dat partijen alle stukken kunnen inzien en daarvan afschriften of uittreksels kunnen vragen, indien een zaak op de zitting zal worden behandeld. De partijen zijn, na de behandeling van het beroep door het kantongerecht, reeds in het bezit van de belangrijkste stukken. Ingevolge de artikelen 19 en 20 worden nieuwe stukken (beroepschrift en verweerschrift en eventueel een nadere toelichting of andere nadere stukken) tussen partijen gewisseld. In de meeste gevallen zal het voor partijen dus niet nodig zijn, de stukken bij de griffie van het gerechtshof te komen inzien.

Artikel 20c

Dit artikel bevat grotendeels gelijklopende voorschriften als die welke van toepassing zijn op de behandeling van het beroep ter zitting bij het kantongerecht (artikel 12 van de Wet Mulder).

Indien de zaak op een zitting zal worden behandeld worden partijen opgeroepen de zitting bij te wonen.

Uitgaande van de huidige ervaringen met het beroep in cassatie zal het in de regel de betrokkene zijn die in hoger beroep komt van de beslissing van de kantonrechter. De uitnodiging voor de zitting zal dan gezonden worden aan de in het beroepschrift in hoger beroep opgegeven adres van betrokkene.

Komt de officier van justitie in hoger beroep, dan zal de uitnodiging voor betrokkene ofwel gezonden worden aan het in het beroepschrift op het kantongerecht vermelde adres van betrokkene ofwel aan het adres dat betrokkene in zijn verweerschrift heeft opgenomen. In de procedure van het hoger beroep zijn overigens op het moment van oproeping ter zitting al eerder stukken aan betrokkene verzonden, namelijk in het kader van

artikel 19 (de uitwisseling van stukken; wij verwijzen naar de toelichting op artikel 19).

In het geval waarin de officier van justitie in hoger beroep komt en betrokkene hangende de beroepstermijn van het hoger beroep verhuist zonder (tijdige) mededeling van zijn nieuwe adres en hij daardoor (tijdelijk) onvindbaar blijkt, kan het gerechtshof zonodig de zitting aanhouden teneinde het huidige adres van betrokkene te achterhalen.

In het tweede lid is voorzien in de mogelijkheid van vertegenwoordiging. Er bestaat in hoger beroep geen verplichting tot vertegenwoordiging, net zo min als tijdens het beroep op het kantongerecht.

In het derde tot en met zesde lid zijn de met de behandeling ter zitting door de kantonrechter overeenkomende voorschriften opgenomen.

Artikel 20d

De rol van de rechter in hoger beroep is een andere dan die van de rechter oordelend in cassatie. De rechter in hoger beroep is bevoegd zowel vragen van feitelijke aard als vragen omtrent de uitleg en toepassing van het recht in zijn oordeel te betrekken en kan, na vernietiging, in beginsel ook zelf in de zaak voorzien. In het voorgestelde artikel 20d zijn de mogelijke oordelen opgenomen die het gerechtshof kan uitspreken. De redactie van het artikel is ontleend aan artikel 42 van de Wet op de Raad van State, waarmee het bestuursrechtelijke karakter van het hoger beroep tot uiting komt.

Het hoger beroep kan niet-ontvankelijk worden verklaard indien het bijvoorbeeld niet tijdig is ingesteld.

Over de inhoud van het beroep zelf kan het gerechtshof oordelen dat de bestreden beslissing wordt bevestigd of wordt vernietigd. Bij bevestiging van de beslissing kan dit geschieden hetzij met overneming hetzij met verbetering van de gronden waarop zij rust. Indien de bestreden beslissing geheel of gedeeltelijk wordt vernietigd, zal het gerechtshof zelf in de zaak voorzien door diens beslissing in de plaats te stellen van die van het kantongerecht. Deze bevoegdheid komt de Hoge Raad oordelend in cassatie thans ook toe, zij het dat diens feitelijke mogelijkheden daarvoor kleiner zijn. Daar waar de Hoge Raad niet zelf in de zaak kan voorzien indien daarvoor nader feitenonderzoek nodig is – en zich dus genoodzaakt ziet tot terugwijzing van de zaak naar de lagere rechter – zal het gerechtshof dit nadere feitenonderzoek zelf verrichten en de zaak vervolgens ten gronde afdoen. Dit moet als een belangrijk winstpunt ten opzichte van de huidige cassatieprocedure in het kader van de Wet Mulder worden beschouwd. In artikel 20d ontbreekt derhalve in beginsel de mogelijkheid van terugwijzing naar het kantongerecht na een vernietiging.

Terugwijzing is alleen mogelijk indien er in het geheel nog geen feitenonderzoek heeft plaatsgevonden. Het gaat dan om het geval waarin de kantonrechter ten onrechte tot niet-ontvankelijkverklaring is overgegaan wegens het niet (tijdig) stellen van de zekerheid. Hierop doelt artikel 20d, tweede lid. In dat geval wordt de zaak terugverwezen naar het kantongerecht, tenzij betrokkene behandeling van het beroep door het gerechtshof zelf verlangt. Verwezen zij nog naar de toelichting bij artikel 14, tweede lid.

Overeenkomstig de huidige regeling van het cassatieberoep, zal ook in het voorgestelde hoger beroep de mogelijkheid van een kostenveroordeling bestaan. In het vierde lid is terzake een verwijzing opgenomen naar de artikelen 13a en 13b van de Wet Mulder.

E

In dit onderdeel wordt voorgesteld de regeling van het verzet tegen het verhaal krachtens dwangbevel enigszins te wijzigen. Thans is voorzien in de mogelijkheid dat betrokkene, die verzet heeft ingesteld, tot voor de zitting het verschuldigde griffierecht betaald. Deze regeling neemt het beleggen van een zitting tot uitgangspunt. Het verdient bij nader inzien de voorkeur om aansluiting te zoeken bij de wijze waarop in artikel 8:41, tweede lid, van de Awb de betaling van het griffierecht is geregeld. In genoemd artikel wordt voor de termijn waarbinnen betaald moet zijn niet aangesloten bij het beleggen van een zitting, maar wordt de termijn gekoppeld aan een mededeling van de griffier dat het griffierecht binnen vier weken na de dag van verzending van zijn mededeling dient te zijn bijgeschreven op de rekening van de rechtbank dan wel ter griffie dient te zijn gestort. Dit betekent dat indien het griffierecht niet binnen die termijn voldaan is, er geen zitting zal worden gepland en het beroep niet-ontvankelijk verklaard zal worden.

Deze werkwijze biedt grote voordelen voor de griffie. Het onderhavige voorstel strekt ertoe eenzelfde regeling op te nemen in artikel 26, vierde lid (evenzo in artikel 26a, tweede lid, zie onderdeel F), zij het dat wij de termijn op twee weken stellen. Deze termijn van twee weken sluit aan bij de bestaande termijnen in artikel 26, derde en vijfde lid, die steeds twee weken bedragen (met uitzondering van de termijn van één week, bedoeld in het derde lid, laatste volzin). Wordt het griffierecht niet binnen de voorgestelde termijn van twee weken voldaan, dan kan de kantonrechter met behulp van het bepaalde in het zesde lid, de zaak afdoen buiten zitting.

F

Ook in de verzetsprocedure van artikel 26a wordt de cassatieprocedure vervangen door een procedure in hoger beroep op het gerechtshof te Leeuwarden. De hiertoe vereiste wetstechnische aanpassingen zijn zeer bescheiden van aard. Omdat het gerechtshof in het kader van hoofdstuk VIII van de Wet Mulder niet optreedt als administratieve rechter, is verdergaande aansluiting bij de terminologie van het in hoofdstuk 8 van de Awb geregelde procesrecht hier niet aan de orde. De aanpassingen strekken er dan ook slechts toe cassatie te vervangen door hoger beroep op het gerechtshof te Leeuwarden. Omwille van de leesbaarheid is het artikel opnieuw vastgesteld.

Het eerste lid is vrijwel ongewijzigd gebleven; slechts de woorden «beroep in cassatie» zijn vervangen door «hoger beroep.»

Van het stellen van hetzelfde financiële belang als in artikel 14, eerste lid, is bewust afgezien. Nu pas verzet kan worden ingesteld indien de officier is overgegaan tot verhaal van de sanctie en de mogelijkheid van verhaal pas bestaat indien de opgelegde sanctie onbetaald is gebleven en er een eerste verhoging van ten minste f 10 en een tweede van ten minste f 25 op is gevallen, zal de verschuldigde sanctie vaak meer dan f 150 bedragen. Hiervan kan dus nauwelijks effectieve zeefwerking worden verwacht. Bovendien leert de ervaring van de afgelopen jaren dat het aantal verzetschriften terugloopt (1995: 179, 1996: 131, 1997: 100). Dat heeft alles te maken met de ervaringen met en verbeteringen van het verhaalstraject zoals die in de afgelopen jaren zijn doorgevoerd. Er bestaat kortom thans geen aanleiding voor het stellen van een bepaald financieel belang.

De inhoud van het bestaande tweede lid is verdeeld over twee leden (leden 2 en 3 nieuw). Het voorgestelde tweede lid zal alleen nog betrekking hebben op de zekerheidstelling. In de derde volzin stellen wij

eenzelfde voorziening voor als in artikel 26, vierde lid, zij het dat de hier bedoelde mededeling op de verplichting tot het stellen van zekerheid betrekking heeft. Omdat de termijnen voor het stellen van zekerheid en voor het voldoen van het griffierecht dezelfde zijn (twee weken) zal het schrijven van de griffier bedoeld in het nieuwe tweede lid, en het schrijven van de griffier bedoeld in het nieuwe derde lid feitelijk hetzelfde schrijven zijn.

In het derde lid is een met het voorgestelde artikel 26, vierde lid, overeenkomende regeling van het griffierecht neergelegd. Wij verwijzen naar de toelichting terzake.

In het voorgestelde vierde lid is het huidige derde lid, eerste volzin, van artikel 26a neergelegd.

Het voorgestelde vijfde lid verklaart de artikelen 16 tot en met 20c van overeenkomstige toepassing op het hoger beroep in verzetaken. Hiermee beschikt het gerechtshof in beide procedures van hoger beroep over dezelfde processuele mogelijkheden.

In het zesde lid stellen wij voor enige voorschriften met betrekking tot de beschikking op te nemen. Evenals thans in artikel 26a, derde lid, is neergelegd, wordt bepaald dat het gerechtshof zo spoedig mogelijk beslist. De van-overeenkomstige-toepassing-verklaring van de artikelen 13a en 13b (de mogelijkheid van een proceskostenveroordeling) is eveneens gehandhaafd. Ten slotte wordt artikel 20d, eerste en derde lid van overeenkomstige toepassing verklaard. Daarmee worden uitdrukkelijk de mogelijke dicta van de beschikking en de verplichting tot het motiveren van de beschikking gegeven, alsmede enige procedurele voorschriften.

In het zevende lid ten slotte is de tekst van het huidige artikel 26a, derde lid, laatste volzin, neergelegd, zij het dat «de griffier van de Hoge Raad» is vervangen door «de griffier van het gerechtshof».

G en H

Bij de wet van 15 mei 1997 (Stb. 212) tot wijziging van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften en van het Wetboek van Strafvordering zijn de artikelen 31 tot en met 33 (handelende over de voorlopige maatregelen) gewijzigd. In artikel 32 is thans de inbewaringstelling bij wijze van voorlopige maatregel geregeld. Daarbij is artikel 29 van overeenkomstige toepassing krachtens het huidige artikel 31, vierde lid. Desalniettemin blijkt de formulering daarvan in het huidige artikel 31, vierde lid, in de praktijk twijfel op te roepen. Teneinde deze twijfel weg te nemen stellen wij voor de verwijzing naar artikel 29 in artikel 32 zelf op te nemen en het betreffende deel in artikel 31, vierde lid, te schrappen. Ter toelichting wijzen wij er op, dat ook indien dus een bestuurder wordt aangetroffen, maar aan de vordering tot betaling van de administratieve sanctie niet wordt voldaan, de toezichthouder bevoegd is, hetzij een mechanisch hulpmiddel aan te brengen, hetzij het voertuig in bewaring te stellen. Overeenkomstig het bepaalde in artikel 29, derde lid, kan het voertuig op een bepaald moment worden verkocht of vernietigd indien de waarde van het voertuig lager is dan de verschuldigde geldbedragen.

I

De toevoeging van een achtste lid aan artikel 33 beoogt buiten twijfel te stellen dat het instellen van beroep de toepassing van de bevoegdheid, bedoeld in artikel 29, derde lid, schorst indien tegen de voorlopige

maatregel van inbewaringstelling beroep is ingesteld op de kantonrechter. Het instellen van beroep verdraagt zich immers niet goed met een mogelijke verkoop van het voertuig. De schorsende werking eindigt op de dag na die waarop de kantonrechter zijn beslissing geeft. Alsdan kan de officier van justitie weer besluiten tot verkoop van het voertuig.

J

Bij de wet van 15 mei 1997 (Stb. 212) tot wijziging van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften en van het Wetboek van Strafvordering is het voormalige artikel 26 gesplitst in een artikel 26 nieuw en een artikel 26a. In artikel 26a is het beroep in cassatie in de verzetprocedure geregeld. Ingevolge de tekst van het tweede lid van artikel 26a is voor dit cassatieberoep een griffierecht verschuldigd op grond van artikel 36 van de wet. In artikel 36, waarin wordt bepaald wanneer een griffierecht is verschuldigd, is deze wijziging per abuis niet meegenomen. Hierin wordt nu alsnog voorzien

K

De artikelen 37 tot en met 41 bevatten uitsluitend wijzigingen in andere regelgeving. Deze wijzigingen zijn al doorgevoerd. De betreffende artikelen in de Wet Mulder kunnen dan ook vervallen. Hetzelfde geldt voor de artikelen 42 en 43, die eveneens zijn uitgewerkt.

Artikel III

Ten behoeve van de overgang van beroep in cassatie naar hoger beroep wordt de volgende, eenvoudige overgangsregeling voorgesteld. In het eerste lid wordt voorgesteld om in zaken, waarin voor of op de dag van inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel uitspraak door de kantonrechter wordt gedaan, het oude recht van toepassing te laten zijn. Deze voorziening heeft betrekking op de vraag of er cassatie kan worden ingesteld of hoger beroep. Stelt betrokkene of de officier van justitie beroep in tegen een uitspraak van het kantongerecht die voor of op de dag van inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel is gedaan, dan staat er beroep in cassatie op de Hoge Raad open. Wordt de uitspraak van de kantonrechter gedaan op de dag na de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel, dan staat daartegen met toepassing van artikel 14, eerste lid, hoger beroep open.

In het tweede lid wordt vervolgens geregeld welk recht van toepassing is op ten tijde van de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel reeds aanhangig gemaakte beroepen in cassatie of, met toepassing van het eerste lid, nog in te stellen cassatieberoepen. Logischerwijs is dat het oude recht.

Is met gebruikmaking van het bepaalde in het eerste lid na de dag van inwerkingtreding van het wetsvoorstel nog cassatieberoep mogelijk, dan wordt dat vanzelfsprekend ook afgedaan volgens het oude recht.

Gevolg van de gekozen overgangsregeling is dat de belasting van de Hoge Raad als gevolg van de Mulder-zaken binnen afzienbare termijn zal afnemen. Zes weken (zijnde de beroepstermijn) na de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel kunnen de beroepen alleen nog maar worden ingediend bij en behandeld worden door het gerechtshof.

Artikel IV

Dit artikel beoogt rekening te houden met de terminologie die in wetsvoorstel 25 392 (reorganisatie openbaar ministerie en instelling landelijk parket) wordt gehanteerd, er vanuit gaande dat het onderhavige wetsvoorstel op een eerder tijdstip in werking zal zijn treden.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
A. Jorritsma-Lebbink