

Vergaderjaar 2001–2002

28 215

## **Wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnis­sen strekkende tot het verruimen van de bevoegdheid van de politierechter en de enkelvoudige kamer in hoger beroep (verruiming bevoegdheid enkelvoudige kamers)**

**B**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 30 januari 2002 en het nader rapport d.d. 1 februari 2002, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 18 januari 2002, no. 02.000348, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnis­sen strekkende tot het verruimen van de bevoegdheid van de politierechter en de enkelvoudige kamer in hoger beroep, alsmede tot het afschaffen van de eenparigheidsregels in hoger beroep.*

*Het wetsvoorstel beoogt de mogelijkheden voor berechting door een enkelvoudige kamer in eerste aanleg en in hoger beroep te verruimen. Tevens wordt voorgesteld de eenparigheidsregels in hoger beroep te laten vervallen. De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel enkele opmerkingen en is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee gedeel­telijk dient te worden heroverwogen.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 18 januari 2002, no. 02.000348, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvor­dering, het Wetboek van Strafrecht en de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnis­sen strekkende tot het verruimen van de bevoegdheid van de politierechter en de enkelvoudige kamer in hoger beroep aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 30 januari 2002, no. W03.02.0030/l, moge ik U hierbij aanbieden.

*1. Het voorstel behelst een verruiming van de bevoegdheid van de politie­rechter tot oplegging van straffen tot maximaal een jaar. De toelichting geeft twee argumenten voor deze uitbreiding. Er heeft zich een aantal keren de situatie voorgedaan dat verdachten terzake van misdrijf niet binnen redelijke termijn voor de strafrechter konden worden gebracht wegens het ontbreken van zittingscapaciteit. Ook heeft zich de situatie voorgedaan dat misdrijven waarvan de ernst een hogere straf dan zes maanden rechtvaardigde, uitsluitend voor de politierechter konden worden gebracht. De Raad meent dat deze argumentatie de verlegging van de grenzen niet voldoende kan rechtvaar­digen. Het college mist in de eerste plaats een kwantitatieve onderbouwing van de tekorten aan zittingscapaciteit waarop gewezen wordt, waarbij ook*

*onder ogen kan worden gezien of deze al dan niet structureel van aard zijn. Deze onderbouwing is temeer wenselijk waar een vrijheidsstraf van zes tot 12 maanden in ons land als een forse straf wordt aangemerkt en sprake is van een ingrijpende wijziging in de berechting van strafzaken. Het gaat immers om een beperking van de waarborgen waarmee de procedure bij de meervoudige kamer is omgeven. Zo kent de procedure bij de politierechter bijvoorbeeld een kortere dagvaardingstermijn. De Raad verwijst in dit verband naar de artikelen 370, 370a, 374, 375, 378, 378a, 381 van het Wetboek van Strafvordering (WvSv). Uit de toelichting blijkt ten slotte ook niet dat – zoals te doen gebruikelijk – de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en de Nederlandse Orde van Advocaten over het voorstel zijn gehoord. Het college beveelt aan het voorstel tot uitbreiding van de bevoegdheid van de politierechter nader te motiveren.*

1. Aan de aanbeveling van de Raad, het voorstel tot uitbreiding van de politierechter nader te motiveren, is gevolg gegeven. In de memorie van toelichting is ingegaan op adviezen die de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en de Raad voor de Rechtspraak na indiening van het wetsvoorstel bij de Raad van State hebben uitgebracht. Aan advisering door deze organen hecht ik zeer, nu de voorgestelde wijzigingen in de eerste plaats rechterlijke bevoegdheden en de organisatie van de rechtspraak raken. Voorts is ingegaan op de bevoegdheden die enkelvoudige strafkamers in eerste aanleg hebben in Duitsland en België.

De Raad van State geeft aan, een kwantitatieve onderbouwing van de tekorten aan zittingscapaciteit te missen. In de toelichting is aangegeven dat volgens de Raad voor de Rechtspraak op voorhand niet een antwoord kan worden gegeven op de vraag naar de mogelijke capaciteitswinst aangezien daarbij vele, in de toelichting nader aangeduide factoren een rol spelen. Ook zonder kwantitatieve analyse is, onder meer op grond van berichten uit de rechtspraak, evenwel duidelijk dat het hier niet om een incidenteel probleem van beperkte omvang gaat dat eerst recentelijk is gerezen. Verwezen kan worden naar het advies van de Raad voor de Rechtspraak, waar wordt gesteld: «De door U in de memorie van toelichting geconstateerde problemen in de strafketen kunnen (...) niet worden ontkend.» Het advies van de NVvR ontkent de capaciteitsproblemen evenmin. Er zijn ook geen aanwijzingen dat de bestaande tekorten aan zittingscapaciteit zonder wijzigingen als voorgesteld op afzienbare termijn zullen verminderen. De beschikbare informatie rechtvaardigt naar mijn mening dan ook de voorgestelde maatregelen.

Met de Raad ben ik van mening dat een vrijheidsstraf van zes tot twaalf maanden in ons land als een forse straf wordt gezien, ook al worden ingevolge artikel 15, eerste lid, Sr van een gevangenisstraf van een jaar slechts acht maanden ten uitvoer gelegd. Met de Raad ben ik voorts van mening dat berechting door de politierechter ingrijpend verschilt van berechting door de meervoudige kamer. Ook de voorschriften inzake de berechting door de politierechter alsmede de hantering daarvan in de praktijk bieden evenwel waarborgen voor een zorgvuldige berechting. Naast de door de Raad gememoreerde artikelen 370, 370a en 375 Sv, die een snelle berechting onder omstandigheden mogelijk maken maar daar geenszins toe verplichten, staat artikel 372 Sv, dat voorschrijft dat geschorst wordt wanneer een verzoek om uitstel van de verdachte in het belang van zijn verdediging de verdachte gegrond voorkomt. De politierechter kan ingevolge de artikelen 378 en 378a Sv mondeling vonnis wijzen, maar ook schriftelijk; ingevolge artikel 379 Sv is hij daartoe verplicht op verzoek van de verdachte of diens raadsman, tenzij daarmee geen redelijk belang is gediend.

*2. Het tweede onderdeel van het voorstel betreft de schrapping van de drie eenparigheidsregels (artikel 424 WvSv). De schrapping van de eenparigheidsregels steunt op drie argumenten. In geval van een uitspraak in eerste aanleg van een enkelvoudige kamer ligt het volgens de toelichting, in het licht van de ratio van de eenparigheidsregels, in de rede om de toepasselijkheid van de regels bij appel uit te sluiten. Verder worden twee gronden genoemd voor de schrapping van de eenparigheidsregels na een uitspraak in eerste aanleg door een meervoudige kamer, te weten dat de regels op gespannen voet staan met de integrale verantwoordelijkheid van de appelrechter en dat het onwenselijk*

*is indien de procesrisico's van de verdachte te zeer beperkt worden. De Raad acht de argumentatie niet overtuigend.*

*Ten aanzien van het eerste argument merkt het college op dat de ratio van de eenparigheidsregels niet alleen te vinden is in de gedachte dat in appèl niet dient te worden besloten tot een bewezenverklaring of zwaardere straf in gevallen waarin slechts een minderheid van het totale aantal rechters dat over de zaak heeft beslist die beslissing steunt. De eenparigheidsregels geven tevens een, zij het beperkte, bescherming aan de verdachte tegen een verslechtering van zijn positie in appèl. Aan deze waarborg wordt in de toelichting voorbijgegaan.*

*Voor wat betreft het tweede argument, dat van de integrale verantwoordelijkheid van de appèlrechter, behelst de toelichting geen gegevens waaruit kan worden opgemaakt dat de reeds lang bestaande regel de appèlrechter zou beperken in het bereiken van een in alle opzichten te aanvaarden uitspraak. Dat de enkelvoudige kamer in beroep aan het bestaan van de regel een argument zou ontleen om een zaak niet naar een meervoudige kamer te verwijzen, zoals in de toelichting ook wordt vermeld, komt de Raad onaannemelijk voor. Een verwijzingsbeslissing wordt genomen in de gevallen waarin de zaak naar het oordeel van die enkelvoudige kamer niet van eenvoudige aard is dan wel een zwaardere hoofdstraf zou moeten worden opgelegd dan waartoe die kamer bevoegd is.*

*Ten aanzien van het derde argument merkt het college op dat de praktische noodzaak voor de afschaffing van de eenparigheidsregels niet is aangetoond. De afschaffing van de eenparigheidsregels zal niet wezenlijk bijdragen aan een vergroting van de zittingscapaciteit. Dat geldt voor alle drie de eenparigheidsregels, maar in het bijzonder voor de regel dat slechts met unanimiteit kan worden bewezen verklaard, datgene waarvan de verdachte in eerste aanleg is vrijgesproken (artikel 424, eerste lid, WvSv).*

*De Raad concludeert dat er geen geldige reden is om de eenparigheidsregels ter discussie te stellen in verband met de gewenste vergroting van de zittingscapaciteit van de strafrechters, nu geen noemenswaardig effect op die capaciteit mag worden verwacht. Dit klemt temeer nu het gaat om een principiële kwestie betreffende de inrichting van het hoger beroep in strafzaken.*

*De Raad adviseert dit onderdeel van het wetsvoorstel te laten vervallen.*

2. Aan het advies van de Raad is, mede in het licht van de adviezen van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en de Raad voor de Rechtspraak, gevolg gegeven.

Na toezending van het wetsvoorstel aan de Raad van State is advies uitgebracht door de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak. Dat advies heeft ertoe geleid, dat de memorie van toelichting op een aantal plaatsen is aangevuld.

Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt een technische aanpassing in het wetsvoorstel aan te brengen. In artikel 14g, derde lid, van het Wetboek van Strafrecht is de bevoegdheid van de politierechter tot het bevelen van de tenuitvoerlegging van voorwaardelijk opgelegde gevangenisstraf beperkt tot vorderingen die niet meer dan zes maanden belopen. Voorgesteld wordt deze grens, die met de begrenzing van de competentie van de politierechter samenhangt, aan te passen aan de voorgestelde wijziging van die competentie.

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

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

Ik moge U, daartoe gemachtigd door de ministerraad, verzoeken het hierbij gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals