

ADVIES

inzake

het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering met betrekking tot het hoger beroep in strafzaken, het aanwenden van gewone rechtsmiddelen en het wijzigen van de tenlastelegging (stroomlijnen hoger beroep)

1. Inleiding

Bij brief van 28 oktober 2004 heeft de minister van Justitie de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) advies verzocht over een concept voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering met betrekking tot het hoger beroep in strafzaken, het aanwenden van gewone rechtsmiddelen en het wijzigen van de tenlastelegging (stroomlijnen hoger beroep). Het bijgaande advies is voorbereid door een werkgroep van de vereniging (werkgroep Strafvordering 2001) en na bespreking vastgesteld door de Wetenschappelijke Commissie van de NVvR.

2. Voorstel

De stroomlijning van de procedure in hoger beroep in strafzaken is in de op 22 oktober 2003 aan de Tweede Kamer aangeboden notitie Algemeen kader herziening Wetboek van Strafvordering (Kamerstukken II 2003/04, 29 271, nr. 1) aangekondigd als een van de onderwerpen die in aanmerking komen voor voorbereiding in de vorm van een wetsvoorstel. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt daaraan gevolg gegeven. Het wetsvoorstel komt voort uit de wens de middelen voor de strafrechtspleging doelmatig in te zetten en dubbeling van werkzaamheden zoveel mogelijk te voorkomen.

De kern van dit wetsvoorstel is het hoger beroep in strafzaken van enig gewicht vorm te geven als een 'voortbouwend appèl'. Tevens worden voorstellen gedaan met betrekking tot uiteenlopende zaken als het instellen van rechtsmiddelen, de terugwijzing naar de eerste aanleg en het wegnemen van enkele beperkingen in de straftoemeting in hoger beroep. Het voorstel de betekeningsverplichting van wijzigingen van de tenlastelegging in verstekzaken te nuanceren raakt niet alleen de behandeling in hoger beroep, maar ook die in de eerste aanleg.

De keuze voor een concentratie van het onderzoek in hoger beroep op de geschilpunten staat niet op zichzelf. De door de projectgroep Strafvordering 2001 bepleite richting van verandering, waarin een 'voortbouwend appèl' past, wordt reeds voor een niet onaanzienlijk deel door andere – in de memorie van toelichting aangeduide – wetsvoorstellen nagestreefd. In het voorstel wordt bovendien gevolg gegeven aan de dringende wens van het openbaar ministerie om in verband met de toenemende werkdruk het stelsel van rechtsmiddelen in strafzaken nader te bezien. Voorgesteld worden: een verhoging van de appèlgrens bij overtredingen tot €100,-, de incorporatie van het rechtsmiddel van verzet in het hoger beroep en een toelatingsprocedure voor hoger beroep in zaken waarbij geen hogere of andere straf of maatregel is opgelegd dan € 500,-.

3. Commentaar

De NVvR heeft met belangstelling kennis genomen van het onderhavige concept. Zij heeft waardering voor de grondige en zorgvuldige wijze waarop in de memorie van toelichting de onderscheiden wensen en mogelijkheden voor de herziening van het stelsel zijn afgewogen. Zij staat positief tegenover een belangrijk gedeelte van de voorstellen.

3.1 Voortbouwend appèl

De NVvR staat in beginsel positief tegenover de gedachte om het hoger beroep meer dan nu in te kleden als voortbouwend appèl. Zij acht dit overigens geen principiële wijziging, nu ook de huidige wet de mogelijkheid biedt in hoger beroep voort te bouwen op de beslissing in eerste aanleg. De behandeling ter terechtzitting vangt immers aan met de vraag aan de verdachte om zijn bezwaren tegen het vonnis van de rechtbank op te geven (artikel 416 van het Wetboek van Strafvordering). Dit geeft de appèlrechter de mogelijkheid om de behandeling te concentreren op de aangevoerde bezwaren; hij kan bijvoorbeeld bij een strafmaatappèl in hoofdzaak volstaan met een bespreking van de ernst van de feiten en de persoon en de persoonlijke omstandigheden van de dader. De NVvR heeft geconstateerd dat het wetsvoorstel per saldo weinig toevoegt aan de vormgeving van het hoger beroep als voortbouwend appèl. Weliswaar wordt de mogelijkheid om schriftelijk grieven in te dienen verder geëxpliciteerd, maar aan het niet indienen van zo'n geschrift wordt, behoudens in de appèlzaken die onder het bovengenoemde toelatingsstelsel vallen, geen enkel rechtsgevolg verbonden. De NVvR verwacht dan ook niet dat de voorstellen in de praktijk zullen leiden tot grote wijzigingen in de gang van zaken tijdens het hoger beroep, noch dat zij tot tijdsbesparingen van enige betekenis zullen leiden.

Over het algemeen kan de NVvR de gekozen opzet volgen. Evenmin als de minister is zij er voorstander van de bevoegdheid van de appèlrechter te beperken tot de zijdens de verdachte en het openbaar ministerie naar voren gebrachte geschilpunten; een zorgvuldige rechtspleging in twee instanties maakt dat ook de appèlrechter over alle vragen van de artikelen 348 en 350 van het Wetboek van Strafvordering zal moeten beslissen. Ook voor de verdachte als appellante ziet de NVvR belangrijke bezwaren in een stelsel waarin het niet indienen van grieven tot niet-ontvankelijkheid zou leiden, of de verdachte na het eenmaal indienen van grieven deze niet meer zou mogen wijzigen, intrekken of aanvullen. Van een zonder raadsman procederende verdachte valt amper te verwachten dat hij in staat is voldoende nauwkeurig schriftelijke grieven te formuleren; bovendien treedt hangende het hoger beroep zeer regelmatig een verandering in de proceshouding van de verdachte op, alsmede wisseling van advocaat.

Enigszins anders ziet de NVvR de positie van de appellerende officier van justitie. Deze is een professionele procespartij; het openbaar ministerie is bovendien ondeelbaar. Derhalve mag van het openbaar ministerie redelijkerwijs worden verwacht dat het binnen een beperkte periode (van bijvoorbeeld een maand) na het instellen van hoger beroep gemotiveerd schriftelijk de redenen en de omvang van het hoger beroep aangeeft. Ook voor de verdachte, die door het ingestelde appèl langer in onzekerheid verkeert over de uitkomst van de strafprocedure, is het van belang dat hij duidelijkheid heeft over de reden van het appèl van het openbaar ministerie. Er bestaan bovendien afspraken tussen ressorts- en arrondissementsparketten die aan appellerende officieren van justitie de verplichting opleggen om hun appèl (anders dan als volgappèl) direct schriftelijk te onderbouwen. De NVvR adviseert de minister om nogmaals te bezien of niet (buiten de gevallen van een volgappèl) het in gebreke blijven van de officier van justitie op dit punt zou moeten leiden tot niet-ontvankelijkheid van het openbaar ministerie in het hoger beroep.

3.2 Verlofstelsel

Over het verlofstelsel merkt de NVvR vooraf op dat dit een principiële keuze betreft, waarbij inbreuk wordt gemaakt op het recht op behandeling van een strafzaak in twee instanties. In de projectgroep Strafvordering 2001 is over de wenselijkheid van een verlofstelsel gesproken, maar een dergelijk stelsel is daar van de hand gewezen (derde interimrapport, pp. 281-282). Als dit stelsel, overeenkomstig het voorstel dat is opgenomen in het voorontwerp voor zaken met geldboetes tot € 500,- en toegelicht in paragraaf 3.3.3. van de memorie van toelichting, nu voor kleine zaken wordt gedaan, dan ligt het voor de hand dat in komende bezuinigingsrondes telkenmale een uitbreiding van deze categorie aan de orde zal kunnen zijn en dat geleidelijk het karakter van het strafvorderlijk stelsel zal worden aangetast. Een dergelijke wijziging vereist een meer fundamentele discussie dan thans in de memorie van toelichting is opgenomen.

Daarbij komt dat het criterium “in het belang van een goede rechtsbedeling vereist”, dat de voorzitter bij zijn beslissing over het verlof dient te hanteren, bijzonder elastisch is. Enerzijds bepaalt de wet dat daarvan in elk geval sprake is als de verdachte niet van de zitting in eerste aanleg op de hoogte was (artikel 404, zevende lid, van het wetsvoorstel), in andere gevallen is daarvan blijkens de memorie van toelichting (slechts?) sprake indien de voorzitter op grond van bestudering van het gehele procesdossier en de appèlschriftuur tot het oordeel komt dat het vonnis vermoedelijk niet in stand zal kunnen blijven. Daarbij lijkt het de bedoeling dat de voorzitter ook bevoegd is een keuze te maken uit de feiten waarvoor verdachte in eerste aanleg is veroordeeld (artikel 410a, tweede lid: “teneinde terecht te staan ter zake van een of meer van de feiten hem in eerste aanleg ten laste gelegd”). Bovendien zou de verleiding kunnen ontstaan om aan het criterium een meer beleidsmatige invulling te geven, hetgeen zou leiden tot beslissingen die niet uitsluitend zijn gebaseerd op de merites van de zaak maar mede op de aanwezigheid van zittingsruimte op voorzienbare termijn. Waar bovendien in de praktijk elke raadsheer van de strafkamer van het hof als voorzitter fungeert, dreigt een erg diffuus en mogelijk arbitrair stelsel in het leven te worden geroepen.

Voorts is allerm minst zeker dat dit voorstel tot tijdbesparing leidt. De memorie van toelichting bevat op dit punt geen onderbouwing. De voorzitter zal alle aanvragen om verlof slechts kunnen afdoen na goede bestudering van het dossier, terwijl in de gevallen waarin verlof wordt gegeven, het dossier wederom, en veelal door een of meer andere raadsheren, zal moeten worden bestudeerd. Waar het oordeel van de voorzitter buiten de wettelijk verplichte verlopen mede een inhoudelijk oordeel over het vonnis in eerste aanleg inhoudt, zal ter vermijding van de schijn van partijdigheid het appèl immers niet meer door de verloffraadsheer kunnen worden afgedaan. In gevallen waarin het verlof wordt geweigerd, moet de beslissing met redenen worden omkleed. Ook dat vereist de nodige tijd. In het licht van het bovenstaande adviseert de NVvR om het verlofstelsel in deze vorm niet in te voeren.

3.3. Incorporatie van verzet in het hoger beroep

De NVvR staat positief tegenover de gedachte om het verzet als afzonderlijk rechtsmiddel te laten vervallen en in plaats daarvan hoger beroep mogelijk te maken. De NVvR heeft echter bezwaren tegen de vorm waarin dit voorstel is gegoten.

Het nieuwe stelsel van appèl brengt in de eerste plaats met zich mee dat verdachten ook tegen vonnissen die een algehele vrijspraak inhouden, in appèl kunnen komen. Anders dan in de memorie van toelichting is gesteld, zijn er wel degelijk gevallen voorstelbaar waarin verdachten dat zullen doen. Men denke aan zaken waarin de verdachte meent dat het openbaar ministerie niet ontvankelijk had behoren te worden verklaard of de rechter zich onbevoegd had dienen te verklaren, dan wel gevallen waarin de verdachte meent dat het door hem gepleegd feit niet strafbaar was of hij een beroep op een rechtvaardigingsgrond heeft

gedaan. De NVvR is van mening dat deze belangen van de verdachte niet voldoende zijn om een appèlrecht te rechtvaardigen en adviseert de minister om daarvan af te zien.

Voorts is bij het hoger beroep ter zake van overtredingen de nu geldende gelijkheid tussen openbaar ministerie en verdachte doorbroken doordat de officier van justitie tegen alle vonnissen inzake overtredingen appèl kan instellen, terwijl de verdachte daarbij aan beperkingen blijft onderworpen. Niet wordt verklaard waarom dit verschil wenselijk is.

Het komt de NVvR voor dat in het voorontwerp een oneigenlijke weg wordt gekozen om uiteindelijk te bereiken dat een verdachte niet wordt geconfronteerd met een onherroepelijk veroordelend vonnis uit een rechtsgang waarvan hij niet op de hoogte is geweest. Te overwegen ware te volstaan met het mogelijk maken van hoger beroep in gevallen waarin het vonnis ter zake van een of meer overtredingen een veroordeling beneden de appèlgrens van € 100,- inhoudt en de verdachte niet bekend was met de zitting in eerste aanleg, aangevuld met een regeling in de sfeer van de aanscherping van de betekeningsvoorschriften in hoger beroep voor de overige gevallen (bijvoorbeeld inhoudende dat in geval van appèl zijdens het openbaar ministerie de appèldagvaarding in persoon moet worden betekend als de dagvaarding in eerste aanleg niet in persoon is betekend).

De NVvR adviseert het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

3.4 Afschaffing van de eenparigheidsregels en bevoegdheden van de unus in hoger beroep

De NVvR heeft bezwaar tegen de afschaffing van de eenparigheidsregels in hoger beroep. Dit voorstel staat haaks op de notie van het voortbouwend appèl: als aan de behandeling in eerste aanleg meer gewicht toekomt doordat daarop in hoger beroep wordt voortgebouwd en niet bestreden beslissingen (kunnen) blijven staan, is het niet logisch dat bij de bewezenverklaring en straffoemeting het zwaartepunt slechts bij een meerderheid van het hof komt te liggen. Dit kan leiden tot de situatie dat het oordeel van twee raadsheren zwaarder weegt dan dat van drie rechters plus een raadsheer. Voor wat betreft de straffoemeting kan een actiever (mee-)appelleerbeleid van het openbaar ministerie de situatie van een "loterij zonder nieten" (een onjuiste term, want unanimiteit voor een zwaardere straf is zeker geen zeldzaamheid) afdoende tegengaan. De NVvR herkent zich niet in de opmerking in de memorie van toelichting (blz. 25) dat de toepassing van de eenparigheidsregels weinig transparant is, aangezien in de rechtspraak geen verantwoording van hun toepassing wordt geëist. De NVvR adviseert om bovengenoemde redenen af te zien van de schrapping van de eenparigheidsregels.

Met betrekking tot de bevoegdheid van de unus om in hoger beroep een hogere vrijheidsbenemende straf op te leggen dan in eerste aanleg geldt eveneens dat daardoor aan het voortbouwend karakter van het hoger beroep afbreuk wordt gedaan, zij het dat hier het getalscriterium niet van toepassing is. Daar staat tegenover dat aan de unus op het punt van vrijheidsbenemende straffen beperkingen zijn opgelegd en dat de unus alleen in zaken van eenvoudige en niet-principiële aard behoort en pleegt te worden ingezet.

De NVvR adviseert de minister dit punt te heroverwegen.

3.5 Relativering van de betekeningsverplichting wijziging tenlastelegging in verstekzaken

In het voorontwerp wordt voorgesteld dat een wijziging van de tenlastelegging ter terechtzitting (in eerste aanleg en in hoger beroep) in verstekzaken niet meer aan de verdachte hoeft te worden betekend, indien wordt geoordeeld dat deze wijziging "van ondergeschikte aard" is. Hiermee wordt een nieuw criterium in het stelsel geïntroduceerd, dat tot nieuwe interpretatiekwesaties aanleiding kan geven. Uit de memorie van toelichting blijkt dat wordt

gedoeld op wijzigingen waardoor de afwezige verdachte niet in redelijke belangen is geschaad. De NVvR adviseert om in elk geval niet weer een nieuw begrip in het wetboek op te nemen en om derhalve voor het criterium aansluiting te zoeken bij dat van artikel 288, eerste lid, onder c, van het Wetboek van Strafvordering: geen betekening indien redelijkerwijs valt aan te nemen dat de verdachte door het niet kennis kunnen nemen van de wijziging niet in zijn verdediging wordt geschaad. Overigens vraagt de NVvR zich wel af of deze wijziging zinvol is, nu andere wijzigingen dan redactionele wijzigingen en kennelijke misslagen, die nu toch al zonder kennisgeving aan de afwezige verdachte kunnen worden doorgevoerd, niet snel aan het gestelde criterium (hoe het ook zal luiden) zullen voldoen.

3.6 Wetstechnische opmerkingen

Voor enkele opmerkingen van wetstechnische aard zij verwezen naar de bijlage bij dit advies.

4. Conclusie

De NVvR staat in beginsel positief tegenover het wetvoorstel. Zij adviseert evenwel af te zien van de invoering van een verlostelsel ter zake van veroordelingen tot ten hoogste € 500,- en van het schrappen van de eenparigheidsregels. Tevens adviseert zij de verzetprocedure op zodanige wijze in te bouwen in de regeling van het hoger beroep dat die niet leidt tot verdere uitbreiding van appèlmogelijkheden. Zij betwijfelt de feitelijke betekenis van de voorstellen ter zake van het voortbouwend appel en de relativering van de betekeningsvoorschriften ter zake van wijzigingen van de tenlastelegging. Zij adviseert de minister van Justitie het onderhavige concept-wetsvoorstel en de memorie van toelichting te verduidelijken en aan te passen ten aanzien van bovengenoemde punten.

Den Haag, 4 januari 2005

Namens het hoofdbestuur van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak,
de Wetenschappelijke Commissie,

F.F. Langemeijer,
voorzitter

Bijlage: Wetstechnische opmerkingen

1. De formulering van art. 404, zesde lid, zou moeten luiden "(naar *de* wettelijke omschrijving) *een* gevangenisstraf van *niet* meer dan vier jaren is gesteld".
2. In art. 410, derde lid, dienen de woorden "daaraan voorafgaand" te vervallen, omdat daardoor verhoren door de RC na verwijzing door de zittingsrechter niet "meetellen".
3. Het is merkwaardig dat art. 422, dat de situatie na de sluiting van het onderzoek ter terechtzitting betreft, in het derde lid nog procedurevoorschriften geeft voor het onderzoek ter terechtzitting. De twee laatstgenoemde bepalingen zijn bovendien obsoleet (zie Handboek Strafzaken, 67.10).
4. In artikel 423, eerste lid, wordt de nieuwe en juiste term "terugwijzing" gehanteerd. Het ware wenselijk dat ook in het tweede lid van dat artikel en in artikel 422a, eerste lid, te doen.
5. Als art. 449 toch opnieuw wordt vastgesteld, dan ware dat geheel volgens de thans geldende spellingregels te doen.
6. Het wordt niet duidelijk hoe moet worden vastgesteld, dat de verdachte (die per brief een griffiemedewerker machtigt tot het instellen van hoger beroep) instemt met het uitreiken van de dagvaarding in hoger beroep aan de griffiemedewerker (art. 450, derde lid).
7. De gekozen overgangsregeling kan aanleiding geven tot verwarring, omdat het ten aanzien van uiterlijk twee weken vóór de inwerkingtreding van de nieuwe regeling gewezen vonnissen niet op voorhand duidelijk is, welke regeling het hoger beroep zal beheersen: de oude of de nieuwe. Het ware beter de toepasselijkheid van oud of nieuw recht te koppelen aan de datum van het vonnis.