

Vergaderjaar 2005–2006

30 320

Wijziging van het Wetboek van strafvordering met betrekking tot het hoger beroep in strafzaken, het aanwenden van gewone rechtsmiddelen en het wijzigen van de telastlegging (stroomlijnen hoger beroep)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

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. In grote lijnen stemt het wetsvoorstel overeen met de aanbevelingen van de Werkgroep hoger beroep en verzet, zoals vervat in het rapport Stroomlijnen in hoger beroep en verzet. De werkgroep sloot op haar beurt nauw aan bij het onderzoeksproject Strafvordering 2001, dat onder leiding van prof. mr. G. Knigge en prof. mr. M. S. Groenhuijsen tot stand is gekomen; in het bijzonder gaat het om deelrapport 5 uit het 3e jaar. Het rapport van de Werkgroep hoger beroep en verzet is op 12 november 2003 met een begeleidende brief aan de Tweede Kamer aangeboden en is gepubliceerd op de website van het Ministerie van Justitie (www.justitie.nl).

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 telastlegging in verstekzaken te nuanceren raakt niet alleen de behandeling in hoger beroep, maar ook die in de eerste aanleg. Het verdient aantekening vast te stellen dat de keuze voor een concentratie van het onderzoek in hoger beroep op de geschilpunten niet op zichzelf staat. De door de projectgroep Strafvordering 2001 bepleite richting van verandering, waarin een «voortbouwend appèl past, wordt reeds voor een niet onaanzienlijk deel door andere wetsvoorstellen nagestreefd. In dit verband kan worden gewezen op de uitvoering van de deelrapporten van Strafvordering 2001 en op verbetervoorstellen van de Raad voor de Rechtspraak, en de daaruit voortgevloeide wet van 10 november

2004 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en de Wet op de Rechterlijke Organisatie in verband met het horen van getuigen en enkele verwante onderwerpen (Stb. 2004, 579), alsmede de wet van 10 november 2004 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering strekkende tot aanpassing van de eisen te stellen aan de motivering van de bewezenverklaring bij een bekende verdachte (Stb. 2004, 580).

In dit voorstel wordt ook gevolg gegeven aan de dringende wens van de zijde van het openbaar ministerie om in verband met de toenemende werkdruk het stelsel van rechtsmiddelen in lichte strafzaken nader te bezien. De nadere beschouwing van de rechtsmiddelen in lichte strafzaken leidt ertoe dat thans wordt voorgesteld, door een verhoging van de appèlgrens inzake overtredingen, een besparing mogelijk te maken op het beslag van rechterlijke capaciteit in zaken van relatief gering belang. De onderzoekers van Strafvordering 2001 gaven reeds aan dat een verhoging van de appèlgrens voor de relatief lichte zaken in overweging genomen zou kunnen worden. De verhoging van de appèlgrens zou de urgentie met zich kunnen brengen de regeling van het verzet te beperken tot die gevallen waarin de verdachten door het niet op de hoogte zijn van de zitting verstek laten gaan. In het onderhavige wetsvoorstel is er voor gekozen die weg niet te bewandelen. Er is een betere oplossing voorhanden. Het verzet kan immers geheel worden afgeschaft als het hoger beroep onbeperkt wordt opengesteld voor die verdachten die niet op de hoogte waren van de zitting in eerste aanleg. Die keuze is in dit wetsvoorstel gemaakt.

Naast de verhoging van de appèlgrens is ook voorzien in een procedure van toelating tot hoger beroep in zaken waarin weliswaar een hogere geldboete is opgelegd dan de appèlgrens, maar niet hoger dan € 500. In deze categorie van zaken kan de (kamer)voorzitter van het gerechtshof de appellant toelaten tot behandeling van de zaak in hoger beroep indien een goede rechtsbedeling zulks vereist.

Deze memorie van toelichting is als volgt opgezet. In hoofdstuk 2 wordt eerst ingegaan op de plaats van dit wetsvoorstel in het kader voor herziening van het Wetboek van Strafvordering (hierna te noemen Sv) en het onderzoeksproject Strafvordering 2001. In hoofdstuk 3 wordt op basis van het voorgaande uiteengezet welke overwegingen hebben geleid tot de in dit wetsvoorstel gemaakte keuzes. Het wetsvoorstel is in consultatie gegeven bij het Openbaar Ministerie (OM), de Raad voor de Rechtspraak (RvdR), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) alsmede de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA). Het OM, de RvdR en de NVvR reageren van positief tot overwegend positief op het voorstel; de NOvA uit zich in reactie op het concept-wetsvoorstel vooral kritisch, maar onderschrijft op zich wel de wenselijkheid van een voortbouwend appèl. Verschillende constructieve suggesties in de adviezen zijn inmiddels verwerkt in het wetsvoorstel. De adviezen worden in hoofdstuk 4 ook afzonderlijk besproken. In hoofdstuk 5 komen de gevolgen voor de uitvoering aan de orde. In hoofdstuk 6 wordt een artikelsgewijze toelichting gegeven.

2. Relatie met het kader voor herziening van het Wetboek van Strafvordering

2.1. Inleiding

De in de inleiding genoemde notitie inzake een algemeen kader voor de herziening van onderdelen van het Sv geeft nader gestalte aan de gefaseerde projectmatige aanpak van vernieuwing van strafvordering die in een brief van 20 juni 2001 (Kamerstukken II 2001/02, 27 400 VI, nr. 69) aan de Tweede Kamer is aangekondigd. De herziening van onderdelen van het

Sv geschiedt vanuit een bepaalde visie. Het wetboek dient er enerzijds voor te zorgen dat strafrechtelijke procedures behoorlijk en eerlijk zijn. De belangen van degenen die bij de strafvordering worden betrokken: de verdachte, de getuige, het slachtoffer, degene om wiens medewerking (informatieverstrekking) wordt verzocht, dienen zorgvuldig te worden afgewogen tegen het belang van het onderzoek en de opsporing. Het onderzoek dient anderzijds niet te worden belast met ingewikkelde formaliteiten die slagvaardig optreden kunnen belemmeren.

De bevindingen van het onderzoeksproject *Strafvordering 2001* kunnen, zoals in het algemeen kader is verwoord, dienen als oriëntatiepunt en referentiekader voor de beoordeling van nieuwe voorstellen en initiatieven. Het onderzoek geeft aan welke samenhang tussen bepaalde onderwerpen bestaat en welke implicaties wijziging van een regeling heeft voor andere procedures. Bij de selectie van onderwerpen, die prioriteit verdienen is ervan uitgegaan dat voorrang moet worden gegeven aan problematiek die maatschappelijk en politiek dan wel in de praktijk van de rechtspleging als ernstig wordt ervaren. Bij de prioriteitstelling moet rekening worden gehouden met de maatschappelijke context waarin het straf-(proces)recht functioneert. Het gaat dan om factoren als de druk op het strafproces (publicitair, maatschappelijke onvrede, concrete belangen in een strafzaak), de politieke prioriteitstelling (bestrijding van het terrorisme, het veiligheidsprogramma), de ontwikkelingen ten aanzien van de Europese ruimte voor vrede, veiligheid en rechtvaardigheid, in het bijzonder de Europese strafrechtelijke ruimte en de beperkte budgettaire ruimte.

In een relatief laat stadium is de stroomlijning van de procedure in hoger beroep als een van de prioriteiten gekozen. Dit onderwerp kwam ook pas in het derde onderzoeksjaar van *Strafvordering 2001* aan de orde, waarvan het desbetreffende interimrapport in het jaar 2002 het licht zag. De voorgestelde wijziging van de procedure in hoger beroep hangt onmiskenbaar samen met de wens te komen tot een doelmatiger en sneller afdoening van strafzaken. In dat opzicht past het voorstel bij de plannen in het Strategisch Akkoord (augustus 2002), het programma Naar een veiliger samenleving (ook wel genoemd het Veiligheidsprogramma, van oktober 2002) en het Hoofdlijnenakkoord (mei 2003), waarin de noodzaak tot een voortvarende afdoening van strafzaken op de agenda is gezet. Maar er is ook een andere achtergrond, namelijk de verbetering van de kwaliteit van de rechtspleging.

De aanbevelingen van de onderzoekers van *Strafvordering 2001* staan niet primair in het teken van een meer efficiënte afdoening. Voorop staat de verbetering van de kwaliteit van de strafprocedure. De procedure wordt meer dan voorheen gericht op de kern van geschillen. Daarbij wordt uitgegaan van een veranderde kijk op procesdeelnemers. Aan procesdeelnemers worden niet alleen mogelijkheden geboden, er kunnen ook bepaalde voorwaarden worden gesteld aan procesdeelnemers om te bevorderen dat de te verrichten overheidsinspanning ten dienste staat van een goede rechtspleging. Het gaat erom de belangen van een effectieve misdaadbestrijding te dienen door een behoorlijke en eerlijke rechtspleging, waarvan de regels tevoren helder zijn. De door de onderzoekers *Strafvordering 2001* voorgestelde veranderingen hebben ook ten doel de systematiek van het Wetboek van *Strafvordering* te verbeteren, waardoor een duidelijker, meer uniform kader voor de praktijk ontstaat. Deze kwalitatieve verbeteringen zijn tegelijkertijd bevorderlijk voor het kunnen aanbrengen van normeringen, waardoor de praktijk van strafprocedures transparanter wordt. De stroomlijning van het hoger beroep is niet alleen een efficiëntie-operatie, maar beoogt ook de kwaliteitsverbetering te bereiken die de onderzoekers van *Strafvordering 2001* voor ogen stond bij de aanbeveling van een «voortbouwend appèl». Wat nu behelst dit concept?

In het Nederlandse stelsel van strafvordering heeft de rechter een zelfstan-

dige verantwoordelijkheid voor de omvang en volledigheid van het onderzoek in het licht van de vaste vragen die hij op grond van de artikelen 348 en 350 Sv moet beantwoorden. Aan de orde is meer dan waarheidsvinding alleen. Door middel van het strafproces wordt op een genormeerde wijze op de openbare terechtzitting de gegrondheid van het strafrechtelijk verwijt dat aan de verdachte wordt gemaakt, besproken en bij veroordeling wordt publieke afkeuring van laakbaar gedrag gedemonstreerd. Wanneer de verdachte of het openbaar ministerie met het oordeel of de wijze waarop dat tot stand is gekomen geen vrede heeft, is in de regel hoger beroep mogelijk. Bij de behandeling van het hoger beroep dient in beginsel gebruik te kunnen worden gemaakt van het voorafgaande onderzoek in de eerste aanleg. Niet alles hoeft opnieuw te worden gedaan. De rechter kan in het licht van de ingebrachte bezwaren het onderzoek dan verder gestalte geven in wat de onderzoekers van Strafvordering 2001 aanduiden als «een voortbouwend appèl» (zie verder § 2.5). De werkgroep hoger beroep en verzet sluit, zoals reeds is aangegeven, in haar rapport nauw aan bij de bevindingen van de onderzoekers van Strafvordering 2001.

2.2 Lange duur van procedures

In vergelijking met andere Europese landen vindt de afhandeling van strafzaken tegen verdachten in Nederland tegen relatief weinig kosten plaats. De oorzaak daarvan ligt in de toepassing van het opportuniteitsbeginsel, de relatief ruime transactiemogelijkheden, de naleving van strikte wettelijke termijnen en de relativering van het onmiddellijkheidsbeginsel. Deze kenmerken zijn reeds bevorderlijk voor een doelmatige afdoening. Het nastreven van doelmatigheid mag evenwel niet ten koste gaan van een kwalitatief hoogwaardige rechtspleging. Hier kunnen zich verschillende dilemma's voordoen om rechtsmiddelen al of niet voort te laten bestaan of om termijnen al of niet te handhaven. In dit verband worden hierna twee voorbeelden gepresenteerd die overigens niet (specifiek) betrekking hebben op het hoger beroep. Het eerste voorbeeld behelst een door de regering niet gevolgd voorstel van de Commissie verbetervoorstellen van de Raad voor de Rechtspraak inzake het bezwaarschrift tegen de dagvaarding. Het tweede voorbeeld betreft de uitspraaktermijn, een kwestie die door het lid van de Tweede Kamer Wolfsen (PvdA) aan de orde is gesteld tijdens het wetgevingsoverleg van 7 juni 2004 over een viertal wetsvoorstellen betreffende strafvordering (Kamerstukken II 2003/4, 29 252 enz., nr. 8).

1. Er zijn strafvorderlijke instrumenten die afhankelijk van de omstandigheden bevorderlijk kunnen zijn voor een doelmatige afdoening, maar die ook vertragingen kunnen veroorzaken. In dit verband kan worden genoemd het bezwaarschrift tegen de dagvaarding. Door succesvolle toepassing van dit middel kan een vervolging worden afgewend. Dat kan in beginsel onnodige procedures voorkomen. Toch stelde de Commissie verbetervoorstellen van de Raad voor de Rechtspraak voor om het bezwaarschrift tegen de dagvaarding te doen vervallen, vanwege het geringe praktische nut van dit rechtsmiddel, de mogelijkheid van misbruik en het verstorend effect op de planning van zittingen. Mede gezien het principiële belang van de verdachte te beschikken over een mogelijkheid door inschakeling van de rechter aan een onnodige publieke berechting te ontkomen is ervan afgezien dit voorstel te volgen. Dat kon in casu ook zonder veel bezwaar worden gedaan, omdat van kwantitatief significant misbruik van dit rechtsmiddel niet is gebleken.
2. Strafvordering kent vele vermaningen tot spoed en stelt termijnen die strikt moeten worden nageleefd. Een voorbeeld biedt de maximale termijn van veertien dagen vermeld in artikel 345, tweede lid, Sv waarbinnen na sluiting van het onderzoek ter terechtzitting uitspraak moet

worden gedaan. Niet alleen is er het belang dat de verdachte na sluiting van het onderzoek niet te lang in het ongewisse dient te verkeren omtrent het rechterlijk oordeel. Ook dient dit oordeel in de tijd geconcentreerd gevormd te worden na sluiting van de zitting om recht te doen aan het onmiddellijkheidsbeginsel. Wanneer zitting en oordeelsvorming in een temporeel te verwijderd verband komen te staan doet dat immers afbreuk aan de betekenis van de zitting. Anderzijds dient er wel voldoende tijd te zijn voor afgewogen oordeelsvorming en voor het verwerken van dat oordeel in een vonnis. Er is daarom wel geopperd om de termijn van veertien dagen te doen vervallen, teneinde de rechter tenminste in grote of ingewikkelde zaken meer tijd te gunnen om een vonnis te maken. In ontnemingszaken is daarvoor reeds gekozen in artikel 511e, eerste lid, onder b, Sv, dat de termijn van artikel 345, tweede lid, Sv buiten toepassing verklaart. Niet ontkennd kan worden dat de aan de rechter gegunde duur voor het maken van een strafvonnis onder omstandigheden als knellend ervaren kan worden. De wettelijke mogelijkheid verkort vonnis te wijzen (artikel 365a Sv) en daarmee verbonden een verkort proces-verbaal op te maken (artikel 327a Sv) komt daaraan echter al behoorlijk tegemoet. De ontwikkeling in de automatisering maakt het mogelijk de stap van oordeelsvorming naar verwerking van dat oordeel in een vonnis met meer efficiency dan voorheen te realiseren. Verder kan erop gewezen worden dat in de praktijk ook telkens een oplossing wordt gevonden voor de relatief korte termijn voor het maken van een vonnis, bijvoorbeeld door in de regie van zittingen, waaronder begrepen het bepalen van het moment van het laatste woord en de sluiting van het onderzoek, met de te verrichten werkzaamheden rekening te houden. Het loslaten van de vaste termijn van veertien dagen voor de uitspraak zou naar mijn oordeel een algemeen vertragend effect hebben op de afdoening van zaken zonder dat daar een belangrijke kwalitatieve winst mee wordt geboekt.

Hiervoor is aangegeven dat de Nederlandse strafvordering qua doelmatigheid internationale vergelijkingen goed kan doorstaan. Ondanks de in internationaal verband bezien relatief voortvarende wijze waarop strafzaken in Nederland worden afgehandeld is er voor betrokkenen desondanks sprake van lange, tot soms zelfs zeer lange, doorlooptijden. In zaken waarin na een berechting in eerste aanleg hoger beroep wordt ingesteld, eventueel nog gevolgd door cassatie, is de totale duur van de procedure doorgaans enige jaren, ook indien nog niet gesproken kan worden over overschrijding in de redelijke termijn van vervolging en berechting. Verkorting van de duur van behandeling van zaken, vermindering van dubbeling van werk, is mede in het licht daarvan vanzelfsprekend zinvol. Behalve tijd zijn uiteraard ook (andere) kosten gemoeid met de berechting in hoger beroep. Als de procedure in hoger beroep doelmatiger kan worden ingericht kan dat ten voordele strekken van alle betrokkenen, inclusief de gemeenschap. Van belang is daarbij wel om onder ogen te zien welke functies het hoger beroep vervult, welke waardering dient te worden gegeven aan die functies, op welke wijze thans vorm wordt gegeven aan de bedoelde functies en hoe overwogen veranderingen daarop inwerken.

2.3 Functies van hoger beroep

Belangrijke functies van hoger beroep in strafzaken die in de wetenschap en de praktijk worden onderkend betreffen:

- Bescherming tegen willekeur van de rechter
- Mogelijkheid van correctie van vergissingen
- Herkansing voor partijen vanuit een mogelijk nieuwe kijk op de kern van de zaak

- Rechtseenheid en rechtsontwikkeling
- Bevorderen van gezag van het rechterlijk oordeel

De bescherming tegen *willekeur* van de rechter door de mogelijkheid van hoger beroep schept voor de justitiabele en het openbaar ministerie een garantie tegen persoonlijke voorkeuren van een rechter. Hoger beroep maakt het ook mogelijk om fouten in de beslissingen of in de bejegening te herstellen (*corrigerende functie*). Voorts kan er volgens een procespartij in de eerste aanleg sprake zijn van voortschrijdend (verworven) inzicht. Dat kan een redelijk motief zijn om in hoger beroep (een *herkansing*) vanuit een andere invalshoek te opereren: «le droit accroît et plaident». Aan de bevordering van de *rechtseenheid en rechtsontwikkeling* kan, zolang de Hoge Raad op een rechtsvraag geen richtinggevend antwoord heeft geformuleerd, door de rechtspraak van de gerechtshoven worden bijgedragen. Dat geldt in het bijzonder voor de eenheid van uitgangspunten bij straftoemeting, waarop de invloed van Hoge Raad gering is. De hiervoor genoemde functies van het hoger beroep kunnen alle bijdragen tot het bevorderen van het gezag van rechterlijke uitspraken. Hoger beroep draagt door gezagsvolle rechterlijke oordelen bij aan de kwaliteit van de rechtspleging. Dat geschiedt door het vervullen van belangrijke functies, die controlerend van aard zijn, die juridische verdieping leveren of die procespartijen een herkansing bieden. Het belang van de hier genoemde functies van hoger beroep is groter naarmate de betrokken zaak van meer gewicht is.

2.4 Middenstelsel

In het huidige stelsel van hoger beroep krijgen de genoemde functies gestalte in wat wordt genoemd een «middenstelsel»: midden tussen een geheel nieuwe behandeling en een corrigerend appèl. Uitgangspunt van de huidige wettelijke regeling is dat tegen vonnissen van de rechtbank steeds appèl openstaat. Uitzonderingen betreffen vrijspraken, waartegen de verdachte niet kan appelleren (artikel 404, eerste lid, Sv). Voorts kan tegen een vonnis inzake een overtreding waarbij het rechterlijk pardon (artikel 9a Sr) is toegepast, dan wel een vonnis met geldboetes tot een gezamenlijk maximum van € 50 noch het openbaar ministerie noch de verdachte appèl instellen. Tegen vonnissen die geen einduitspraken zijn kan het hoger beroep slechts worden ingesteld gelijktijdig met de einduitspraak. Dit concentratiebeginsel is neergelegd in artikel 406 Sv. De verdachte of het openbaar ministerie kan het hoger beroep niet beperken tot die delen van het vonnis inzake eenzelfde feit, die hij ongunstig acht. Dat wordt het verbod van partieel appèl genoemd (artikel 407, eerste lid, Sv). Hoger beroep moet worden ingesteld binnen veertien dagen na de einduitspraak (artikel 408 Sv.). Deze termijn geldt ook voor de officier van justitie. Op de termijn bestaan echter voor de verdachte uitzonderingen, die erop neer komen dat hij onder omstandigheden het beroep kan instellen veertien dagen na het bekend worden met de uitspraak, om te voorkomen dat hij buiten zijn schuld dit rechtsmiddel verspeelt. Aan de regeling van artikel 409 Sv ligt de gedachte ten grondslag, dat in geval beide partijen tegen een einduitspraak in beroep komen, de behandeling toch gelijktijdig plaatsvindt. Het staat partijen geheel vrij een memorie van grieven in te dienen (artikel 410 Sv). Volgens artikel 412 bepaalt de voorzitter «zo mogelijk binnen acht dagen nadat de stukken op de griffie zijn overgebracht» op voordracht van de advocaat-generaal de dag der terechtzitting (uitzondering bij uitreiking oproeping aanstonds bij instellen beroep artikel 412 jo. artikel 408a Sv). Voor het onderzoek ter terechtzitting en voor de beraadslaging en einduitspraak gelden op grond van de schakelbepaling van artikel 415 Sv grotendeels dezelfde regels als in eerste aanleg. Als het onderzoek ter terechtzitting is afgesloten geschiedt de beraadslaging in hoger beroep naar aanleiding van het onderzoek ter

terechtstelling in eerste aanleg en naar aanleiding van het onderzoek ter terechtstelling in hoger beroep (artikel 422, eerste lid, Sv), tenzij een stemponis (artikel 378a Sv) is geweest (artikel 422, tweede lid, Sv). Kunnen de prealabele vragen (geldigheid dagvaarding, bevoegdheid, ontvankelijkheid) positief worden beantwoord dan komt de appèlrechter uiteindelijk ook telkens tot de beslissing of het vonnis in eerste aanleg wordt bevestigd of vernietigd (artikel 423 Sv). In bepaalde gevallen bestaat een verwijzingsplicht naar de eerste aanleg. Deze verwijzingsplicht wordt tevens aangenomen als zich in eerste aanleg bij de berechting ernstige defecten hebben voorgedaan. De rechter in appèl beoordeelt de vragen (geldigheid van de telastlegging, bevoegdheid van de rechter, de ontvankelijkheid van het openbaar ministerie, eventuele redenen om de vervolging te schorsen) en de hoofdvragen (of het feit is bewezen, de strafbaarheid van dat feit, de schuld van de verdachte en de op te leggen straf of maatregel) van het rechtsgeding opnieuw (beslissingsschema artikelen 348–350 Sv). In bepaalde gevallen is de appèlrechter op grond van artikel 424 Sv gebonden aan regels van eenparigheid van stemmen ter bescherming van de verdachte.

2.5 Voortbouwend hoger beroep

De onderzoekers van Strafvordering 2001 achten het rechtsmiddel van hoger beroep van vitaal belang voor de kwaliteit van de rechtspraak. De regering onderschrijft deze stelling. De omstandigheid, dat het oordeel in hoger beroep veelal een finaal oordeel behelst over de merites van een zaak vereist dat het voorafgaande onderzoek aan hoge eisen van zorgvuldigheid dient te voldoen. Maar de mogelijkheid van hoger beroep mag geen afbreuk doen aan het streven al in eerste aanleg aan hoge eisen van zorgvuldigheid te voldoen. Zorgvuldigheid dient kenmerkend te zijn voor de gehele rechtsgang. Tegelijkertijd dient gewaakt te worden voor onnodige vertraging. Rechtsbescherming op maat houdt mede in dat een vanzelfsprekende prioriteit is om die middelen juist daar in te zetten waar daaraan het meeste behoefte bestaat. De investering in waarborgen is vooral van belang waar de rechterlijke beslissing ingrijpend is. Tegen deze achtergrond komen M. S. Groenhuijsen en J. de Hullu in het derde interimrapport van het project Strafvordering 2001 met het voorstel om hoger beroep in strafzaken als een op de eerste aanleg voortbouwende behandeling vorm te geven. Zij komen daartoe op basis van een analyse van het huidige recht, de Straatsburgse rechtspraak, externe en interne rechtsvergelijking.

De onderzoekers karakteriseren het wenselijke stelsel van hoger beroep tegen rechterlijke vonnissen als een volwaardige, zelfstandige instantie, waarin een nieuwe beslissing wordt genomen over het volledige spectrum van de vragen van de artikelen 348 en 350 Sv. De beslissing van de appèlrechter treedt in de plaats van het bestreden vonnis. Zij schetsen verschillende modellen, waarmee dit gerealiseerd zou kunnen worden. In de eerste plaats is dat de mogelijkheid van een geheel nieuwe behandeling, alsof er geen eerste aanleg aan vooraf ging. In de tweede plaats kan gedacht worden aan een corrigerend appèl, waarin op afgebakende gronden het oorspronkelijk vonnis object van de behandeling wordt. De onderzoekers kiezen voor een tussenpositie, die zij aanduiden als een *voortbouwende behandeling* van de strafzaak. Bij de nadere invulling van dit concept rijst de vraag hoe de agenda van het geding in hoger beroep bepaald zal worden. Voorop staat bij de onderzoekers, dat in abstractie het tableau van vragen van de artikelen 348 en 350 Sv de agenda van het geding bepaalt. Maar de wijze waarop aan deze vragen aandacht wordt besteed is in belangrijke mate afhankelijk van de verdediging en het openbaar ministerie. In het «voortbouwend appèl» neemt de rechter in hoger beroep het vonnis inclusief de daaraan ten grondslag liggende behande-

ling als vertrekpunt. De terechtzitting heeft inhoudelijk betrekking op die onderdelen van het vonnis waar de appèlrechter voorlopig ambtshalve anders tegen aan kijkt en vooral op de overwegingen en beslissingen waartegen door de verdediging of het openbaar ministerie bezwaar wordt gemaakt. Dat betekent praktisch, dat het geding in appèl wordt geconcentreerd rond die kwesties waar expliciet tegen wordt geopponeerd (artikelen 410 en 416 Sv). De winst van deze benadering is gelegen in de vermindering van onnodig werk. Waar geen verschil van mening over bestaat behoeft geen bespreking. Het verbod van partieel appèl blijft intact, maar feitelijk kan het rechtsgeding zich toespitsen op onderdelen van het vonnis. De rechter houdt ambtshalve de mogelijkheid onbestreden onderdelen aan de orde te stellen. In het voorgestelde voortbouwend appèl wordt een zwaarder gewicht gegeven aan grieven.

2.6 Concentratie op geschilpunten

Een voortbouwend appèl dient in strafzaken van enig gewicht naar mijn oordeel optimaal bij te dragen aan de kwaliteit van de gehele gedingvoering. Het vonnis in eerste aanleg is het startpunt van de discussie in appèl. In hoger beroep dient echter niet alleen gecontroleerd te worden of de rechter in eerste aanleg fouten heeft gemaakt, die correctie behoeven. Voorop staat ook dat het hoger beroep een zelfstandige feitelijke rechtsgang is, hetgeen betekent dat de appèlrechter een eigen verantwoordelijkheid heeft een eindoordeel te geven omtrent alle vragen van de artikelen 348 en 350 Sv, dezelfde vragen die ook in eerste aanleg beantwoording behoeven. De behandeling in appèl biedt aldus ook op alle punten een herkansing aan de procespartijen. Maar door in appèl in zaken van enig gewicht voort te bouwen op het onderzoek in eerste aanleg en de behandeling te concentreren op de punten waar geschil van mening over bestaat is er doorgaans geen volledig nieuwe behandeling. Door de procespartijen ingediende grieven spelen in het stelsel een richtinggevende rol voor de behandeling, maar voor een zuiver grievenstelsel, zonder de rechter de mogelijkheid te laten onderzoek te verrichten naar kwesties die hij nodig acht om de vragen van de artikelen 348 en 350 Sv te beantwoorden, heft de regering niet gekozen.

De regering onderschrijft in algemene zin, dat het onderzoek in hoger beroep inhoudelijk betrekking dient te hebben enerzijds op die onderdelen van het beroepen vonnis waar de appèlrechter ambtshalve voorlopig wezenlijk anders tegenaan kijkt, maar anderzijds bovenal op overwegingen en beslissingen waartegen door de verdediging of het openbaar ministerie bezwaar wordt gemaakt. Praktisch gesproken zal dat betekenen dat het geding dan in appèl wordt geconcentreerd rond die kwesties waar expliciet tegen wordt geponneerd. De aandacht van de appèlrechter moet zich in het bijzonder richten op de grieven (artikelen 410, 416 Sv) van partijen. Daarbij past dat de rechter verantwoording aflegt omtrent zijn oordeel over de ingebrachte bezwaren voorzover dat oordeel van belang is voor de te nemen beslissingen. In beginsel zullen bezwaren wel redelijkerwijs zo vroeg als mogelijk is naar voren gebracht dienen te worden. De appèlrechter houdt evenwel volledig de eigen verantwoordelijkheid voor een juiste beantwoording van alle vragen van de artikelen 348 en 350 Sv.

3. Stroomlijnen hoger beroep

3.1 Inleiding

De toespitsing van de procedure in hoger beroep op de geschilpunten is bepalend voor de wijze waarop het hoger beroep voor strafzaken van enig gewicht in dit voorstel wordt gestroomlijnd. Stroomlijnen van het hoger beroep in strafzaken is praktisch overigens ook denkbaar en uitvoerbaar

zonder het strafprocessueel kader te wijzigen. Dat kan bijvoorbeeld door wijzigingen in de planning en appointering van zaken, door verbeterde organisatorische communicatie met de rechtbanken en met procespartijen, de bezetting van kamers met het oog op specialistische kennis, regiezittingen, invoering van technische hulpmiddelen als ter zitting raadpleegbare digitale dossiers, veranderingen in de logistieke verwerking, verbetering van de ondersteuning, veranderen van de organisatie van het voorbereiden van zaken bijvoorbeeld door systematische voorbereiding, de ontwikkeling van «best practices», training en verandering van de professionele attitudes. Theoretisch zijn verschillende wettelijke methoden denkbaar om het hoger beroep te stroomlijnen. Het kan onder meer gaan om het beperken van de mogelijkheid in hoger beroep te gaan, het aanbrengen van verbeteringen in de regeling van het instellen van het rechtsmiddel, om het scheppen van voorwaarden voor toelating in appèl, om het aanbrengen van beperkingen in de reikwijdte van het appèl (partieel appèl/strafmaatappèl) of om het aanbrengen van beperkingen in de door procespartijen gewenste onderzoekshandelingen in appèl, zoals de getuigenverhoren. Ook kan gedacht worden aan het veranderen van de wettelijk voorgeschreven werkwijze, het veranderen van regels aangaande de besluitvorming, of aan de mogelijkheid van een buitengerechtelijke afdoening in de fase van hoger beroep. Een aantal van deze mogelijkheden hebben, zoals in de inleiding is weergegeven (zie 1), in andere wetsvoorstellen reeds vorm gekregen. In dit wetsvoorstel ligt de nadruk op de concentratie op geschilpunten in de behandeling in hoger beroep. Daarnaast komen ook enkele daarmee in indirect verband staande voorstellen hierna aan bod.

3.2 De behandeling ter terechtzitting in hoger beroep: concentratie op geschilpunten

Tot dusver geldt in Nederland het hoger beroep als een tweede volledige feitelijke instantie. De behandeling van de zaak in hoger beroep is in beginsel een nieuwe behandeling, maar bij de beraadslaging in appèl houdt de rechter rekening met het proces in eerste aanleg. Het rechtsmiddel is immers gericht tegen het vonnis in eerste aanleg. Daartegen maakt immers de verdachte bezwaar. Het gaat dan om een nieuwe behandeling van de strafzaak vanwege de bezwaren die tegen het vonnis in eerste aanleg zijn ingebracht. Ook in hoger beroep wordt evenwel beraadslaagd op grondslag van de telastlegging en naar aanleiding van het onderzoek ter terechtzitting. Het verschil met de eerste aanleg is dat de beraadslaging en beslissing in hoger beroep plaatsvinden op basis van het onderzoek ter zitting zowel in eerste als in tweede aanleg. Hier wordt voorgesteld de rechter meer ruimte te geven het hoger beroep voornamelijk te richten op datgene wat partijen aan de orde willen stellen. Als verdachte en openbaar ministerie tevreden zijn over bepaalde onderdelen van het vonnis in eerste aanleg, behoeft de rechter in hoger beroep aan onomstreden onderdelen in beginsel geen aandacht te besteden. Dat ligt pas anders als de beroepsrechter vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid voor een rechtvaardige uitkomst bepaalde vragen aan de orde wil stellen. Daarbij moet echter worden bedacht dat wanneer in een beperkte behandeling bepaalde elementen van het vonnis in eerste aanleg niet meer aan bod komen de kwaliteit van de rechtsgang in eerste aanleg hoogwaardig moet zijn. Een «harde» keuze tussen partijautonomie en instandhouding van de eigen bevoegdheid van de beroepsrechter om niet rechtstreeks bestreden onderdelen van het vonnis te herstellen behoeft niet te worden gemaakt wanneer de appèlfase zo wordt ingericht dat zo spoedig mogelijk duidelijkheid wordt verkregen over de proceshouding van de partijen. De rechter dient over de instrumenten te beschikken om daar flexibel op in te spelen. In de praktijk kan, volgens het hier voorgestelde processuele kader in

hoger beroep, in zaken waar geen regiezitting geboden is, zoals wel in grote zaken, direct na het voordragen van de zaak, als de advocaat-generaal de grieven van het openbaar ministerie heeft toegelicht en/of de verdachte zijn bezwaren tegen het vonnis naar voren heeft gebracht, de appèlrechter zijn behandelingsplan presenteren. Desgewenst zouden partijen daar opmerkingen over kunnen maken. Op deze wijze kan een efficiënte behandeling ter terechtzitting plaatsvinden. Het wettelijk kader om de behandeling af te stemmen op de wensen van partijen en hetgeen de rechter nodig acht kan – met handhaving van het verbod van partieel appèl – worden geschapen door de rechter in hoger beroep de bevoegdheid toe te kennen het onderzoek ambtshalve te beperken tot de schriftelijk of mondeling naar voren gebrachte grieven van de procespartijen en hetgeen hij overigens noodzakelijk oordeelt. Deze kijk op de behandeling in hoger beroep stemt ook overeen met de door mij voorgestelde aanpassing van artikel 414, tweede lid, Sv zoals opgenomen in het voorstel wet tot wijziging van het Sv in verband met het horen van getuigen en enkele verwante onderwerpen. Door die aanpassing te realiseren zal de toelating van opgegeven van getuigen gedurende de verdere behandeling, anders dan bij het indienen van een schriftuur, gekoppeld worden aan het noodzakelijkheids criterium. Een koppeling met het noodzakelijkheids criterium wordt daar tevens voorgesteld bij het opgeven van getuigen of deskundigen die eerder gehoord zijn en voor zover in eerste aanleg de berechting op tegenspraak plaatsvond.

De regering vraagt nog eens in het bijzonder aandacht voor de regiezittingen in grote strafzaken. Een regiezitting kan worden omschreven als een zitting, waar, vooruitlopend op de inhoudelijke behandeling van een strafzaak, beslissingen worden genomen die voor de omvang en de inrichting van de inhoudelijke behandeling van belang zijn. Te denken valt aan beslissingen over de te horen getuigen, beslissingen over verzoeken van de verdediging tot het (doen) verrichten van bepaalde onderzoeks-handelingen en beslissingen over preliminaire verweren.

De regiezitting voorziet in een vorm van planning en sturing die bijdraagt aan een effectieve behandeling van strafzaken. De figuur van de regiezitting, die niet wettelijk is geregeld, is met name in de grote strafzaken tot ontwikkeling gekomen. Het bevorderen van regiezittingen is naar mijn oordeel één van de belangrijkste voorstellen die op korte termijn kunnen bijdragen aan een efficiënter verloop van het strafproces, ook in de hoger beroepsfase.

De wet van 3 april 2003 tot wijziging van het Sv in verband met de invoering van de raadsheer-commissaris en enige andere onderwerpen (raadsheer-commissaris) (Stb. 143) heeft het mogelijk gemaakt dat na schorsing bij gewijzigde samenstelling het onderzoek met instemming van de officier van justitie en de verdachte wordt hervat in de stand waarin het zich bevond. Eerder gold uit hoofde van jurisprudentie van de Hoge Raad dat het onderzoek ter terechtzitting te allen tijde opnieuw diende aan te vangen indien de samenstelling van de strafkamer na hervatting veranderd was. Dat bracht mee dat beslissingen die tijdens een voorafgaande regiezitting zijn genomen, moesten worden herhaald. In de wet van 10 november 2004 tot wijziging van het Sv in verband met het horen van getuigen en enkele verwante onderwerpen (Stb. 2004, 579) is inmiddels een aanvulling op voormelde wetswijziging voorgesteld. Beoogd is door die wet wettelijk vast te leggen dat eerdere beslissingen inzake de geldigheid van de dagvaarding, de beoordeling van preliminaire verweren en de beoordeling van verzoeken tot het horen van getuigen of deskundigen in stand blijven ook nadat een onderzoek opnieuw is aangevangen. Voorts is de regeling van artikel 321 Sv ongedaan gemaakt. Met deze wetswijziging zijn de mogelijkheden tot het (opnieuw) doen van verzoeken tot het horen van getuigen of deskundigen na een schorsing

van het onderzoek beperkt tot die gevallen waarin de noodzakelijkheid van dat horen blijkt.

3.2.1 De betekenis van grieven

In het actuele strafprocesrecht zijn de contouren van een grievenstelsel in de artikelen 410 en 416 Sv zichtbaar, maar de vrijblijvendheid daarvan doet afbreuk aan de doelmatigheid. De bepalingen zijn zelfs betekenisloos in de gevallen, dat alleen de verdachte appèl instelt en ter terechtzitting in hoger beroep niet verschijnt. Ik acht het alleszins redelijk, om van degene die in appèl komt, of dat nu het openbaar ministerie is of de verdachte, te vragen duidelijk te maken wat de bezwaren zijn tegen het vonnis. Met het karakter van appèl als voortgezette instantie verdraagt zich niet dat in appèl, zonder dat daarvoor goede redenen bestaan een min of meer nieuwe procedure wordt gestart. Van partijen mag in het bijzonder in hoger beroep een actieve proceshouding worden gevergd. Dat is uit een oogpunt van inzet van beperkte (overheids-)middelen en mensen rationeel, aangezien daardoor dubbel en nodeloos werk wordt voorkomen. Los van de praktische eisen, die een grievenstelsel met zich brengt aangaande het beschikbaar komen van uitgewerkte vonnissen alvorens van een procespartij gevergd kan worden zijn grieven te formuleren, onderken ik ook het bezwaar, dat de eis vooraf schriftelijke grieven in te dienen die vervolgens een volledig bindend karakter hebben te ver zou kunnen voeren. Dat is enerzijds omdat redelijkerwijs niet gevergd kan worden van de niet professioneel vertegenwoordigde verdachte daartoe capabel te zijn en anderzijds omdat het karakter van het debat ter terechtzitting in hoger beroep niet zo gesloten dient te zijn dat er helemaal geen ruimte is voor de ontwikkeling van nieuwe gezichtspunten. Ook na indiening van grieven kan een verdachte reden hebben bij nader inzien andere zaken aan de orde te stellen dan in toegespitste schriftelijke grieven is vermeld. In de praktijk gaat de onvrede van de verdachte over de beslissingen nogal eens gepaard met de keuze voor een andere advocaat. Toch zal de advocaat in eerste aanleg namens de verdachte doorgaans wel het appèl moeten instellen en in een daartoe verplichtend stelsel de grieven formuleren. Ten slotte is er het al gememoreerde principiële punt van de eigen onderzoeksverantwoordelijkheid van de appèlrechter. Er zal naar mijn oordeel toch altijd een mogelijkheid moeten worden open gelaten dat de appèlrechter, hetzij ambtshalve, hetzij bij nader inzien op verzoek van procespartijen, de behandeling van de gehele zaak naar eigen inzicht inricht. Het voorgaande laat onverlet, dat in de categorie van lichte strafzaken inzake vonnissen met een veroordeling tot louter een geldboete van totaal maximaal € 500, wel van de verdachte kan worden gevergd schriftelijk redenen op te geven voor het instellen van hoger beroep. Deze redenen behoeven niet sturend te zijn voor een nader onderzoek ter terechtzitting, zoals bij de grieven het geval is. Deze relatief lichte strafzaken zouden in beginsel in één instantie kunnen worden afgedaan, maar tegelijkertijd is het wel wenselijk in die zaken een mogelijkheid tot correctie te hebben.

3.2.2 Bekendmaken bezwaren door de officier van justitie

Van de verdachte kan niet zonder meer gevergd worden een schriftelijke appèlmemorie in te dienen. Wel acht ik het redelijk en haalbaar om de officier van justitie die appèl instelt te verplichten een schriftelijke appèlmemorie in te dienen. Artikel 410 van het Sv wordt hiertoe dwingender te geformuleerd, zoals ook is geopperd door de Werkgroep hoger beroep en verzet. Door de verplichting tot het afleggen van verantwoording ter terechtzitting in hoger beroep omtrent de redenen voor het eventueel achterwege laten van het tijdig indienen van een appèlmemorie wordt daarnaast duidelijk gemaakt, dat het indienen van een appèlmemorie is

aangewezen (artikel 416, eerste lid, nieuw). Het ligt in de rede, dat de officier van justitie voor het instellen van appèl en het opstellen van zijn appèlmemorie overleg voert met de Advocaat-generaal in het ressortsparket. Hierdoor kan de kwaliteitstaak van de Advocaat-generaal beter invulling krijgen (zie ook C. P. M. Cleiren, Een tweede kans voor de tweede lijn. Het waarborgen van de juridische kwaliteit als opdracht voor het ressortsparket en de AG, in TREMA, 2005/1, p. 1–9).

Indien geen schriftuur wordt ingediend kan de beslissing tot niet-ontvankelijkheid in het hoger beroep volgen (artikel 416, derde lid). Er is in een dergelijk geval sprake van een vormverzuim. Een automatisch volgende niet-ontvankelijkheid verdient naar mijn oordeel geen voorkeur. Hoezeer het achterwege laten van het tijdig indienen van een appèlmemorie ook mag worden betreurd, het belang van het appèl kan, ook maatschappelijk bezien, van groter belang zijn dan de scherpe sanctionering van een in beginsel herstelbare tekortkoming. Dit laatste bezwaar geldt minder sterk in de lichte strafzaken, inzake vonnissen met een veroordeling tot louter een geldboete van totaal maximaal € 500, waarin van het openbaar ministerie op gelijke voet met de verdachte mag worden verwacht aan te geven wat de redenen zijn voor het instellen van hoger beroep.

3.2.3 Behandeling slechts in aanwezigheid van verdachte?

Van de verdachte kan in minder eenvoudige zaken wellicht niet worden verwacht schriftelijk gemotiveerde grieven tegen een vonnis te formuleren, maar dat houdt niet in dat aan het instellen van het appèl helemaal geen voorwaarden kunnen worden verbonden. Denkbaar is bijvoorbeeld de aanwezigheid van de verdachte in hoger beroep te stellen als mogelijke voorwaarde inzake een door hem ingesteld hoger beroep. Het vereiste van aanwezigheid voor de behandeling van een rechtsmiddel is in het strafprocesrecht niet geheel onbekend. Zo wordt bij niet verschijnen na ingesteld verzet, het verzet vervallen verklaard. Onder het Duitse recht wordt een door de verdediging ingesteld appèl verworpen als de verdachte bij de behandeling in hoger beroep niet verschijnt. Het hoger beroep door het openbaar ministerie kan wel worden behandeld en beoordeeld in afwezigheid van de verdachte. De gedachte van het voortbouwend appèl kan een belangrijke reden zijn om de aanwezigheid van de verdachte of althans de bepaaldelijk gemachtigde vertegenwoordiging in appèl in een nader te bepalen categorie van zaken te eisen. Als tijdens de behandeling in eerste aanleg de verdediging is gevoerd, is het immers de vraag wat een behandeling in appèl waarbij dat niet is gebeurd daaraan kan toevoegen. Als tijdens de behandeling in eerste aanleg de verdediging niet is gevoerd, rijst deze vraag zo mogelijk nog meer. Mogelijk kan aan dat bezwaar onder omstandigheden door de indiening van schriftelijke grieven nog wel tegemoet worden gekomen.

De gedachte van de «behandeling in appèl slechts in aanwezigheid van de verdachte» spreekt de regering in beginsel wel aan omdat van degene die hoger beroep instelt ten minste gevergd mag worden te proberen uit te leggen wat de bezwaren tegen het vonnis inhouden. Het hoger beroep moet een verdachte niet bij eigen inactiviteit beschermen. Daarbij komt dat de kwaliteit van de procesvoering is gediend bij aanwezigheid van de verdachte of althans bij het feit dat een verdediging wordt gevoerd. Dit roept echter verschillende vraagpunten op:

- a. Zo rijst de vraag of uit efficiencyoogpunt baat behaald wordt met het invoeren van een aanwezigheids- of vertegenwoordigingsvereiste voor degene die geen schriftelijke grieven heeft ingediend en zo ja hoeveel. In de praktijk is niet voorspelbaar of de verdachte zal verschijnen. De hele logistieke en inhoudelijke voorbereiding is derhalve gericht op een inhoudelijke behandeling ter terechtzitting. Het efficiencyvoordeel van een beslissing tot niet-ontvankelijkheid ligt dan in het feit, dat die

beslissing weinig uitwerking vereist in geval cassatieberoep wordt ingesteld. Maar een tegengesteld effect zou kunnen zijn, dat de verdachte in bepaalde gevallen slechts verschijnt ter voorkoming van een niet-ontvankelijkheid.

- b. Het kan zijn, dat de appèlrechter bij de bestudering van het dossier een plausibele reden aantreft, die mogelijk de verdachte tot het instellen van het appèl heeft gemotiveerd. Moet de rechter daaraan dan vervolgens voorbijgaan? Uit oogpunt van de controlefunctie kan het ook wenselijk zijn dat de appèlrechter bij de voorbereiding geconstateerde tekortkomingen in het vonnis herstelt. In de hiervoor besproken situatie waarin een verdachte wel verschijnt en opmerkt zijn appèl te willen intrekken kan de appèlrechter de zaak toch behandelen. Een overeenkomstige ambtshalve bevoegdheid om de zaak wel te behandelen, ook in geval de verdachte niet aanwezig is, zich niet laat vertegenwoordigen en hij evenmin grieven heeft ingediend, zou in een dergelijk systeem wellicht nadere overweging verdienen.
- c. Een ander punt is of door een systeem van niet-ontvankelijkheid wegens niet verschijnen een regeling tegen misbruik nodig is. Als appèl wordt ingesteld om te vertragen met de zekerheid dat bij niet verschijnen de niet-ontvankelijkheid zal volgen, zonder zelfs het risico dat de strafmaat ongunstiger uitpakt dan in eerste aanleg, dient daar wellicht een remedie tegen te worden gevonden. In het Duitse recht bestaat in bepaalde gevallen van misbruik van een rechtsmiddel de mogelijkheid van een strafverzwaring.
- d. Ook zal in een dergelijk systeem moeten worden voorzien in een rechtsmiddel in geval de afwezigheid veroorzaakt wordt door het niet op de hoogte zijn van de zitting. Is het voldoende om cassatie open te stellen tegen de beslissing tot niet-ontvankelijkheid of dient een aparte verzetsmogelijkheid te worden geschapen?

Overweging van deze aspecten brengt de regering ertoe de aanwezigheid van de verdachte niet onverkort en exclusief als voorwaarde te formuleren voor de ontvankelijkheid in een door hem ingesteld hoger beroep. Van de verdachte die hoger beroep instelt kan wel in redelijkheid gevergd worden te verschijnen, grieven kenbaar te maken of althans verdediging te voeren. De appèlrechter dient vervolgens de bevoegdheid te hebben bij het niet vervullen van wat kort gezegd «weerdoord» genoemd kan worden om het ingestelde hoger beroep niet ontvankelijk te verklaren. Maar hij dient daartoe niet te worden verplicht. Herstel van ambtshalve geconstateerde fouten blijft dan mogelijk. Ook bestaat de kans dat de appèlrechter tot behandeling overgaat en dan tot een ander oordeel komt in de strafmaat. Van een vrijblijvend appèl is dan ook geen sprake. In de huidige rechtspraak komt het veelvuldig voor, dat een verdachte door middel van een akte na een aanhouding voor onbepaalde tijd of ter zitting na uitroeping van de zaak stelt het ingestelde rechtsmiddel bij nader inzien in te willen trekken. Formeel kan het rechtsmiddel niet meer worden ingetrokken. De beslissing van het hof luidt in dergelijke zaken veelal dat een redelijke wetstoepassing met zich brengt, dat in hoger beroep niet een onderzoek ten gronde wordt verricht en vervolgens arrest wordt gewezen. De verdachte wordt dan, nu daardoor noch het belang van de verdachte, noch enig ander redelijk belang van strafvordering wordt geschaad, niet-ontvankelijk verklaard in het door hem ingestelde hoger beroep («point d'intérêt, point d'action»). Deze bestendige praktijk vloeit voort uit een redelijke wetstoepassing, maar is niet expliciet wettelijk verankerd. Deze voor de procespartijen en de rechtspleging doelmatige wijze van handelen krijgt door de bevoegdheid van de appèlrechter in geval geen bezwaren tegen het vonnis worden opgegeven (en gehandhaafd) te beslissen tot de niet-ontvankelijkheid van het ingestelde hoger beroep expliciet een wettelijke basis.

3.2.4 Een afzonderlijk strafmaatappèl?

De appellant heeft niet de volledige regie over de reikwijdte van het appel. Het beroep aangaande een einduitspraak terzake van een tenlastegelegd feit kan door de appellant in het huidige stelsel niet beperkt worden tot een voor hem ongunstig deel van die beslissing. In wetenschap en praktijk is het debat over het mogelijk stroomlijnen van het hoger beroep dan ook in belangrijke mate gericht op de vraag of in het object van het appel beperkingen kunnen worden aangebracht. Denkbaar is immers die delen van het vonnis waarover eenstemmigheid bestaat niet meer aan de orde te stellen, maar het beroep te beperken tot bepaalde beslissingen (partieel appel, strafmaatappèl). Die mogelijkheid is denkbaar ook wanneer geen bindend grievenstelsel wordt ingevoerd. In het wetgevingsoverleg van 7 juni 2004 over een viertal wetsvoorstellen betreffende strafvordering is naar aanleiding van vragen van het lid van de Tweede Kamer Van Fessem (CDA) toegezegd in het kader van het voorstel tot het stroomlijnen van het hoger beroep de mogelijkheid van beperking tot het strafmaatappèl aan de orde te stellen.

Is het niet zinvol om het hoger beroep te *kunnen* beperken tot bepaalde aspecten van het vonnis? Zijn er dringende argumenten om partieel appel tenminste in de vorm van een strafmaatappèl mogelijk te maken? Of zijn als gevolg daarvan bijzondere complicaties te verwachten? Artikel 407 Sv bepaalt thans dat het hoger beroep tegen het te bestrijden vonnis in zijn geheel dient te worden ingesteld. Het voorschrift beoogt te voorkomen dat de appelrechter gebonden wordt door beslissingen die hij onjuist acht of die gegrond zijn op feiten van het bestaan waarvan hij niet overtuigd is. In de huidige situatie komt een binding van de appelrechter aan beslissingen in een zaak waarvan hij de juistheid mogelijkerwijs betwijfelt ook wel voor. Dat is het geval na verwijzing door de Hoge Raad, wanneer bijvoorbeeld een arrest is vernietigd ten aanzien van de strafoplegging teneinde de zaak in zoverre op het bestaande hoger beroep verder te berechten en af te doen. Maar als een hof en de Hoge Raad al hebben gesproken zijn afwijkende opvattingen van de rechter over de zaak door deze rechter gemakkelijker naar de achtergrond te plaatsen dan ingeval alleen een eerste aanleg aan de zaak is voorafgegaan. Dit argument van binding van de appelrechter aan mogelijk door hem onjuist geachte beslissingen is een belangrijk argument tegen partieel appel. Een ander onderkend nadeel is de impliciete premiewerking van een stelsel van partieel appel. Wanneer een verdachte tegen hem onwelgevallige aspecten van het vonnis hoger beroep in kan stellen zonder enig risico van een ongunstiger beslissing op andere punten zal hij eerder geneigd zijn appel in te stellen. Daarbij komt dat de rechter in appel een onvolkomen beeld van de zaak krijgt, dat niet bevorderlijk is voor een beslissing van tenminste dezelfde kwaliteit als die in eerste aanleg. Tegen het zonder meer doorvoeren van de algemene mogelijkheid tot het instellen van een partieel appel bestaan dus de nodige bezwaren. Dat laat onverlet de mogelijkheid om bepaalde vormen van partieel appel te overwegen. Versterking van het voortbouwende aspect van de appelbehandeling hangt, zoals eerder aangegeven, samen met het meer algemene uitgangspunt dat een procedure zich dient te concentreren op de geschilpunten. In dat kader is het overwegen van een afzonderlijk strafmaatappèl voor de hand liggend. Belangrijk voordeel van toelating van een afzonderlijk strafmaatappèl zou kunnen zijn de afwezigheid van de noodzaak om nog bewijsmiddelen uit te werken. Dat zou een werkbesparing opleveren voor de eerste aanleg. Op dit punt heeft de werkgroep Stroomlijnen in hoger beroep en verzet overwogen, dat de verdachten die in eerste aanleg niet hebben erkend het feit begaan te hebben de uitwerking van de bewijsmiddelen zullen willen afwachten om eventueel daarna pas hun appel te beperken tot de strafmaat. In die gevallen is van een werk-

besparing voor de eerste aanleg geen sprake. Anders ligt het echter bij de in eerste aanleg bekende verdachten. Wanneer zij in appèl gaan, zal de reden vaak liggen in de strafmaat of -modaliteit. Die positie is niet afhankelijk van de uitwerking van bewijsmiddelen. De mogelijke werkbesparing door invoering van een afzonderlijk strafmaatappèl betreft in de huidige situatie dus vooral de zaken tegen de in eerste aanleg bekende verdachten. Een bijstelling van de bewijsmotivering in het geval van een bekende verdachte kan echter op andere wijze plaats vinden. In de wet van 10 november 2004 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering strekkende tot aanpassing van de eisen te stellen aan de motivering van de bewezenverklaring bij bekende verdachten (Stb. 2004, 580) is daar vorm aan gegeven. Versoepeling van de regels inzake de aanduiding van bewijsmiddelen kan in die zaken een zekere werkbesparing opleveren. Dit geldt ook voor de eventuele appèlfase. Aangezien de categorie bekende verdachten samenvalt met die waarvoor uit oogpunt van werkbesparing een strafmaatappèl overweging zou verdienen, is na invoering van het wetsvoorstel bekende verdachten aan een afzonderlijke wettelijke regeling van het strafmaatappèl, los van andere bezwaren tegen een dergelijk partieel appèl, minder behoefte. Zo blijft het mogelijk de behandeling van een zaak waarin de verdachte aangeeft slechts bezwaren te hebben tegen de hoogte van de straf daartoe niet te beperken. In het bezwaar tegen de strafmaat kunnen immers wezenlijk andere bezwaren schuil gaan, zoals bijvoorbeeld tegen de keuze van de rechter in eerste aanleg de verdachte schuldig te achten aan medeplegen aan in plaats van aan medeplichtigheid tot een feit. De rechter dient de bevoegdheid te houden ook op die achtergrond in te gaan. Maar tegelijkertijd is het in het kader van de onderhavige voorstellen wel mogelijk, dat het onderzoek in hoger beroep zich in daarvoor in aanmerking komende gevallen beperkt tot de strafmaat.

3.3 Beperking van appèl

Volgens het huidige artikel 404, tweede lid, Sv staat geen appèl open wanneer in eerste aanleg voor een overtreding of overtredingen geen andere straf of maatregel is opgelegd dan (in totaal) een geldboete van maximaal € 50. In dergelijke zaken is ook geen cassatieberoep mogelijk. De beperking bestaat uit een combinatie van het karakter van het strafbare feit (overtreding; bij veroordeling wegens een misdrijf staat altijd appèl open) en de hoogte van de opgelegde sanctie in concreto. Voorts kan de verdachte thans geen appèl instellen tegen vrijspraken (artikel 404, eerste en tweede lid, Sv). Deze laatste beperking geldt niet voor het openbaar ministerie.

Door de overheveling van een groot aantal verkeersovertredingen naar de Wet administratieve handhaving verkeersvoorschriften en de fiscalisering van de parkeerovertreding is het strafrecht in het verleden ontdaan van een groot contingent bagatelzaken. Maar nog altijd is de druk op de strafrechtspleging groot. Van belang is in dit verband op te merken dat in het wetsvoorstel OM-afdoening een nieuw wettelijk kader wordt beoogd voor de bestraffing van relatief lichte delicten (zie Kamerstukken II 2002/03 28 684, nr. 9, blz. 20). Daartoe wordt voorgesteld dat strafbeschikkingen worden opgelegd zonder dat daar een rechter aan te pas komt. Pas indien verzet wordt aangetekend tegen een dergelijke strafbeschikking wordt de zaak aan de rechter voorgelegd. Indien het verzet ontvankelijk is, zal een inhoudelijke berechting plaatsvinden, waarna voor de zaak volgens de huidige stand van zaken verder het gewone stelsel van rechtsmiddelen van toepassing is. Van de zijde van het openbaar ministerie is gevraagd het stelsel van rechtsmiddelen in lichtere strafzaken nader te bezien. De regering heeft besloten dat te doen in het kader van dit wetsvoorstel.

Er lijkt binnen wetenschap en rechtspraak een zekere steun te bestaan voor ook door het OM bepleite aanpassingen in de sfeer van de rechtsmiddelen, gekoppeld aan versterking van de buitengerechtelijke afdoening. In Strafvordering 2001 wordt ervoor gepleit in lichte zaken alleen cassatie open te stellen, vooral in verband met de rechtseenheid, hoewel er sterk getwijfeld wordt tussen het uitsluiten van hoger beroep of het uitsluiten van cassatie. De (eenvoudige) aard van de zaken zou met zich meebrengen dat geen tweede feitelijke instantie nodig is; de keuze voor cassatie ondervangt de noodzaak van een rechtseenheidsvoorziening. Verzet dient in dat perspectief volgens de onderzoekers te worden beperkt tot «schuldeloos verstek». Dit voorstel wordt vooral ontwikkeld in het hoofdstuk «Het stelsel van gewone rechtsmiddelen» (door E. F. Stamhuis, zie M. S. Groenhuijsen & G. Knigge (red.), *Dwangmiddelen en Rechtsmiddelen*. Derde interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001, Deventer: Kluwer 2002).

Bij de OM-afdoening doet zich de vraag voor welke sancties dusdanig ingrijpend zijn en dusdanig ingewikkelde afwegingen vergen, dat alleen de strafrechter daartoe mag overgaan. Deze afweging vertoont op het eerste gezicht verwantschap met de aanvaardbare grens voor het uitsluiten van appèl. Aan dat criterium voldoet in de eerste plaats de geldboete. De geldboete wordt in artikel 9 Sr immers als lichtste hoofdstraf aangewezen. Bij de hogere geldboetes kan niettemin de vraag rijzen of die het bagatelkarakter niet te boven gaan. Het onbeperkt openstellen van zowel appèl als cassatie in zaken van relatief gering belang komt echter erg royaal voor.

De uitsluiting van het hoger beroep is in Strafvordering 2001 gekoppeld aan het inrichten van een afzonderlijk, derde spoor. Dat de strafvervolgning wordt gestart door middel van een buitengerechtelijke afdoening, heeft een verkorting van de rechtsmiddelen tot gevolg. Op deze koppeling valt evenwel een en ander af te dingen.

Van belang is in dit verband, dat bij een directe koppeling van beperking van rechtsmiddelen aan een eventueel systeem van OM-afdoening het in beginsel van de afdoeningsbeslissing van de officier van justitie afhankelijk zou worden of de verdachte appèl kan instellen tegen de beslissing van de rechtbank. Dat is merkwaardig, en een breuk met het huidige wettelijk systeem, waarin de beschikbaarstelling van rechtsmiddelen afhangt van het rechterlijk vonnis, en dan vooral van de straffen die daarin zijn opgelegd. De keuze van de onderzoekers van Strafvordering 2001 klemt het meest waar de officier van justitie in redelijkheid voor buitengerechtelijke afdoening of dagvaarding kan kiezen, of eigenlijk zelfs in redelijkheid alleen maar zou kunnen dagvaarden. De onderzoekers van Strafvordering 2001 zien dat ook in, en willen dat repareren door de rechter in eerste aanleg de bevoegdheid te geven de zaak van het derde naar het tweede spoor over te hevelen, en daarmee appèl open te stellen. Onwenselijk komt ook voor om cassatie onverkort open te laten staan in de lichtste zaken, maar het hoger beroep er helemaal uit te halen. In de Wet administratieve handhaving verkeersvoorschriften is de ontwikkeling net tegengesteld geweest. En voor overbelasting van de Hoge Raad moet onverminderd worden gewaakt.

Aangezien de vraag of er reden is tot een zekere inperking van het gebruik van rechtsmiddelen in zaken van relatief gering gewicht niet afhankelijk is van het al of niet versterken van de buitengerechtelijke afdoening ligt het in de rede een eventuele inperking in het kader van het onderhavige wetsvoorstel van stroomlijnen van het hoger beroep te realiseren.

3.3.1 Recht op twee feitelijke instanties?

De belangrijke betekenis van rechtspraak in twee feitelijke instanties is onomstreden. De vraag of de nationale wetgever vrij is te tornen aan een

recht op twee feitelijke instanties in strafzaken, hangt mede af van een beoordeling van mensenrechtenverdragen. Artikel 14, vijfde lid, Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBP) stelt: «Een ieder die wegens een strafbaar feit is veroordeeld heeft het recht de schuldigverklaring en veroordeling opnieuw te doen beoordelen door een hoger rechtscollege overeenkomstig de wet». In hoeverre hier een *recht* op een tweede *feitelijke* instantie is verankerd, is evenwel niet onmiddellijk duidelijk.

Groenhuijsen en De Hullu stellen, dat in de huidige bepaling van artikel 404, tweede lid, Sv – kort gezegd: alleen uitsluiting van hoger beroep als de geldboete voor overtredingen niet meer dan € 50 belooft – ruimschoots blijft binnen de normering in de verdragen. Zij geven aan, dat in de context van de mensenrechten de aard van de sanctie bepalend lijkt voor de kwalificatie bagatel. Bij vrijheidsstraffen wordt de kritische grens gepasseerd, zo menen zij. Ter illustratie wijs ik in dit verband op ontwikkelingen in het bestuursrecht, in het bijzonder op het terrein van de belastingen. Recentelijk is een voorstel wet geworden waarbij hoger beroep is opengesteld in de belastingrechtspraak (Wet van 15 december 2004, Stb. 672, Wet belastingrechtspraak in twee feitelijke instanties). Weliswaar wordt het overgrote deel van de fiscale delicten niet strafrechtelijk, maar met een bestuurlijke boete afgedaan. Ook daar is de vraag aan de orde gesteld of er een verdragsrechtelijke plicht bestaat een stelsel van hoger beroep in twee feitelijke instanties te scheppen en in stand te houden voor de berechting van dergelijke feiten. De kwestie is relevant wanneer wordt overwogen beperkingen aan te brengen in de rechtsmiddelen in strafzaken. Er is in dit opzicht nauwe verwantschap. Naar algemene opvatting dient het begrip «strafbaar feit» in artikel 14, vijfde lid, IVBPR immers autonoom en materieel te worden uitgelegd. Dit brengt mee dat ook een fiscale boete – in ieder geval een zogenaamde vergrijpboete – een «veroordeling» in de zin van genoemd artikel oplevert. Derhalve moet het rechterlijk oordeel omtrent een dergelijke boete ook in beginsel aan een hogere rechter kunnen worden voorgelegd. In de literatuur wordt wel betoogd dat artikel 14, vijfde lid, IVBPR eist dat de tweede rechterlijke instantie over de feiten moet oordelen (zie bijvoorbeeld M. W. C. Feteris, De tweede feitelijke instantie in belastingzaken: verdragsrechtelijke aspecten, FED 2001, blz. 3387 e.v.). Daarbij wordt gewezen op twee formeel niet bindende opinies van het Human Rights Committee van de Verenigd Naties, dat is belast met het toezicht op de naleving van het IVBPR. De Hoge Raad heeft zich echter nooit expliciet in deze zin uitgelaten. Het college overwoog daarbij dat, gesteld al dat met «review by a higher tribunal» een nieuwe beoordeling van de feiten is bedoeld, het ontbreken daarvan niet tot cassatie kan leiden (HR 3 mei 1989, BNB 1989/256; HR 11 oktober 1989, BNB 1990/87 en HR 14 juni 2000, BNB 2000/266; HR 3 januari 2001, VN 2001, 4.9 (18 januari 2001)). Niettemin, zo wordt betoogd in de memorie van toelichting bij het hierboven genoemde voorstel van wet (Kamerstukken II 2003/04, 29 251, nr. 3), mag over de verenigbaarheid van het Nederlandse stelsel van belastingrechtspraak met de internationale mensenrechtenverdragen zelfs geen twijfel bestaan. Voor de strafrechtspleging in het algemeen geldt a fortiori dat in zaken van enig gewicht twee feitelijke instanties onontbeerlijk zijn. Naar algemeen wordt aangenomen, staat artikel 14, vijfde lid, IVBPR er niet aan in de weg dat op het recht op hoger beroep een uitzondering wordt gemaakt voor bagatelzaken. In artikel 2 van het zevende protocol bij het EVRM, dat voor Nederland evenwel niet van kracht is, is een overeenkomstige bepaling als in artikel 14, vijfde lid, IVBPR neergelegd. Daarbij is aangegeven dat in bepaalde gevallen het recht op hoger beroep mag worden beperkt: «This right may be subjected to exceptions in regard to offences of a minor character, as prescribed by law, or in cases in which the person concerned was tried in the first instance by the highest tribunal or was convicted following an appeal against acquittal». Ook volgens deze regel

is berechting in één instantie in bagatelzaken toelaatbaar. In dit verband kan worden herinnerd aan de brief van 12 oktober 2004 van ondergetekende aan de voorzitter van de Tweede Kamer waarin de onwenselijkheid van ratificatie van het zevende Protocol wordt beargumenteerd (Tweede Kamer 2004/05, 29 800 VI, nr. 9). De bezwaren tegen ratificatie houden verband met de opvatting dat niet in alle gevallen hoger beroep dient open te staan. Enige beperking in de gevallen waarin hoger beroep openstaat – zie ook artikel 404 van het Wetboek van Strafvordering – is onontbeerlijk met het oog op het streven de rechterlijke macht niet onnodig te belasten. Dat de rechterlijke macht niet onnodig wordt belast is van belang voor een ander door het EVRM gewaarborgd recht, te weten: het recht op afdoening van een procedure binnen redelijke termijn.

In de eerder genoemde Wet belastingrechtspraak in twee feitelijke instanties is er bewust voor gekozen niet een bepaalde categorie van zaken uit te sluiten. Daarbij is overwogen dat in fiscale zaken (anders dan in strafzaken!) voor het hoger beroep een griffierecht verschuldigd zal zijn dat, afhankelijk van het soort zaak en het soort appellant (natuurlijk of rechtspersoon), tussen de € 100 en € 400 bedraagt. Dat noopt belastingplichtigen immers reeds tot een zorgvuldige afweging omtrent het instellen van hoger beroep in zaken met een gering belang. Daarnaast is in genoemde wet wel nog een andere waarborg tegen ondoelmatig gebruik van het hoger beroep opgenomen. In navolging van het algemene bestuursprocesrecht wordt namelijk in het nieuwe artikel 27h, tweede lid, Algemene wet inzake rijksbelastingen bepaald dat geen hoger beroep openstaat in zaken die door de eerste rechter wegens hun kennelijke eenvoud buiten zitting zijn afgedaan.

Conclusie: het bestaande wettelijk stelsel dat in dit voorstel intact wordt gelaten voorziet in behandeling in beginsel in twee feitelijke instanties, met uitzondering van bepaalde categorieën van zaken die volgens de desbetreffende verdragen daarvoor in aanmerking mogen worden gebracht. In dit wetsvoorstel worden met betrekking tot die uitzonderingen enkele wijzigingen voorgesteld. Belangrijk uitgangspunt daarbij is dat het stelsel van rechtsmiddelen ook in strafzaken ruim binnen de marges van de internationale verplichtingen blijft. Er wordt een evenwichtige opbouw van het systeem van rechtsmiddelen nagestreefd, waarbij aantal en reikwijdte van de rechtsmiddelen die kunnen worden ingesteld, afhankelijk zijn van aard en gewicht van de verschillende strafzaken. Daarbij kunnen verschillende categorieën zaken worden onderscheiden: naast de «echte» bagatelzaken, waarin kan worden volstaan met één volledige rechterlijke instantie, en de relatief ernstige zaken met drie instanties (eerste aanleg, hoger beroep en cassatie) is er nog een tussen-categorie zaken van beperkte omvang en relatief gering belang waarvoor een berechting in twee volledige feitelijke instanties geen vanzelfsprekendheid is maar waar gezien de in geding zijnde belangen toch behoefte bestaat aan een «veiligheidsklep». Voor deze laatste categorie wordt een vorm van verlostelsel voorzien, waarop hierna zal worden ingegaan.

3.3.2 Appèlgrens

Een voor de hand liggende wijze van beperking van het rechtsmiddel van hoger beroep in relatief lichte zaken is de verhoging van het in artikel 404, tweede lid, Sv vermelde bedrag (thans € 50). Een verhoging van dat bedrag raakt alleen het rechtsmiddel van hoger beroep inzake overtredingen. Bovendien doet een dergelijke ingreep recht aan het streven de rechtsbescherming vooral daar in te zetten waar dat gezien de in het geding zijnde belangen het meest geboden is. Een verhoging van de appèldrempel, die beperkt is tot veroordelingen wegens overtredingen, is daarom in beginsel aanvaardbaar. De huidige drempel van € 50 heeft in kwantitatieve zin geen grote betekenis in de beperking van toelating tot het rechtsmiddel van hoger beroep. In 2003 is in ruim 78 000 zaken,

waarin terzake van (een of meer) overtredingen uitsluitend (een of meer) geldboete(s) werden opgelegd, is in de arrondissementen een gemiddelde strafmaat van ongeveer € 210 te constateren. De zaken waarin in 2003 in de arrondissementen minder dan € 50 werd opgelegd voor overtredingen betreffen ruim 12 000 (bron: Strabis). Procentueel gezien wordt er inzake veroordelingen wegens overtredingen slechts bescheiden gebruik gemaakt van het recht op hoger beroep. In 2002 werd slechts in 3,6 procent van de door de kantonrechter afgedane strafzaken hoger beroep ingesteld (bron: Rechtspraak in Nederland 2002, CBS 2004, p. 66). Het onderhavige voorstel behelst de appèldrempel te stellen op € 100. Dat bedrag ligt beneden de helft van het bedrag dat de afgelopen jaren gemiddeld is opgelegd bij veroordelingen voor overtredingen waarbij geen andere straf werd opgelegd. Hoewel een exact inzicht niet is te geven, ook al omdat in het verleden opgelegde sancties niet het beeld van de toekomst bepalen, ligt het in de rede om aan te nemen dat het niveau van € 100 een substantieel deel van de overtredingen zal betreffen, waardoor een betekenisvol effect op het aantal zaken in hoger beroep bereikt kan worden. Hoe groot dat effect zal zijn hangt mede af van de appèlquote die anders zou optreden.

Als het onderhavige voorstel wordt gevolgd zal in geval van een veroordeling wegens overtredingen tot een gezamenlijke boete van maximaal het niveau van € 100 geen hoger beroep open staan. Deze verhoging is weliswaar substantieel, maar ook deze nieuwe drempel leidt niet tot uitsluiting van hoger beroep van andere feiten dan bagatel delicten. De drempel staat ook in redelijke verhouding tot de drempel die geldt voor cassatie. Voor het recht op cassatie ligt de grens thans op € 250 (artikel 427, tweede lid, Sv). Ook daar geldt die grens slechts overtredingen. De wijze van beperking van het rechtsmiddel van hoger beroep geschiedt op overeenkomstige wijze, alleen de hoogte van de drempel verschilt. Een meer ingrijpende aanpassing van de appèlgrens dan hier is voorgesteld zou ertoe leiden dat het systeem van rechtsmiddelen in strafzaken uit balans geraakt met de hiervoor geduide bestuursrechtelijke ontwikkelingen en met de wens ruimschoots te blijven binnen de marges van de internationaalrechtelijk toegekende waarde aan het recht van hoger beroep. Een meer ingrijpende verhoging van de appèlgrens zou ook een acceptatie inhouden van het niet vervullen van de hiervoor geschetste belangrijke functies van hoger beroep in zaken waaraan meer dan gering gewicht moet worden toegekend. Er is daarom gezocht naar mogelijkheden de toelating tot appèl verder te beperken zonder bepaalde belangrijke functies van het hoger beroep geheel buiten spel te plaatsen. Dat heeft geleid tot het hierna te bespreken voorstel in een categorie van zaken waarin door de rechter ter zake van overtredingen en/of misdrijven uitsluitend een geldboete is opgelegd die weliswaar hoger kan zijn dan de appèlgrens inzake overtredingen, maar niet hoger dan € 500, een eenvoudige schriftelijke procedure van toelating tot hoger beroep te scheppen, een vorm van verlofstelsel. De beperking van het appèl als hier is voorzien laat de toegang tot de appèlrechter in geval van veroordeling wegens ernstiger zaken onverkort open staan. De hier gemaakte keuze dient naar mijn oordeel gepaard te gaan met gevolgen voor het rechtsmiddel verzet. Daarop wordt hierna nog ingegaan (zie § 3.9).

3.3.3 Toelating tot hoger beroep

In zaken van beperkte omvang en relatief gering belang is een berechting in twee feitelijke instanties geen vanzelfsprekendheid. De vraag welke zaken van beperkte omvang en van relatief gering belang zijn is voor discussie vatbaar. Blijkens dit wetvoorstel acht de regering het aanvaardbaar, dat in zaken waarin voor overtredingen geen hogere geldboete dan € 100 wordt opgelegd geen hoger beroep open staat. In zaken waarin hogere straffen worden opgelegd is de wenselijkheid een oordeel in

tweede aanleg te kunnen vragen voor procespartijen weliswaar dringender, maar tot een zeker strafniveau in een behoorlijke rechtsorde ook niet een vanzelfsprekendheid. Het gaat om een categorie van zaken waarvoor in beginsel met een berechting in één instantie zou kunnen worden volstaan, maar waar gezien de in het geding zijnde belangen toch behoefte is aan een veiligheidsklep. De spanning tussen de behoefte aan enerzijds controle en correctie van vonnissen en anderzijds de goede besteding van schaarse middelen kan voor die gevallen op andere wijze worden opgelost dan door de keuze te beperken tot een (nog) hogere appèlgrens of onbeperkte toelating tot hoger beroep. Het is naar het oordeel van de regering aanvaardbaar, dat in zaken betreffende overtreddingen en/of misdrijven, waarin voor één of meer feiten een geldboete wordt opgelegd die in totaal niet meer dan € 500 bedraagt, een vorm van verlostelsel in te voeren. Op de afbakening van deze categorie van zaken zal dadelijk worden ingegaan. Het voor deze zaken voorgestelde verlostelsel houdt in dat het ingestelde hoger beroep slechts aanhangig wordt gemaakt en ter terechtzitting behandeld indien de voorzitter van het gerechtshof naar aanleiding van een schriftuur van de appellant (verdachte of officier van justitie) op grond van de stukken tot het oordeel komt dat een dergelijke behandeling in het belang van een goede rechtsbedeling vereist is. Dat kan het geval zijn indien het vonnis bij een hernieuwde beoordeling ter zitting vermoedelijk niet in stand zal kunnen blijven. Op deze wijze kan worden gegarandeerd, dat de controle- en correctiefunctie van het hoger beroep worden vervuld, terwijl de inzet van publieke middelen toch zoveel mogelijk gericht wordt op zaken van groter belang. De rechter kan in die zaken beslissen, dat hoger beroep wordt toegelaten indien dat in het belang van een goede rechtsbedeling vereist is. Het voorgestelde verlostelsel heeft geen betrekking op misdrijven waarvoor naar de wettelijke strafbedreiging een gevangenisstraf van meer dan vier jaren kan worden opgelegd. In zware zaken blijft zo de gang naar behandeling in hoger beroep gegarandeerd ook al zou in eerste aanleg zijn vrijgesproken of een bijzonder lichte straf zijn opgelegd. De vraag zou kunnen worden opgeworpen of misdrijven met een maximumstraf van ten hoogste vier jaren – ook al wordt in concreto slechts een geldboete niet hoger dan € 500 opgelegd – niet ook te ernstig zijn om op te nemen in het verlostelsel. De regering is van oordeel dat dit niet het geval is. Bedacht dient te worden dat achter de abstracte omschrijving van een misdrijf in de strafwet en binnen de soms relatief hoge strafmaxima (voor diefstal bijvoorbeeld vier jaren gevangenisstraf), in de praktijk heel eenvoudige, maatschappelijk gezien niet als zwaar aan te merken delicten kunnen schuilen, die slechts een lichte sanctie (een lage geldboete) rechtvaardigen. Om dit te illustreren is getracht nader kwantitatief en kwalitatief inzicht te verkrijgen in de misdrijfzaken die in de praktijk met slechts een «kale» geldboete tot en met € 500 worden afgedaan. Uit cijfers van het openbaar ministerie over 2004 blijkt dat van het totaal aantal opgelegde kale (onvoorwaardelijke) geldboetes tot en met € 500 (31 385 zaken) 43 procent misdrijven uit het Wetboek van Strafrecht betrof en 39 procent de Wegenverkeerswet 1994 (zie tabel 1). Wat die laatste wet betreft gaat het om lichte gevallen van rijden onder invloed en doorrijden na een ongeval. De WvSr-zaken zijn verder uitgesplitst naar artikel (tabel 2). De «top 10» van misdrijven (waarbij dus de rechter heeft volstaan met een kale geldboete tot en met € 500) neemt 93 procent van het totaal in beslag. Het gaat om veelvoorkomende, «doorsnee» delicten, hetzij in de materiële sfeer (eenvoudige diefstal, vernieling) hetzij in de (verbaal) geweldssfeer (eenvoudige belediging, mishandeling, bedreiging), waarbij het vooral om de feiten zal gaan en nauwelijks om lastige juridische beoordelingen. Seksuele delicten komen onder de «500-euro-zaken» nauwelijks voor (ontucht (artikel 246) tien keer, geen enkele keer bijvoorbeeld bezit van kinderporno). Een misdrijf als stalking (artikel 285b) komt slechts zes keer voor (0,04 procent).

Tabel 1 Onvoorwaardelijke boetes van max. 500 euro opgelegd in strafzaken in 2004 onderscheiden naar regelgeving

Regelgeving	Totaal	Percentage
Wetboek van Strafrecht	13 754	43,2%
Wegenverkeerswet 1994	12 116	38,0%
Wet wapens en munitie	1 254	4,0%
Wet milieubeheer	1 060	3,3%
Opiumwet	780	2,5%
Drank- en horecawet	310	1,0%
Besluit personenvervoer 2000	236	0,7%
Flora- en faunawet	220	0,7%
Vuurwerkbesluit	167	0,5%
Wet goederenvervoer over de weg	158	0,5%
Wet bodembescherming	97	0,3%
Overige regelgeving	1 233	4,0%
Eindtotaal	31 385	(99,7) 100,0%

Tabel 2 Onvoorwaardelijke boetes van max. 500 euro, opgelegd in rechtbankzaken Wetboek van Strafrecht in 2004, onderscheiden naar wetsartikel

Artikelen	Totaal	Percentage
310: eenvoudige diefstal	4 021	29,3%
266: eenvoudige belediging	2 080	15,1%
300: eenvoudige mishandeling	1 750	12,7%
350: vernieling	1 333	9,7%
285: bedreiging	1 040	7,5%
184: niet voldoen aan ambtelijk bevel	888	6,5%
180: wederspanning	591	4,3%
416: heling	375	2,7%
141: openlijke geweldpleging	360	2,6%
138: huisvredebreuk	335	2,5%
321: verduistering	180	1,3%
225: valsheid in geschrifte	119	0,9%
139: lokaalvredebreuk	72	0,5%
326: oplichting	70	0,5%
239: schennis van de eerbaarheid	68	0,5%
417bis: schuldheling	50	0,4%
188: valse aangifte	49	0,4%
337: valse handelsnaam of merk	49	0,4%
142: rustverstoring	47	0,3%
302: zware mishandeling	44	0,3%
231: valse reispas	38	0,3%
267: belediging functionarissen	36	0,2%
181: ambtsdwang	29	0,2%
137c: belediging groep mensen	14	0,1%
246: aanranding van de eerbaarheid	10	0,1%
261: smaad	10	0,1%
317: afpersing	10	0,1%
Overige	86	0,6%
Eindtotaal	13 754	(100,1) 100,0%

Dat achter de abstracte categorie «misdrijven met een geldboete van ten hoogste € 500» in de praktijk slechts de eenvoudige, lichte varianten van de wettelijke misdrijven schuilgaan, blijkt ook uit het strafvorderingsbeleid van het openbaar ministerie zoals neergelegd in het Kader voor strafvordering en de daaronder «hangende» Polarisrichtlijnen. Voor alle hierboven genoemde meest voorkomende delicten geldt een Richtlijn voor strafvordering (een Polarisrichtlijn), waarbij de reactie van het OM (transactie of strafeis) afhankelijk is van het aantal aan het concrete delict toegekende punten. Vanaf 30 punten zal er geen «kale geldboetetransactie» worden aangeboden (behoudens uiteraard de mogelijkheid van afwijking in bijzondere gevallen). Als de grens bij € 500 wordt gelegd komt dat overeen met 23 punten (afgerond). Kijken we dan naar bijvoorbeeld het

basisdelict mishandeling, dan blijkt dat zodra er sprake is van zwaarder letsel of het gebruik maken van een steekwapen deze grens wordt overschreden. Diefstal is een ander voorbeeld. Het basisdelict fietsdiefstal valt te kwalificeren als een eenvoudige diefstal (verbreking van het slot daargelaten) en valt binnen de € 500 (echter weer niet als er meer dan twee fietsen zijn gestolen). Daarentegen valt de diefstal van een auto ver buiten het bereik. Voor het basisdelict eenvoudige diefstal geldt verder dat de hoogte van de strafeis afhankelijk is van de economische waarde van het gestolen goed. Vanaf een economische waarde van € 1200 komt er een hogere eis uit dan € 500 (dit geldt ook voor verduistering en heling). Samenvattend kan worden gesteld dat de misdrijfzaken die onder het verlostelsel vallen, wellicht niet steeds als echte bagatellen kunnen worden aangemerkt («kleinigheden» volgens Van Dale), maar dat in de praktijk sprake is van een categorie zaken van beperkte omvang en relatief gering belang waarvoor een berechting in twee volledige feitelijke instanties geen vanzelfsprekendheid is. Voor deze categorie van zaken kan gezien de in het geding zijnde belangen volstaan worden met een «veiligheidsklep»: na een volledige behandeling in eerste aanleg, toetst de voorzitter van het gerechtshof of een behandeling in hoger beroep in het belang van een goede rechtsbedeling is vereist. De regering is van mening dat geen twijfel hoeft te bestaan dat deze rechtsgang in een redelijke verhouding staat tot de aard en de ernst van de delicten waarom het gaat.

Een verlostelsel («leave to appeal») komt in verschillende vormen in vele rechtsstelsels voor. Voor zover bekend bestaan verlostelsels bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk (bij de ernstigste feiten, de zogenoemde indictable offences, die in eerste aanleg worden berecht door de Crown Court; het appèl is bovendien beperkt tot bepaalde gronden), in Denemarken (juist alleen in de lichtste zaken met een boete niet hoger dan 3000 Deense Kronen (ongeveer € 400)) en in Finland (voor de toegang tot de hoogste (cassatie)rechter). Het hier voorgestelde verlostelsel betreft geen zware strafzaken. Op die grond is in casu een lichte schriftelijke procedure aanvaardbaar. In bepaalde gevallen is wegens het ontbreken van enig rechtsmiddel in de onderhavige categorie strafzaken in het belang van de goede rechtsbedeling hoger beroep telkens geboden. Hoger beroep wordt boven de appèlgrens in ieder geval toegelaten indien de verdachte niet op de hoogte was van de terechtzitting in eerste aanleg (zie § 3.9). Het verlostelsel is met voldoende waarborgen omkleed om als zodanig te kunnen dienen als tweede instantie in de zin van artikel 14, vijfde lid, IVBPR. Artikel 2 van het Zevende Protocol bij het EVRM bevat eenzelfde recht op een hogere voorziening in strafzaken (het Zevende Protocol is overigens niet door Nederland geratificeerd). Volgens het Explanatory Report bij het Zevende Protocol bij het EVRM is «the right to apply to a tribunal or an administrative authority for leave to appeal (...) itself to be regarded as a form of review within the meaning of this article» (ETS No. 117, § 19, gepubliceerd op <http://conventions.coe.int/Treaty>). Daargelaten of deze uitleg in zijn algemeenheid in overeenstemming met de tekst van het artikel is, is de regering van mening dat het verlostelsel zoals hier voorgesteld zeker voldoende waarborgen biedt om als tweede instantie in de zin van artikel 14, vijfde lid, IVBPR te dienen. De voorzitter van het gerechtshof wordt namelijk welbewust een ruim afwegingskader gelaten, dat zijn toetsing niet beperkt tot specifieke criteria of specifieke aspecten of onderdelen van het vonnis. Daarbij heeft hij alle stukken van het geding ter beschikking, daaronder begrepen, als de verdachte zijn wettelijke verplichting nakomt, een schriftuur met daarin een opgave van de redenen om hoger beroep in te stellen. Hierna worden voorbeelden gegeven van de vele omstandigheden waarmee de voorzitter bij zijn beschikking rekening kan houden. Het spreekt daarbij vanzelf dat de voorzitter goed zal letten op mogelijke schendingen van de rechten die voort-

vloeien uit het recht op een eerlijke berechting, neergelegd in artikel 6 EVRM en artikel 14 IVBPR. Waar hij aanwijzingen heeft dat daarvan sprake zou kunnen zijn, zal hij verlof moeten geven voor behandeling in hoger beroep. Bij zijn beslissing zal de voorzitter ook meewegen de belangen van de verdachte die gemoeid zijn met het buiten behandeling laten van het hoger beroep en daarmee in stand laten van het vonnis van de rechtbank. De inrichting van het verlofstelsel is verder in overeenstemming met het EVRM. Het feit dat een verlofprocedure voor hoger beroep van toepassing is impliceert niet de plicht tot het horen van de verdachte. In dit verband kan gewezen worden op de zaak Yavuz/Oostenrijk, EHRM 27 mei 2000 (no. 46 549/99):

«The Court reiterates in this context that it has held on a number of occasions that, provided that there has been a public hearing at first instance, the absence of public hearings at second or third instance may be justified by the special features of the proceedings at issue. Thus, proceedings for leave to appeal or proceedings involving only questions of law, as opposed to questions of fact, may comply with the requirements of Article 6 even where the appellant was not given an opportunity of being heard in person by the appeal or cassation court (see the following judgments: Sutter v. Switzerland, 22 February 1984, Series A no. 74, p. 13, § 30; Monnell and Morris v. the United Kingdom, 2 March 1987, Series A no. 115, p. 22, § 58; Ekbatani v. Sweden, 26 May 1988, Series A no. 134, p. 14, § 31; Kamasinski v. Austria, 19 December 1989, Series A no. 168, pp. 44–45, § 106; and Bulut v. Austria, 22 February 1996, Reports 1996-II, p. 358, § 41).»

Teneinde met de verlofprocedure effectief kosten te besparen dient uitgangspunt te zijn, dat de in eerste aanleg gewezen vonnissen met de stukken van het geding in beginsel slechts als verkorte vonnissen of als aantekening mondeling vonnis aan het gerechtshof worden toegezonden. De verdachte en de officier van justitie kunnen zich op basis van het verkorte vonnis voldoende een oordeel vormen over de kansen in hoger beroep. Een dergelijk systeem is in overeenstemming met het art. 6 lid 1, 3 sub b van het EVRM. Daarbij is van belang, dat in deze zaken bij behandeling ter zitting in hoger beroep een geheel nieuwe berechting plaatsvindt op grond van de telastlegging (zie EHRM 7 december 2000, nr. 29 202/95, NJ 2001/558).

Aan de voorzitter (van de kamer) van het gerechtshof kan het oordeel over de toelating tot hoger beroep worden toevertrouwd. Het is dezelfde voorzitter, die op grond van artikel 412 Sv belast is met de appointering van de zitting. In de organisatie van werkzaamheden en de daarmee samenhangende logistiek van de dossierstroom zal de hier voorgestelde wetswijziging wel aanpassingen vereisen, maar die behoeven niet ingrijpend van aard te zijn.

Het oordeel van de voorzitter over de merites van de zaken in de toelatingsprocedure wordt gevormd op basis van het verkorte vonnis of de aantekening van het mondeling vonnis in eerste aanleg gewezen, de processtukken en de schriftuur bevattende redenen voor het instellen van het hoger beroep. De voorzitter dient te beoordelen of voor deze zaken in concreto in het belang van een goede rechtsbedeling behandeling in hoger beroep vereist is. Op dit criterium wordt hierna ingegaan. In zaken waarin geen hoger beroep wordt toegelaten wordt cassatie evenmin toegestaan. De beschikking die behelst de zaak al of niet aanhangig te laten maken ter terechtzitting in hoger beroep is evenmin vatbaar voor beroep of cassatie.

De vraag is of aan de voorzitter die de toelating tot het hoger beroep beoordeelt een meer gedetailleerd omschreven wettelijk afwegingskader moet worden aangereikt. De regering acht dat niet nodig. De rechter kan

op grond van de ingediende schriftuur en de stukken van het geding, waaronder het verkorte in eerste aanleg gewezen vonnis tot het oordeel komen dat het vonnis in het belang van een goede rechtsbedeling een hernieuwde beoordeling vereist. Dat kan het geval zijn bijvoorbeeld omdat het vonnis bij hernieuwde behandeling niet in stand zal kunnen blijven op grond van twijfel aan de bewezenverklaring, de gepastheid van de strafmaat of de deugdelijke toepassing van recht. Ook kan bijvoorbeeld geconstateerd worden dat het appèl te laat is ingediend, zodat het slechts niet-ontvankelijk zou kunnen worden bevonden. Er is geen beperking aangegeven, ook niet in de zin dat slechts de in het schriftuur aangevoerde redenen ter beoordeling zouden voorliggen. Het ingestelde beroep en de ingediende schriftuur vormen slechts de aanleiding voor de beoordeling die de voorzitter van de kamer van het gerechtshof in een met redenen omklede beschikking maakt. Het voorstel is zo geformuleerd, dat in de praktijk een adequaat afwegingskader kan worden ontwikkeld. Daarbij wordt ervan uitgegaan, dat de gerechtshoven, los van concrete zaken, daaromtrent overleg voeren. Bedacht moet ook worden dat het hier in de regel om zaken van beperkte omvang gaat die ook doorgaans eenvoudig van aard zijn. Wanneer een zaak ondanks de relatief lichte sanctie niet eenvoudig van aard is, kan dat een reden zijn verlot tot appèl te verlenen.

Het ligt op de weg van degene die hoger beroep instelt een schriftuur in te dienen met redenen voor een nieuwe behandeling van de zaak. De voorzitter zal op basis van de schriftuur en de stukken van het geding bepalen of een goede rechtsbedeling een behandeling van het hoger beroep vereist. In de consultatie is gevraagd naar voorbeelden van situaties waarin het hoger beroep al of niet dient te worden toegelaten. Zoals hiervoor is aangegeven is het nadrukkelijk niet de bedoeling in dit wetsvoorstel een gedetailleerd afwegingskader te bieden binnen het aangereikte wettelijke criterium. Er kunnen niettemin voorbeelden genoemd worden van situaties waarin een nieuwe behandeling van de zaak niet in de rede ligt, bijvoorbeeld:

- Er is geen reden opgegeven voor het instellen van appèl.
- In de redengeving voor het instellen van appèl wordt de beslissing als zodanig niet betwist. Kennisneming van het dossier leidt evenmin tot het oordeel dat hernieuwde behandeling nodig is.
- De in de redengeving aangevoerde feiten behoeven, zelfs/ook indien van de juistheid daarvan wordt uitgegaan, redelijkerwijs niet te leiden tot een ander oordeel dan in het vonnis is gegeven.
- De strafmaat wordt betwist, maar die is in overeenstemming met aanvaarde uitgangspunten gezien in relatie tot de kenmerken van de zaak en de aangevoerde omstandigheden en kenmerken van de persoon van de verdachte.
- De veroordeelde wil een betaling in termijnen voorstellen. Bij het onherroepelijk worden van de veroordeling kan de veroordeelde zich wenden tot het CJIB.
- De verdachte is in eerste aanleg niet verschenen of vertegenwoordigd, hoewel in persoon gedagvaard of opgeroepen, en wil alsnog tegenspraak leveren. Het enkele feit dat de verdachte een geboden gelegenheid voor het bieden van tegenspraak niet te baat heeft genomen rechtvaardigt niet het aanbieden van een nieuwe mogelijkheid, in aanmerking genomen de beperkte middelen die beschikbaar zijn voor de rechtspleging.
- De redengeving voor het appèl mist feitelijke grondslag (bijvoorbeeld door een onjuiste weergave van hetgeen in het dossier staat).
- De redengeving voor het instellen van appèl behelst in de kern niet meer dan een verzoek om een «second opinion». De beoordeling op basis van het dossier heeft niet geleid tot het oordeel dat een nieuwe

behandeling naar verwachting tot een ander oordeel zal leiden dan in eerste aanleg gegeven.

- De redengeving voor het instellen van appèl berust op beweerdelijke partijdigheid van of als onprettig ervaren bejegening door de rechter, maar geeft niet aan waarom de beslissing op basis van de feiten anders had behoren te luiden.
- De redengeving voor het instellen van het appèl behelst slechts een algemene ontkenning van de tenlastelegging, zonder aanknopingspunten voor de aannemelijkheid van de mogelijke juistheid van die ontkenning.

Het toelaten tot appèl behoeft niet te worden gemotiveerd. Gedacht kan worden aan de volgende situaties, waarin het aanhangig maken van de zaak in appèl in de rede ligt. Daarbij zijn ook voorbeelden gevoegd, die in de regel ambtshalve geconstateerd zullen worden:

- De inleidende dagvaarding is (vermoedelijk) nietig.
- De rechtbank heeft zich (vermoedelijk) ten onrechte bevoegd geacht.
- De officier van justitie is (vermoedelijk) ten onrechte ontvankelijk geacht in de vervolging.
- Aannemelijk is dat de gedraging niet is verricht of dat de veroordeelde de gestelde gedraging niet heeft verricht.
- Aannemelijk is dat een beroep op een strafuitsluitingsgrond kans van slagen heeft.
- Aannemelijk is dat de omstandigheden waaronder de gedraging heeft plaatsgevonden, het opleggen van de geldboete niet billijken dan wel dat de rechter, gelet op de omstandigheden waarin de betrokkene verkeert, een lager of hoger bedrag had moeten vaststellen.

Indien hoger beroep wordt toegelaten vindt de berechting van deze zaken in hoger beroep plaats, zonder dat, indien zulks nog niet is geschied, het in eerste aanleg opgestelde verkorte vonnis uitgewerkt behoeft te worden. Dat houdt in, dat de behandeling van deze zaken in hoger beroep dan geheel opnieuw plaats vindt. Van een voortbouwend appèl is in deze categorie van doorgaans relatief eenvoudige zaken dan ook geen sprake. Het is zeker niet vanzelfsprekend, dat de rechter (voorzitter/raadsheer in het gerechtshof), die tot het oordeel komt dat de behandeling in hoger beroep dient te worden toegelaten vervolgens ook bij deze behandeling als rechter kan optreden. Het oordeel van deze rechter dat aannemelijk is dat bij een hernieuwde beoordeling het vonnis in eerste aanleg niet in stand zal kunnen blijven zal onder omstandigheden, in het bijzonder ingeval het hoger beroep is ingesteld door het openbaar ministerie, immers afbreuk kunnen doen aan de objectieve onpartijdigheid of althans aan de minimaal vereiste schijn van onpartijdigheid.

3.3.4 Hoger beroep in geval van vrijspraak?

In het huidig stelsel staat voor de verdachte die van de gehele telastlegging is vrijgesproken tegen het vonnis geen hoger beroep open. Het is ook niet goed voorstelbaar welk direct belang de verdachte bij een dergelijk rechtsmiddel kan hebben. Niettemin is overwogen de mogelijkheid van hoger beroep tegen vrijspraak te scheppen. In de huidige praktijk is het mogelijk, dat een verdachte zonder op de hoogte te zijn van de zitting in eerste aanleg wordt vrijgesproken of veroordeeld. Gesteld nu dat de officier van justitie hoger beroep instelt tegen een veroordeling. In de huidige situatie wordt dan aan het door de officier van justitie ingestelde hoger beroep nog geen gevolg gegeven zolang de verdachte van dat hoger beroep niet op de hoogte is en de verdachte zelf nog hoger beroep kan instellen (artikel 409, tweede en derde lid, Sv). De beroepstermijn voor de verdachte gaat pas lopen op het moment dat de verdachte van het vonnis op de hoogte is. De reden voor het afwachten van de termijn voor

het instellen van hoger beroep is dat een eventueel door de verdachte in te stellen hoger beroep gelijktijdig met het hoger beroep van de officier van justitie dient te worden behandeld (concentratiebeginsel). In het geval de verdachte het recht van hoger beroep tegen een vrijspraak ontbeert behoeft echter geen beroepstermijn voor de verdachte te worden afgewacht in het geval dat de officier van justitie hoger beroep instelt tegen de vrijspraak. Indirect gevolg is dat bij de huidige regeling het risico niet denkbeeldig is dat een verdachte in hoger beroep wordt veroordeeld zonder zelfs ooit in persoon op de hoogte te zijn gesteld van de vervolging. Een correcte betekening van het vonnis garandeert immers niet in alle gevallen dat de verdachte daarvan in persoon op de hoogte is gesteld. Het aanvankelijk voornemen om door appèl tegen vrijspraken voor de verdachte open te stellen indirect te voorkomen dat behandeling in hoger beroep plaatsvindt zonder dat de verdachte van de vervolging op de hoogte is, is in de consultatie niet gunstig ontvangen. Daarom is gezocht naar een andere meer directe constructie, die eveneens aansluit bij het systeem van de wet en die tegelijkertijd het minst praktisch belastend is. Die is gevonden door een nieuw lid aan artikel 409 Wetboek van Strafvordering toe te voegen, waaruit voortvloeit dat het hoger beroep van de officier van justitie aan de in eerste aanleg bij verstek vrijgesproken verdachte in persoon moet worden betekend, indien de verdachte van de berechting in eerste aanleg niet op de hoogte was.

3.4 Instellen appèl

De belangrijkste voorwaarde voor het correct instellen van hoger beroep is thans de naleving van de termijn van veertien dagen na (het bekend worden met) de einduitspraak (artikel 408 Sv). Het beroep wordt ingesteld door binnen deze termijn een verklaring af te leggen door degene die het rechtsmiddel aanwendt, op de griffie van rechtbank waar het vonnis is gewezen (artikel 449 Sv). Aangehouden verdachten mogen volgens de wettelijke regeling hoger beroep instellen bij aangetekende brief. Een bepaaldelijk gemachtigde advocaat of een bij bijzondere schriftelijke volmacht gemachtigde kan het rechtsmiddel aanwenden namens de verdachte. Als een advocaat of een bijzonder gemachtigde het rechtsmiddel aanwendt brengt dit optreden mee dat deze de oproeping van de verdachte voor de terechtzitting in hoger beroep in ontvangst neemt. Aan de verdachte die in persoon op de griffie verschijnt kan de oproeping eveneens aanstonds worden betekend (artikel 408a Sv). De betekenis van het voorschrift dat het hoger beroep door de verdachte moet worden ingesteld in persoon of per aangetekende brief is evenwel verbleekt. Iedere brief van de verdachte aan de griffie, het gerecht of het openbaar ministerie waarin gelezen kan worden dat een verdachte wenst op te komen tegen een hem onwelgevallige beslissing, moet worden opgevat als een bijzondere volmacht aan de betreffende ambtenaar om namens hem het openstaande rechtsmiddel aan te wenden. Een eventueel verkeerd aangewend rechtsmiddel pleegt te worden geconverteerd in het (op de juiste wijze ingesteld) middel (zie hieromtrent: A. J. A. van Dorst, «Een grievenstelsel in strafzaken», p. 82, in: *Hoger beroep in de steigers*, onder red. R. H. Happé e.a., Boom 2003 (Den Haag)).

Het instellen van hoger beroep stelt al met al weinig eisen aan de appellant zolang hij maar zelfstandig per post handelt. Op de justitiële autoriteiten rust vervolgens de somtijds moeizame taak de verdachte een dagvaarding te betekenen. De vraag rijst of in het systeem van het instellen van rechtsmiddelen niet meer balans gebracht kan worden, met name ook voor zover de uitvoerbaarheid van rechterlijke beslissingen daarmee gediend kan zijn. Daarbij kan in het bijzonder gedacht worden

aan een verscherping van de eisen die aan een bijzondere volmacht voor de griffier worden gesteld om hoger beroep namens de verdachte in te stellen.

Ingevolge artikel 449, eerste lid, Sv moet het rechtsmiddel worden aangevend door een verklaring, af te leggen op de griffie van het gerecht door of bij hetwelk de beslissing is gegeven, van het afleggen van welke verklaring ingevolge artikel 451, eerste lid, Sv door de griffier een akte wordt opgemaakt die hij met degene die de verklaring aflegt ondertekent. Ingevolge artikel 450, onder a, Sv kan het aanwenden van een rechtsmiddel echter ook geschieden door een advocaat, indien deze verklaart daartoe door degene die het middel aanwendt, bepaaldelijk te zijn gevolmachtigd. Een wezenlijk onderdeel van de vormvoorschriften rond het instellen van een rechtsmiddel is dat de griffier van de afgelegde verklaring een akte opmaakt, artikel 451 Sv. Eerst door het opmaken en, behoudens een beletsel waarvan melding zal moeten worden gemaakt, door de comparant ondertekenen van die akte is het rechtsmiddel werkelijk ingesteld. Het geheel van deze handelingen – verschijnen van de verdachte (of diens raadsman of gemachtigde) ter griffie en het opmaken en ondertekenen van de akte waarin de wens tot het instellen van het rechtsmiddel is opgenomen – zal uiterlijk op de laatste dag van de termijn voor sluiting van de griffie moeten plaatsvinden. Dit is niet anders indien de verdachte een brief stuurt waaruit volgt dat het instellen van een rechtsmiddel wordt beoogd. Die brief zal immers behandeld moeten worden als een bijzondere volmacht, als bedoeld in artikel 450, eerste lid, onder b, Sv. Daaraan zal vóór het eindigen van de beroepstermijn door het opstellen van een akte uitvoering moeten kunnen worden gegeven. In dat verband kan het tijdstip van binnenkomst van belang zijn. Het instellen van een rechtsmiddel als hoger beroep is dus geen eenzijdige handeling, maar vereist de medewerking van de griffier. Zonder diens tussenkomst kan het instellen van een rechtsmiddel niet worden voltooid. In dat opzicht vertoont het indienen van bijvoorbeeld een (cassatie)schriftuur een verschil met het aanwenden van een rechtsmiddel. Bij de indiening van een schriftuur wordt van de griffier niet méér verlangd dan het maken van een aantekening betreffende dag en uur van de ontvangst op het geschrift zelf en in een register (artikel 452 Sv).

Vaste jurisprudentie volgens de Hoge Raad is, dat ieder van de verdachte afkomstig geschrift, waaruit in redelijkheid kan worden opgemaakt dat deze de zaak aan een hogere rechter wil voorleggen (al dan niet door tussenkomst van het parket waarnaar het geschrift was gestuurd, vgl. NJ 1984, 634) ter griffie ontvangen moet worden aangemerkt als een schriftelijke volmacht aan een griffiemedewerker om namens de verdachte het rechtsmiddel in te stellen (zie HR 23 juni 1987, NJ 1988, 352, en HR 3 maart 1998, griffienr. 106 869; zie ook HR 21 oktober 2003 AF1942: een onvolledig ingevulde volmacht, immers ontbreekt de aanduiding wie de bijzondere volmacht krijgt, kan toch worden beschouwd als een schriftelijke volmacht aan de (waarnemend) griffier van het hof in de zin van artikel 450, eerste lid, onder b, Sv). Advocaten van verdachten kunnen echter niet als bepaaldelijk gevolmachtigden door middel van een brief hoger beroep instellen (zie HR 26 september 2000, AA7231). De Hoge Raad heeft in HR 30 januari 2001, AA9705 wel overwogen zich hier soepeler op te stellen maar zag ervan af advocaten namens verdachten door middel van een brief, fax of e-mail hoger beroep in te laten stellen. Deze keuze geschiedde in het licht van het volgende.

Op 1 februari 1998 is in werking getreden de wet van 15 januari 1998 tot wijziging van enige bepalingen in het Wetboek van strafvordering (de dagvaardingstermijn voor de politierechter, de oproeping in kantongerechtszaken en het instellen van hoger beroep) (Stb. 31), waarbij onder meer artikel 408a en het tweede lid van artikel 450 in het Sv zijn

ingevoegd. Die bepalingen beogen de mogelijkheid te scheppen dat, indien het hoger beroep wordt ingesteld onder meer door een gemachtigde, zoals de advocaat, aan deze aanstonds een oproeping van de verdachte wordt uitgereikt om tegen een bepaalde datum ter terechtzitting te verschijnen ten einde in hoger beroep terecht te staan, in welk geval de oproeping geldt als ware zij in persoon betekend. De wetgever heeft aldus bij de totstandkoming van deze recente wettelijke regeling tot uitgangspunt genomen dat de gemachtigde bij het instellen van hoger beroep persoonlijk ter griffie verschijnt. Onder die omstandigheden achtte de Hoge Raad zich niet vrij om door een heroverweging van zijn vaste rechtspraak te bewerkstelligen dat dit uitgangspunt niet langer zou gelden. Het belang van een voorspoedige uitreiking van de oproeping voor de terechtzitting in hoger beroep dat wordt gediend met de genoemde wet van 15 januari 1998, Stb. 31, kan ook worden ondergraven doordat het instellen van hoger beroep in te stellen per brief mogelijk is (waarmee hier niet bedoeld wordt op de apart geregelde bijzondere gevallen van gedetineerde verdachten). De rechtspraak van de Hoge Raad volgens welke het instellen van hoger beroep door middel van een door een griffie-medewerker als bijzondere volmacht op te vatten brief van de verdachte is toegestaan, is ontstaan vóór de invoering van de wet van 15 januari 1998, Stb. 31. De wetgever heeft bij die gelegenheid geen aanpassing in die regeling aangebracht. Thans acht de regering het wenselijk, in het licht van de aan procespartijen redelijkerwijs te stellen eisen, te bepalen dat de verdachte die door middel van een brief een bijzondere volmacht verleent aan de griffier van een gerecht om een rechtsmiddel aan te wenden, dat slechts op deze wijze kan doen indien hij er mee instemt dat de oproeping voor de zitting aanstonds aan de griffie van dat gerecht kan worden uitgereikt en de verdachte een afschrift van de dagvaarding per post krijgt toegezonden op het door hem aangegeven adres, in welk geval de oproeping geldt als ware zij in persoon betekend. Op deze wijze wordt onderzagen, dat de verdachte door niet in persoon ter griffie te verschijnen zich onttrekt aan de uitreiking van een oproeping voor de terechtzitting in hoger beroep. Deze wijze van instellen van hoger beroep – door het verzenden van een schriftelijke bijzondere volmacht aan de griffie – kan ook door voor de verdachten als gevolmachtigd optredende advocaten worden benut.

3.5 De unus in appèl

Volgens artikel 425, tweede lid, Sv mag de enkelvoudige rechter in appèl niet meer dan het maximum van de in eerste aanleg opgelegde straf opleggen. Deze bepaling biedt de verdachte slechts een relatieve bescherming. De enkelvoudige rechter in appèl kan de zaak immers verwijzen naar de meervoudige kamer, die wel een hogere sanctie kan opleggen. Weliswaar geldt in de meervoudige kamer thans nog de eenparigheidsregel, maar hierna wordt in navolging van de onderzoekers van Strafvordering 2001 bepleit die regel af te schaffen. Tegen deze achtergrond bezien kan ook de ratio van de binding van de enkelvoudige rechter in appèl aan de maximumstraf in eerste aanleg worden gewogen. Ik ben van oordeel dat een dergelijke binding niet behoeft te worden gehandhaafd, mits een aanvaardbare algemene grens wordt gesteld aan de bevoegdheid van de enkelvoudige rechter in appèl. Dit wetsvoorstel voorziet daarom in het doen vervallen van artikel 425, tweede lid, Sv. Naar aanleiding van de consultatie wordt hierop ook in hoofdstuk 4 verder ingegaan. Zowel de onderzoekers van Strafvordering 2001 alsook de Werkgroep hoger beroep en verzet hebben geadviseerd vast te houden aan de regel, dat in hoger beroep slechts die zaken enkelvoudig worden afgedaan, die in eerste aanleg ook enkelvoudig zijn berecht. Ondanks het feit dat deze beperking ook geldt in het algemene bestuursprocesrecht (zie bijvoorbeeld artikel 39, derde lid, Wet op de Raad van State) is deze beperking

voor het belastingrecht in de eerdergenoemde Wet belastingrechtspraak in twee feitelijke instanties niet overgenomen (zij geldt ook niet in het vreemdelingenrecht; zie artikel 88, tweede lid, Vreemdelingenwet 2000). Daarbij is overwogen dat de gedachte achter de beperking, dat een zaak die in eerste aanleg meervoudig is behandeld, als regel te complex zal zijn voor enkelvoudige afdoening in hoger beroep in de belastingrechtspraak niet in alle gevallen op gaat. Soms doen rechtbanken zaken meervoudig af, niet omdat zij zo complex zijn, maar om nieuwe rechters ervaring te laten opdoen in een meervoudige kamer voordat zij in een enkelvoudige kamer worden ingezet. Dat fenomeen doet zich in strafzaken (mede gezien artikel 368 Sv) niet op dezelfde schaal voor. Daarnaast speelt mee dat volgens de wetswijziging in de belastingrechtspraak partieel hoger beroep kan worden ingesteld, maar in strafzaken niet. De regering volgt derhalve het advies om de enkelvoudige rechtspraak in hoger beroep te beperken tot die zaken die in eerste aanleg ook enkelvoudig zijn berecht. Tevens is in dit wetsvoorstel voorzien in het wegnemen van een beletsel voor afdoening door enkelvoudige kamers in hoger beroep van economische strafzaken (artikel II).

3.6 Doen vervallen van eenparigheidsregels

Artikel 424 Sv bevat voorschriften die de verdachte in appèl een zekere bescherming bieden. Het eerste lid legt vast dat het hof alleen met eenparigheid van stemmen een verdachte kan veroordelen die eerder door de rechtbank is vrijgesproken. Deze eenparigheid is niet vereist, indien bij een alternatieve telastlegging is beslist dat door de verdachte een der hem ten laste gelegde feiten is begaan. Het tweede lid waarborgt dat de alleen in appèl komende verdachte slechts met eenparigheid door het hof tot een hogere straf kan worden veroordeeld, dan die hij in eerste aanleg had verkregen. Het artikel vindt zijn achtergrond in het feit dat het merkwaardig werd geacht dat in appèl tot een bewezenverklaring wordt besloten of indien verdachte alleen in appèl komt, een hogere straf wordt verkregen, terwijl een minderheid van de rechters die zich in eerste aanleg en hoger beroep over de zaak hebben gebogen een dergelijke beslissing steunt. Omgekeerd werd echter wel de theoretische implicatie aanvaard dat twee hogere rechters en een rechter uit de eerste aanleg worden achtergesteld bij een hogere rechter en twee rechters uit de eerste aanleg. Vanuit het concept van een «voortbouwend appèl» is de betekenis die in artikel 424 Sv wordt gehecht aan een hypothetische getalsmatige vergelijking van betrokken rechters niet gepast. Ook andere argumenten pleiten ervoor deze regels te doen vervallen. Bij verdachten kan de indruk worden gewekt dat de kans op een zwaardere straf geringer is dan die op een gunstiger oordeel, los van de merites van de zaak. Dat kan een zelfstandig motief vormen om in hoger beroep te gaan. Overigens kan worden betwijfeld of het belang van de eenparigheidsregels voor de praktijk heel groot is. Aangezien in de rechtspraak geen verantwoording van toepassing van de regels wordt geëist is de toepassing ervan voor de buitenwereld weinig transparant. Minderheidsstandpunten worden immers niet gepubliceerd, zodat de werkelijke verhoudingen niet blijken. Van zwaarwegende argumenten tegen het doen vervallen van de eenparigheidsregels is niet gebleken. Voor de wijze van beraadslaging in raadkamer betekent deze wijziging, dat er geen onderscheid meer is in de wijze van besluitvorming in hoger beroep in zaken waarin in eerste aanleg is vrijgesproken, de zaken waarin alleen de verdachte appelleert en de andere zaken (met veroordelingen en mee-appellerende officieren van justitie). In hoofdstuk 4 wordt bij de bespreking van de adviezen nog nader ingegaan op de relatie van dit voorstel met het concept van het voortbouwend appèl.

3.7 Bevestigen of vernietigen

Omdat het rechtsmiddel van hoger beroep oppositie veronderstelt tegen het vonnis in eerste aanleg gewezen zal de appèlrechter zich erover moeten uitlaten of de oppositie gegrond is of niet. De appèlrechter kan in appèl het vonnis in eerste aanleg bevestigen of vernietigen (artikel 423 Sv). In geval het hof het vonnis vernietigt, geschiedt dat in de regel «omdat het hof zich daarmee niet kan verenigen». Dat oordeel vindt plaats naar mogelijk tussentijds gewijzigde omstandigheden. Een verder dragende motivering is niet vereist. Vernietiging van het vonnis kan geheel of gedeeltelijk geschieden. Formeel bestaan in dat opzicht weinig beperkingen, mits de constructie maar logisch is en niet wordt voortgebouwd op aan nietigheid lijdende onderdelen. De huidige redactie van artikel 423 Sv is niet geheel helder. In het huidige artikel 423, eerste lid, Sv staat, kort gezegd, dat het vonnis in hoger beroep kan worden bevestigd, gedeeltelijk worden vernietigd of worden vernietigd. Daaruit laat zich als vanzelfsprekend afleiden, dat in geval van gedeeltelijke vernietiging er sprake zal zijn van gedeeltelijke bevestiging. De tussenzin dat bevestiging geschiedt met gehele of gedeeltelijke overneming van gronden kan evenwel de suggestie opwekken dat gedeeltelijke overneming van andere delen van het vonnis dan de gronden ook met een gedeeltelijke bevestiging niet verenigbaar zou zijn. Onzekerheid over de juiste uitleg van artikel 423, eerste lid, Sv heeft geleid tot invoering van artikel 423a Sv. Het verdient de voorkeur de ruime mogelijkheden van artikel 423, eerste lid, Sv nadrukkelijker te formuleren. Dat kan eenvoudig door met zoveel woorden te bepalen, dat ook gedeeltelijke bevestiging mogelijk is. Artikel 423a Sv inzake de correctie van de kwalificatie is dan overbodig, temeer daar Corstens artikel 423a Sv in relatie tot het huidige artikel 423, eerste lid, Sv al overbodig kon achten (zie: G. J. M. Corstens, *Het Nederlands strafprocesrecht* (vierde druk, 2002, p. 716)).

In de praktijk worden vonnissen echter veelal niet bevestigd, maar vernietigd, zelfs indien de beslissing vervolgens vrijwel gelijklopend is aan het oorspronkelijk vonnis. De vraag rijst of in het stelsel van bevestigen of vernietigen in het kader van een voortbouwend appèl nog verder wijziging moet worden aangebracht. De onderzoekers van *Strafvordering 2001* stellen voor het oordeel van de appèlrechter altijd in de plaats te stellen van het vonnis in eerste aanleg. In geval de dagvaarding in appèl nietig is, de appèlrechter onbevoegd, of indien de verdachte of het openbaar ministerie niet rechtsgeldig appèl instelt, of de verdachte op andere gronden niet-ontvankelijk wordt verklaard, is dat vanzelfsprekend niet aan de orde. Daar gaat het de onderzoekers van *Strafvordering 2001* ook niet om. Hun voorstel komt feitelijk neer op het in beginsel vernietigen van het vonnis in eerste aanleg. In het arrest dat voor het vonnis in de plaats komt kunnen vervolgens delen van het vonnis worden opgenomen als de rechter daartoe besluit.

In de Werkgroep hoger beroep en verzet is de voorkeur uitgesproken voor een systeem waarin de appèlrechter het vonnis bevestigt in zoverre hij daarmee instemt. Voorts kan hij in het vonnis verbeteringen aanbrengen in beslissingen en motiveringen. Dat dit in de huidige praktijk weinig gebeurt heeft verschillende oorzaken. In bijzonder speelt mee dat bij bevestiging de appèlrechter eventueel in eerste aanleg begane en met nietigheid bedreigde vormverzuimen voor zijn rekening neemt. Dat kan tot cassatie leiden. Om die reden wordt veelal een nieuwe beslissing opgebouwd. Corstens heeft erop gewezen dat een nadeel van deze praktijk is dat niet of moeilijk valt na te gaan wat de appèlrechter niet bevalt aan de opbouw van het vonnis in eerste aanleg (G. J. M. Corstens, *Het Nederlands strafprocesrecht*, vierde druk, 2002, p. 715). De vernietiging wordt immers niet gemotiveerd. De appèlrechter slaat zichzelf aldus een belangrijk instrument uit handen om de rechtsontwikkeling te sturen en de

rechtseenheid te bevorderen. Door de tekstuele wijzigingen in artikel 423 Sv wordt thans beoogd de bestaande huiveringen tegen bevestigen van vonnissen weg te nemen.

Het onderzoek in het strafgeding is gebonden aan uiteenlopende voorschriften, die bepalend zijn voor (1) bevoegdheden van politieke of justitiële autoriteiten, (2) de gang van zaken tijdens de berechting, (3) die van fundamenteel belang zijn voor de rechtspositie van de verdachte, of die (4) de strekking hebben de deugdelijkheid of betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten te bevorderen. De appèlrechter beslist niet slechts of, dan wel in hoeverre, hij de beslissingen van de rechter in eerste aanleg voor zijn rekening kan nemen, maar ook of die beslissingen berusten op een rechtmatig gevoerd onderzoek. In de controle op de rechtmatigheid van het onderzoek (toepassing van bevoegdheden, artikel 29 Sv (cautie), beginselen van goede procesorde, uiteenlopende voorschriften met betrekking tot voorlezing van stukken, de bediging van getuigen of tolken, het laatste woord van de verdachte) kan een grond voor de vernietiging van de aangevallen beslissing worden gevonden. Maar een vormverzuim behoeft niet tot vernietiging van een vonnis te leiden. Het past bij het concept van het voortbouwend hoger beroep, dat het gerechtshof, met inachtneming van hetgeen ter zitting in hoger beroep is geschied, oordeelt of aan enig vormverzuim in eerste aanleg vernietigende betekenis moet worden toegekend. De belangen die in het geding zijn, komen door hoger beroep immers in een ander daglicht te staan vanwege die behandeling in hoger beroep dan bij de beoordeling naar de stand van zaken op het moment van wijziging of uitwerking van het vonnis in eerste aanleg. Een veroordeling, die mede berust op een proces-verbaal dat ter zitting in eerste aanleg volgens het proces-verbaal van de zitting niet (ook niet verkort) is voorgelezen maar dat wel als grond is aangevoerd voor de veroordeling kan niet zonder meer in stand blijven. Maar indien dat proces-verbaal vervolgens in hoger beroep is voorgelezen en besproken en het gerechtshof komt te dien aanzien tot dezelfde bevindingen als de rechter in eerste aanleg, dient een bevestiging mogelijk te zijn, dan wel gebruikmaking van dat gedeelte van het vonnis in geval het vonnis op andere gronden toch wordt vernietigd. De zinsnede in artikel 423, derde lid, Sv aangaande gebruik van delen van het vonnis «voor zoover deze niet aan nietigheid lijden» is daarom te restrictief en kan vervallen.

Voorgesteld wordt ook om in artikel 423, tweede lid, Sv het initiatief te verleggen naar de advocaat-generaal en de verdachte om terugwijzing naar de rechter in eerste aanleg te realiseren indien de rechter in eerste aanleg aan de hoofdzaak niet is toegekomen en het onderzoek van de hoofdzaak het gevolg is van het oordeel van de rechter in hoger beroep. Een overeenkomstige wijziging van artikel 422a Sv (aangaande de nietigheid van de dagvaarding in eerste aanleg) wordt hier voorgesteld. Thans houdt het gerechtshof de zaak dan slechts aan zich als de advocaat-generaal en de verdachte zulks verlangen. De voorgestelde omkering leidt ertoe dat indien de verdachte in hoger beroep verstek laat gaan het gerechtshof in de in de artikelen 422a en 423, tweede lid, Sv omschreven gevallen niet meer verplicht is tot terugwijzing.

Volgens de huidige rechtspraak kan terugwijzing ook plaats vinden in het geval de rechter in eerste aanleg wel aan de hoofdzaak is toegekomen maar een van de personen die een kernrol vervult in de zaak niet behoorlijk is gedagvaard of opgeroepen en tegelijkertijd niet anderszins blijkt dat deze op de hoogte is van de zitting en voorts in het geval van een partijdige rechter. Het ligt in de rede dat als dit voorstel wordt gevolgd, ook in die gevallen de advocaat-generaal en de verdachte kunnen verzoeken om terugwijzing. Volgens de nog bestaande regeling vindt terugwijzing in dergelijke daarvoor in aanmerking komende gevallen plaats, tenzij de

advocaat-generaal en de verdachte de beslissing der hoofdzaak door het gerechtshof verlangen.

3.8 Handhaven mogelijkheid tot wijziging van de telastlegging in hoger beroep; relativering betekenisverplichting wijziging telastlegging in verstekzaken

Artikel 313 Sv voorziet in de mogelijkheid om de telastlegging te wijzigen. De wet van 14 september 1995 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering (vormverzuimen) (Stb. 441), in werking getreden op 2 november 1996, heeft ertoe geleid dat wijziging van de telastlegging ook nog na het requisitoir en in hoger beroep mogelijk is. Door deze wetwijziging wordt het openbaar ministerie zolang mogelijk in de gelegenheid gesteld fouten in de telastlegging te herstellen. Artikel 314 Sv waarborgt dat de verdachte goed kennis kan nemen van een wijziging van de telastlegging. Is tegen verdachte verstek verleend, dan wordt de gewijzigde telastlegging hem zo spoedig mogelijk betekend. De wijzigingsmogelijkheid van de telastlegging geldt eveneens in hoger beroep. Zij is voor die fase destijds totstandgekomen mede naar aanleiding van onvrede over de gevolgen van vormverzuimen. Ook veranderingen in de aard van het hoger beroep speelden een rol.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat heeft geleid tot eerdergenoemde wet inzake vormverzuimen schrijft de toenmalige minister van Justitie over de mogelijkheid de telastlegging ook nog in appèl te wijzigen het volgende (Kamerstukken II 1993/94, 23 705, nr. 3):

«In de vijfde plaats merk ik op dat de huidige beperking van de wijzigingsbevoegdheid tot de behandeling in eerste aanleg, blijkens de memorie van toelichting, gebaseerd is op de idee dat het hoger beroep er alleen toe strekt de juistheid en volledigheid van een beslissing der rechters nog in een tweede instantie te doen overwegen. Deze grondslag van het hoger beroep is niet meer in overeenstemming met het huidige beroep dat zich zeker in de meer zware en complexe zaken heeft ontwikkeld tot een geheel nieuwe behandeling ten gronde. Volgens het openbaar ministerie komt het niet zelden voor dat in dit soort zaken de verdediging zijn kruik in eerste aanleg droog houdt, zodat het zwaartepunt in de verdediging zich verplaatst naar de appèlfase. Hierin treedt vaak een nieuwe raadsman op die totaal nieuwe verweren voert, nieuwe getuigen oproept en nieuw bewijsmateriaal produceert. Het komt ook voor dat een verdachte zich in eerste aanleg beroept op zijn zwijgrecht of verstek laat gaan, om dan vervolgens in hoger beroep met een nieuwe versie van de feiten te komen, die op zich niet onaannemelijk is en gestaafd wordt door getuigen, doch die niet past in het stramen van de telastelegging. Gelet op het feit dat de appèlprocedure soms kan leiden tot een behandeling van de zaak, waarin een andere visie op de feiten en de telastelegging naar voren komt, is er geen reden meer om de procureur-generaal ter zitting de bevoegdheid te onthouden de telastelegging te wijzigen, mits de grenzen van artikel 68 Sr in acht worden genomen en de verdediging in de gelegenheid wordt gesteld zich tegen de gewijzigde telastelegging te verweren. Nu in hoger beroep niet alleen het vonnis in eerste aanleg wordt getoetst, maar er sprake kan zijn van een nieuwe, feitelijke behandeling, waarbij de verdediging nieuw bewijsmateriaal mag produceren en nieuwe verweren mag voeren, is het noodzakelijk om de procureur-generaal de gelegenheid te geven hierop adequaat te reageren.

(...)

Op grond van deze argumenten stel ik voor de bevoegdheid van het openbaar ministerie om de telastelegging te wijzigen te verruimen op de wijze zoals in de tweede variant van de Commissie-Moons is uitgewerkt. Dit betekent dat het openbaar ministerie in eerste aanleg en in hoger beroep

de bevoegdheid krijgt een wijziging van de telastelegging te vorderen. Deze vordering behoeft niet meer vóór het requisitoir van het openbaar ministerie te worden ingediend. De wijziging mag er echter niet toe leiden dat een ander feit in de zin van artikel 68 Sr ten laste wordt gelegd. Als bijvoorbeeld tijdens het onderzoek ter terechtzitting blijkt dat de telastelegging moet worden gewijzigd, de tijd of plaats niet klopt of omdat de kwalificatie van het feit niet spoort met hetgeen tijdens het onderzoek naar voren is gekomen, dan kan de officier van justitie ook na zijn requisitoir een wijziging van de telastelegging vorderen. Indien de rechtbank de vordering toewijst, doet zij de inhoud van de wijzigingen in het proces-verbaal van de terechtzitting opnemen. Aan de verdachte wordt een afschrift van de gewijzigde telastelegging op de zitting ter hand gesteld, tenzij met een afschrift van de wijziging kan worden volstaan. Is de verdachte niet aanwezig dan wordt hem de gewijzigde telastelegging zo spoedig mogelijk betekend. De rechtbank schorst het onderzoek. Met toestemming van de verdachte kan echter het onderzoek aanstands worden voortgezet. In hoger beroep beschikt de procureur-generaal eveneens over deze bevoegdheid. Omdat de wijziging van de telastelegging er niet toe mag leiden dat een ander feit in de zin van artikel 68 Sr wordt ten laste gelegd, is er geen gevaar dat hierdoor het recht van de verdachte op een tweede feitelijke instantie wordt beperkt.»

De regering komt thans tot het oordeel dat de wijzigingsmogelijkheid van de telastlegging in hoger beroep dient te worden gehandhaafd. Wel kan de regeling, zonder te raken aan voornoemde aspecten, enigszins worden aangepast. Die aanpassing is niet slechts van betekenis voor het hoger beroep, maar ook voor de eerste aanleg.

Artikel 313 Sv geeft de mogelijkheid op vordering van het openbaar ministerie een wijziging toe te laten binnen de grenzen van artikel 68 Sr. Zie hieromtrent de beschouwingen van AG Machielse voor de zaak Tjoelker: HR 2 november 1999, LJN AA3838 zaaknr. 112 556. De voorgestelde wijziging dient op schrift te zijn gesteld, een gewaarmerkt afschrift wordt aan de verdachte verstrekt (artikelen 313 en 314 Sv). Is tegen de verdachte verstek verleend, dan wordt de gewijzigde telastlegging hem zo spoedig mogelijk betekend (artikel 314 Sv). De Hoge Raad heeft aan schending van deze bepaling de sanctie van substantiële nietigheid verbonden, aangezien de wetgever een wijziging van de telastlegging als kennelijk bijzonder ingrijpend zag. Het voorschrift wijzigingen van telastleggingen te betekenen heeft gevolgen voor de voortgang van de behandeling, die immers in geval van verstek altijd moet worden geschorst en in andere gevallen soms. De vraag kan worden gesteld of voor deze vertraging wel een redelijke grond bestaat. Bovendien levert dit voorschrift in de praktijk problemen op: de wijziging moet worden betekend aan een verdachte die inmiddels weer verhuisd kan zijn of anderszins onvindbaar. Het levert altijd een schorsing van het onderzoek en dus een langere doorlooptijd op.

Van belang is vooral dat gewaarborgd dient te zijn dat de betrokkene zijn procedurerechten kan uitoefenen. De ratio van het betekeningsvereiste aangaande wijzigingen is gelegen in de waarborg, dat de verdachte tevoren de omvang en aard van de vervolging moet kennen teneinde een verdedigingspositie te kunnen kiezen (informatierecht). Zo zal naarmate een ruimere wijziging van de telastlegging wordt toegestaan er eerder reden kunnen zijn om de voortzetting van de procedure te schorsen. De waarborg van art. 6 lid 3 onder b EVRM (recht op informatie omtrent de beschuldiging) dient in acht te worden genomen (zie de annotatie van Mevis bij HR 25 september 2001, NJ 2002/148); zie ook EHRM 5 juli 2001, Phillips tegen UK; Borgers DD 2002, 1007 ev.). De procedurerechten (met name het recht niet overvallen te worden met een wijziging van de grond-

slag van het proces die voor de verdachte onvoldoende te verwachten was) dwingen tot bepaalde beperkingen. Een belangrijke waarborg ligt al in het feit dat de rechter binnen de grenzen van art. 68 Sr moet blijven. Anderzijds is het zo dat de rechter zich op grond van vaste rechtspraak thans zonder een gewijzigde telastlegging in de bewezenverklaring reeds bepaalde afwijkingen van het tenlastegelegde kan permitteren. Die vrijheid reikt verder dan het herstel van evidente fouten. In HR 18 september 2001, NJB 2001, p. 1901 mocht het hof zonder de grondslag te verlaten, de ten laste gelegde wijzen van belemmering van de ademhaling weglaten uit de bewezenverklaring, maar het mocht daarin niet zeggen welke wijze dan wel was aangewend, hoewel het de verdachte wel terzake van doodslag heeft veroordeeld. Indien in die casuspositie bij een verstekbehandeling een inhoudelijk overeenkomstige vordering tot wijziging van de telastlegging zou zijn ingediend door de advocaat-generaal, dan zou een schorsing van het onderzoek ter terechtzitting door de wet geboden zijn geweest. Het lijkt niet evenwichtig in die situatie een betekening van de wijziging geboden te achten. De wetgever laat immers ook toe dat indien uit het onderzoek omstandigheden bekend worden die niet in de dagvaarding zijn vermeld en die volgens de wet tot verzwaring van straf grond opleveren, de officier van justitie bevoegd is deze alsnog mondeling ten laste te leggen (artikel 312 Sv). Voor die mondelinge aanvulling is ook bij verstekbehandeling geen betekening aan de verdachte vereist. Waarom die voorwaarde van betekening dan wel moet worden geëist ten aanzien van 313 Sv is niet goed verdedigbaar. De toelaatbare wijzigingen veranderen de omvang en aard van de vervolging immers doorgaans niet wezenlijk. De wet bepaalt evenmin dat wanneer een nieuw onderzoeksgegeven wordt gepresenteerd door de officier van justitie, de rechtbank de behandeling moet schorsen om de verdediging tijd en gelegenheid te geven daar adequaat op te kunnen reageren. Maar er zijn omstandigheden waarin het redelijkerwijs nodig is dat de rechtbank tot een schorsing overgaat. Dat vloeit voort uit het recht om in het licht van de ontwikkelingen tijdens de vervolging en berechting behoorlijk tijd en gelegenheid voor de verdediging te krijgen. De voorgestelde wijziging van artikel 314, eerste lid, Sv laat de mogelijkheid van schorsing van het onderzoek ter betekening van een wijziging aan een niet aanwezige verdachte open voor het geval deze door het achterwege laten van kennisgeving van de wijziging in zijn verdediging wordt geschaad.

3.9 Afschaffen van de verzetsprocedure

In de regeling van het hoger beroep is de nadruk gelegd op de actieve rol van de procesdeelnemers. De herijking van de positie van procesdeelnemers is aangekondigd in de notitie Algemeen kader herziening van het Wetboek van Strafvordering (Kamerstukken II, 2003/04, 29 271, nr. 1, blz. 10). Deze herijking is van betekenis voor de toelating van het rechtsmiddel verzet. Thans is verzet mogelijk in verstekzaken voor zover hoger beroep niet is toegelaten. Dat betreft in de huidige praktijk overtredingen waar een geringe boete voor is opgelegd, maar met het voorstel om de mogelijkheid van hoger beroep in meer zaken te kunnen ontzeggen wordt de categorie van zaken waarin verzet mogelijk zou zijn automatisch groter. De regering vindt, los van dit kwantitatieve aspect, dat de visie op procesdeelnemers als personen die door activiteiten invloed uitoefenen op de procesvoering, ook moet worden doorgetrokken naar het domein van het huidige rechtsmiddel verzet. Dat zou kunnen door te bepalen dat het recht van verzet wordt beperkt voor degenen die verstek hebben laten gaan, hoewel zij op de hoogte waren van de zitting. Er is evenwel een andere optie.

De onderzoekers van Strafvordering 2001 hebben er in relatie tot het rechtsmiddel verzet voor gepleit, het rechtsmiddel verzet open te stellen in gevallen waarin de veroordeelde in eerste aanleg en in appel «schulde-

loos» verstek heeft laten gaan. Dat is een openstelling voor een ruimere categorie dan alleen degenen die van de zitting niet op de hoogte waren. Op zichzelf is namelijk denkbaar, dat iemand die wel op de hoogte is van de zitting, maar zonder verzoek om aanhouding wegblijft en zich evenmin laat vertegenwoordigen, door bijzondere omstandigheden buiten zijn schuld gelegen ter zitting niet kan verschijnen. Dient voor dergelijke gevallen van overmacht niet toch de weg naar verzet worden open gehouden? Tot goed begrip, het gaat om zaken waarin hoger beroep is uitgesloten. Dat wil zeggen om zaken waarin, volgens dit voorstel, een veroordeling is uitgesproken voor een of meer overtredingen waarvoor in totaal niet meer dan € 100 is opgelegd. Weliswaar is er uit theoretisch oogpunt veel voor te zeggen om in die gevallen verzet open te stellen, maar de andere kant van de zaak is dat de rechter ofwel bijzondere inspanning moet verrichten om de kwaliteit van de bewering dat het verstek schuldeloos was te toetsen ofwel in dit opzicht in beginsel blind moet varen op de mededeling van de verdachte. Geen van beide is wenselijk. Bij afweging van de in het geding zijnde belangen wordt er daarom van afgezien om de hier besproken verfijning in de toelating tot het rechtsmiddel verzet in te voeren.

Er komen door de drempelverhoging tot € 100, uitgaande van de huidige regeling, potentieel meer verstekzaken waarin geen hoger beroep mogelijk zou zijn. Dat een verdachte niet op de hoogte raakt van de terechtzitting komt helaas nog voor. Dat is mogelijk, ook al is aan de wettelijke eisen van betekening voldaan. Vooral niet gedetineerde personen zonder vaste woon- of verblijfplaats hier te lande zijn moeilijk te traceren. Het komt mede daardoor geregeld voor dat berechting plaats vindt bij verstek. Voorgesteld wordt dat in zo'n geval, wanneer er een veroordeling voor een of meer overtredingen volgt, ongeacht de hoogte van de boete, de aldus bij verstek veroordeelde persoon het recht heeft hoger beroep in te stellen binnen veertien dagen nadat hij op de hoogte is geraakt van het vonnis (artikel 404, derde lid). Verzet is thans bovendien nog mogelijk wanneer de verdachte bij verstek wegens een overtreding is veroordeeld tot een lage boete (ten hoogste € 50), maar de veroordeelde wel op de hoogte was van de terechtzitting. De verdachte kan er in zo'n geval voor hebben gekozen niet te verschijnen en zich niet te laten vertegenwoordigen. Mijn voorstel behelst dat geen rechtsmiddel instandgehouden behoeft te worden voor relatief lichte zaken waarin de verdachte wel op de hoogte was van de berechting en zich niet de moeite heeft getroost te verschijnen of zich te laten vertegenwoordigen. Wanneer in zaken waarin de verdachte niet op de hoogte was het rechtsmiddel van hoger beroep wordt opengesteld, ongeacht de hoogte van de sanctie, is tegelijkertijd de ratio voor de regeling van het verzet tegen een vonnis in eerste aanleg vervallen. Daarom wordt thans ook voorgesteld Titel I van het Derde Boek, de huidige verzetsprocedure, te doen vervallen.

4. Consultatie

Het wetsvoorstel is in consultatie gegeven bij het Openbaar Ministerie (OM), de Raad voor de Rechtspraak (RvdR), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) alsmede de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA). Van deze instellingen zijn adviezen ontvangen¹, die hierna worden besproken. De overwegend positieve adviezen hebben geleid tot een aantal aanpassingen. Zo is de indiening van een schriftuur houdende grieven voor de officier van justitie thans dwingender geformuleerd. Er is voorts afgezien van het voornemen appèl tegen vrijspraken open te stellen. Voorts is een aantal voorgestelde wetteksten aangepast. Ook hebben de adviezen bevorderd om de achtergrond van gemaakte keuzen opnieuw tegen het licht te houden. Op de adviezen wordt hierna gespecificeerd ingegaan.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Het College van procureurs-generaal is verheugd over de vereenvoudigingen die in het wetsvoorstel worden voorgesteld. Volgens het College zal de nieuwe toelatingsprocedure in lichte strafzaken, de verhoging van de appèlgrens, de regeling van de terugwijzing naar de eerste aanleg en het wegnemen van enkele beperkingen in de straftoemeting, de efficiency van de behandeling in hoger beroep verhogen. Het laten vervallen van de eis van eenparigheid van stemmen (artikel 242 Sv) en het schrappen van de beperking met betrekking tot de enkelvoudige kamer (425, tweede lid, Sv) worden met grote instemming begroet. Het College is wel van oordeel dat het concept van het voortbouwend appèl sterker aangezet had kunnen worden. Daartoe doet het College concrete voorstellen. Van de verdachte die in eerste aanleg van rechtskundige bijstand is voorzien en van het openbaar ministerie mag volgens het College worden verwacht dat het instellen van hoger beroep wordt gevolgd door het indienen van schriftelijke grieven. Het uitblijven van schriftelijke grieven zou moeten leiden tot niet-ontvankelijkheid van het ingestelde hoger beroep. In dit wetsvoorstel is na ampele afweging ervan afgezien een dergelijk bindend grievenstelsel in te voeren. Bij de verdachte, die in eerste aanleg rechtskundig wordt bijgestaan, speelt bij die keuze mee dat een binding van een nieuwe raadsman in appèl aan de door zijn voorganger aangegeven grieven onwenselijk wordt geacht. Indien de ingediende grieven geen beperkende betekenis hebben is de strikte binding aan het indienen van een geschrift een voor de behandeling van het hoger beroep minder urgent. Wat de indiening van grieven door de officier van justitie betreft ligt het anders. Opgemerkt kan worden, dat zowel de NVvR, als ook de NOvA, met het College van mening zijn dat het niet-ontvankelijk verklaren van een door de officier van justitie ingesteld appèl op de enkele grond dat geen schriftuur, houdende grieven, is ingediend, in beginsel aanvaardbaar is. In het wetsvoorstel is daar thans in zoverre aan tegemoet gekomen dat de indiening van een schriftuur voor het openbaar ministerie verplichtender is geformuleerd dan aanvankelijk was voorzien. Verder is de mogelijkheid van de beslissing tot niet-ontvankelijkheid op de enkele grond dat een schriftuur houdende grieven niet of niet tijdig is ingediend, expliciet in de wet opgenomen. De termijn waarbinnen een schriftuur moet worden ingediend is gesteld op veertien dagen. Het wetsvoorstel geeft de rechter in hoger beroep nog wel de ruimte om ambtshalve toch tot behandeling van het door de officier van justitie ingestelde hoger beroep over te gaan, ook al zijn schriftelijke grieven niet of niet tijdig ingediend. Het is dan aan de rechter te bepalen of dan wel andere gevolgen aan het vormverzuim moeten worden verbonden.

Het College van procureurs-generaal stemt in met de aanpassing van de appèldrempel. Bepleit wordt echter de appèldrempel in plaats van op € 100 te stellen op € 150. Ook dat bedrag blijft nog aanzienlijk beneden het bedrag dat gemiddeld voor overtredingen wordt opgelegd (€ 210). De verhoging tot € 100 levert volgens het College een besparing op van 500 zaken, terwijl bij de norm van € 150 een besparing van 900 zaken bereikt wordt op een totaal van 6500 zaken waarin alleen een geldboete is opgelegd. De keuze voor € 100 of € 150 is enigszins arbitrair. De keuze voor € 100 is gemaakt, en wordt hier gehandhaafd, mede in het licht van het voorgestelde toelatingsstelsel voor hoger beroep in lichte strafzaken. Indien een dergelijk stelsel niet zou worden ingevoerd is een sterkere verhoging van de appèldrempel geboden, om een goede balans te houden tussen de besteding van middelen en de in het geding zijnde individuele en maatschappelijke belangen.

Het College van procureurs-generaal heeft verheugd kennis genomen van het voorgestelde verlofstelsel voor zaken betreffende overtredingen en misdrijven van beperkte omvang en relatief gering belang. Er is zo een goede oplossing gevonden voor de categorie van zaken waarin in

beginsel in één instantie zou kunnen worden volstaan, de rechter in appèl de bevoegdheid te geven in het belang van een goede rechtsbedeling het hoger beroep toe te laten, zo stelt het College. Wel stelt het College een hogere norm voor. Het College denkt daarbij aan € 750 of € 1000. Maximaal zou daardoor een extra besparing van 700 bij € 750 tot 1300 zaken bij € 1000 gerealiseerd kunnen worden. De keuze voor de grens van € 500 is mede bepaald met het oog op de relatief lichte procedure waarin wordt beslist op de toelating tot hoger beroep. Op zichzelf is wel denkbaar door een verhoging van de norm meer zaken aan de toelatingsprocedure te onderwerpen, maar de vraag rijst dan ook of niet een procedure van meer gewicht nodig zou zijn. Alles afwegende wordt thans aan het oorspronkelijke voorstel vastgehouden.

Kritisch is het College van procureurs-generaal over het aanvankelijk voornemen voor verdachten appèl tegen vrijspraken open te stellen. Ook de RvdR en de NVvR adviseerden daar niet mee in te stemmen. Deze adviezen hebben ertoe geleid dat van dit voornemen is afgezien. Uit de reacties kan worden opgemaakt, dat de ratio van dit voornemen onvoldoende voor het voetlicht is gebracht, of althans de afweging met andere mogelijkheden om het gesignaleerde euvel op te lossen, explicieter gemaakt zou moeten worden. Het gesignaleerde euvel betreft de mogelijkheid van een veroordeling in tweede aanleg van een in eerste aanleg vrijgesproken verdachte die zelfs niet op de hoogte is van het feit dat er tegen hem een vervolging gaande is. Deze verdachte kan zelfs niet in de gelegenheid zijn geweest ervoor zorg te dragen dat de inspanningen van de overheid om hem te verwittigen zouden slagen.

De achtergrond van het aanvankelijk voornemen appèl tegen vrijspraken open te stellen houdt dus verband met de noodzaak te voorkomen dat veroordelingen in hoger beroep plaatsvinden zonder dat de verdachte op de hoogte is van het feit dat er tegen hem een vervolging gaande is. Vanuit het oogpunt van het recht op tegenspraak als gegarandeerd door het EVRM is dat niet aanvaardbaar. Hoe wordt thans gegarandeerd dat verdachten na een verstekbehandeling van hun zaak in eerste aanleg, die plaatsvond zonder dat de dagvaarding in persoon was betekend, op de hoogte geraken van het vonnis? Dat geschiedt door de betekening van dat vonnis aan hem in persoon. Als uitvloeisel van het systeem waarin in hoger beroep geconcentreerde behandeling plaatsvindt van een door de officier van justitie en de verdachte ingesteld hoger beroep wordt de behandeling van een door de officier van justitie ingesteld hoger beroep niet aangevangen als de beroepstermijn van de verdachte nog loopt. Vanaf het moment dat de verdachte op de hoogte is van een veroordeling in eerste aanleg zonder dat hij van de vervolging wist, heeft hij alsnog veertien dagen om hoger beroep in te stellen. Aangezien hij thans geen hoger beroep in kan stellen tegen een vrijspraak vloeit uit het concentratiebeginsel niet voort dat gewacht zou moeten worden op het verloop van de veertiendagetermijn na het op de hoogte geraken van een veroordeling door de niet tevoren van de vervolging in kennis gestelde verdachte. Dan kan het dus voorkomen dat een verdachte, die niet op de hoogte is van een vervolging omdat de betekening nog niet is gelukt, na een vrijspraak waartegen de officier van justitie appèl instelt, in hoger beroep bij verstek wordt veroordeeld zonder dat hij op de hoogte was van een vervolging. Dat is, als gesteld, in strijd met het EVRM.

Weliswaar voorziet de regeling van de betekening van verstekvonnissen voor bepaalde omstandigheden in het vereiste van een betekening in persoon van het vonnis, maar in het geval van een vrijsprekend vonnis is die regeling niet van toepassing, terwijl overigens het niet slagen van de betekening ingeval van een vrijspraak thans niet zou leiden tot het uitstellen van de behandeling van een door de officier van justitie inge-

steld appèl. In het algemeen geldt overigens dat verstekvonnissen die in persoon moeten worden betekend niet op korte termijn onherroepelijk worden (Kamerstukken 1995/96, nr. 24 834, nr. 3, p. 11). Artikel 366 van het Wetboek van Strafvordering garandeert thans (anders dan voorheen, HR 11 januari 2000, LJN AA 4243) dat pas indien blijkt dat de verdachte bekend is met het vonnis (b.v. na betekening in persoon), de appèltermijn begint te lopen, maar voor de in eerste aanleg vrijgesproken verdachte geldt geen appèltermijn. Een aanpassing van de regeling van de betekening van de dagvaarding in appèl, zoals de NVvR voorstelt, zou wel uitkomst kunnen bieden, maar zal in de praktijk veel extra werkzaamheden met zich brengen. Problematisch daaraan is namelijk dat de betekening in persoon niet altijd gemakkelijk te realiseren is en de combinatie van die eis met de binding aan een vast tijdstip (de zitting) daardoor moeilijkheden, althans extra werkzaamheden in de vorm van (telkens) herziene zittingsdata, kan opleveren bij het niet slagen van een betekening in persoon voor de geplande datum. In het licht van de kritiek op het voorstellen om appèl tegen vrijspraken voor de verdachte open te stellen is gezocht naar een andere constructie, die eveneens aansluit bij het systeem van de wet en die tegelijkertijd het minst belastend is. Die is gevonden door een nieuw lid aan artikel 409 Wetboek van Strafvordering toe te voegen, waaruit voortvloeit dat het hoger beroep van de officier van justitie aan de in eerste aanleg bij verstek vrijgesproken verdachte in persoon moet worden betekend, indien de verdachte van de berechting in eerste aanleg niet op de hoogte was.

De Raad voor de rechtspraak (hierna: de RvdR) heeft, gehoord de gerechten, met waardering kennis genomen van het wetsvoorstel en van de uitvoerige toelichtingen op de in het wetsvoorstel gedane keuzen. Aan het wetsvoorstel ligt de wens ten grondslag de middelen voor de strafrechtspleging doelmatiger in te zetten en «dubbeling» van werkzaamheden zoveel mogelijk te voorkomen. Met instemming wordt geconstateerd dat dit niet heeft geleid tot algemene, ingrijpende veranderingen in de regeling van het hoger beroep. Ook los van de genoemde wens kan volgens de RvdR vanuit meer kwalitatieve overwegingen een aantal van de voorgestelde wijzigingen worden gezien als een verbetering. De keuze voor het voortbouwend stelsel van hoger beroep wordt gedeeld. Een algemeen, partijen en de rechter bindend, grievenstelsel is ook naar het oordeel van de RvdR terecht afgewezen. Wel is de Raad van oordeel dat van de officier van justitie die appèl instelt altijd gevergd kan worden tijdig een schriftuur in te dienen. Het wetsvoorstel is thans in overeenstemming met deze visie. Zoals hiervoor uiteen is gezet wordt aan de verdachte, ook indien de verdachte wel van rechtsbijstand is voorzien, echter niet de plicht opgelegd schriftelijk grieven in te dienen.

De RvdR stelt vast dat het voorgestelde beperkte verlofstelsel niet voortvloeit uit de conclusies en aanbevelingen van de Werkgroep hoger beroep en verzet, en evenmin wordt aanbevolen in het derde interimrapport van het onderzoeksproject Strafvordering 2001. De voorgestelde regeling van het verlofstelsel stuit bij de RvdR in de oorspronkelijke opzet op bezwaren. Indien het voorgestelde stelsel echter op bepaalde punten wordt aangepast zouden de bezwaren grotendeels kunnen worden weggenomen en zou de RvdR met een aldus gewijzigd beperkt verlofstelsel kunnen instemmen. Vooral het aanvankelijke voornemen om op straffe van niet ontvankelijkheid de indiening van een schriftuur met redenen voor het indienen van appèl te verplichten acht de RvdR ongewenst. Daardoor wordt immers ook de weg van een ambtshalve beoordeling afgesneden. De RvdR vraagt voorts om een nadere beschouwing omtrent de beslissing een ingesteld hoger beroep niet toe te laten voor behandeling, omdat het criterium «belang van een goede rechtsbedeling» naar het oordeel van de Raad op zichzelf weinig onderscheidend is. De RvdR vraagt in dit verband

ook om een nadere beschouwing aangaande de door de rechter aan te leggen maatstaven voor de toelating van hoger beroep. Op dit punt wordt in § 3.3 nader ingegaan.

De RvdR stemt in met het voorstel wijzigingen van ondergeschikte aard van de telastlegging niet meer te laten betekenen. In het wetsvoorstel is gekozen voor de formulering, dat de verdachte door het achterwege laten van kennisneming van de wijziging redelijkerwijze in zijn verdediging niet wordt geschaad. De betekenis van deze formulering is in de artikelsgewijze toelichting en in § 3.8 aangegeven.

De opmerkingen van de RvdR hebben geleid tot aanpassing van het voorgestelde verlofstelsel in die zin, dat het niet indienen van redenen voor het appèl niet perse behoeft te leiden tot het niet toelaten (artikel 410a lid 3 Sv). De voorzitter dient derhalve in een dergelijk geval ook ambtshalve te beoordelen of behandeling ter zitting vereist is. Daardoor kan worden voorkomen, dat in het bijzonder allochtone, niet-Nederlandse unieburgers en analfabete verdachten door de gevolgen van de eis van schriftelijke grieven zullen worden getroffen. De suggestie van de RvdR om in alle gevallen waarin de verdachte ter zitting in eerste aanleg en bij het instellen van het rechtsmiddel van hoger beroep niet werd bijgestaan door een raadsman zonder meer toe te laten tot de behandeling ter zitting is echter niet gevolgd. Een dergelijke opening in het verlofstelsel zou de zin ervan in belangrijke mate aantasten.

In algemene zin kan nog worden opgemerkt, dat het verlofstelsel mede wordt voorgesteld vanuit de verwachting dat de context van afdoening van lichte strafzaken door het wetsvoorstel inzake de OM-afdoening (Kamerstukken 2004/05, 29 849, nrs. 1–3) zal wijzigen. Als het doorprocederen zonder redelijke belangen drempelloos mogelijk is kan de effectiviteit van dat stelsel worden ondermijnd.

De NVvR staat positief tegenover het concept-wetsvoorstel en doet suggesties voor verbeteringen van inhoudelijke en redactionele aard. De NVvR heeft waardering voor de wijze waarop de onderscheiden wensen en mogelijkheden voor herziening van het stelsel zijn afgewogen. Over het algemeen kan de NVvR de gekozen opzet volgen, maar het stelsel van het voortbouwend appèl is volgens de NVvR geen echte breuk met het huidige stelsel. Met name wordt opgemerkt, dat aan het niet indienen van een geschrift met grieven, behoudens gevallen die onder het verlofstelsel vallen, geen rechtsgevolgen worden verbonden. Het is juist, dat ook indien geen schriftelijke grieven worden ingediend de appèlrechter over alle vragen van 348 en 350 van het Wetboek van Strafvordering kan beslissen. Maar als alleen de verdachte appèl instelt, geen schriftelijke grieven indient, ter zitting niet verschijnt en zich ook niet laat vertegenwoordigen, dan zal het appèl in het nieuwe stelsel in de regel leiden tot niet-ontvankelijkheid van het ingestelde hoger beroep. Een daartegen ingesteld cassatieberoep is beperkt tot die kwestie. Aan deze rechtsgevolgen, die ook besparende effecten hebben, lijkt de NVvR voorbij te gaan. De opmerkingen van de NVvR hebben wel mede geleid tot een sterkere accentuering van het voortbouwend appèl. Dat geldt bijvoorbeeld voor de gevolgen die verbonden moeten worden aan het niet indienen van een schriftuur met een motivering van de redenen voor het instellen en de omvang van het appèl door de officier van justitie. Ook thans bestaan reeds afspraken tussen arrondissements- en ressortsparketten die aan appellerende officieren de plicht opleggen hun appèl schriftelijk te onderbouwen. Het enkele ingebreke blijven van de officier van justitie bij de schriftelijke opgave van grieven is een vormverzuim dat zal kunnen leiden tot niet-ontvankelijkheid van het openbaar ministerie in het hoger beroep.

De NVvR uit de vrees dat de invoering van een verlofstelsel, hoe beperkt ook, geleidelijk zal kunnen leiden tot een aantasting van het strafvorderlijk stelsel. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat in komende bezuinigingsrondes de norm (in het huidige voorstel maximaal € 500,-) zal worden heroverwogen teneinde uitbreiding te geven aan deze categorie. Ook vreest de NVvR dat de verleiding zou kunnen bestaan een meer beleidsmatige invulling te geven aan het criterium dat een goede rechtsbedeling behandelings in appèl vereist. Bovendien wordt het onzeker geacht of het voorstel tot tijdsbesparing zal leiden. In principiële zin acht de NVvR het verlofstelsel een inbreuk op het recht op een behandeling in twee instanties.

Zoals hiervoor is opgemerkt geldt terzake van strafzaken met een gering belang geen onverkort recht op een behandeling in twee instanties. Dat recht vloeit ook niet voort uit de mensenrechtenverdragen of de jurisprudentie van het Europese Hof voor de rechten van de mens. Het voorstel voor een toelatingsprocedure in hoger beroep past in het streven naar een evenwichtige opbouw van het rechtsmiddelenstelsel, waarbij de beschikbare middelen zo effectief mogelijk worden ingezet in de diverse categorieën zaken, mede afhankelijk van aard en gewicht van die zaken. Daarbij wordt gestreefd naar kwaliteitsverbetering van het totale systeem. De invoering van een verlofstelsel moet mede worden gezien in het licht van de voorgestelde appèldrempel van € 100, waarbeneden met één rechterlijke instantie wordt volstaan. Deze drempel zou wellicht op een wat hoger niveau kunnen worden gelegd. Daarvan is evenwel afgezien op grond van de gedachte dat in de zaken die iets zwaarder zijn dan de «echte» bagatelzaken, behoefte bestaat aan een «veiligheidsklep», een incidenteel toe te passen herstelbaarheid. Hiertoe dient het voorgestelde verlofstelsel. Wat de te verwachten besparing betreft merk ik op dat deze niet exact te voorspellen is. Zij is mede afhankelijk van de wijze waarop de voorzitters van de gerechtshoven invulling aan het verlofstelsel zullen geven, zowel wat de aan te leggen toetsing betreft als wat de organisatie van het werk betreft. Het grote verschil met maatregelen die de behandeling ter zitting efficiënter maken (zoals het voortbouwend appèl en unusrechtspraak), is evenwel dat een verlofstelsel zich geheel buiten de zitting om afspeelt. Dit betekent dat de menskracht in een verlofstelsel een stuk flexibeler kan worden ingezet.

Aangenomen mag worden dat voorzitters die het criterium van de goede rechtsbedeling hanteren zich in hun rechterlijke activiteit niet door oneigenlijke beleidsmatige overwegingen zullen laten leiden. De vraag of een meer gestructureerd afwegingskader geboden moet worden is alleszins legitiem. In het wetsvoorstel is er bewust voor gekozen om een dergelijk kader in de praktijk tot ontwikkeling te laten komen. Het feit dat de beschikking inhoudende dat een behandeling van de zaak in hoger beroep niet is vereist, moet worden gemotiveerd, laat overigens onverlet dat veelvuldig toepasselijke standaardoverwegingen, zoals hiervoor ook is aangegeven, kunnen worden ontwikkeld. In verhouding tot de zeer ruime marges waarbinnen rechters beslissingen aangaande de straftoemeting nemen en in uitgangspunten structureren, lijkt de poortwachterstaak voor de voorzitter niet op overspannen verwachtingen gebaseerd. De positieve reactie van het OM (zie hierna) op het voorgestelde verlofstelsel bevestigt de verwachting dat door dit stelsel een beperktere aanspraak op de beschikbare capaciteit wordt gemaakt.

De NVvR staat positief tegenover de gedachte om het verzet als afzonderlijk rechtsmiddel te laten vervallen. Volgens de NVvR is een uitvloeisel van de aanvankelijke uitwerking van het voorstel dat de nu geldende gelijkheid tussen openbaar ministerie en verdachte wordt doorbroken doordat de officier van justitie tegen alle vonnissen inzake overtredingen appèl kan stellen en de verdachte niet, terwijl de verdachte aan beperkingen blijft onderworpen. Voorheen gold een dergelijk stelsel, dat echter door de

Wijziging van het Wetboek van Strafvordering inzake uitsluiting van beroep in lichte overtredingszaken was komen te vervallen. Nadere overweging van het in het geding zijnde belang maakt dat wordt afgezien van het opnieuw openen van appèlmogelijkheden in bagatelzaken voor de officier van justitie, die uit oogpunt van beperking van werkbelasting waren afgeschaft. In het huidige voorstel is van een doorbreking van de gelijkheid tussen openbaar ministerie en de verdachte dan ook geen sprake meer.

De NVvR alsmede NOvA vragen zich af of de afschaffing van de eenparigheidsregel bij het exclusief appelleren van de verdachte zich wel verdraagt met het concept van het voortbouwend appèl. Zij gaan er daarbij vanuit dat door het voortbouwend appèl een groter accent komt te liggen bij de behandeling in eerste aanleg. Hierover kan het volgende worden opgemerkt. Het is juist dat het systeem in samenhang met andere recente wetsvoorstellen bevorderlijk is voor een meer alerte proceshouding in eerste aanleg. De kern van het concept van het voortbouwend appèl is echter gelegen in het feit dat door een toespitsing op de verschillen van mening na de behandeling in eerste aanleg uiteindelijk een kwalitatief beter resultaat verkregen behoort te worden. Het oordeel na een behandeling in tweede aanleg heeft in beginsel een sterkere basis doordat na de behandeling in eerste aanleg de gearticuleerde bezwaren grondig worden onderzocht. Daarom wordt het onjuist geacht het oordeel van een raadsheer na behandeling in tweede aanleg mathematisch gelijk te stellen met het oordeel van een rechter na een behandeling in eerste aanleg. Dat zou een miskenning zijn van de meerwaarde die een behandeling in hoger beroep dient te hebben. Het voortbouwend appèl is een voortgezette procedure, geen voortgezette beslissing. In het derde interimrapport van Strafvordering 2001 is op p. 421–423 uitvoerig uiteengezet waarom afschaffing van de eenparigheidsregels past in het concept van het voortbouwend appèl. Bij een voortbouwend appèl past niet goed dat de appèlrechter in zekere zin gebonden wordt aan de beslissing van de rechter in eerste aanleg. Zeker wat betreft de straftoemeting kan erop worden gewezen dat het daarbij niet alleen gaat om aspecten van de concrete zaak, maar ook om de uitgangspunten van straftoemeting in meer algemene zin, waarbij aan de gerechtshoven een bijzondere rol toekomt in de bevordering van rechtseenheid. Ook het bezwaar tegen de opheffing van beperking van de straftoemeting van de unus in appèl tot het maximum van de in eerste aanleg opgelegde straf wordt niet gedeeld. Er is geen overtuigende reden om de alleensprekende rechter in appèl sterkere beperkingen op te leggen dan de alleensprekende rechter in eerste aanleg. Het wettelijk strafmaximum en de wettelijke en jurisprudentiële regels aangaande strafmotivering bieden voldoende waarborg tegen willekeur jegens de verdachten. Voorts kan worden opgemerkt, dat de explicitering van de uitgangspunten van straftoemeting in veelvoorkomende zaken de afgelopen jaren sterk is ontwikkeld, zodat de structuur waarbinnen straftoemetingsbeslissingen worden genomen, met name terzake van veelvoorkomende delicten, geleidelijk aan transparanter is geworden.

Hiervoor is terloops al op onderdelen van het advies van de NOvA ingegaan. Maar de reactie van de NOvA behelst meer dan dat. De kritiek van de NOvA op de tijdige opgave van getuigen en de toepassing van het noodzakelijkheids criterium heeft betrekking op een wijziging van artikel 414 Sv die inmiddels in de Wet van 10 november 2004 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en de Wet op de rechterlijke organisatie in verband met het horen van getuigen en enkele verwante onderwerpen (Stb. 2004, 579) in werking is getreden. Daarop wordt hier niet verder ingegaan. Naar het oordeel van de NOvA is het op zich een goede zaak om tegen te gaan dat in appèl zonder nood-

zaak beslissingen worden over gedaan waarover geen verschil van mening bestaat tussen het OM en de verdediging. Immers, als verdachte en OM tevreden zijn over bepaalde onderdelen van het vonnis in eerste aanleg, is er weinig reden voor de rechter in hoger beroep aan onomstreden onderdelen aandacht te besteden. De NOvA deelt daarnaast ook het uitgangspunt van dit wetsvoorstel dat het (voortbouwend) hoger beroep tegen rechterlijke vonnissen een volwaardige, zelfstandige instantie blijft waarin een nieuwe beslissing kan genomen over het volledige spectrum van de vragen van de artikelen 348 en 350 Sv. De NOvA is echter teleurgesteld over het achterwege laten van bepaalde wijzigingsvoorstellen, zoals afschaffing wijziging telastlegging in hoger beroep en verbod op partieel appel. In het thans voorliggende wetsvoorstel is de indiening van schriftelijke grieven door de officier van justitie verplichtender geformuleerd dan aanvankelijk het geval was. Dat was ook een wens van de NOvA.

In het advies van de NOvA wordt de vraag gesteld welke eisen aan een door de verdachte ingediende schriftuur houdende grieven dienen te worden gesteld. Gewezen wordt op in de praktijk lopende experimenten. In het ressort 's-Hertogenbosch wordt door de advocatuur, het OM en het gerechtshof al langer gezamenlijk getracht te komen tot een effectievere besteding van de schaarse zittingscapaciteit van het Gerechtshof. Daartoe is per 1 januari 1999 in het kader van een experiment voorzien in de mogelijkheid van «opgave van bezwaren» waardoor de verdachte inzichtelijk waartegen zijn bezwaren zich met name richten. Een soortgelijk stelsel wordt sinds een aantal jaren in het ressort Leeuwarden gehanteerd. In de opgave van bezwaren in het ressort 's-Hertogenbosch kan de verdachte aangeven waartegen het hoger beroep is gericht: de bewezenverklaring van een (of meer) tenlastegelegd(e) feit(en), de opgelegde straf en/of maatregel (aard en hoogte), de beslissing tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel of anderszins. Dat is een zeer summiere opgave van bezwaren. De NOvA vraagt of het de bedoeling is dat er, in navolging van dit experiment, op landelijk niveau een soortgelijke opgave van bezwaren wordt geïntroduceerd, of dat de wetgever een uitgebreide(re) motivering van de grieven voor ogen staat. Het is denkbaar dat de experimenten in de genoemde ressorten gevolgd worden door een uniformering van de wijze waarop een opgave van bezwaren wordt gedaan. Het wetsvoorstel legt in dit opzicht geen beperkingen op en stelt ook geen verdere inhoudelijke eisen aan de schriftelijke opgave van bezwaren. Het wordt aan de rechter in hoger beroep overgelaten welke de betekenis daaraan toekomt voor de behandeling ter zitting. De combinatie van schriftelijk ingediende grieven en mondeling opgegeven bezwaren zullen immers richtinggevend moeten zijn voor die behandeling.

De NOvA is kritisch aangaande het voorgestelde verlofstelsel. De vrees van de NOvA dat het verlofstelsel alleen voor de verdachte zou gelden kan worden weggenomen. Dat is niet het geval. Wel is in artikel 410, vierde lid, Sv een speciaal op de verdachte toegesneden mogelijkheid tot het indienen van een schriftuur met een opgave van redenen voor het ingestelde hoger beroep voorzien, aangezien de indiening van schriftuur als bedoeld in artikel 410, eerste lid, Sv voor de verdachte niet verplicht is. De NOvA gaat ook op andere onderdelen van het verlofstelsel in. Door de norm van strafzaken waarin tot € 500 boete is opgelegd zouden daar ook zaken onder vallen die volgens de NOvA de kwalificatie van «een zaak van beperkte omvang en van relatief gering belang» niet rechtvaardigen. Veroordelingen wegens misdrijven kunnen voor betrokkenen ingrijpende gevolgen hebben die niet alleen worden weerspiegeld in de opgelegde sanctie, zo stelt de NOvA. Ook de uitwerking van het verlofstelsel krijgt geen instemming van de NOvA. De voorzitter zou over onvoldoende materiaal beschikken om te kunnen oordelen of een behandeling in hoger beroep voortvloeit uit het vereiste van een goede rechtsbedeling. Het criterium «goede rechtsbedeling» wordt ook onvoldoende specifiek

geacht. Daartegen kan worden ingebracht dat indien geen ruim criterium wordt gekozen niet te ontkomen valt aan een reeks criteria die toegesneden zijn op zaken met bepaalde kenmerken.

Tegen de kritiek op het verlostelsel kan voorts het volgende worden ingebracht. Tijd en middelen die beschikbaar gemaakt worden voor de rechtspleging moeten zo effectief mogelijk worden ingezet. Dat leidt tot keuzes die beperkingen kunnen inhouden ten opzichte van wat bij onbeperkte tijd en middelen voor wenselijk gehouden kan worden. Het instellen van een appèldrempel is daarvan een voorbeeld. De beperking van de appèldrempel tot € 100, maakt dat aanvullend een extra ingreep nodig is om de tijd en kosten die gemoeid zijn met de afdoening van relatief lichte strafzaken binnen de perken te houden. In het huidige stelsel kan langdurig doorgeprocedeerd worden zonder aantoonbare belangen. Aan die situatie wil dit wetsvoorstel een einde maken, terwijl tegelijkertijd gestreefd wordt naar kwaliteitsverbetering. Het voortbouwend appèl voor de meer gewichtige stafzaken past in dat streven. In de relatief lichte strafzaken is het voortbouwend appèl doorgaans van minder betekenis. In beginsel zou tot wellicht een hoger niveau dan de thans voorgestelde appèldrempel met een behandeling in één instantie kunnen worden volstaan, maar tegelijkertijd is wel behoefte aan een incidenteel toe te passen herstel-mogelijkheid. Het criterium van een goede rechtsbedeling geeft de voorzitter voldoende ruimte om in het licht van de stukken en het geschrift te oordelen of een behandeling van het hoger beroep zal dienen plaats te vinden. Er wordt niet verlangd van de verdachte dat in deze categorie van zaken grieven worden opgesteld die sturend zullen zijn voor de behandeling in hoger beroep, maar wel dat redenen worden opgegeven waarom een behandeling van de zaak in hoger beroep in het belang van een goede rechtsbedeling vereist is.

Naar het oordeel van de NOvA dient een consequente toepassing van het voortbouwend appèl met zich te brengen dat de mogelijkheid tot wijziging van de telastlegging in hoger beroep wordt afgeschaft. Deze opvatting wordt hier niet gedeeld. In de memorie van toelichting is omstandig betoogd waarom de mogelijkheid van wijziging van de telastlegging in appèl moet blijven bestaan.

Volgens de NOvA is het verbod van partieel appèl moeilijk verenigbaar met een meer bindend grievenstelsel zoals dat de wetgever voor ogen staat. Hier wordt bedoeld op het feit dat wanneer de verdachte van bijvoorbeeld een primair telastgelegde doodslag is vrijgesproken, maar is veroordeeld voor de subsidiair telastgelegde zware mishandeling de dood tengevolge hebbend, een ingesteld hoger beroep van de verdachte er niet toe zou mogen leiden dat deze in hoger beroep alsnog voor de doodslag wordt veroordeeld. Aan de NOvA moet worden toegegeven dat een stelsel van voortbouwend appèl met toelating van partieel appèl goed denkbaar is. Maar de in dit wetsvoorstel uitgewerkte vorm van een voortbouwend appèl heeft meer het kenmerk van een voortgaande procedure van onderzoek dan dat van voortbouwende besluitvorming. Wanneer de besluitvorming ten aanzien van een bepaald afzonderlijk feitencomplex in eerste aanleg is afgerond en daartegen niet wordt geappelleerd komt dat feitencomplex in hoger beroep niet meer aan de orde. In die zin kan het hoger beroep wel beperkt worden tot bepaalde feiten, maar niet tot deelbeslissingen ten aanzien van die feiten die in het licht van het verder verrichte onderzoek een volledige hernieuwde beoordeling verdienen.

5. Financiële consequenties en uitvoeringsconsequenties

Het wetsvoorstel beoogt een kwalitatieve verbetering van de behandeling van strafzaken in hoger beroep. Tegelijkertijd wordt beoogd de efficiëntie te bevorderen. Aan het OM en de Raad voor de Rechtspraak is bij de consultatieronde expliciet de vraag voorgelegd, in het schriftelijk commentaar aandacht te besteden aan de uitvoeringsconsequenties. In de ingewonnen adviezen wordt wisselend gereageerd op de te verwachten effecten. Het College van procureurs-generaal gaat uit van een efficiency-winst, maar acht een nog grotere efficiency-winst haalbaar door de appèlgrens te verhogen alsook door de categorie waarvoor het verloststelsel geldt te verruimen. De Raad voor de Rechtspraak en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak zijn terughoudend ten aanzien van de te verwachten voordelen in de zin van besparing van mensen en middelen. De Nederlandse Orde van Advocaten vindt dat andermaal de kaasschaaf wordt dat de nagestreefde efficiency ten koste gaat van de rechten van de verdediging.

Er is alleszins reden om uiteen te zetten waarom de verwachting gewettigd is, dat het wetsvoorstel substantieel bijdraagt aan de bevordering van de doorstromingsnelheid van zaken en het vergroten van de capaciteit. De verhoging van de appèldrempel van 50 € naar 100 € leidt op basis van de door het Parket-Generaal verstrekte cijfers op zichzelf tot een maximale vermindering van het aantal hoger beroepen met 2%. Daarbij dient wel bedacht te worden dat deze vermindering relatief weinig bewerkelijke zaken betreft, die thans (in de regel) enkelvoudig kunnen worden afgedaan.

Het verloststelsel heeft betrekking op een aanzienlijk grotere categorie van zaken. Voor de griffie waar de schriftuur met de redenen voor het appèl wordt ingediend, is een zekere stijging van de werklust te verwachten. De overigens te verwachten besparing dient te worden beoordeeld aan de hand van de inspanningen die de voorzitter moet verrichten om tot een beschikking te komen dan wel tot de toelating tot behandeling van het hoger beroep, verminderd met de werkzaamheden die door het niet verlenen van verlost worden bespaard. Indien de voorzitter de werkzaamheden met ondersteuning verricht kan die werkzaamheid ook dienstig worden gemaakt ter voorbereiding voor het geval het wel tot behandeling ter zitting komt. Daar is niets op tegen. Ook niet voor het geval de voorzitter de naar de zitting gewezen zaken om redenen van bewaking van de schijn van onpartijdigheid zelf niet (mede) zal berechten. De werkzaamheid van het beoordelen van zaken voor de toelating tot appèl kan veel flexibeler gepland worden dan zittingswerk. Ter relativering van de voordelen moet worden opgemerkt, dat het voornamelijk zaken betreft die enkelvoudig zouden kunnen worden afgedaan. De verwachting is, uitgaande van een in het algemeen behoorlijke berechting in eerste aanleg, dat een beoordeling door de voorzitter in een relatief groot deel van de zaken zal leiden tot het niet verlenen van het verlost. In die zaken is vervolgens ook de weg naar cassatie afgesloten. Dat is ook een deel van de besparing. Voorts is het stelsel zo opgezet, dat het vonnis en het proces-verbaal in de eerste aanleg niet behoeven te worden uitgewerkt. Volstaan kan worden met een verkort vonnis. Voor de zaken waarin na verleend verlost wel behandeling ter zitting plaatsvindt betekent dit weliswaar enige verschuiving van werk naar de tweede aanleg, voorzover althans anders geprofiteerd had kunnen worden van een uitgewerkt vonnis en een proces-verbaal. In totaal is echter zowel voor de eerste als ook voor de tweede aanleg een besparing van werkzaamheden te verwachten, terwijl bovendien het aantal zaken waarin cassatie kan worden ingesteld zal afnemen. Zowel de appèldrempel als ook het verloststelsel is nadelig voor de in eerste aanleg veroordeelde verdachte, die

minder mogelijkheden krijgt sancties te bestrijden dan wel de executie daarvan uit te stellen. Een kortere rechtsweg brengt voor de lichte strafzaken uiteraard een snellere executie met zich.

Het beperken van situaties waarin gewijzigde telastleggingen moeten worden betekend levert zowel in de eerste als ook in de tweede aanleg enige besparing van werkzaamheid op. Hierbij gaat het niet zozeer om de werkzaamheden die met de betekening van doen hebben als wel met het feit dat voorkomen kan worden dat de behandeling van zaken ter zitting moeten worden geschorst en een nieuwe planning van de voortgang moet worden verricht.

Het voorgestelde stelsel van het voortbouwend appèl heeft verschillende besparende effecten. Door het onderzoek met name te richten op bezwaren tegen het vonnis wordt nodeloze dubbeling van werkzaamheden voorkomen. Hierdoor kan gemiddeld een kortere behandeltime in appèl worden gerealiseerd. De verplichte indiening van een schriftuur door de officier van justitie leidt niet tot extra werkzaamheden daar thans ook al de afspraak bestaat een memorie van grieven in te dienen. Dat het openbaar ministerie en de verdediging met bezwaren tegen het vonnis moeten komen, uiterlijk op de zitting, is gekoppeld aan de mogelijkheid, kort gezegd bij passiviteit van de partijen, niet-ontvankelijkheid te kunnen uitspreken. Dat oordeel kan in een vroeg stadium ter zitting worden geveld, zodat in dat geval verdere werkzaamheden ter zitting niet meer verricht behoeven te worden. De uitwerking van dergelijke zaken behelst aanzienlijk minder werk dan van een appèl waarbij ondanks het uitblijven van bezwaren tegen het vonnis toch de gehele zaak behandeld zou moeten worden. Ook de eventuele cassatie in dergelijke zaken wordt versmald tot de kwestie van de niet-ontvankelijkheid.

De striktere regeling van het instellen van hoger beroep door het verlenen van een bijzondere schriftelijke volmacht aan een medewerker ter griffie leidt ertoe, dat in minder gevallen dan voorheen gevolg zal moeten worden gegeven aan brieven met bezwaren tegen een vonnis. Ingeval op de in het wetsvoorstel voorziene wijze gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheid door middel van een bijzondere schriftelijke volmacht aan een medewerker ter griffie een rechtsmiddel aan te wenden is thans bovendien voorzien in een wettelijke inbedding die voorkomt dat de betekening van de dagvaarding vervolgens tot complicaties leidt. Hierdoor ontstaan begunstigende effecten op de eventuele uitvoerbaarheid van veroordelende arresten en de start van de termijn voor het instellen van cassatie.

In het wetsvoorstel is ook voorzien in een bevordering van enkelvoudige afdoening. Door het doen vervallen van de beperking dat de enkelvoudige rechter is gebonden aan het maximum van de in eerste aanleg opgelegde straf, zal het openbaar ministerie dat een sanctie nastreeft die ligt boven de opgelegde straf maar binnen de competentie van de enkelvoudige rechter in appèl, meer zaken aanbrengen voor de enkelvoudige rechter. Ook de mogelijkheid tot het inrichten van enkelvoudige economische strafkamers levert een besparing van tijd op.

Samenvattend is de verwachting dat door dit wetsvoorstel door de verhoogde appèldrempel minder zaken in hoger beroep behandeld behoeven te worden. Het verlofstelsel geeft daarnaast een extra besparing voor de eerste aanleg (de rechtbanken) met betrekking tot de uitwerking van vonnissen en processen-verbaal in lichte strafzaken. Het verlofstelsel zal tot een beperking van zaken ter zitting in appèl leiden, waardoor de werkzaamheid van selectie van zaken ruimschoots wordt goedge maakt. Het effect van de beperking van appèlzaken werkt door in cassatie. In

zowel de eerste als ook de tweede aanleg wordt voorts een besparing van enige zittingscapaciteit bereikt door het niet meer telkens behoeven te betekenen van gewijzigde telastleggingen in verstekzaken. Het voortbouwend appèl en de daarin vereiste actieve opstelling van partijen zal de gemiddelde behandelduur van zaken in appèl kunnen verkorten. Alle maatregelen bijeen leiden ertoe dat de voor de rechtspleging beschikbare middelen effectiever dan thans kunnen worden ingezet in de diverse categorieën van zaken, al naargelang de aard en het gewicht van de verschillende zaken. De zwaardere, complexere zaken krijgen gerichtere aandacht, de zaken van gering belang kunnen eenvoudiger en sneller worden afgedaan. Een en ander betekent dat een hogere doorstromingsnelheid van zaken wordt bereikt. Gezien de druk op de rechtspleging en het grote aanbod van zaken betekent dit niet dat financiële besparingen worden bereikt, maar wel dat met dezelfde middelen onder gelijk blijvende omstandigheden meer zaken kunnen worden afgedaan. Dat is bezien vanuit de wenselijkheid van berechting binnen redelijke termijn niet slechts een kwantitatief feit maar ook een kwalitatief wenselijke verbetering.

6. Artikelsgewijze toelichting

ARTIKEL I

Onderdeel A. Wijziging artikel 282a, derde lid, Sv

Dit betreft een redactionele verduidelijking van artikel 282a, derde lid, Sv. Deze bepaling is ingevoegd bij de Wet van 10 november 2004, Stb. 579, en betreft de verwijzing van de zaak door de meervoudige kamer naar de politierechter. Artikel 282a is op grond van artikel 415 Sv van overeenkomstige toepassing op het optreden van de enkelvoudige kamer van het gerechtshof in hoger beroep.

Onderdeel B. Wijziging artikel 314 Sv (zie tevens § 3.8)

In het algemeen deel is reeds uitvoerig ingegaan op de ratio van het voorschrift wijzigingen van telastleggingen te moeten betekenen indien de behandeling bij verstek plaatsvindt. Geconcludeerd is dat indien een wijziging van ondergeschikte aard is, de verdachte bij het achterwege laten van een betekening niet in het recht op informatie in de zin van artikel 6 EVRM wordt geschaad. In dat geval zal de verdachte door het achterwege laten van kennisgeving van de wijziging redelijkerwijze niet in zijn verdediging worden geschaad. Een wijziging van ondergeschikte aard raakt de richting en reikwijdte van het onderzoek ter terechtzitting immers niet, maar betreft een aanpassing van de telastlegging die volgens het openbaar ministerie bij nader inzien behoort plaats te vinden en die door de rechter in de beslissing op de vordering wordt toegelaten. Een dergelijke aanpassing kan wel verder gaan dan het herstel van een kennelijk fout, die thans al zonder de wijzigingsprocedure zou kunnen worden gerealiseerd. Of een wijziging van zodanige aard is dat de verdachte door het achterwege laten van kennisgeving van de wijziging redelijkerwijze in zijn verdediging wordt geschaad, zal per zaak moeten worden bezien. De gekozen formulering sluit nauw aan bij elders in de wet gehanteerde criteria (zie bijvoorbeeld artikel 288 Sv). Het is in de voorgestelde redactie van artikel 314 Sv aan de rechter overgelaten om te bepalen of een betekening van de wijziging moet plaatsvinden.

Onderdelen C, D en F

De voorgestelde wijzigingen van de artikelen 365a, tweede lid, artikel 378, tweede lid, en 395, tweede lid, Sv hangen samen met de regeling van de

toelating van hoger beroep in lichte strafzaken (zie hiervoor § 3.3.3). Indien de uitwerking van de verkorte vonnissen of, in geval van een mondeling vonnis van de politierechter of de kantonrechter, van het proces-verbaal van de terechtzitting zou moeten plaatsvinden zou het voordeel in besparing van kosten van de toelatingsprocedure in belangrijke mate verdampen.

In deze categorie van lichte strafzaken kan de voorzitter van het gerechtshof zich op grond van de stukken in het licht van de opgegeven redenen voor het instellen van hoger beroep en het summiere vonnis een voldoende oordeel vormen of een nieuwe beoordeling in het belang van de goede rechtsbedeling vereist is.

De uitzonderingen vermeld in artikel 365a, tweede lid, onder b, Sv zijn niet van toepassing op het geding in hoger beroep (zie het voorgestelde artikel 415 Sv).

Onderdeel G

Ingevolge artikel 398, 13° Sv is artikel 316 Sv – onder het maken van enig voorbehoud – ook van toepassing op het onderzoek ter terechtzitting in rechtsgedingen voor de kantonrechter. Dit voorbehoud betreft enkele bepalingen uit de afdeling over het houden van een gerechtelijk vooronderzoek. De daarin opgesloten liggende beperkingen houden verband met het feit dat de rechter-commissaris niet integraal van zijn bevoegdheden gebruik kon maken, wanneer hij in «kantongerechtszaken» een gerechtelijk vooronderzoek hield. Deze inperking van bevoegdheden is evenwel opgeheven bij de Wet van 28 juni 1956 (Stb. 1955, 172 en Stb. 1956, 377) maar daarna is lange tijd verzuimd de uitsluiting van de in artikel 398 onder 13° Sv vermelde artikelen aan te passen, hoewel artikel 398 Sv nadien nog elf keer is gewijzigd. Het was dan ook geen prangend probleem. De bedoelde uitsluiting betreft thans nog slechts de toepassing van twee dwangmiddelen die, gezien de minder ernstige aard van het te berechten feit, toendertijd te ingrijpend werden geacht om te mogen worden toegepast. De rechter-commissaris zal de verdachte of anderen niet aan lichaam of kleding of in het belang van het onderzoek in het lichaam mogen onderzoeken (artikel 195 Sv) en de verdachte, ingeval hij met de sterke arm is meegebracht niet voor 24 uur in verzekering mogen stellen (artikel 206 Sv). Voorheen was de rechter-commissaris naar wie door de kantonrechter wordt verwezen, ook de in artikel 201, eerste lid, (oud) Sv neergelegde bevoegdheid ontzegd het verhoor van de verdachte aan een kantonrechter in zijn arrondissement op te dragen. De uitsluiting van deze bepaling had tot doel te voorkomen dat het onderzoek in handen zou komen van de kantonrechter die later in het eindonderzoek over de verdachte zou oordelen. Artikel 201 is echter met ingang van 1 februari 2000 geheel komen te vervallen (Stb. 1999, 243) en bij die gelegenheid is artikel 201, eerste lid, Sv dan ook geschrapt uit artikel 398, 13° Sv. Thans kan artikel 398, 13° Sv geheel komen te vervallen. Er is geen reden waarom de rechter-commissaris na verwijzing niet integraal van zijn bevoegdheden gebruik kan maken, wanneer hij in «kantonrechterzaken» een gerechtelijk vooronderzoek verricht, terwijl hij dat zonder verwijzing in het gerechtelijk vooronderzoek wel kan.

Onderdelen E, H, X. Het doen vervallen van de verzetsprocedure (zie tevens § 3.9)

Voorgesteld wordt het gewone rechtsmiddel verzet (Derde Boek. Titel I) te doen vervallen. In plaats daarvan wordt het hoger beroep onbepaald opgesteld ingeval de verdachte van de zitting in eerste aanleg niet op de hoogte was. Dat betreft vonnissen betreffende overtredingen of misdrijven die zijn ontstaan, terwijl de dagvaarding om op de terechtzitting in eerste aanleg te verschijnen of de aanzegging of oproeping voor de

nadere terechtzitting aan de verdachte niet in persoon is gedaan of betekend en zich geen andere omstandigheid heeft voorgedaan waaruit voortvloeit dat de dag van de terechtzitting of van de nadere terechtzitting de verdachte tevoren bekend was. Uit dit voorstel vloeit een aantal eenvoudige technische wijzigingen voort. Deze betreffen de artikelen 392, tweede lid; artikel 427, vierde lid; artikel 449; artikel 451, derde lid; artikel 453, eerste lid; artikel 455, tweede lid; artikel 557, tweede lid. Het komt telkens neer op het verwijderen van de toepasselijkheid van de betreffende regeling op het verzet. Het doen vervallen van de verzetsprocedure uit de Derde Boek Titel I laat onverlet het verzet als bedoeld in de artikelen 575 en 576 Sv. Ook de nieuwe verzetsprocedure die in het kader van het wetsvoorstel inzake OM-afdoening wordt geïntroduceerd wordt niet getroffen door de onderhavige wijzigingen. Op de betekenis van de wijziging in relatie tot de Wet overdracht en tenuitvoerlegging buitenlandse vonnissen wordt hierna (ARTIKEL III) afzonderlijk ingegaan.

Onderdeel I. Wijziging van artikel 404 Sv (zie tevens § 3.3.2 en 3.3.3)

In het algemeen deel (§ 3.3.2) is toegelicht waarom een verhoging van de appèlgrens inzake overtredingen tot een niveau van € 100 is aangewezen. Door artikel 404, derde lid, wordt bepaald dat hoger beroep zonder beperking mogelijk is ingeval de berechting in eerste aanleg plaats heeft gevonden zonder dat de verdachte op de hoogte was van de terechtzitting. In een dergelijk geval geldt de appèldrempel niet.

De bepaling van artikel 404, derde lid, eerste volzin, is niet van toepassing in een bepaald geval waarin de zaak is ingeleid met een strafbeschikking. Het wetsvoorstel OM-afdoening zoals het luidt na aanvaarding door de Tweede Kamer, bepaalt namelijk in artikel 257f, eerste lid, dat een rechtsgeldige betekening van de oproeping voor de behandeling van het verzet bij de rechtbank binnen zes weken na aantekening van het verzet onder bepaalde voorwaarden gelijkgesteld moet worden met een betekening in persoon. De gedachte achter deze bepaling is dat in zo'n situatie, waarin de verdachte zelf verzet heeft aangetekend, niet gezegd kan worden dat hij niet op de hoogte is van de zaak tegen hem en dat van hem enige inspanning kan worden gevergd om zich op de hoogte te stellen van de datum van de zitting. Als hij vervolgens toch verstek laat gaan bij de verzetbehandeling, is dit voor zijn risico en is het niet logisch om een uitzondering te maken op de appèldrempel.

Artikel 404, vierde lid, (het huidige derde lid) bepaalt dat wanneer als gevolg van de appèldrempel in overtredingszaken geen hoger beroep openstaat evenmin beroep in cassatie mogelijk is. Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om de thans nog in het derde lid besloten uitzondering op deze regel te schrappen. Deze uitzondering houdt in dat in geval van een overtreding van een verordening van een provincie, een gemeente, een waterschap of een met toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen ingesteld openbaar lichaam steeds beroep in cassatie openstaat, óók bij een kale geldboete van niet meer dan € 50. Het huidige artikel 427, derde lid, kent eenzelfde uitzondering op de € 250-grens voor het instellen van cassatie. Deze uitzonderingen zijn in de wet opgenomen bij de Wet van 28 oktober 1999 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering, de Wet op de rechterlijke organisatie en enkele andere wetten met betrekking tot het beroep in cassatie in strafzaken (uitsluiting beroep in lichte overtredingszaken en invoering verplichte schriftuur van een advocaat) (Stb. 467) op grond van de gedachte dat zich juist in dit soort lichte zaken betreffende lagere regelgeving belangwekkende rechtsvragen kunnen voordoen, in het bijzonder over de verenigbaarheid van die regelgeving met grond- en mensenrechten; daarbij werd gewezen op rechtspraak in het verleden over de plakverboden. De gepubliceerde rechtspraak van de laatste jaren ondersteunt deze gedachte evenwel niet.

Voor zover bekend zijn er twee arresten van de Hoge Raad inzake een lagere verordening die zonder de uitzondering op de appel- c.q. de cassatiegrens niet door de Hoge Raad gewezen hadden kunnen worden (HR 9 december 2003, LJN AN7086, (toepassing 9a Sr in eerste aanleg) en HR 10 februari 2004, LJN AL8446 (tweemaal een boete in hoger beroep van 40 euro)). In beide gevallen kan nauwelijks worden gesproken van heel principiële rechtsvragen. Bij deze stand van zaken acht de regering geen grond aanwezig om deze uitzonderingen op de algemene regels van het systeem van rechtsmiddelen te handhaven. Schrapping komt de inzichtelijkheid van ons stelsel van rechtsmiddelen ten goede. Mocht zich toch in een zaak betreffende overtreding van een lagere verordening een heel principiële rechtsvraag voordoen terwijl de opgelegde sanctie geen beroep in cassatie toelaat, dan bestaat nog het buitengewone rechtsmiddel van cassatie in het belang der wet.

Onderdeel J. Wijziging van artikel 409 Sv

In het voorgestelde 409, vierde lid, Sv is voor de daar omschreven gevallen bepaald dat aan het hoger beroep van de officier van justitie geen gevolg wordt gegeven totdat het hoger beroep aan de verdachte in persoon is betekend. Hierdoor wordt voorkomen dat de verdachte, die onkundig kan zijn van het feit dat er een vervolging tegen hem gaande is, in hoger beroep wordt veroordeeld. De noodzaak van deze wijziging vloeit voort uit het feit dat de huidige Nederlandse betekenisregeling niet in alle gevallen garandeert dat de verdachte in persoon op de hoogte gesteld wordt van de vervolging. Ook los van de andere onderdelen in dit wetsvoorstel is deze reparatie geboden.

Onderdelen K en L. Procedure toelating tot hoger beroep in lichte strafzaken: wijziging van artikel 410 Sv en een nieuw artikel 410a (zie § 3.2.2 en 3.3.3)

Artikel 410, eerste lid, Sv is in § 3.2.2 reeds toegelicht.

Artikel 410, derde lid, Sv regelt onder andere de voorwaarden waaronder het OM in hoger beroep kan weigeren om door de verdachte in de schriftuur opgegeven getuigen en deskundigen op te roepen. De derde volzin betreft de mogelijke weigering van getuigen en deskundigen die reeds ter terechtzitting in eerste aanleg of door de rechter-commissaris zijn gehoord en is afkomstig uit de Wet van 10 november 2004, Stb. 579. De schrapping van de woorden «daaraan voorafgaand» (voor «door de rechter-commissaris») maakt duidelijk dat deze mogelijkheid ook betrekking heeft op getuigen en deskundigen die na de eerste aanleg door de RC zijn gehoord (zie artikel 411a Sv).

Artikel 410, vierde lid, Sv legt de verplichting vast voor verdachten in zaken die onder de toelatingsprocedure van artikel 410a Sv vallen een schriftuur in te dienen. Dat kan zijn de schriftuur bedoeld in het eerste lid van artikel 410 Sv (de schriftuur, houdende grieven), maar het kan voor de verdachte ook een schriftuur betreffen met uitsluitend redenen om hoger beroep in te stellen. Deze verplichting geldt niet in het geval, omschreven in artikel 410a, tweede lid, waarin de verdachte niet op de hoogte was en kon zijn van de zitting.

In artikel 410a is het verlostelsel voor de behandeling in hoger beroep geregeld; dit is in het algemeen deel reeds uitvoerig toegelicht. De categorie waarvoor de toelatingsprocedure gaat gelden betreft veroordelingen met uitsluitend een of meer geldboetes tot een totaal van maximaal € 500, uitgezonderd vonnissen inzake (mede) een misdrijf waarop naar wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van meer dan vier jaren kan

worden opgelegd. Bepalend is niet alleen de concrete strafmaat (minder dan € 500 geldboete), maar ook de wettelijke strafbedreiging (niet meer dan vier jaren gevangenisstraf). Zo wordt bijvoorbeeld voorkomen dat een door de officier van justitie ingesteld hoger beroep tegen een vrijspraak inzake een moord onderworpen is aan een toelatingsprocedure als behalve de vrijspraak het vonnis een lichte veroordeling voor een ander feit inhoudt. De procedure is uitgewerkt in de artikelen 410 en 410a Sv. Voor de inzichtelijkheid van de regeling is zij duidelijk gescheiden van de regeling van artikel 404, die aangeeft in welke gevallen hoger beroep openstaat. Het gaat met andere woorden om gevallen waarin weliswaar appèl openstaat en ook daadwerkelijk is ingesteld, maar de aanhangigmaking en behandeling ter terechtzitting pas kunnen plaatsvinden na verkregen verlot van de voorzitter. Met de «voorzitter», genoemd in het eerste lid, wordt bedoeld de voorzitter van een strafkamer van het gerechtshof. Op de keuze voor de formulering van het toetsingcriterium als «vereist in het belang van een goede rechtsbedeling» is in § 3.3.3 ingegaan. Artikel 410a, tweede lid, bepaalt dat een appèl tegen een verstekvonnis waarbij de verdachte niet op de hoogte was noch kon zijn van de datum van de terechtzitting, steeds door de voorzitter moet worden toegelaten. Dit is een vergelijkbare bepaling als in artikel 404, derde lid. Uitzonderingen gelden voor kantonrechtvonnissen en voor de zaken die zijn begonnen met een OM-boete en vervolgens hebben geleid tot toepassing van artikel 257f, eerste lid, laatste volzin (zie over deze uitzondering de toelichting hiervoor bij artikel 404 Sv). In deze zaken dient de voorzitter dus nog wel een toetsing aan de goede rechtsbedeling te verrichten. In gevallen van artikel 410a, tweede lid, eerste volzin, is een schriftuur als bedoeld in artikel 410, vierde lid, niet vereist. Indien geen schriftuur wordt ingediend, maar wel is vereist, dient de voorzitter zich niettemin een oordeel te vormen over de vraag of een goede rechtsbedeling behandeling in appèl vereist. In dat geval is bij het niet verlenen van toelating geen nadere motivering van de beschikking vereist dan dat geen redenen voor het instellen van het appèl zijn ingediend en dat ambtshalve geen reden voor behandeling ter zitting in hoger beroep is aangetroffen. Als de voorzitter oordeelt dat de behandeling van het beroep in het belang van een goede rechtsbedeling is vereist, wordt de zaak op de normale voet, namelijk op de voet van artikel 412, ter terechtzitting aanhangig gemaakt. Dit betekent in het geval van artikel 408a dat de oproeping op de voet van dat artikel geldig blijft. Er hoeft dus niet alsnog een dagvaarding aan de verdachte te worden betekend. Wel moet een afschrift worden toegezonden (zie artikel 450, vierde lid, nieuw). Indien het hoger beroep niet wordt toegelaten wordt door de beschikking de oproeping, die ingevolge 408a Sv plaatsvond, ongedaan gemaakt. De oproeping geldt dan als ingetrokken. De beschikking om het hoger beroep al dan niet toe te laten wordt aan de verdachte betekend. De beslissing dat het ingestelde beroep niet wordt toegelaten wordt voor de toepassing van artikel 557, eerste lid, Sv gelijkgesteld met een beslissing op het ingestelde rechtsmiddel. Dat is nodig met het oog op de uitvoerbaarheid van het vonnis.

Onderdeel M. Wijziging schakelbepaling artikel 415 Sv

Kern van het wetsvoorstel is de inrichting van het hoger beroep als een in aansluiting op de eerste aanleg voortbouwende behandeling. De behandeling dient in het bijzonder gericht te kunnen zijn op tegen het vonnis ingebrachte grieven. Tegelijkertijd is voor de rechter in appèl vastgehouden aan het beslissingsschema van de artikelen 348 en 350 van het Sv. De wettelijke basis voor een dergelijke aanpak in hoger beroep is te realiseren door in artikel 415 Sv enerzijds de bepalingen inzake het onderzoek ter terechtzitting in eerste aanleg onverkort van toepassing te laten zijn in hoger beroep, terwijl anderzijds daarbij de toepassing van de bepalingen

in de eerste plaats wordt gebonden aan de instructie het onderzoek zoveel mogelijk te richten op de bezwaren tegen het vonnis in eerste aanleg gerezen. In de tweede plaats wordt vastgelegd dat de rechter het onderzoek behalve op de naar voren gebrachte grieven ook richt op hetgeen ambtshalve noodzakelijk wordt geacht. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht, dat de rechter in hoger beroep wel de ruimte heeft om onderzoek te verrichten los van de bezwaren van het openbaar ministerie of de verdachte. Hoewel een behandeling in hoger beroep in beginsel dient voort te bouwen op hetgeen in eerste aanleg is geschied, kan bijvoorbeeld in geval de gehele behandeling ondermaats wordt geacht of bij gebrek aan gegevens over hetgeen in eerste aanleg is geschied (ontbreken van een proces-verbaal) of in geval van het niet toegekomen zijn aan de hoofdvragen (artikel 350 Sv), in hoger beroep een geheel nieuwe behandeling zijn aangewezen; zie in dit verband ook de voorgestelde wijziging van artikel 423 Sv. Ingeval hoger beroep wordt behandeld na de toelatingsprocedure van artikel 410a Sv, kan uitwerking van het arrest met het oog op een ingesteld cassatieberoep niet achterwege blijven op grond van de uitzonderingen vermeld in artikel 365a, tweede lid, Sv.

Onderdeel N. Artikel 416 Sv (zie de hoofdstukken 2 en 3, met name § 3.2.1 en 3.2.2)

In aanvulling op hetgeen in het algemeen deel reeds over deze wijzigingen is gesteld, wordt het volgende opgemerkt. Het voorgestelde tweede lid bepaalt, dat indien van de zijde van de appellerende verdachte geen bewaren worden ingebracht, waaronder begrepen kan worden de omstandigheid dat wel ingebrachte bezwaren niet worden gehandhaafd, het ingestelde hoger beroep zonder verder onderzoek niet ontvankelijk verklaard kan worden. De keuze voor de mogelijkheid, in plaats van een verplichte conclusie daartoe, vloeit voort uit de wens om aan de rechter ambtshalve ruimte te laten om, indien zulks noodzakelijk wordt geacht, ondanks intrekking van bezwaren toch onderzoek te verrichten. Het derde lid schept de mogelijkheid een door het openbaar ministerie ingesteld hoger beroep zonder onderzoek van de zaak zelf niet-ontvankelijk te verklaren op de enkele grond dat geen schriftuur, houdende grieven tegen het in eerste aanleg gewezen vonnis, is ingediend. Indien door de officier van justitie geen appèlschriftuur is ingediend is er sprake van een vormverzuim.

Onderdelen O

Ter terechtzitting onderzoekt het gerechtshof al de geldigheid van de uitreiking van de dagvaarding in hoger beroep (art. 415 jo. Art. 278, eerste lid). Indien het gerechtshof tot het oordeel komt dat de uitreiking van de dagvaarding in hoger beroep nietig is zal het onderzoek worden gesloten en wordt de uitspraak «dagvaarding nietig» onmiddellijk gedaan. Indien de dagvaarding geldig is uitgereikt, maar het hoger beroep niet overeenkomstig de wettelijke eisen is ingesteld, bijvoorbeeld indien de termijn van veertien dagen niet in acht is genomen, kan zulks door de verdachte, de advocaat-generaal of door het gerechtshof ambtshalve onmiddellijk aan de orde worden gesteld (art. 415 jo. art. 283), maar vanzelfsprekend is dat niet. De beraadslaging in hoger beroep na de sluiting van het onderzoek ter terechtzitting onderscheidt zich van die in eerste aanleg reeds aangezien in hoger beroep telkens eerst de geldigheid van het ingestelde hoger beroep dient te worden vastgesteld, alvorens de vragen van de artikelen 348 en 350 aan de orde komen. Hoewel dit bestaande praktijk is en hieromtrent geen problemen rijzen is het niettemin gepast om deze gang van zaken in artikel 422 Sv te beschrijven. De formulering in het tweede lid sluit aan op deze beschrijving. Voorts is de in Stb. 2003, 143 abusievelijk weggevallen verwijzing naar 395a Sv hier hersteld.

Voorgesteld wordt verder artikel 422, derde lid, Sv te doen vervallen. Deze bepaling bevat enkele specifieke procedurele bepalingen voor de behandeling door het gerechtshof van eenkantongerechtsappèl. Zij is in de praktijk zonder actuele betekenis. Niettemin is artikel 422, derde lid, Sv in de recente wetgeving geen rustig bezit. Het huidige artikel 422, derde lid, Sv is bij de Aanpassingwet modernisering rechterlijke organisatie als vijfde lid in artikel 422 opgenomen. (Stb. 2001, 621, 664). Bij de invoering van de wet van 3 april 2003 tot wijziging van het Sv in verband met de invoering van de raadsheercommissaris en enige andere onderwerpen (raadsheer-commissaris, Stb. 2003, 143, 260), is artikel 422, vijfde lid, Sv in plaats van hernummerd tot artikel 422, derde lid, Sv, abusievelijk vervallen. Daarna is bij gelegenheid van de Wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en de Wet op de rechterlijke organisatie in verband met het horen van getuigen en enkele verwante onderwerpen (Stb. 2004, 579) artikel 422, derde lid, Sv bij wijze van reparatie weer ingevoerd.

Hiervoor is aangegeven dat artikel 398, 13° Sv kan komen te vervallen. Het huidige artikel 422, derde lid, Sv bevat een verwijzing naar 398, 13° Sv, die dus ook kan worden geschrapt. Dit laatste geldt ook voor de andere verwijzingen naar artikel 398 Sv in artikel 422, derde lid, Sv. Deze hebben betrekking op de vertegenwoordigingsbevoegdheid en op de gang van zaken bij een verdenking van meened door een getuige ter zitting. Er zijn onvoldoende argumenten om deze zeer specifieke afwijkingen van de normale procedure in hoger beroep te handhaven voor de behandeling van een kantongerechtsappèl.

Onderdelen P en Q. Artikel 422a en artikel 423, eerste, tweede en derde lid (zie § 3.7)

De bepalingen (artikel 423, eerste en derde lid) over de bevestiging of vernietiging van een vonnis door het gerechtshof zijn in het algemeen deel reeds toegelicht.

In het voorgestelde artikel 423, tweede lid, Sv is aan de orde de kwestie dat de rechtbank op grond van een beslissing aangaande de vragen van artikel 348 Sv aan een oordeel in de hoofdzaak, de beantwoording van de vragen van artikel 350 Sv, niet is toegekomen. Als het gerechtshof vindt, dat de rechtbank een andere beslissing op de betreffende voorvraag had moeten geven, bijvoorbeeld had moeten oordelen dat het openbaar ministerie wel ontvankelijk was in de vervolging, dan kan een gevolg zijn van dat oordeel dat in de visie van het gerechtshof de rechtbank ten onrechte niet aan de hoofdzaak is toegekomen. In de huidige situatie wordt in een dergelijk geval de zaak teruggewezen naar de rechtbank, *tenzij* de verdachte of het openbaar ministerie de beslissing van het gerechtshof in de hoofdzaak verlangen. In de voorgestelde redactie wordt het uitgangspunt, dat het gerechtshof de zaak aan zich houdt, *tenzij* de verdachte of het openbaar ministerie terugwijzing naar de rechtbank wensen, teneinde verlies van instantie te voorkomen. Een overeenkomstige wijziging is voorzien in artikel 422a Sv.

Onderdeel R. Doen vervallen van artikel 423a Sv (zie § 3.7)

Artikel 423a Sv regelt de mogelijkheid dat het gerechtshof het vonnis gedeeltelijk kan vernietigen ingeval de wettelijke voorschriften, waarop de oplegging van straf of maatregel is gegrond, niet in het vonnis zijn vermeld. Het gerechtshof doet dan vervolgens wat de rechtbank had behoren te doen. Deze bepaling is strikt genomen overbodig, aangezien artikel 423, eerste lid, Sv dat een algemenere strekking heeft, die mogelijkheid reeds kent. De nieuw voorgestelde formulering maakt dat zo mogelijk nog meer duidelijk. Om onnodig restrictieve uitlegging van artikel 423,

eerste lid, op dit punt te voorkomen kan artikel 423a beter worden geschrapt.

Onderdelen S en T. Doen vervallen van artikel 424 en artikel 425, tweede lid, Sv (zie § 3.5 en 3.6)

Deze wijzigingen zijn al toegelicht in het algemeen deel.

Onderdeel V. Artikel 427

De schrapping van het huidige derde lid, betreffende de uitzondering op de cassatiegrens in overtredingszaken met een kale geldboete tot en met € 250, is hiervoor bij artikel 404 reeds toegelicht.

De andere wijziging vloeit voort uit de schrapping van de verzetsprocedure.

Onderdelen W en X. Artikelen 434 en 449

Deze wijzigingen vloeien voort uit het schrappen van de verzetsprocedure. In artikel 449, eerste lid, wordt voor de duidelijkheid ingevoegd: Voor zover de wet niet anders bepaalt. Deze wettelijke mogelijkheid om een uitzondering te maken op de normale procedure voor het instellen van een gewoon rechtsmiddel krijgt uitwerking in artikel 450 Sv (zie hierna).

Onderdeel Y. Aanwending van rechtsmiddelen: artikel 450 Sv (zie § 3.4)

Deze wijziging is reeds uitvoerig toegelicht in het algemeen deel. Door de onderhavige wijziging wordt nadrukkelijk beoogd de wijze van het aanwenden van het rechtsmiddel van hoger beroep strikter te regelen. De striktere regeling zal gepaard moeten gaan met een goede informatieverschaffing aan de verdachte. Ook wordt een redactionele verbetering in artikel 450 Sv voorgesteld door de invoeging van de woorden «door tussenkomst van». Het is de verdachte die het rechtsmiddel aanwendt eventueel door tussenkomst van een gemachtigde.

Het is de nadrukkelijke bedoeling van het nieuwe derde lid om de praktijk van het aanwenden van hoger beroep door middel van een bijzondere schriftelijke volmacht zodanig te formaliseren dat wordt voorkomen dat het aanwenden van rechtsmiddelen geschiedt in combinatie met het zich onbereikbaar houden voor gerechtelijke mededelingen. Door deze regeling worden voorts bezwaren die worden geuit tegen een vonnis in eerste aanleg en die bij andere instanties dan de griffie binnenkomen, niet meer opgevat als een bijzondere schriftelijke volmacht waaraan gevolg gegeven moet worden. Zoals gesteld, zal de informatievoorziening aan de verdachte over de wijze van instellen van rechtsmiddelen bij aanvaarding van dit voorstel aan de veranderde regeling moeten worden aangepast. Hiervoor is geen aparte regelgeving vereist.

De regeling is zodanig vormgegeven dat de machtiging in het eerste en tweede lid mede omvat de in het derde lid verder uitgewerkte inschakeling van een medewerker ter griffie. Verder wordt nog opgemerkt dat de bepaling in het voorgestelde vierde lid dat toezending van een afschrift van de dagvaarding per gewone brief aan de verdachte dient plaats te vinden een bijzonder geval is ten opzichte van hetgeen in de Wet van 23 maart 2005 tot wijziging en aanvulling van een aantal bepalingen in het Wetboek van Strafvordering met betrekking tot de betekening van gerechtelijke mededelingen in strafzaken (Stb. 175) in artikel 588a Sv is voorzien. Volgens het nieuwe artikel 588a, derde lid, onder c, Sv kan toezending immers onder meer achterwege blijven als de dagvaarding of oproeping inmiddels aan de verdachte in persoon dan wel aan een andere persoon als bedoeld in artikel 588, derde lid, onder a en b, Sv is uitgereikt. De

overeenkomstige toepassing van artikel 588, derde lid, onder b, Sv gaat in artikel 450, vierde lid, Sv echter niet zover dat de uitzonderingsbepaling die is voorzien in artikel 588a, derde lid, onder c, Sv daarop ook van toepassing is. Daarom zal de in het voorgestelde artikel 450, vierde lid, Sv voorziene toezending van een afschrift van de dagvaarding aan de verdachte per gewone brief over de post in het geval van een machtiging om appèl in te stellen nog steeds moeten plaatsvinden.

Onderdelen Z, AA, BB en DD

Dit zijn technische wijzigingen die voortvloeien uit de afschaffing van het verzet.

Onderdeel CC. Artikel 504, tweede lid

Deze wijziging hangt samen met de wijziging onder O (schrapping van artikel 422, derde lid). Voorgesteld wordt om in artikel 504, tweede lid, Sv de zinsnede «, ook niet in hoger beroep van zodanige zaken» te schrappen. Dagvaardingen, oproepingen en andere mededelingen worden aan de raadsman in hoger beroep door die wijziging op dezelfde wijze gedaan in zaken inhoudende een beroep tegen een vonnis van een kantonrechter als in andere strafzaken.

ARTIKEL II. Enkelvoudige economische strafkamers in hoger beroep

In juni 2004 is door het College van procureurs-generaal ingetrokken de Aanwijzing dagvaarding voor politierechter of enkelvoudige kamer gerechtshof. Hierdoor is er niet langer sprake van een situatie waarin de toepassingsruimte van artikel 411, tweede lid, Sv wordt beperkt door OM-beleidsregels. In de praktijk komen daardoor meer appèlzaken in aanmerking voor afdoening door een enkelvoudige kamer van het hof. Voor de zaken die in eerste aanleg door de economische politierechter worden berecht is er evenwel een beletsel. Artikel 52 van de Wet op de economische delicten luidt: «De economische kamers van de gerechtshoven, bedoeld in artikel 64 van de Wet op de rechterlijke organisatie, behandelen en beslissen uitsluitend zaken waarin door de economische kamers van de rechtbanken vonnis is geweest». In artikel 64 van de Wet op de rechterlijke organisatie wordt thans nog uitgegaan van meervoudige economische kamers. De wijziging beoogt de vorming van enkelvoudige economische kamers in hoger beroep mogelijk te maken.

ARTIKEL III. Wijziging van artikel 55, derde lid, WOTS

Het doen vervallen van het rechtsmiddel verzet schept een technische complicatie in verband met de Wet overdracht en tenuitvoerlegging strafvonnissen (WOTS). In de WOTS is op verschillende plaatsen sprake van de mogelijkheid van verzet (de artikelen 45, 46, 47 en 54, 55 en 56). In relatie tot het vervallen van de procedure in het Wetboek van Strafvordering is van belang te onderkennen dat in artikel 55 van de WOTS naar artikel 403 Sv wordt verwezen. De WOTS houdt in artikel 55 de mogelijke toepassing in van een bijzondere verzetsprocedure tegen een veroordeling bij verstek. De invoering van deze procedure in de WOTS hangt samen met artikel 24 van het Europees Verdrag inzake de internationale geldigheid van strafvonnissen en artikel 20 van het Beneluxverdrag inzake de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen in strafzaken. Het laatstgenoemde verdrag is totstandgekomen in 1968, maar is nooit in werking getreden, aangezien Luxemburg het verdrag niet heeft geratificeerd. Het Europees Verdrag inzake de internationale geldigheid van strafvonnissen is wel in werking getreden (nl. op 26 juli 1974, Trb. 1971/137; voor Neder-

land op 1 januari 1988, Trb. 1987/16). Bij laatstgenoemd verdrag zijn uit de Europese Unie slechts acht lidstaten partij.

Artikel 55, derde lid, van de WOTS verwijst naar het huidige artikel 403 Sv. Het gaat in artikel 55 van de WOTS om de situatie dat Nederland een ander land vraagt een verstekvonnis, of een bij verstek gewezen arrest, tenuitvoer te leggen. In het aangezochte land kan de veroordeelde dan verzet aantekenen volgens de regels van de aangezochte staat. De zaak zal vervolgens volgens de WOTS opnieuw dienen voor de instantie in de verzoekende staat (i.c. Nederland) waar de eerdere berechting heeft plaatsgevonden. De nieuwe berechting vindt plaats alsof de procedure die leidde tot de verstekveroordeling niet had plaatsgevonden. Het verzet wordt vervallen verklaard indien degene die verzet heeft aangetekend op de dienende dag niet ter zitting verschijnt. Deze verzetprocedure kan ook worden gevolgd als het gaat om niet op tegenspraak tot stand gekomen veroordelingen in hoger beroep. De regeling in de WOTS wijkt af van het Europees Verdrag inzake de internationale geldigheid van strafvonnissen waar het Verdrag er in artikel 21, derde lid, er vanuit gaat dat indien de tenuitvoerlegging van een verstekvonnis is gevraagd, de keuze van de veroordeelde persoon leidend is voor de bepaling van de plaats waar de verzetsprocedure («opposition», in de Franse en in de Engelse taalversie) gevoerd zal worden, namelijk hetzij in de aangezochte staat of in de verzoekende staat. Bij het niet kenbaar maken van een voorkeur door de betrokkene zal de verzetprocedure in de verzoekende staat (de oorspronkelijke staat van berechting) moeten plaatsvinden. Voorts moet in aanmerking worden genomen dat het begrip «verstekvonnis» in het Europees Verdrag inzake de internationale geldigheid van strafvonnissen een afwijkende betekenis heeft. Zo wordt in artikel 21, derde lid, van dat verdrag bepaald dat een in hoger beroep gewezen verstekvonnis voor de toepassing van het verdrag toch wordt geacht op tegenspraak te zijn geweest indien het beroep tegen het vonnis is ingesteld door de veroordeelde. Maar volgens het toelichtend rapport bij het Verdrag is een vertegenwoordiging door de raadsman met het recht namens de verdachte ter zitting de verdediging te voeren weer niet voldoende om tegenspraak aan te nemen in de zin van dit Verdrag (Explanatory report p. 51; D. J. M. W. Paridaens, De overdracht van de tenuitvoerlegging van strafvonnissen, 1994, p. 291). Deze uitleg wordt niet geraakt door de in 1998 doorgevoerde wijziging van het optreden van de gemachtigde raadsman (artikel 279, tweede lid, Sv). Tegen deze achtergrond is het voor Nederland niet aantrekkelijk gebruik te maken van de mogelijkheid tenuitvoerlegging te vragen van alhier gewezen vonnissen in het kader van het Europees Verdrag inzake de internationale geldigheid van strafvonnissen wanneer die vonnissen in de zin van dat verdrag als verstekvonnis kunnen worden aangemerkt. De betekenis van de verwijzing in artikel 51 van de WOTS naar het huidige artikel 403 Sv is praktisch dan ook beperkt. Aangezien het niettemin theoretisch niet ondenkbaar is dat een door Nederland aan een ander land gevraagde tenuitvoerlegging van een verstekvonnis leidt tot verzet op basis van het Europees Verdrag inzake de internationale geldigheid van strafvonnissen ligt een aanpassing van artikel 55, derde lid, van de WOTS in de rede die deze bepaling inhoudelijk intact laat. Dat kan door het in casu relevante tekstdeel uit artikel 403 Sv over te brengen naar artikel 55, derde lid, van de WOTS, die daardoor een verzetprocedure zal bevatten die samenhangt met een verdragsverplichting. Het effect van de verwijdering van de verzetprocedure uit het Wetboek van Strafvordering is dan voor de WOTS geneutraliseerd. Verzet in de zin van de WOTS is een buitengewoon rechtsmiddel (Kamerstukken 1983–84, 18 129, nrs. 1–3, p. 38).

ARTIKEL IV

De in artikel I onder C tot en met DD vermelde wijzigingen zijn niet toepasbaar op zaken waarin in eerste aanleg vonnis is gewezen vóór het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet. De nieuwe bepalingen voor het hoger beroep, bijvoorbeeld met betrekking tot de appèlgrenzen, het verlostelsel, de indiening van een schriftuur en de schriftelijke machtiging tot het instellen van appèl, gelden dus niet in «oude» zaken. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor het op het beroep in cassatie betrekking hebbende onderdeel V.

Ten aanzien van de overige onderdelen, alsmede de wijzigingen vermeld in artikel II en III, geldt onmiddellijke werking.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner