

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)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 4 september 2006

I Algemeen

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het voorlopig verslag van de Vaste commissie voor Justitie van de Eerste Kamer bij dit wetsvoorstel. De aan het woord zijnde leden stellen belangrijke vragen bij zowel de doelstellingen van het voorstel als de uitwerking in concrete procedurevoorschriften. Hierna zal ik deze vragen zo goed mogelijk beantwoorden.

II Voortbouwend appèl

De aan het woord zijnde leden van de CDA-fractie stellen dat de minister toch niet zal willen ontkennen dat het thans voorgestelde in materieel opzicht een grievenstelsel impliceert. Deze leden hebben gelijk dat het voorgestelde erop is gericht het onderzoek in appèl meer te richten op hetgeen partijen nog verdeeld houdt en dat deze doelstelling mede is ingegeven door de wens schaarse capaciteit zo doelmatig mogelijk in te zetten. Niettemin blijft een principieel verschil met een grievenstelsel bestaan, namelijk dat de rechter in appèl zijn bevoegdheid behoudt om ambtshalve die punten te beoordelen die hij relevant acht. Deze bevoegdheid impliceert een verantwoordelijkheid om te zorgen dat op alle punten van de artikelen 348 en 350 Sv een juiste beslissing wordt genomen. Dit betekent dat de appèlrechter, wanneer hij constateert dat door de verdachte geen grieven zijn ingediend of geen grieven die hout snijden, niet kan volstaan met die constatering en ieder verder onderzoek van de zaak achterwege kan laten.

Deze leden wijzen er verder op dat een niet onbelangrijk deel van de appellanten enkel ten doel heeft een lagere poenale sanctie te bereiken of de executie van de straf in prima naar achteren te schuiven. Zij vragen of de minister de veronderstelling deelt dat de (veroordeelde) verdachte met een schuin oog naar het in het EVRM vervatte verbod van undue delay zal hebben gekeken. Op zichzelf is het oogmerk dat een verdachte heeft met het instellen van appèl, niet relevant. Wel kan een efficiëntere afdoening van zaken in hoger beroep de kans verkleinen dat een onredelijk lang tijdsverloop leidt tot verlaging van de straf.

De leden van de CDA-fractie vragen wat ten gronde de reden is dat de mogelijkheid van partieel appèl niet wordt geboden. Afgezien van andere

redenen (zoals de mogelijke aanzuigende werking van een partieel appèl omdat de verdachte hoger beroep kan instellen tegen hem onwelgevallige aspecten van het vonnis zonder enig risico van een ongunstiger beslissing op andere punten) meen ik dat de meest fundamentele reden is dat de appèlrechter de vrijheid dient te hebben om bij zijn beslissing al die aspecten te betrekken die hem relevant lijken. Dezelfde reden ligt ten grondslag aan het behoud van de bevoegdheid van de rechter om ambtshalve, buiten door partijen aangevoerde grieven om, bepaalde punten in zijn onderzoek te betrekken. Deze vrijheid voor de appèlrechter is bevorderlijk voor de kwaliteit van zijn beslissingen. Achter een schijnbaar uitsluitend op de strafmaat gericht appèl kan bijvoorbeeld de vraag schuilen of de rechtbank niet, in plaats van medeplegen, slechts medeplichtigheid bewezen had kunnen achten. In een partieel, tot de strafmaat beperkt appèl zou het gerechtshof deze vraag buiten beschouwing moeten laten.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het feit dat in het voorgestelde verlofstelsel de verdachte bij het formuleren van de redenen voor het instellen van hoger beroep nog geen rekening kan houden met een eventueel door het openbaar ministerie in hoger beroep te vorderen wijziging van de tenlastelegging, een doorbreking inhoudt van het beginsel van de «equality of arms». Dit is niet het geval. Het voorgestelde verlofstelsel brengt geen wijziging in de mogelijkheid van het OM om in hoger beroep een wijziging van de tenlastelegging te vorderen noch in de mogelijkheid van de verdachte om zich over die vordering uit te laten en, indien de vordering wordt toegewezen, zich tegen de gewijzigde tenlastelegging te verdedigen. Voor de goede orde wijs ik erop dat het OM zo'n vordering niet reeds bij de voorzitter kan doen en dat niet de voorzitter maar de kamer die ten gronde over de zaak oordeelt, op de vordering beslist. Naar aanleiding van de vraag van deze leden hoe de invoering van een soort grievenstelsel zich verhoudt met handhaving van het beslissings-schema van de artikelen 348–350, merk ik het volgende op. Hetgeen de regering voorstelt behelst geen grievenstelsel in de zin dat de appellant op straffe van niet-ontvankelijkheid van het beroep een schriftuur zou moeten indienen en dat de rechter in hoger beroep geen onderzoek zou mogen doen buiten de aangevoerde grieven om. Het gerechtshof kan dus wel degelijk op punten acht slaan waarover geen grief is geformuleerd, zelfs als in het geheel geen schriftuur is ingediend. Zulk ambtshalve onderzoek zal evenwel, anders dan de vragenstellers menen, niet standaard en in volle omvang geschieden maar een beperkt, aanvullend karakter dragen. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat bij het ontbreken van weerwoord van de verdachte onder omstandigheden bepaalde gebreken die mogelijk aan het voorbereidend onderzoek of het onderzoek in eerste aanleg kleven, niet tot vernietiging behoeven te leiden omdat de verdediging daarover noch in eerste aanleg noch in hoger beroep heeft geklaagd. De leden van de VVD-fractie vragen zich af of de voorgestelde regeling wel kwaliteitsbevorderend is als moet worden voortgebouwd op de behandeling in eerste aanleg. Is de kwaliteit in eerste aanleg wel voldoende gegarandeerd, vragen zij. Doel van het voortbouwende appèl is, anders dan deze leden stellen, niet om de nadruk meer te leggen op de berechting in eerste aanleg. Doel is juist om door een meer geconcentreerde behandeling in appèl de mogelijkheden die het hoger beroep biedt om de zaak ten tweede male te bezien, meer tot hun recht te laten komen en aldus de kwaliteit van de appèlbehandeling te vergroten. Deze leden hebben zeker gelijk dat het daarbij van belang is dat het gerechtshof beschikt over een goed gemotiveerd vonnis van de rechtbank. Op dit punt worden evenwel geen nadere eisen gesteld in aanvulling op de reeds bestaande motiveringseisen. Ik wijs in dit verband ook op het recent ingevoerde voorschrift om indien de beslissing afwijkt van door de verdachte dan wel door de officier van justitie uitdrukkelijk onderbouwde standpunten, het vonnis op dit punt nader te motiveren (artikel 359, tweede lid,

tweede volzin). De kwaliteit van de voortbouwende behandeling in appèl is niet alleen afhankelijk van de motivering van het vonnis van de rechtbank. Daarnaast kunnen ook de partijen zelf (de verdediging en het OM) een belangrijke bijdrage leveren aan een adequate behandeling door in een schriftuur of ter zitting duidelijk aan te geven waartegen hun bezwaren zich richten.

Naar aanleiding van de vraag van deze leden naar de verhouding tussen het voortbouwend appèl en de mogelijkheid om in appèl de tenlastelegging te wijzigen wordt het volgende opgemerkt. Zoals hiervoor ook in antwoord op een vraag van de PvdA-fractie is aangegeven brengt het wetsvoorstel geen wijziging in de mogelijkheid van het OM om in hoger beroep een wijziging van de tenlastelegging te vorderen noch in de mogelijkheid van de verdachte om zich over die vordering uit te laten en, indien de vordering wordt toegewezen, zich tegen de gewijzigde tenlastelegging te verdedigen. Het is waar dat de verdediging zich doorgaans in een voorafgaand aan de behandeling ingediende schriftuur nog niet over zo'n wijziging zal hebben kunnen uitlaten. Later tijdens de behandeling is hiervoor echter alle gelegenheid. Doel van het voortbouwend appèl is ook niet om met het vonnis in eerste aanleg de behandeling als het ware te fixeren. Integendeel, in het voortbouwend appèl is volop ruimte om nieuwe gezichtspunten en informatie in te brengen. Dit kan nieuw materiaal zijn dat belastend is voor de verdachte maar het kan ook materiaal zijn dat de verdediging inbrengt ten voordele van de verdachte.

III Verlofstelsel

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie wat prioriteit dient te genieten: onbelemmerde toegang tot de rechter of budgettaire overwegingen, merk ik op dat uiteraard het recht op toegang tot de rechter voorop staat en gewaarborgd dient te zijn. Dit laat onverlet dat algemeen is aanvaard, ook in de rechtspraak van het Europese Hof voor de rechten van de mens, dat dit recht niet absoluut is maar aan zekere beperkingen kan worden onderworpen. Deze beperkingen kunnen mede ingegeven zijn door de wens om schaarse middelen en capaciteit doelmatig in te zetten, een wens die bij dit wetsvoorstel een belangrijke rol heeft gespeeld. Met dit wetsvoorstel wordt gestreefd naar een evenwichtige opbouw van het systeem van rechtsmiddelen, waarbij de verdeling van de voor appèl beschikbare middelen over de verschillende typen zaken is afgestemd op aard en ernst van die zaken. Daarbij worden verschillende categorieën zaken onderscheiden: naast de «echte» bagatelzaken (afgebakend door een harde appèlgrens), 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 tussencategorie 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 het verlofstelsel voorgesteld. De regering heeft de grens voor dit verlofstelsel bepaald op een geldboete van € 500, welke bepaling altijd enigszins arbitrair is. De regering heeft bewust afgezien van een substantiële verhoging van de appèlgrens in overtredingszaken (de aanvankelijk voorgestelde verhoging tot € 100 is zelfs door de Tweede Kamer weer teruggebracht tot € 50) of tot uitbreiding van die grens tot misdrijfzaken. Zo'n appèlgrens heeft weliswaar het voordeel van de objectieve werking – een voordeel waarop de vragenstellers wijzen –, maar heeft als nadeel dat de daaronder vallende zaken onder alle omstandigheden zijn uitgesloten van de mogelijkheid van hoger beroep. Het voorgestelde verlofstelsel heeft daarentegen als voordeel dat steeds een mogelijkheid van een behandeling in hoger beroep openblijft, afhankelijk van

de omstandigheden van het geval en ter beoordeling van de voorzitter van het gerechtshof.

Naar aanleiding van de vraag van deze leden hoe concreet het criterium van het nieuwe artikel 410a Sv is, merk ik op dat dit een open, algemeen criterium is. De regering heeft niet gepoogd deze algemene norm («in het belang van een goede rechtsbedeling vereist») nader te specificeren, omdat zo'n poging zou blijven steken in de formulering van een aantal abstracte wettelijke categorieën met een voor de praktijk geringe toegevoegde waarde. Het begrip goede rechtsbedeling is ter invulling van de voorzitter, afhankelijk van de omstandigheden van het geval, waarbij ik aanteken dat m.i. niet sprake is van een glijdende schaal (onvoldoende – voldoende – goede rechtsbedeling). De voorzitter dient bij zijn beoordeling of een volledige behandeling in hoger beroep is vereist, uiteindelijke te voorkomen dat onrecht geschiedt. Dit betekent dat hij, indien hij gerede twijfel heeft aan de bewezenverklaring, de gepastheid van de strafmaat of de deugdelijke toepassing van het recht, waardoor het vonnis bij hernieuwde behandeling mogelijk niet in stand zal kunnen blijven, verlof dient te verlenen. Dit betekent zeker niet dat appellaten met een niet-principieel karakter bij voorbaat vruchteloos zijn, dit in antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie.

Naar aanleiding van de vraag hoe het onmiddellijkheidsbeginsel dient te worden gewogen indien de voorzitter het verlof niet verleent, merk ik op dat dit beginsel mijns inziens in deze fase niet in het geding is. Het is niet de taak van de voorzitter om een oordeel ten gronde te geven over de zaak, welk oordeel zou vereisen dat al hetgeen voor of tegen de verdachte kan worden ingebracht zo veel mogelijk direct ten overstaan van de voorzitter zou moeten worden gepresenteerd. Uiteraard dient het onmiddellijkheidsbeginsel wel bij de behandeling in eerste aanleg (en bij de behandeling ter zitting in hoger beroep) in acht te worden genomen, binnen de grenzen die het Nederlandse strafprocesrecht daaraan stelt.

De aan het woord zijnde leden van de CDA-fractie stellen dat het criterium van artikel 410a Sv de rechter dwingt tot het verrichten van een taak waarvoor hij niet is uitgerust, namelijk die van wetgever. Deze leden hebben gelijk dat het criterium de voorzitters nog beoordelingsruimte laat, die op verschillende wijzen kan worden ingevuld. Het zou dan ook nuttig kunnen zijn indien de gerechtshoven in onderling overleg enkele lijnen uitzetten, bijvoorbeeld ten aanzien van de vraag hoe om te gaan met gevallen waarin geen gerede twijfel bestaat aan de deugdelijkheid van de beslissing van de rechtbank maar toch reden zou kunnen zijn voor een openbare behandeling in appèl, of ten aanzien van de eisen te stellen aan de ingevolge artikel 410, vierde lid, vereiste schriftuur. In dit verband verdient opmerking dat de gerechtshoven en de Raad voor de rechtspraak regelmatig overleg voeren in het Landelijk Overleg Voorzitters Strafsectoren. Overigens ben ik van mening dat hier niet sprake is van een oneigenlijke (wetgevings)taak van de rechter. De beoordeling of behandeling van de zaak ter terechtzitting in het belang van een goede rechtsbedeling is vereist, blijft een individuele beoordeling van de zaak, afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Voor het ontstaan van willekeur tussen de vijf verschillende gerechtshoven ben ik dan ook niet bevreesd.

Deze leden vragen of de voorstellen niet veeleer zouden moeten worden aangeduid als «bezuinigen op hoger beroep». Ik ben het hier uiteraard niet mee eens. Weliswaar is het doel van het wetsvoorstel mede een doelmatiger inzet in hoger beroep van de beschikbare middelen voor de rechtspleging, maar hierbij gaat het niet om een financiële bezuiniging. Capaciteit die vrijkomt als gevolg van de voorgestelde maatregelen kan en zal worden ingezet voor een zorgvuldige behandeling van vooral de ernstige en ingewikkelde strafzaken en voor een verkorting van de doorlooptijden. Dit komt niet alleen de doelmatigheid maar ook de kwaliteit van de rechtspleging ten goede. In het bijzonder ook de voorstellen met betrekking tot het voortbouwend appèl kunnen mijns inziens tot een

verbetering van de kwaliteit van de behandeling leiden – door meer aandacht te geven aan de punten die partijen verdeeld houden – die niet bereikt zou kunnen worden door het zonder meer aanstellen van meer magistraten bij de gerechtshoven.

Deze leden vragen welk argument voor de minister doorslaggevend is voor het standpunt dat de grenzen van artikel 14, vijfde lid, BUPO-verdrag door het wetsvoorstel niet worden overschreden. Dit is het argument dat naar algemeen wordt aangenomen artikel 14, vijfde lid, ten eerste toelaat dat voor bagatelzaken een uitzondering op het recht op een hogere voorziening wordt gemaakt en voorts ruimte laat aan nationale wetgevers voor een eigen vormgeving van dat recht, waarbij ook zekere beperkingen aan het recht mogen worden gesteld. In dit licht bezien en ook in vergelijking tot andere strafrechtssystemen wereldwijd meen ik dat het Nederlandse rechtsmiddelenstelsel ruim binnen de marges van artikel 14, vijfde lid, blijft, waarbij enerzijds de allerlichtste zaken (overtredingszaken met een boete tot en met € 50) van appèl zijn uitgesloten en anderzijds alle strafzaken van wat groter belang (overtredings- en misdrijfzaken met een zwaardere sanctie dan een geldboete van € 500) een volledige tweede behandeling en bovendien een cassatietoetsing kunnen krijgen. In de tussencategorie van zaken bestaat, volgens het wetsvoorstel, een verlovtoetsing door de voorzitter van het gerechtshof, waarbij deze een ruim afwegingskader heeft waarin hij met alle aspecten van de zaak rekening kan houden.

Naar aanleiding van de vraag van deze leden naar mijn opvatting over door de voorstellen te bereiken winst aan zittingscapaciteit merk ik op dat van alle voorstellen bijeen genomen zulke «winst» te verwachten is. De zwaardere, complexere zaken krijgen immers gerichtere aandacht, terwijl de zaken van gering belang eenvoudiger en sneller kunnen worden afgedaan. Een en ander betekent dat een hogere doorstromingsnelheid van zaken wordt bereikt. Daarbij geldt uiteraard dat vrijgekomen zittingscapaciteit gebruikt zal worden voor de behandeling van andere zaken. Dat de gemiddelde zwaarte van de overblijvende zaken zal toenemen, zoals deze leden terecht stellen, betekent uiteraard niet dat voor die zaken meer tijd nodig zal zijn dan nu het geval is. Integendeel, een voortbouwend appèl zal in sommige gevallen tot een korte behandelingstijd kunnen leiden.

Een schatting van de mate waarin de zittingscapaciteit bij de hoven zal toenemen, is moeilijk te geven. Een dergelijke capaciteitswinst is mede afhankelijk van de wijze waarop de hoven de hun toegekende mogelijkheden (in het bijzonder met betrekking tot het voortbouwend appèl en het verlovstelsel) zullen invullen. In verband met het voorgestelde verlovstelsel kan het volgende worden opgemerkt. In 2004 was het aantal appellaten in rechtbankzaken met een geldboete tot en met € 500 ruim 2200 (dus kantonzaken niet meegerekend). Afhankelijk uiteraard van de wijze waarop de voorzitters van de gerechtshoven invulling zullen geven aan hun bevoegdheid, is de verwachting dat in een relatief groot deel van deze appèlzaken geen verlov zal worden gegeven tot behandeling ter terechtzitting.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de voorstellen wel in alle opzichten zijn te rijmen met de waarborgen van artikel 14 van het BUPO-verdrag en andere mensenrechtelijke verdragen, in het bijzonder of voor de afbakening van wat precies «kleine» zaken zijn, uitsluitend geredeneerd mag worden vanuit de hoogte van de op te leggen straffen. Ik wijs allereerst op hetgeen hiervoor op een vraag van de CDA-fractie over de grenzen van artikel 14, vijfde lid, BUPO-verdrag is gezegd. In aanvulling hierop merk ik nog het volgende op. Ik ben het met de leden van de PvdA-fractie eens dat, hoewel de opgelegde straf doorgaans een goede indicator is van het al dan niet «minor character» van het strafbaar feit, ook andere factoren een rol kunnen spelen zoals de complexiteit van de overtreden regels. Inmiddels heeft deze kwestie in het kader van dit wetsvoor-

stel echter aan belang ingeboet, nu de voorstellen tot aanpassing van de appèlgrens in overtredingszaken door amendementen van de Tweede Kamer zijn geschrapt. De vraag zou nog kunnen worden gesteld of de categorie zaken waarop het verlostelsel van toepassing is (overtredings- en misdrijfzaken met een geldboete tot en met € 500), als «kleine zaken» zijn aan te merken. Ik benader de verdragsconformiteit van het verlostelsel echter van een andere kant: het verlostelsel als zodanig is een adequate tweede instantie in de zin van de verdragen. 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>; bedoeld wordt op artikel 2 van het Zevende Protocol bij het EVRM dat eenzelfde recht op een hogere voorziening in strafzaken bevat als artikel 14, vijfde lid, BULO). 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.

De leden van de PvdA-fractie wijzen voorts op de kenmerken van het (vaak complexe) economisch strafrecht, waardoor volgens hen de kans op fouten in de rechtspraak in eerste aanleg toeneemt; is dat geen aanleiding voor deze zaken het hoger beroep in volle omvang te laten bestaan, vragen deze leden. In deze zaken – voor zover ze tenminste boven de appèldrempel in overtredingszaken (€ 50) uitkomen – blijft een volledige rechtsgang in drie instanties mogelijk. Weliswaar vallen de zaken met een geldboete tot en met € 500 in het verlostelsel, maar de voorzitter zal bij zijn beoordeling of behandeling van het hoger beroep in het belang van een goede rechtsbedeling is vereist, de complexiteit van het rechtsgebied volledig in aanmerking kunnen nemen. Indien bijvoorbeeld uit de schriftuur blijkt dat een onderliggende regeling op verdedigbare gronden anders kan worden uitgelegd dan de rechtbank heeft gedaan, waardoor de uitspraak mogelijk anders zou moeten luiden, zal de voorzitter verlost geven.

Naar aanleiding van de vraag van deze leden of het wel verstandig is om in het economisch strafrecht unus-rechtspraak in te voeren merk ik op dat enkelvoudige rechtspraak in de eerste aanleg reeds bestaat namelijk in de persoon van de economische politierechter. Het enige dat artikel II van het wetsvoorstel doet is een beletsel wegnemen om ook in hoger beroep economische strafzaken door een enkelvoudige kamer te laten afdoen. Dit laat onverlet dat enkelvoudige afdoening in appèl alleen mogelijk is als aan de criteria van artikel 411, tweede lid, Sv is voldaan. Deze criteria houden onder andere in dat de zaak naar het aanvankelijk oordeel van het OM van eenvoudige aard is en dat zij in eerste aanleg ook reeds door een unusrechter is behandeld. Verder kan de enkelvoudige kamer in hoger beroep te allen tijde een zaak naar de meervoudige kamer verwijzen als de zaak ongeschikt wordt geacht voor enkelvoudige afdoening (artikel 411, derde lid, Sv).

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de PvdA-fractie welke procedure voorafgaat aan de in artikel 410a Sv bedoelde voorzittersbeslissing, merk ik op dat dit geen raadkamerprocedure is als bedoeld in de Zesde Afdeling van Boek 1, Titel 1 van het Wetboek. De voorzitter handelt in deze namelijk niet als «rechterlijk college» in de zin van artikel 21 Sv, waarmee is bedoeld de meervoudige kamer van de rechtbank, het gerechtshof en de Hoge Raad en in bepaalde omstandigheden een enkel-

voudige kamer van die colleges (zie artikel 21, vijfde en zesde lid). Een parallel kan worden getrokken met de rechter-commissaris, die ook niet is aan te merken als raadkamer en die in het kader van het vooronderzoek ook vele beslissingen neemt enkel op basis van de stukken zonder dat de procedurevoorschriften van artikel 21 e.v. van toepassing zijn.

Het voorgestelde artikel 410a Sv gaat inderdaad ervan uit dat de voorzitter zonder onderzoek op de zitting en dus uitsluitend op basis van de stukken een oordeel geeft over de vraag of behandeling ter zitting in het belang van een goede rechtsbedeling is vereist. De zaken waarop het verlofstelsel ziet lenen zich ook goed daarvoor. Het betreft immers lichte feiten (overtredingen en misdrijven waarop een gevangenisstraf van niet meer dan vier jaren is gesteld) waarop slechts een lichte straf is gevolgd (geen andere straf dan een geldboete van maximaal € 500). Uit onderzoek is gebleken 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 zoals eenvoudige diefstal, eenvoudige mishandeling, vernieling e.d. (zie de memorie van toelichting § 3.3.3). Ik deel dan ook geenszins de verwachting van deze leden dat de voorzitter in deze zaken ofwel altijd tot verlop zal besluiten (omdat zich in hoger beroep onverwachte elementen kunnen aandienen) ofwel zich uitvoerig in de zaak zal willen verdiepen en de verdachte of het OM zal willen horen. De verdachte kan in zijn appelschriftuur nieuwe elementen onder de aandacht van de voorzitter brengen. Mocht de zaak inderdaad ingewikkelder blijken dan op het eerste gezicht leek en mocht er zonder nader onderzoek gereede twijfel zijn aan de juistheid van de beslissing van de rechtbank, dan zal de voorzitter verlop verlenen voor behandeling door het gerechtshof ter zitting.

De vraag van de leden van de PvdA-fractie of, als de toetsing van de voorzitter leidt tot het toestaan van hoger beroep, deze rechter niet meer beschikbaar is om de zaak zelf in hoger beroep te behandelen, wordt ontkennend beantwoord. De behandeling ter zitting kan immers nog alle mogelijke uitkomsten hebben en van de voorzitter mag worden verwacht dat hij wat dit betreft nog meer dan voldoende onbevangen tegenover de zaak staat om deel te nemen aan die behandeling. Alleen in bijzondere gevallen is het niet wenselijk dat de voorzitter ook optreedt als rechter ter terechtzitting, dit ter vermindering van de schijn van partijdigheid. De vragenstellers hebben gelijk dat zo'n geval zich in het bijzonder kan voordoen wanneer het hoger beroep door het openbaar ministerie is ingesteld.

Naar aanleiding van de desbetreffende vraag van de leden van de PvdA-fractie merk ik op dat tegen de in artikel 410a bedoelde voorzittersbeslissing geen rechtsmiddel openstaat. Bij een positieve beslissing volgt immers een behandeling door het gerechtshof, tegen welks beslissing vervolgens op de normale voet beroep in cassatie openstaat. Bij een negatieve beslissing is de zaak beëindigd: de zaak wordt niet ter zitting door het gerechtshof behandeld en artikel 410a, zevende lid, bepaalt dat ook geen cassatieberoep tegen het vonnis van de rechtbank openstaat. De beslissing van de voorzitter staat in dat geval gelijk aan een beslissing op het rechtsmiddel als bedoeld in artikel 557, eerste lid, waardoor het vonnis van de rechtbank onherroepelijk en uitvoerbaar wordt (zie artikel 410a, vierde lid).

De leden van de VVD-fractie vragen of in het kader van de verloftoetsing door de voorzitter een procedure plaatsvindt waarbij verdachte en openbaar ministerie de mogelijkheid geboden wordt om hun mening over een en ander kenbaar te maken en met elkaar van gedachten te wisselen of behandeling van het appel in het belang van een goede rechtsbedeling is. Zoals hiervoor ook op een vraag van de PvdA-fractie is geantwoord is dit niet het geval.

Ook voor de vraag van deze leden of het verlofstelsel met voldoende waarborgen is omkleed om als zodanig te kunnen dienen als tweede

instantie in de zin van artikel 14, vijfde lid, IVBPR, verwijs ik naar het hierboven gegeven antwoord op een eerdere vraag van de PvdA-fractie. Naar aanleiding van de vraag van de leden van de VVD-fractie of het voorgestelde verlofstelsel wel voldoende capaciteitswinst oplevert nu de voorzitter een ruim afwegingskader wordt gelaten dat zijn toetsing niet beperkt tot specifieke criteria of specifieke aspecten of onderdelen van het vonnis, merk ik op dat dit ruime afwegingskader de voorzitter juist veel flexibiliteit biedt om de zaak efficiënt af te doen zonder dat hij bij zijn beslissing is gebonden aan heel specifieke wettelijke categorieën of criteria. Hierbij dient te worden bedacht dat het in dit verlofstelsel gaat om lichte, eenvoudige zaken, waarbij een ervaren raadsheer in staat zal zijn om snel tot de kernpunten door te dringen.

IV Doelmatigheid

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie wat de betekenis is van de term «doelmatiger (afdoening van strafzaken)» in relatie tot de doelstellingen van het voorstel merk ik op dat deze ziet op wijzigingen in het wettelijk kader van het hoger beroep waardoor de gerechtshoven meer instrumenten krijgen om de behandeling van het appèl zo doelmatig mogelijk in te richten. Thans is het hoger beroep in strafzaken te kwalificeren als een «middenstelsel»: een stelsel dat het midden houdt tussen een corrigerend appèl en een volledig nieuwe behandeling. Dit stelsel leidt ertoe dat de appèlrechter in beginsel alle vragen van de artikelen 348 en 350 Sv dient na te lopen op basis van een nieuwe behandeling van de zaak, óók als het antwoord op een of meer van die vragen niet wordt betwist door partijen. Het voorgestelde voortbouwend appèl kan wat dit betreft onnodig dubbel werk voorkomen. De leden van de PvdA-fractie menen dat het wetsvoorstel, met zijn streven naar stroomlijning van het hoger beroep, onvoldoende blijkt geeft van aandacht voor de behoefte van de rechtzoekende burger om aan een tweede rechter zijn verhaal te kunnen doen. Dit zou volgens deze leden het risico meebrengen dat grote schade wordt toegebracht aan het vertrouwen in de rechtspraak bij de «gewone man». De voorstellen berusten – zoals steeds in het recht – op een afweging van belangen, dat wil zeggen het belang van de rechtsbescherming enerzijds en het belang van een doelmatige rechtspleging anderzijds. Over de uitkomst van deze afweging kan men uiteraard van mening verschillen. De regering is van oordeel dat de voorstellen en de beperkingen die zij op sommige punten stellen aan het hoger beroep in strafzaken, alleszins aanvaardbaar zijn in het licht van de noodzaak om de beschikbare middelen voor de rechtspleging op een efficiënte wijze in te zetten, evenredig aan het belang van de verschillende categorieën zaken. Daarbij merk ik op dat waar de voorstellen wellicht in sommige gevallen voor rechtzoekenden beperkend uitwerken, zij in andere gevallen juist een verruiming betekenen van de mogelijkheden om de zaak in hoger beroep te bepleiten. Ik denk daarbij met name aan het concept van het voortbouwend appèl, dat is gericht op een meer geconcentreerde en daar kwalitatief betere behandeling van de ernstiger zaken. Over het geheel bezien leiden de voorstellen mijns inziens dan ook niet slechts tot doelmatigheidswinst maar ook tot een verhoging van de kwaliteit van het appèl in strafzaken. Dit draagt bij aan het vertrouwen in de rechtspraak van de burgers, zowel de rechtzoekende burgers als de onpartijdige waarnemers.

Dat door de voorstellen stagnatie dreigt bij de rechtsvormende activiteiten van de rechter, vermag ik niet in te zien. Waar bijvoorbeeld in een verlofzaak – hoe gering qua ernst en financieel belang ook – de voorzitter constateert dat een belangrijke rechtsvraag aan de orde is, staat het hem volledig vrij de zaak toe te laten tot de terechtzitting zodat zijn gerechtshof daarover een uitspraak kan doen. Verder wijs ik erop dat de wijzigingen die de regering had voorgesteld op de appèlgrens in lichte overtredings-

zaken (artikel 404, tweede en derde lid, Sv) bij amendement van de Tweede Kamer uit het wetsvoorstel zijn geschrapt, zodat ook in deze zaken de beroepsmogelijkheden heel ruim blijven.

De leden van de PvdA-fractie verzetten zich tegen een stelling die ik in het debat met de Tweede Kamer zou hebben betrokken namelijk dat «het er bij deze wet primair om gaat het opleggen van straffen te vergemakkelijken». Dit berust op een misverstand. Ik heb slechts enkele opmerkingen gemaakt over het doel van het strafrecht *in zijn algemeenheid* en dit in de discussie over de vraag of, zoals de regering voorstelde, de appèlgrens in bagatelzaken verhoogd zou mogen worden, waardoor volgens de tegenstanders de kans groter zou worden dat principiële zaken niet bij de hogere rechter komen. Ik heb toen opgemerkt: «Het rechtssysteem is echter niet ingericht om principiële uitspraken te krijgen, maar in het geval van het strafrecht om straffen op te leggen» (Handelingen II 2006 61–3960). Ik heb dus niet betoogd dat deze wet erop is gericht om strafoplegging gemakkelijker te maken.

V Cassatie

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie of het systeem van volledig uitwerken van het arrest door het gerechtshof niet wettelijk kan worden beperkt tot die gevallen waarin werkelijk middelen van cassatie worden voorgedragen, merk ik het volgende op. De gedachte achter deze vraag is dat wanneer geen middelen van cassatie worden voorgedragen en de wettelijk voorgeschreven sanctie van niet-ontvankelijkverklaring van het beroep volgt (zie artikel 437, tweede lid, Sv) – volgens de vragenstellers gebeurt dit in circa 70 procent van de cassatieberoepen –, het uitwerken van het arrest slechts «voor des keizers baard» is geschied. Mijns inziens is dit geen juiste gedachte. Ten eerste wijs ik erop dat voordat de verplichte schriftuur van een advocaat in cassatie werd ingevoerd (bij wetwijziging van 28 oktober 1999, Stb. 467, gebaseerd op het rapport van de Commissie-Haak), het leeuwendeel van deze categorie zaken vermoedelijk eindigde in een «kale» ongegrondverklaring door de Hoge Raad (de zogenoemde «peken»). De vraag is of een dergelijke uitkomst vanuit het perspectief van de gerechthoven zoveel bevredigender was dan onder het huidige systeem de niet-ontvankelijkverklaring. Ten tweede is de vraag of in een systeem waarin de formulering en indiening van middelen een voorwaarde is voor de ontvankelijkheid van het beroep, past dat de advocaat daarbij (nog) niet de beschikking heeft over het volledige, uitgewerkte arrest. De wetgever heeft die vraag in 1999 ontkennend beantwoord: volgens artikel 437, tweede lid, jo. 435 gaat de tweemaandentermijn voor het indienen van een schriftuur in *nadat* de procureur-generaal bij de Hoge Raad aan de verdachte heeft aangezegd dat de stukken (dat wil zeggen onder andere het uitgewerkte arrest) bij de Hoge Raad zijn binnengekomen. In de gedachte van de wetgever heeft de advocaat daarbij ook een «zeeffunctie» in de zin dat van de advocaat in cassatie mag worden verwacht dat hij de zaak kritisch bekijkt en, als hij meent dat er bij nader inzien niets in de zaak zit, zijn cliënt adviseert om het beroep niet door te zetten. Als in zo'n geval het beroep wordt ingetrokken of wordt afgezien van het indienen van een schriftuur, heeft het uitwerken van het arrest door het hof mijns inziens wel degelijk zin gehad. Ik zie dan ook onvoldoende reden voor een beperking van de uitwerkingsverplichting van het gerechtshof als door de leden van de CDA-fractie bepleit.

De leden van de CDA-fractie vragen aandacht voor het mogelijk misbruik van gefinancierde rechtshulp door advocaten die beroep in cassatie instellen, geen middelen van cassatie voordragen, vervolgens het beroep in cassatie intrekken maar niettemin ten titel van gefinancierde rechtshulp een declaratie indienen die ook wordt gehonoreerd zij het niet voor honderd procent. In theorie laat de regelgeving een gang van zaken als

hier geschetst toe maar navraag leert dat de Raden voor Rechtsbijstand op basis van hun praktijk en hun contacten met de advocatuur geen signalen hebben dat misbruik wordt gemaakt van de regeling. Die regeling zit als volgt in elkaar. Een advocaat ontvangt op grond van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand voor een cassatieprocedure een vaste (forfaitaire) vergoeding. Indien hij een zaak bij de Hoge raad aanhangig maakt en vervolgens geen middelen (schriftuur) indient wordt deze vergoeding gehalveerd. Dient hij wel een schriftuur in, maar besluit hij vervolgens de zaak in te trekken dan wordt er niet gekort op de vergoeding. Het feit dat de zaak niet wordt doorgezet, wil nog niet zeggen dat een zaak in eerste instantie (bewust) ten onrechte aanhangig is gemaakt. Goed denkbaar is dat een advocaat bij nadere bestudering van de stukken tot de conclusie komt dat de zaak toch niet cassatiewaardig is. Een dergelijke kritische «zeeffunctie» van de advocaat is indertijd bij de invoering van de verplichte cassatieschriftuur in strafzaken bewust door de wetgever beoogd.

VI Overige vragen en opmerkingen

De leden van de CDA-fractie vragen of is overwogen griffierecht te introduceren als drempel voor bagatelzaken en frustreerappellen. Het invoeren van drempels als een griffierecht of waarborgsom is in het verleden vaker aan de orde geweest en overwogen. Afgezien van praktische problemen (met betrekking tot de administratieve uitvoering, voorzieningen voor minderdraagkrachtigen, eventuele restitutie na vrijspraak) zit er een principiële kant aan: dergelijke drempels zijn moeilijk inpasbaar in een systeem waarin het initiatief ligt bij de overheid, op wie de last rust te bewijzen. Het is echter niet onmogelijk getuige bijvoorbeeld de zekerheidstelling in de Wet Mulder. Toch heeft de regering ook nu afgezien van invoering van een griffierecht. Gelet op de draagkracht van de gemiddelde verdachte zou slechts een griffierecht van beperkte hoogte aanvaardbaar zijn. Zo'n beperkt griffierecht zou alleen soelaas kunnen bieden in lichte zaken waarin een kleine geldboete is opgelegd. Het te verwachten voordeel – in de zin van een vermindering van het aantal appellen – zou onvoldoende opwegen tegen de nadelen van introductie van zo'n systeem.

Naar aanleiding van de vraag van deze leden waar in deze door de Europese rechter de grens zal worden gelegd, wordt het volgende opgemerkt. In algemene zin geldt dat het recht op een eerlijke en onpartijdige behandeling door een onafhankelijke rechter, neergelegd in artikel 6 EVRM, niet absoluut is. Beperkingen op dat recht zijn toelaatbaar, zolang die een legitiem doel dienen en er een redelijke verhouding is tussen dat doel en het gebruikte middel. Er is mij geen jurisprudentie van het Europese Hof voor de rechten van de mens bekend over griffierechten specifiek in strafzaken. Wel is er jurisprudentie over griffierechten in civiele- en bestuursrechtelijke zaken. De belangrijkste zaak daarbij is Kreuz tegen Polen (EHRM 19 juni 2001, appl. no. 28 249/95). De hoogte van de te betalen griffierechten in deze zaak was gelijk aan een gemiddeld jaarsalaris in Polen. Het Hof overweegt in deze zaak dat het heffen van griffierechten niet onverenigbaar is met het EVRM, zolang het recht op toegang tot de rechter niet in de kern wordt aangetast. In casu oordeelde het Hof echter, niet geheel verrassend gezien de hoogte van de griffierechten, dat er geen juiste balans was getroffen en dat artikel 6 EVRM was geschonden. Recent is rechtsvergelijkend onderzoek gedaan naar de hoogte van griffierechten buiten Nederland en naar de manier waarop dergelijke griffierechten worden opgelegd en geïnd (M. Faure en R. Moerland, Griffierechten, Een vergelijkende beschrijving van griffierechten- en vergelijkbare stelsels in een aantal landen van de Europese Unie, Universiteit Maastricht, in opdracht van het WODC, 2006). Dit onderzoek ging echter alleen over civielen bestuursrechtelijke stelsels en niet over strafrechtelijke stelsels. Op de vraag van deze leden of de minister de mening deelt dat de

schriftuurverplichting van de verdachte in het voorgestelde artikel 410, vierde lid, een loze verplichting lijkt, antwoord ik ontkennend. Het betreft hier de verplichting om in de categorie zaken die is onderworpen aan de verloftoetsing van de voorzitter, binnen veertien dagen na het instellen van het hoger beroep een schriftuur in te dienen met een opgave van de redenen voor het instellen van het hoger beroep. Deze leden hebben gelijk dat geen regel bepaalt dat de appellant in alle gevallen aan die opgave van redenen kan worden gehouden. Bewust is afgezien van een verplichte niet-ontvankelijkheids sanctie bij niet-nakomen van de schriftuurverplichting. Niettemin neemt de verdachte die nalaat zo'n schriftuur in te dienen wel een risico. Met een schriftuur kan de verdachte immers aan de voorzitter aanknopingspunten bieden voor het oordeel dat behandeling van het appèl ter terechtzitting in het belang van een goede rechtsbedeling is vereist. Bij gebreke aan specifieke klachten van de verdachte tegen het vonnis van de rechtbank zal de voorzitter eerder tot een negatief oordeel komen, indien er geen evidente misslagen in dat vonnis zitten die de voorzitter ambtshalve in aanmerking kan nemen.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de PvdA-fractie waarom precies de eenparigheidsregel bij meervoudige behandeling wordt afgeschaft, merk ik op dat het belangrijkste argument is dat bij het concept van het voortbouwend appèl minder goed past om de rechter in hoger beroep in zekere mate te binden aan het oordeel van de rechtbank (dat wil zeggen: een versterkte meerderheid te eisen voor een andersluidende beslissing dan in eerste aanleg). Het voortbouwend appèl heeft immers mede als doel om door een concentratie op de geschilpunten en de bezwaren tegen het vonnis in eerste aanleg tot een kwalitatief beter eindresultaat te komen. Hierbij is het niet logisch om, als een normale meerderheid (van twee raadsheren) in hoger beroep bijvoorbeeld van oordeel is dat een feit bewezen kan worden verklaard, aan dat oordeel niet het normale gewicht toe te kennen omdat de rechtbank tot een vrijspraak was gekomen.

De leden van de PvdA-fractie vernemen graag welke argumenten een rol spelen bij de wijziging van de artikel 423, tweede lid, en 422a, eerste lid, betreffende de terugwijzing van de zaak naar de rechtbank. Deze wijziging houdt een omkering van de regel in. Waar de regel thans nog is: terugwijzing tenzij, wordt de regel: afdoening door het gerechtshof tenzij. Nog steeds zal elk der partijen terugwijzing naar de rechtbank kunnen verlangen ten einde geen instantie te verliezen. Het argument voor dit wijzigingsvoorstel is gelegen in een efficiënte afdoening van de strafzaak. Deze leden hebben gelijk dat gelet op het beperkte aantal gevallen waarin terugwijzing aan de orde is, de winst van deze wijziging heel beperkt is. De leden van de VVD-fractie stellen dat het in appèl horen van getuigen (die reeds in eerste aanleg zijn gehoord) wordt beperkt en vragen wat dit betekent voor het horen van getuigen in eerste aanleg. In het onderhavige wetsvoorstel wordt evenwel niets gewijzigd in de regeling van het horen van getuigen. Vermoedelijk doelen zij op een wijziging die reeds is ingevoerd bij 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). Deze wijziging houdt kort gezegd in dat getuigen tijdig, zo mogelijk in de schriftuur, voor de behandeling in appèl moeten worden opgegeven en dat de toelating van *niet* bij schriftuur opgegeven getuigen gebonden is aan een strenger criterium dan voorheen gold, namelijk het noodzakelijkheids criterium (artikel 414, tweede lid, Sv).

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