

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. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 17 juni 2005 en het nader rapport d.d. 4 oktober 2005, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 21 maart 2005, no.05 000997, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van het Wetboek van Strafvordering met betrekking tot het hoger beroep in strafzaken, het aanwenden van gewone rechtsmiddelen en het wijzigen van de telastelegging (stroomlijnen hoger beroep), met memorie van toelichting.

De kern van het wetsvoorstel is het hoger beroep in strafzaken de vorm te geven van een voortbouwend appèl. Daarnaast worden voorstellen gedaan met betrekking tot uiteenlopende zaken waaronder het invoeren van een verlofstelsel. De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt daarbij de volgende kanttekeningen met betrekking tot het verlofstelsel.

Het wetsvoorstel voorziet in de invoering van een verlofstelsel voor het instellen van hoger beroep in zaken waarin een boete van ten hoogste 500 euro is opgelegd. Het kan zowel overtredingen als misdrijven betreffen waarbij voor misdrijven de bijkomende eis geldt dat het moet gaan om feiten waarop een gevangenisstraf van 4 jaar of minder is gesteld. Het verlofstelsel houdt in dat de voorzitter van het gerechtshof naar aanleiding van een schriftuur van de verdachte en/of de officier van justitie en op grond van de stukken bepaalt of behandeling in hoger beroep in het belang van een goede rechtsbedeling is. Indien dat niet het geval is wordt beroep niet toegestaan en cassatie evenmin.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 21 maart 2005, nr. 05.000997, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 17 juni 2005, nr. W03.05.00891, bied ik U hierbij aan.

1. a. Artikel 14, vijfde lid, Internationaal Verdrag voor Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR) bepaalt dat een ieder die wegens een strafbaar feit is veroordeeld het recht heeft de schuldigverklaring en veroordeling opnieuw te doen beoordelen door een hoger rechtscollege overeenkomstig de wet. De general comment op artikel 14, vijfde lid, stelt dat het recht op berechting in twee feitelijke instanties niet alleen geldt voor de meest ernstige feiten² Hieruit kan worden geconcludeerd dat ook lichtere delicten daaronder vallen. Wel wordt algemeen aangenomen dat er geen sprake is van strijd met artikel 14,

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² www.ohchr.org/english/bodies/hrc/comments.htm

vijfde lid, IVBPR indien er bij bagatelzaken geen recht op hoger beroep bestaat¹. Het voorgestelde verlofstelsel betreft feiten waar vier jaar of minder op staat en waarvoor een boete van maximaal 500 euro is opgelegd. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat het hier slechts bagatelzaken betreft. Het kan echter om ernstige feiten gaan zoals mishandeling, het bezit van kinderporno en diefstal. De enkele veroordeling voor een dergelijk feit kan door de betrokkene als ernstig worden ervaren, ook indien is volstaan met een betrekkelijk lage geldboete². Nog daargelaten dat voor menigeen het betalen van een boete van 500 euro een zware last betekent, kan door de veroordeling immers een smet worden geworpen op het blazoen van betrokkene terwijl aan de veroordeling ook andere consequenties kunnen zijn verbonden. In de memorie van toelichting bij de wet belastingrechtspraak in twee feitelijke instanties wordt gesteld dat over de verenigbaarheid van het Nederlandse stelsel van belastingrechtspraak met het IVBPR zelfs geen twijfel mag bestaan. De Raad meent dat in dit verband moet worden ingegaan op de vraag of het verlofstelsel zoals voorgesteld, met voldoende waarborgen is omkleed om als zodanig te kunnen dienen als tweede instantie in de zin van artikel 14, vijfde lid IVBPR, zodat met een dergelijk stelsel nog aan die verdragsverplichtingen is voldaan. Hierbij dient in te worden gegaan op vergelijkbare stelsels in andere lidstaten van de Raad van Europa. Gewezen zij in dit verband op het Explanatory Report bij het zevende protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden³. Voorts mist de Raad een beschouwing van de regering waarin gemotiveerd wordt aangegeven dat alle zaken waarop het verlofstelsel van toepassing is, ook al gaat het daarbij om zaken waarin een boete van ten hoogste 500 euro is opgelegd, wegens ernstige bijkomende effecten die een veroordeling kan hebben, als louter bagatelzaken kunnen worden aangemerkt. De Raad adviseert hierop in de toelichting nader in te gaan.

b. Het doel van het invoeren van het verlofstelsel is de besparing van zittingscapaciteit. De Raad is er niet van overtuigd dat het verlofstelsel wezenlijke capaciteitswinst zal opleveren. Ook in de diverse adviezen worden hier vraagtekens bij gezet⁴. De voorzitter van het gerechtshof zal de zaak gedegen moeten bestuderen alvorens tot een oordeel te kunnen komen over het al dan niet toelaten van hoger beroep. Indien de voorzitter beslist hoger beroep niet toe te laten dient hij deze beslissing met redenen te omkleeden. Indien de voorzitter tot het oordeel komt dat hoger beroep moet worden toegelaten is het mogelijk dat hij, in verband met de schijn van partijdigheid, het hoger beroep niet zelf zal kunnen behandelen⁵. Dan zal de zaak tevens door een andere rechter dienen te worden bestudeerd. De bedenkingen bij de te verwachten capaciteitswinst klemmen temeer nu het verlofstelsel een wezenlijke verandering van het stelsel van hoger beroep in strafzaken met zich meebrengt⁶. Overigens wordt reeds voorzien in capaciteitswinst door het voorgestelde voortbouwend appèl en de sinds 1 januari 2005 toegenomen mogelijkheden voor de alleensprekende rechter in hoger beroep⁷. De Raad adviseert de noodzaak van het verlofstelsel in de toelichting nader te motiveren.

1 a. In het kader van het in het wetsvoorstel voorziene verlofstelsel voor het instellen van hoger beroep in zaken waarin een boete van ten hoogste € 500 is opgelegd, onderscheidt de Raad terecht twee vragen, namelijk:

- is dit verlofstelsel met voldoende waarborgen omkleed om als zodanig te kunnen dienen als tweede instantie in de zin van artikel 14, vijfde lid, IVBPR, zodat met een dergelijk stelsel nog aan de verdragsverplichtingen is voldaan?;
- kunnen alle zaken waarop het verlofstelsel van toepassing is als louter bagatelzaken worden aangemerkt?

Wat de eerste vraag betreft is van belang op te merken dat volgens het Explanatory Report bij het Zevende Protocol bij het EVRM «the right to apply to a tribunal or an administrative authority for leave to appeal is 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>). Met «this article» wordt bedoeld op artikel 2 van het Zevende Protocol, dat net als artikel 14, vijfde lid, IVBPR een recht op een hogere voorziening in strafzaken bevat (het Zevende Protocol is overigens niet door Nederland geratificeerd). Daargelaten of deze uitleg in zijn algemeenheid in overeenstemming met de tekst van het

¹ Zie ook M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), *Dwangmiddelen en Rechtsmiddelen*. Derde interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001, Deventer: Kluwer 2002, bladzijde 215.

² Het bezitten, verspreiden enz. van kinderporno wordt bedreigd met een gevangenisstraf van ten hoogste 4 jaar (artikel 240b, eerste lid, WvSr). Diefstal wordt bedreigd met een gevangenisstraf van ten hoogste 4 jaar (artikel 310 WvSr). Eenvoudige mishandeling wordt bedreigd met een gevangenisstraf van ten hoogste 3 jaar (artikel 300, eerste lid WvSr) en indien de mishandeling zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft ten hoogste 4 jaar (artikel 300, tweede lid WvSr). Andere voorbeelden zijn stalking (3 jaar, artikel 285b WvSr) en verduistering (3 jaar, artikel 321 WvSr).

³ Explanatory Report on Protocol No. 7 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Raad van Europa, Straatsburg 1985, bladzijde 10.

⁴ Adviezen van de NVvR van 7 januari 2005, de Nederlandse Orde van Advocaten (NovA) van 10 januari 2005 en de RvdR van 1 februari 2005.

⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 3.3.3.

⁶ Zie ook M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), *Dwangmiddelen en Rechtsmiddelen*. Derde interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001, Deventer: Kluwer 2002, bladzijde 281–282.

⁷ Advies van de RvdR van 1 februari 2005.

artikel is, ben ik 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. In de memorie van toelichting zijn voorbeelden gegeven van de vele omstandigheden waarmee de voorzitter bij zijn beschikking rekening kan houden. Het spreekt daarbij mijns inziens vanzelf dat de voorzitter goed zal letten op mogelijke schendingen van de rechten die voortvloeien 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 verlot moeten geven voor behandelingswijze 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.

Ook het genoemde Explanatory Report bij het Zevende Protocol EVRM erkent dat in de lidstaten van de Raad van Europa verschillende regels de toegang tot een hogere rechter beheersen. Artikel 2 van dat protocol «leaves the modalities for the exercise of the right and the grounds on which it may be exercised to be determined by domestic law» (a.w., § 18). Voor zover ik weet 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 appel 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).

Nu het verlostelsel naar mijn oordeel kan gelden als een voldoende hogere voorziening in de zin van artikel 14, vijfde lid, IVBPR, komt men aan de eerdergenoemde tweede vraag – namelijk de vraag of alle zaken waarop het verlostelsel van toepassing is, als bagatelzaken kunnen worden aangemerkt waarvoor een uitzondering op het recht op een hogere voorziening kan worden gemaakt – in feite niet toe. Niettemin acht ik het van belang op deze kwestie nader in te gaan. Ik ben het met de Raad eens dat niet alle zaken waarin een boete van niet meer dan € 500 is opgelegd, als bagatelzaken kunnen worden gekwalificeerd. Dit geldt zeker voor veel misdrijfzaken gelet op de door de Raad genoemde bijkomende effecten van een veroordeling. Anderzijds kan ook niet worden gesteld dat misdrijfzaken, enkel omdat ze de kwalificatie «misdrijf» dragen, ernstige zaken zijn. Dat, zoals de Raad opmerkt, de enkele veroordeling voor bepaalde misdrijven door de betrokkene als ernstig kan worden ervaren – dit is in wezen een subjectief criterium, kan voor die conclusie in ieder geval niet doorslaggevend zijn. 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 schuilgaan, die slechts een lichte sanctie (een lage geldboete) rechtvaardigen. Om dit te illustreren heb ik 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. 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. 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 hier achtereenvolgens om de volgende delicten: eenvoudige diefstal (artikel 310 WvSr), eenvoudige belediging (artikel 266), eenvoudige mishandeling (artikel 300), vernieling (artikel 350), bedreiging (artikel 285), niet voldoen aan een ambtelijk bevel (artikel 184), wederspanning (artikel 180), heling (artikel 416), openlijke geweldpleging (artikel 141) en huisvredebreuk (artikel 138). Bij al deze misdrijven gaat het om veelvoorkomende, «doorsnee» delicten, hetzij in de materiële sfeer hetzij in de (verbaal) geweldssfeer, 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 het door de Raad genoemde bezit van kinderporno). Het door de Raad genoemde stalking (artikel 285b) komt slechts zes keer voor (0,04 procent).

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). Gelet op deze kwantitatieve en kwalitatieve onderbouwing meen ik dat het voorstel met betrekking tot het verlostelsel en met name de afbakening van de daaronder vallende strafbare feiten gehandhaafd dient te worden. De eronder vallende misdrijfzaken mogen wellicht niet steeds als echte bagatellen kunnen worden aangemerkt («kleinigheden» volgens Van Dale), in de praktijk is sprake van een categorie zaken van beperkte omvang en relatief gering belang waarvoor een berechting in twee volledige feitelijke instanties geen vanzelfsprekendheid is maar waarbij gezien de in geding zijnde belangen volstaan kan 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. Ik meen 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. De memorie van toelichting is conform het bovenstaande aangevuld.

b. Doel van het verlostelsel is niet uitsluitend besparing van zittingscapaciteit. Het voorstel past tevens 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 verlostelsel 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 herstelkans. Hiertoe dient het voorgestelde verlostelsel. 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 verlostelsel 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 verlostelsel zich geheel buiten de zitting om afspeelt. Dit betekent dat de menskracht in een verlostelsel een stuk flexibeler kan worden ingezet. De toelichting is in deze zin aangevuld.

2. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om een enigszins andere opzet te kiezen van de artikelen 404 en 410a Sv, waarbij duidelijker wordt onderscheiden tussen enerzijds de zaken waarin hoger beroep kan worden *ingesteld*

(artikel 404) en anderzijds de gevallen waarin een ingesteld hoger beroep slechts ter terechtzitting wordt *behandeld* op een daartoe strekkende beslissing van de voorzitter (het verlostelsel, beschreven in artikel 410a). Dit komt mijns inziens de inzichtelijkheid van het rechtsmiddelensysteem voor de wetstoe-passers ten goede. Het rechtsmiddelenstelsel is verder vereenvoudigd door de bijzondere bepalingen te schrappen die thans nog bestaan voor zaken waarbij sprake is van een overtreding van een verordening van een lagere wetgever. De gepubliceerde rechtspraak van de afgelopen jaren biedt geen grond om de desbetreffende uitzonderingen op de normale grenzen voor appèl en cassatie te handhaven.

Deze voorstellen zijn in het artikelsgewijze deel van de toelichting nader toegelicht.

3. Ik heb de gelegenheid te baat genomen om ten behoeve van de toegankelijkheid enkele passages in de toelichting in te korten, met name daar waar in de oorspronkelijke versie overlap bestond tussen het algemeen deel en het artikelsgewijze deel. In het wetsvoorstel en in de memorie van toelichting zijn voorts enkele kleine correcties en enkele tekstwijzigingen van zeer ondergeschikte aard aangebracht, die hier niet afzonderlijk worden vermeld.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

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

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

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