Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 1990–1991

21 241 Enkele wijzigingen van het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten, in het bijzonder betreffende bepalingen houdende termijnen

Nr. 6

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 5 november 1990

Algemeen

Met genoegen heb ik vastgesteld dat het onderhavige wetsvoorstel over het algemeen door de leden van de fracties van het C.D.A., de P.v.d.A., de V.V.D., D66 en het G.P.V. positief is ontvangen.

Met grote belangstelling heb ik kennis genomen van de principiële beschouwingen van de leden van de fracties van de P.v.d.A. en D66 over de grondslagen van de strafproceswetgeving en de visie daarop van mijn ambtsvoorganger, zoals deze onder meer tot uitdrukking is gebracht in zijn op 28 september 1987 te Assen gehouden rede. Ik heb er begrip voor dat de leden van deze fracties het onderhavige wetsvoorstel bezien tegen de achtergrond van andere voorgenomen en voorliggende wetsvoorstellen op het gebied van het strafprocesrecht. Het lijkt mij goed in dit verband nog eens in herinnering te brengen dat mijn ambtsvoorganger bij de uitwerking van de voorstellen tot wetswijziging van de zijde van het openbaar ministerie een driedeling heeft aangebracht. Mijn ambtsvoorganger heeft allereerst een onderscheid gemaakt tussen de voorstellen die technisch betrekkelijk eenvoudig zijn door te voeren, en de voorstellen die andere nadere, diepgaande studie zouden behoeven. Tot de laatste groep behoren de aanbevelingen die betrekking hebben op de structuur en het functioneren van het gerechtelijk vooronderzoek. Mijn ambtsvoorganger heeft daartoe op 13 september 1988 de Commissie herijking Wetboek van Strafvordering ingesteld. Deze Commissie heeft mij op 5 september jl. haar rapport over de herziening van het gerechtelijk vooronderzoek aangeboden. Dit rapport heb ik op 6 september jl. aan verschillende, bij de strafrechtspleging betrokken, instanties voor advies gezonden. Mijn ambtsvoorganger heeft de technisch eenvoudiger te verwezenlijken aanbevelingen om redenen van wetgevingsbeleid in twee groepen gesplitst. Voorzover de aanbevelingen betrekking hebben op voorschriften verband houdende met de voorlopige hechtenis, heeft mijn ambtsvoorganger het raadzaam geacht de uitvoering daarvan aan te haken bij het reeds aanhangige wetsvoorstel 19 774 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en enige andere onderwerpen. Zulks heeft geresulteerd in een nota van wijziging (kamerstukken II, zitting 1988/89, 19 774, nr. 7). De vaste

015483 F
ISSN 0921 - 7371
SDU uitgeverij 's-Gravenhage 1990

Commissie voor Justitie heeft mijn ambtsvoorganger laten weten dat zij heeft besloten vooralsnog geen inbrengdatum voor het eindverslag te bepalen en mijn ambtsvoorganger verzocht de wijzigingsvoorstellen voor advies aan de Commissie herijking Wetboek van Strafvordering voor te leggen. Zulks is op 28 juni 1989 gebeurd. Op 19 oktober jl. heb ik de Commissie naar aanleiding van een gedachtenwisseling met de Tweede Kamer op 16 oktober jl. over de mogelijkheid om langs legislatieve weg vormverzuimen, die gevolgen hebben voor de voorlopige hechtenis, te herstellen verzocht dit advies met voorrang uit te brengen. Indien het advies van de Commissie daartoe aanleiding geeft, overweeg ik één of meer in de nota van wijziging, behorende bij het wetsvoorstel 19 774, opgenomen wijzigingsvoorstellen over te brengen naar een nader in te dienen nota van wijziging. De overige aanbevelingen hebben hun beslag gevonden in het onderhavige wetsvoorstel.

Gezien het feit dat de onderhavige voorstellen, hoewel voor de rechtspraktijk van niet onaanzienlijke betekenis, voornamelijk van technische aard zijn, zoals ook door de leden van de fracties van het C.D.A., de P.v.d.A. en de V.V.D. wordt beaamd, stel ik voor bij de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel af te zien van een principiële gedachtenwisseling omtrent mijn visie op de door mijn ambtsvoorganger te Assen gehouden rede alsmede op de grondslagen van de strafproceswetgeving. Een dergelijke gedachtenwisseling raakt de onderhavige voorstellen slechts zijdelings en zal vermoedelijk de voortgang van de parlementaire behandeling in aanzienlijke mate vertragen. Hiervoor zal in de nabije toekomst nog voldoende gelegenheid zijn. Ik denk daarbij bij voorbeeld aan de uitvoering van de voorstellen van de Commissie herijking Wetboek van Strafvordering, in het bijzonder die welke betrekking hebben op de herziening van gerechtelijk vooronderzoek. De in het bijzonder door de leden van de fracties van de P.v.d.A. en D66 ontvouwde gedachten beschouw ik thans als een belangrijke inspiratiebron voor de komende gedachtenwisseling.

De leden van de fracties van het C.D.A., de P.v.d.A., de V.V.D. en het G.P.V. vragen mij in deze memorie uiteen te zetten welke maatregelen door mij zijn of nog worden genomen ten einde de factoren waaraan de krapte van de termijnen, ten aanzien waarvan door mij een verlenging wordt voorgesteld, dient te worden toegeschreven, geheel of gedeeltelijk weg te nemen en voorts nog eens te beargumenteren waarom desondanks een verlenging van die termijnen noodzakelijk is. De samenhang tussen deze vragen is van dien aard dat ik er de voorkeur aan geef deze gezamenlijk te beantwoorden.

De stellingname van de leden van de V.V.D.-fractie dat bezwaar- en beroepstermijnen de rechtszekerheid dienen en dat zowel de overheid als justitiabelen er in het algemeen groot belang bij hebben dat beslissingen na korte tijd vaststaan en dat een doelmatige en slagvaardige rechtspleging slechts is verzekerd, wanneer het proces van besluitvorming niet te lang duurt, onderschrijf ik geheel. Ik stel mij evenwel op het standpunt dat dit uitgangspunt door de voorgestelde verlengingen van de termijnen niet wordt ondergraven.

De precieze keuze van een termijn is tamelijk arbitrair. De concrete keuze voor een bepaalde termijn is soms moeilijk te motiveren. Toch zijn wel enige algemene opmerkingen te maken over de eisen die aan de lengte van een termijn dienen te worden gesteld.

In het onderhavige wetsvoorstel wordt een verlenging van twee categorieën van termijnen voorgesteld, te weten 1) de termijn die in de wet is gesteld voor het nemen van een bepaalde beslissing, in casu de beslissing van het openbaar ministerie omtrent (niet) verdere vervolging (onderdeel A) en de beslissing van beide procespartijen inzake het al dan niet instellen van het openstaande rechtsmiddel (onderdeel B) alsmede 2) de termijn die in de wet is gesteld met het oog op het verrichten van

een bepaalde processuele handeling, in casu de betekening van de sluiting van het gerechtelijk vooronderzoek aan de verdachte door het openbaar ministerie (onderdeel A).

De lengte van eerstgenoemde categorie van termijnen dient zodanig te zijn dat te nemen beslissing, in casu de daad van verdere vervolging onderscheidenlijk de instelling van een rechtsmiddel, op een verantwoorde wijze kan worden genomen. Er moet allereerst sprake zijn van voldoende bedenktijd. Een voldoende bedenktijd houdt tevens in dat er voldoende gelegenheid moet zijn om met het oog op te nemen beslissing overleg te kunnen plegen met derden. Voor het openbaar ministerie kan dat de parketvergadering en voor de verdachte kan dat diens raadsman zijn. Bij de keuze van een bepaalde termijn dient ook rekening te worden gehouden met het feit dat voorafgaande aan de te nemen beslissing ingewikkelde en bestudering vergende (rechts)vragen dienen te worden beantwoord. Vervolgens is vanwege de toegankelijkheid van de termijnenregeling van belang dat de termijnen zoveel mogelijk identiek zijn. Ten slotte dient ook rekening te worden gehouden met eventuele omstandigheden die beletten dat de termijn niet ten volle kan worden benut. Zo dient bij voorbeeld de rechthebbende onmiddellijk na het begin van de termijn daarvan op de hoogte te worden gesteld.

De lengte van de tweede categorie van termijnen dient zodanig te zijn dat de desbetreffende processuele handeling door de bank genomen binnen de gestelde termijn moet kunnen worden verricht. Daarbij dient in de eerste plaats rekening te worden gehouden met allerlei vertragingsfactoren. Voorts is ook hier van belang dat diegene die belast is met het verrichten van de desbetreffende processuele handeling, onmiddellijk na het begin van de termijn daarvan op de hoogte wordt gesteld.

Een ernstig vermoeden van de krapte van de onderhavige termijnen heeft mijn ambtsvoorganger vooral geput uit het rapport van de vergadering van resac-voorzitters van 23 maart 1988. De krapte van de termijn wordt blijkens dit rapport door het openbaar ministerie als een knelpunt ervaren. Het openbaar ministerie stelt voor dit knelpunt door middel van wetswijziging op te lossen. De door mijn ambtsvoorganger bij de Nederlandse Orde van Advocaten en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak ingewonnen adviezen laten zien dat voor een verruiming van de wettelijke termijnen binnen de strafrechtspleging een breed draagvlak bestaat.

In de memorie van toelichting (blz. 2) heeft mijn ambtsvoorganger getracht de factoren waaraan dit knelpunt valt toe te schrijven, te analyseren. Deze factoren, die alle betrekking hebben op de organisatie van de strafrechtspleging, zijn er in belangrijke mate verantwoordelijk voor dat de onderhavige wettelijke termijnen de toets aan de hiervoor opgesomde criteria niet meer kan doorstaan.

Dit knelpunt dient naar mijn oordeel met behulp van twee verschillende beleidsinstrumenten te worden opgelost: 1) langs bestuurlijke weg, door een verbetering van de factoren waaraan de krapte van de termijnen dient te worden toegeschreven en 2) door middel van wetswijziging, waarbij de desbetreffende termijnen worden verruimd.

De leden van de C.D.A.-fractie stellen terecht dat aanpassing van het strafvorderlijk systeem alleen niet voldoende is. Daarnaast dienen de factoren waaraan de krapte van de termijnen dient te worden toegeschreven, te worden verbeterd. Er zijn dienaangaande tal van maatregelen genomen of op korte termijn te verwachten. In het navolgende zullen deze maatregelen kort worden opgesomd.

In het najaar zullen in alle arrondissementen Directeuren Gerechtelijke Ondersteuning zijn benoemd. Met de komst van deze functionarissen is het management van de rechterlijke organisatie versterkt. Door de overdracht van beheersbevoegdheden aan deze functionarissen kunnen eventuele knelpunten, die in de organisatie van de strafrechtspleging

worden geconstateerd en gesignaleerd, snel en efficiënt worden aangepakt. Bovendien beschikt de Directeur Gerechtelijke Ondersteuning met behulp van het instrument van de werklastmeting over de mogelijkheid van een evenwichtige verdeling en een betere allocatie van menskracht en middelen binnen de verschillende gerechtelijke diensten. Een verbetering van de interne communicatie en aandacht voor een efficiënte werkwijze bij deze diensten behoort zeker ook tot de taken van de Directeuren Gerechtelijke Ondersteuning.

Daarenboven is met betrekking tot één van de grootste knelpunten, te weten de huisvesting, thans door mijn ambtgenoot van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en mijzelf een gezamenlijk voorstel ingediend dat voorziet in het in het jaar 1996 bereiken van een gezamenlijke huisvesting van parket en rechtbank in ieder arrondissement (Huisvesting Justitiële Diensten; kamerstuk 21 840, zitting 1990/91, nrs. 1 en 2). Problemen van dislocatie en communicatiestoornissen tussen griffie en parket zullen daardoor sterk verminderen.

Verder is de interne reorganisatie, de unitvorming, bij de gerechtelijke diensten in een vergevorderd stadium. Behalve een bijdrage aan een efficiëntere verwerking van de processtukken heeft deze reorganisatie ook geleid tot kortere communicatielijnen tussen het openbaar ministerie en de parketambtenaren.

Ten slotte zullen de mogelijkheden worden onderzocht om te komen tot een afstemming van de administratieve werkzaamheden tussen parket en griffie.

Het gaat hierbij om de uitbreiding van het geautomatiseerde parketsysteem (COMPAS) naar enkele administratieve werkzaamheden van de griffie.

Deze verbeteringen nemen om uiteenlopende redenen de noodzaak tot de voorgestelde verruiming van de wettelijke termijnen evenwel niet weg. De door de leden van de fracties van de V.V.D. en het G.P.V. naar voren gebrachte bezwaren tegen de in de memorie van toelichting gebezigde argumenten, die voor de leden van deze fracties klaarblijkelijk niet overtuigend waren, maken een nadere adstructie van deze stelling noodzakelijk. In de eerste plaats is uit het voorgaande gebleken dat sommige van de hiervoor genoemde verbeteringen, zoals de huisvesting, pas na verloop van vele jaren volledig kunnen worden gerealiseerd. Voorts kunnen ook nog andere argumenten worden aangevoerd die de voorgestelde verruiming van de wettelijke termijnen zelfstandig kunnen dragen.

Bij de voorgestelde verruiming van de in artikel 238, eerste lid, gestelde termijn spelen in het bijzonder de gevolgen van de nieuwe betekeningsvoorschriften een belangrijke rol. Mijn ambtsvoorganger heeft hierop reeds in de memorie van toelichting (blz. 2 en 4) gewezen. De gewijzigde betekeningsvoorschriften bieden meer waarborgen om een rechtsgeldige betekening tot stand te brengen. Deze recentelijk door de wetgever gemaakte keuze dient door te werken bij de bepaling van de lengte van de termijn, vervat in artikel 238, eerste lid, Sv. De betekening door de PTT gevoegd bij de administratieve afhandeling door parket en griffie neemt al snel twee weken in beslag. In geval van een verhuizing dient een adresverificatie plaats te vinden en dient het gerechtelijk stuk ten tweeden male door de PTT te worden betekend. Met deze werkzaamheden zijn nog eens drie weken gemoeid. Vaak lukt het de PTT ook de tweede keer niet om het stuk rechtsgeldig te betekenen, zodat betekening bij de griffie door tussenkomst van het parket dient plaats te vinden. Met alle administratieve handelingen, die in bijzondere gevallen voor een rechtsgeldige betekening vereist zijn, is een periode van tien tot veertien weken benodigd. Deze periode is een rechtstreeks gevolg van de bestaande betekeningsvoorschriften en kan niet of nauwelijks door efficiencymaatregelen worden verkort.

Ook bij de voorgestelde verruiming van de in artikel 244, eerste lid, gestelde termijn spelen factoren een rol die niet of nauwelijks verband houden met verbeteringen in de organisatie van de strafrechtspleging. Ik wijs hierbij op hetgeen in de memorie van toelichting (blz. 6–8) is gesteld. Hierbij dient in het bijzonder te worden benadrukt het aan de niet-achtneming van deze termijn door artikel 255, vierde lid, verbonden rechtsgevolg en de beperkte mogelijkheden voor verlenging van deze termijn. Ik merk op deze plaats op dat de Commissie herijking Wetboek van Strafvordering in haar rapport over de herziening van het gerechtelijk vooronderzoek (blz. 75) instemt met het voorstel om de termijn als bedoeld in artikel 244, eerste lid, tot twee maanden te verlengen en de daarvoor in de memorie van toelichting aangevoerde argumenten onderschrijft.

De voorgestelde verlenging van de termijn waarbinnen tegen beschikkingen het openstaande rechtsmiddel dient te worden ingesteld, wordt ook gedragen door de behoefte uniformiteit tot stand te brengen met de termijn waarbinnen tegen uitspraken het openstaande rechtsmiddel dient te worden ingesteld. Voorts is hier van belang dat in al die gevallen, waarin tegen een beschikking een rechtsmiddel wordt ingesteld, veelal sprake is van grote onenigheid, hetzij over de door de desbetreffende rechterlijke instantie gemaakte afweging van de in het geding zijnde belangen, hetzij over de beantwoording van een bepaalde rechtsvraag. Een termijn van veertien dagen biedt voldoende mogelijkheden voor bezinning en overleg.

De voorgestelde verruiming van de wettelijke termijnen zal naar mijn oordeel nauwelijks een vertragend effect op de strafrechtelijke procedure hebben. Deze verruiming is daarvoor te gering.

De door het lid van de R.P.F. gestelde vragen meen ik hier onbeantwoord te kunnen laten, omdat zij betrekking hebben op een ander wetsontwerp, te weten het voorstel tot wijziging van enkele bepalingen van het Wetboek van Strafvordering omtrent de inverzekeringstelling (kamerstukken 21 225, zitting 1988/89, nr. 2). Deze vragen zullen bij de memorie van antwoord, behorende bij dat wetsontwerp, worden beantwoord.

De gestelde vragen met betrekking tot de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel zullen in het navolgende overeenkomstig de in het voorlopig verslag aangebrachte volgorde worden beantwoord.

Onderdeel A

Ten aanzien van dit onderdeel hebben alleen de fracties van het C.D.A. en de V.V.D. enkele vragen gesteld. Deze vragen worden in het navolgende beantwoord.

De keuze voor een verlenging van de termijn als bedoeld in artikel 238, eerste lid, houdt – zoals hiervoor reeds uiteengezet – vooral verband met de voor een rechtsgeldige betekening benodigde tijdsduur. Nu door de vergadering van resac-voorzitters is voorgesteld deze termijn van veertien dagen tot twee maanden te verlengen en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en de Vergadering van Procureurs-Generaal bij de Gerechtshoven hun instemming met deze verlenging hebben betuigd, terwijl hiertegen van de zijde van de Nederlandse Orde van Advocaten geen bezwaren zijn aangevoerd, acht ik geen termen aanwezig in de voorgestelde termijn wijziging aan te brengen.

Naar mijn oordeel dreigt door deze termijn het zicht op de zaak c.q. de termijn niet sneller te worden verloren. Evenmin neemt het risico voor termijnoverschrijding toe. Ook de termijnbewaking wordt hierdoor niet bemoeilijkt. De verlenging van de onderhavige termijn noopt immers niet tot wijziging van de thans bestaande administratieve procedure met betrekking tot de betekening van de beschikking houdende sluiting van

het gerechtelijk vooronderzoek aan de verdachte door het openbaar ministerie.

De mogelijkheid van de verdachte om ter griffie afstand te doen van de bevoegdheid om heropening van het gerechtelijk vooronderzoek te verzoeken heeft in de praktijk tot ongelukken aanleiding gegeven, doordat de door deze afstand voor het openbaar ministerie verkorte termijn niet tijdig ter kennis van de officier van justitie kwam. Deze ongelukken zijn voornamelijk te wijten aan een gebrekkige communicatie tussen griffie en parket. Een dergelijke gebrekkige communicatie zal, door welke organisatorische maatregel dan ook, nooit helemaal kunnen worden uitgebannen.

De schrapping van de mogelijkheid van de verdachte om ter griffie afstand te doen van de bevoegdheid om heropening van het gerechtelijk vooronderzoek te verzoeken betekent niet dat het openbaar ministerie altijd met de termijn van acht dagen als bedoeld in artikel 238, tweede lid, rekening kan houden, aangezien immers de mogelijkheid voor de verdachte om door opneming van een daartoe strekkende verklaring in de akte van uitreiking van deze bevoegdheid afstand te doen en aldus een verkorting van deze termijn te bewerkstelligen behouden blijft.

In de memorie van toelichting (blz. 8) heeft mijn ambtsvoorganger gesteld dat de termijnen waarop in de regel geappointeerd wordt, niet wezenlijk zullen veranderen. In die gevallen, waarin de betekening niet rechtsgeldig kan plaatsvinden, is het openbaar ministerie thans genoodzaakt op de voet van artikel 255, vierde lid, verlenging van de termijn te vorderen.

Ook deze procedure leidt tot vertraging in de afhandeling van de strafzaak.

Bij het voorstel tot appointering van een strafzaak zal het openbaar ministerie met een mogelijke vertraging vanwege betekeningsperikelen steeds rekening houden. Acht het openbaar ministerie de gekozen appointeringstermijn te kort, dan kan dit aanleiding geven om de reeds uitgebrachte dagvaarding in te trekken en een nieuwe dagvaarding uit te brengen. De verlenging van de desbetreffende termijn voorkomt extra procedures op de voet van artikel 255, vierde lid, onnodige intrekkingen van reeds uitgebrachte dagvaardingen en «ongelukken», ingeval niet tijdig een verlenging van de termijn op de voet van artikel 255, vierde lid, wordt gevorderd.

Een getalsmatige onderbouwing van het aantal gevallen waarin de termijn als bedoeld in artikel 238, eerste lid, wordt overschreden, zoals door de leden van de V.V.D.-fractie is gevraagd, kan door mij niet worden verstrekt. Hiervan worden geen statistieken bijgehouden.

De bezwaren tegen het gebruik van de procedure ex artikel 255, vierde lid, ingeval een zorgvuldige betekening niet tijdig kan plaatsvinden, zijn de volgende. In de eerste plaats dient in dat geval een bijzondere wettelijke procedure te worden gevolgd, hetgeen een extra werkbelasting oplevert voor parket, griffie, staande en zittende magistratuur. In de tweede plaats stelt artikel 255, vierde lid, met het oog op een verlenging van de termijn als eis dat het algemeen belang dat dringend eist. Ten slotte is er in geval van een dergelijke procedure in het algemeen sprake van een grotere vertraging dan in het geval dat het openbaar ministerie extra tijd wordt gegund om een zorgvuldige betekening te doen plaatsvinden.

De in het wetsvoorstel geschapen mogelijkheid om betekening ook door andere ambtenaren dan door de dienaren van de openbare macht te laten plaatsvinden zal de noodzaak voor verlenging van die termijn misschien iets verminderen doch in geen geval geheel wegnemen.

In de memorie van toelichting (blz. 7) heeft mijn ambtsvoorganger gesteld dat, indien op de voet van artikel 238, tweede lid, een verklaring van afstand in de akte van uitreiking is opgenomen, de akte van uitreiking

het openbaar ministerie evenwel zelden onmiddellijk bereikt. De oorzaak hiervan zal in de regel gezocht dienen te worden in de gebrekkige communicatie tussen griffie en parket. Een gebrekkige communicatie tussen griffie en parket zal nooit helemaal uitgebannen kunnen worden. Naarmate de termijn als bedoeld in artikel 244, eerste lid, korter is, zullen de gevolgen van een dergelijke gebrekkige communicatie ernstiger zijn. De bezwaren tegen een veelvuldig gebruik van de verlengingsprocedure ex artikel 255, vierde lid, heb ik hiervoor reeds uiteengezet.

Als de Nederlandse Orde van Advocaten tegen dit onderdeel van het wetsvoorstel bezwaren zou hebben gehad, zou zij daarvan in haar advies wel hebben doen blijken.

Onderdeel B

Onder «Algemeen» heb ik reeds uitgebreid stilgestaan bij de maatregelen met betrekking tot reeds genomen of op korte termijn te verwachten verbeteringen in de organisatie van de strafrechtspleging. De door de leden van de C.D.A.-fractie gestelde vragen zijn aldaar beantwoord.

Anders dan de leden van de V.V.D.-fractie verwacht ik niet dat de verlenging van de termijn voor de verdachte om tegen beschikkingen een rechtsmiddel in te stellen ook ertoe zal leiden dat van deze mogelijkheid meer gebruik gemaakt zal worden. Een verlenging van de beroepstermijn en de daardoor beschikbaar gekomen bedenktijd, waarin de desbetreffende beschikking zou kunnen worden bestudeerd en met de raadsman overleg zou kunnen worden gepleegd, zou in bepaalde gevallen juist wel eens aanleiding kunnen geven om geen rechtsmiddel aan te wenden. Voorts heeft een ruimere beroepstermijn een remmend effect op de zogenaamde «conservatoire appellen» en daarop volgende intrekkingen daarvan. Ook deze praktijk heeft een negatief effect ten aanzien van de werkbelasting van griffie en parket.

Ik heb kennis genomen van de mededeling van de leden van de V.V.D.-fractie dat zij alsnog niet kunnen instemmen met de voorgestelde wijziging van de artikelen 32 en 433, derde lid. Met betrekking tot de motivering van de voorgestelde wijzigingen wijs ik op het gestelde in de memorie van toelichting (blz. 9, 10 en 13).

Onderdeel C

Een reëel gevaar dat door het ontbreken van een schriftuur de voorbereiding van de behandeling van het hoger beroep tegen een rechterlijke beschikking in het gedrang zou komen, met als risico verlies van kostbare zittingstijd en wellicht risico's voor de zorgvuldigheid, zoals de leden van de C.D.A.-fractie dat signaleren, acht ik niet aanwezig. De bestaande voorschriften verplichten de verdachte niet in geval van hoger beroep tegen een rechterlijke beschikking een schriftuur in te dienen. Een voordeel van de verplichte schriftuur van het openbaar ministerie kan zijn dat aldus de verdachte op de hoogte wordt gesteld van de bij het appellerende openbaar ministerie levende bezwaren tegen de beschikking. Dit zou een vlotte afdoening van de behandeling in hoger beroep kunnen bevorderen. Anderzijds zijn er ook bezwaren tegen een verplichte appelschriftuur. Zo dreigt er het gevaar dat een dergelijke verplichting tot het gebruik van imprimé's zal leiden, waardoor de inhoudelijke kant van de verplichting in het gedrang kan komen. Het belang van een verplichte schriftuur wordt voorts sterk gerelativeerd door het besef dat het bij appel om een geheel nieuwe behandeling van de zaak gaat, waarbij ook het openbaar ministerie in appel in beginsel opnieuw zijn standpunt bepaalt en wel eens geheel andere bezwaren tegen de bestreden beslissing naar voren zou kunnen brengen. De betekenis van de appel-

schriftuur is vooral daarin gelegen dat de officier van justitie, die immers het openbaar ministerie tijdens de behandeling in hoger beroep niet vertegenwoordigt, in de gelegenheid wordt gesteld zijn bezwaren tegen de bestreden beschikking te formuleren. Het ontbreken daarvan zal, naar mijn stellige verwachting, geen afbreuk doen aan de zorgvuldigheid van de procedure in hoger beroep en evenmin tot vertraging in die procedure leiden.

In het gestelde op bladzijde 11, regel 22, van de memorie van toelichting lees ik, anders dan de leden van de C.D.A.-fractie, niet dat toch altijd een schriftuur moet worden ingediend. De op die plaats bedoelde verplichting heeft betrekking op de verplichting van de verdachte om, indien hij een schriftuur indient, zulks tegelijk met de instelling van het hoger beroep te doen.

Het is de leden van de C.D.A.-fractie niet duidelijk geworden welke argumenten er voor pleiten om de verplichte schriftuur bij de instelling van beroep in cassatie te handhaven. Voor wat betreft de vraag of de indiening van een schriftuur door het openbaar ministerie verplicht dient te worden gesteld, bestaat er naar mijn oordeel een wezenlijk verschil tussen de procedure in hoger beroep en de procedure in cassatie. Bij de behandeling van het hoger beroep is het openbaar ministerie als vervolgende procespartij vertegenwoordigd, bij het cassatieberoep niet, zodat de verplichting om een cassatieschriftuur in te dienen daaruit min of meer voortvloeit. Voorts gaat het in de appelprocedure om een geheel nieuwe behandeling van het onderwerpelijke geschil, terwijl in de cassatieprocedure alleen rechtsvragen een rol kunnen spelen. Deze rechtsvragen moeten dan ook maar tevoren kenbaar worden gemaakt. Het openbaar ministerie, dat juridisch is geschoold, moet daartoe ook in staat worden geacht.

Het is vaste rechtspraak van de Hoge Raad dat op overschrijding van de in artikel 433, derde lid, gestelde termijn geen nietigheid is gesteld. De rechtspraktijk wijst uit dat deze termijn slechts zelden wordt gehaald. De rechtspositie van de verdachte wordt in geval van een onredelijke vertraging van de cassatieprocedure beschermd door toepassing door de Hoge Raad van de artikelen 6, eerste lid, EVRM en 14, eerste lid, IVBP. Het termijnvoorschrift in artikel 433, derde lid, is door mijn ambtsvoorganger als zinloos aangemerkt, omdat, zo zou ik op de desbetreffende vraag van de leden van de C.D.A.-fractie willen antwoorden, dit voorschrift ten aanzien van de – snelle – voortgang in de cassatieprocedure verwachtingen schept, die in de praktijk niet of nauwelijks kunnen worden waar gemaakt.

Onderdeel D

Het is niet mogelijk om, zoals de leden van de V.V.D.-fractie vragen, een indicatie te geven van het aantal vrijlatingen vanwege het niet voldoen aan de bepaling van artikel 265, eerste lid, Sv. Hiervan worden geen statistieken bijgehouden. Uit bij verschillende parketten ingewonnen informatie blijkt dat het om meerdere gevallen per jaar gaat.

Voor de leden van de C.D.A.-fractie rest voor de aanvaardbaarheid van de voorgestelde wijziging van artikel 265, derde lid, het antwoord op de vraag naar een verdergaande concretisering van de gronden en de toezegging dat deze tekst de basis biedt voor een ruimhartige honorering van schorsingsverzoeken van de zijde van de verdediging.

Krachtens het voorgestelde artikel 265, derde lid, dient de rechtbank in geval van dagvaarding op te korte termijn in de regel het onderzoek te schorsen. Alleen ingeval de verdachte ter terechtzitting is verschenen, kan de rechtbank een verzoek van de verdachte om uitstel afwijzen indien zij bij met redenen omklede beslissing van oordeel is dat de verdachte redelijkerwijs niet in zijn verdediging is geschaad, wanneer het

onderzoek wordt geschorst. Een verdergaande concretisering van deze gronden acht ik niet goed mogelijk. Zulks kan beter aan de rechter worden overgelaten. Het voorgestelde derde lid van artikel 265 is zó geformuleerd dat het de basis biedt voor een ruimhartige honorering van schorsingsverzoeken van de zijde van de verdediging. Schorsing van het onderzoek op de terechtzitting is regel. Voortzetting van de behandeling ter terechtzitting is uitzondering.

Alleen ingeval de aangevoerde redenen voor het verzochte uitstel geen enkel verdedigingsbelang raken, is de rechter ter terechtzitting gerechtigd de behandeling voort te zetten.

De leden van de fracties van de P.v.d.A. en het G.P.V. hebben enkele vragen gesteld inzake de betekenis van artikel 265 Sv in het licht van de artikelen 6, derde lid onder b, EVRM en 14, derde lid onder b, IVBP.

Het huidige eerste lid van artikel 265 bevat een termijnvoorschrift. De wetgever heeft de termijn die nodig is voor een behoorlijke voorbereiding van de verdediging gefixeerd op tien dagen en aan de niet-inachtneming van dit termijnvoorschrift de nietigheid van de inleidende dagvaarding verbonden. De wet hanteert derhalve een formeel criterium. De artikelen 6, derde lid onder b – in de memorie van toelichting staat abusievelijk vermeld artikel 6, derde lid onder d – EVRM en 14, derde lid onder b, IVPB hanteren daarentegen een materieel criterium: beschikt de verdachte over voldoende tijd om zijn verdediging te kunnen voorbereiden? Deze verdragsbepalingen brengen mee dat de rechter bij de beoordeling van de vraag of de dagvaarding op te korte termijn is uitgebracht, niet alleen dient acht te slaan op de wettelijke termijn doch zich tevens dient af te vragen of die termijn de verdachte voldoende gelegenheid heeft geboden om zijn verdediging voor te bereiden. In ingewikkelde zaken kan deze termijn wellicht te kort blijken te zijn, als daaraan door het openbaar ministerie strikt de hand is gehouden. Tussen de bepalingen van internationale verdragen en overeenkomstige wettelijke bepalingen die eenzelfde doel beogen, kan dus enige ruimte zitten. Een volledige gelijkheid kan niet worden nagestreefd, zolang de wetgever vasthoudt aan een formeel criterium, terwijl de verdragsbepalingen een materieel criterium aanhouden. De betekenis van de termijn van tien dagen als bedoeld in artikel 265, eerste lid, is naar mijn oordeel dan ook de volgende. Niet-inachtneming van deze termijn leidt, behoudens in geval van toepassing van artikel 265, tweede tot en met vierde lid, tot nietigverklaring van de dagvaarding. Is de verdachte in geval van een dagvaarding op een termijn van meer dan tien dagen van oordeel dat hij onvoldoende tijd heeft gehad om zijn verdediging voor te bereiden dan kan hij met een beroep op voormelde verdragsbepalingen op de voet van artikel 328 juncto artikel 277, derde lid, Sv de rechter ter terechtzitting verzoeken het onderzoek te schorsen. Genoemde verdragsbepalingen relativeren de constitutieve betekenis van artikel 265, eerste lid, in zoverre dat inachtneming van de daarin gestelde termijn niet zonder meer medebrengt dat de verdachte dan ook onder alle omstandigheden over voldoende voorbereidingstijd met het oog op zijn verdediging heeft beschikt.

In het licht van genoemde verdragsbepalingen heeft mijn ambtsvoorganger zich de vraag gesteld of de aan de niet-achtneming van artikel 265, eerste lid, nog wel de sanctie van nietigheid van de dagvaarding dient te worden verbonden. Mijn ambtsvoorganger heeft deze vraag terecht ontkennend beantwoord. Het Wetboek van Strafvordering biedt immers de mogelijkheid om ook nog langs andere weg de verdachte in staat te stellen zijn verdediging voor te bereiden, namelijk door het onderzoek op de terechtzitting voor bepaalde of voor onbepaalde tijd te schorsen en de zitting te verdagen tot een zodanig tijdstip dat de verdachte geacht moet worden zijn verdediging behoorlijk te hebben kunnen voorbereiden.

De leden van de fracties van de P.v.d.A. en D66 hebben mij verzocht in te gaan op de bezwaren die D.H. de Jong in zijn artikel in Delikt en Delinkwent 19 (1989), afl. 9, blz. 839–844, tegen het onderhavige voorstel heeft geformuleerd. Aan dit verzoek zal ik gaarne voldoen. Ik zal daarbij betrekken de door de fractie van D66 inzake de samenhang tussen het onderhavige wetsvoorstel en het wetsvoorstel 19 774 gemaakte opmerkingen, aangezien ook één van de door De Jong naar voren gebrachte bezwaren hierop betrekking heeft.

D.H. de Jong betoogt dat het voorstel géén wezenlijke bijdrage levert aan het tegengaan van vertragingen. Want in het geval dat de op korte termijn gedagvaarde verdachte niet ter zitting verschijnt, zal – zo stelt genoemde schrijver – het onderzoek moeten worden geschorst. Dientengevolge zal aan de verdachte een oproeping voor de nadere zitting moeten worden betekend, hetgeen ongeveer evenveel vertraging en evenveel kans op nieuwe ongelukken met zich zal brengen als het opnieuw dagvaarden.

Ik merk dienaangaande allereerst op dat De Jong in noot 7 op bladzijde 841 van genoemde bijdrage toegeeft dat schorsing wellicht in één opzicht iets minder vertraging met zich zal meebrengen dan nietigverklaring van de dagvaarding: de zaak behoeft niet opnieuw aanhangig te worden gemaakt, hetgeen enkele administratieve handelingen ten parkette uitspaart. Het voordeel van een nieuwe oproeping boven een nieuwe dagvaarding is voorts dat het openbaar ministerie niet opnieuw de telastelegging behoeft te formuleren en behoeft te controleren of de nieuwe telastelegging identiek is aan de oude telastelegging. Voorts mag niet uit het oog worden verloren dat de nietigverklaring van de dagvaarding een einduitspraak is (zie art. 138 Sv) en daartegen hoger beroep kan worden ingesteld. Strikt genomen dient het openbaar ministerie met de betekening van de nieuwe dagvaarding te wachten totdat de nietigverklaring van de oude dagvaarding in kracht van gewijsde is gegaan. Weliswaar heeft de Hoge Raad in zijn arrest van 7 mei 1985, N.J. 1985, 842 m. nt Th.W. van Veen beslist dat onder omstandigheden door het openbaar ministerie voordien een zogenaamde inhaaldagvaarding kan worden uitgebracht, doch dit neemt niet weg dat het openbaar ministerie er de voorkeur aan zou kunnen geven te wachten totdat de nietigverklaring van de oude dagvaarding in kracht van gewijsde is gegaan. Het uitbrengen van een nieuwe dagvaarding betekent voorts de facto dat de zaak voor onbepaalde tijd wordt uitgesteld. Het is meestal niet mogelijk al direct na de uitspraak een nieuwe zittingsdatum vast te stellen. Het voorgestelde artikel 265, derde lid, schrijft voor dat in geval van een dagvaarding op te korte termijn het onderzoek op de terechtzitting voor bepaalde tijd wordt geschorst. In de memorie van toelichting (blz. 18) heeft mijn ambtsvoorganger reeds gesteld dat de rechter in het belang van een goede doorloopsnelheid direct zal moeten vaststellen wanneer de zaak weer zal dienen. Partijen weten dan waaraan zij toe zijn. Een aanhouding voor bepaalde tijd biedt het gerecht voorts meer mogelijkheden om de behandeling van de zaak in dezelfde samenstelling voort te zetten, zodat het dossier niet opnieuw door andere rechters behoeft te worden bestudeerd.

Ingeval de dagvaarding door de meervoudige strafkamer nietig wordt verklaard, heeft dit tot gevolg dat het vonnis of arrest door drie rechters of raadsheren – behoudens ingeval één of meer van hen zich daartoe buiten staat verklaren – alsmede de griffier moet worden ondertekend, terwijl een proces-verbaal alleen door de voorzitter en de griffier behoeft te worden ondertekend. Het strafdossier circuleert derhalve langer. Voorts kost de uitwerking van een vonnis of arrest, hoe eenvoudig ook, de griffier meer tijd dan de uitwerking van een proces-verbaal. Ten slotte dient nog te worden opgemerkt dat artikel 366, eerste lid, Sv voorschrijft dat, indien de verdachte bij het vonnis bij verstek gewezen, niet van de

gehele tenlastelegging is vrijgesproken, een mededeling van de beslissing door de rechtbank overeenkomstig de artikelen 349, 351 of 352, tweede lid, gegeven – dat is onder meer de nietigverklaring van de dagvaarding – vanwege de officier van justitie zo spoedig mogelijk aan de verdachte moet worden betekend.

Gelet op het vorenstaande betwist ik de stelling van De Jong dat het onderhavige voorstel geen wezenlijke bijdrage levert aan het tegengaan van vertragingen. Ik voeg er bovendien aan toe dat het voorstel tot wijziging van artikel 265 behalve aan een doelmatige procesvoering ook aan een vermindering van de werkbelasting van verschillende bij de strafrechtspleging betrokken instanties een bijdrage levert.

D.H. de Jong betoogt vervolgens dat wijziging van artikel 72, derde lid, als meer structurele oplossing de aangewezen weg lijkt. Het komt hem merkwaardig voor dat min of meer gelijktijdig met het onderhavige voorstel in een ander aanhangig wetsontwerp (kamerstukken II, zitting 1988/89, 19 774, nr. 8) wijziging van artikel 72, derde lid, wordt voorgesteld in die zin dat de rechter die tot nietigverklaring van de dagvaarding komt, in zware strafzaken (te weten bij misdrijven waarop tenminste acht jaar gevangenisstraf is gesteld) zal kunnen bepalen, dat het bevel tot voorlopige hechtenis nog enige tijd van kracht blijft. Dit voorstel heeft – zo betoogt genoemde schrijver – in het bijzonder nietigverklaring wegens het niet voldoen aan de eisen van artikel 261 Sv of van artikel 588 Sv op het oog; betekening op te korte termijn zou immers volgens het onderhavige voorstel niet meer tot nietigheid leiden. Aldus wordt – volgens De Jong – het probleem van het wel of niet eindigen van de voorlopige hechtenis bij dagvaardingsfouten op twee verschillende wijzen aangepakt. Volgens het ene voorstel kan de rechter in zware zaken de voorlopige hechtenis laten voortduren; hier weegt de wetgever dus belangen tegen elkaar af en zal de rechter dat op een concreter niveau ook moeten doen. Deze aanpak lijkt genoemde schrijver het beste. Het andere voorstel echter heeft als effect dat bij dagvaardingsfouten, die bestaan in het op korte termijn betekenen, de voorlopige hechtenis als vanzelfsprekend toch voortduurt; hier vindt derhalve op geen enkel niveau belangenafweging plaats. Dit verschil is – aldus nogmaals De Jong – niet verklaarbaar. De onderhavige problematiek had als één geheel moeten worden aangepakt. Blijkens de door de leden van de fractie van D66 gemaakte opmerkingen onderschrijven zij dit door De Jong naar voren gebrachte bezwaar. Zij vroegen mij daarom de desbetreffende voorstellen in hun onderlinge samenhang te herbezien.

Het voorstel tot wijziging van artikel 265 strekt er, anders dan de leden van de fractie van D66 kennelijk veronderstellen, niet in de eerste plaats toe de consequentie, die artikel 72, derde lid, Sv aan een nietigverklaring van de dagvaarding op te korte termijn verbindt, te doen vervallen. Het beoogt primair vertragingen in de rechtsgang te voorkomen. Zie daartoe de memorie van toelichting (blz. 15). Deze doelstelling kan naar mijn oordeel de voorgestelde wijziging zelfstandig dragen. Het voorstel tot wijziging van artikel 265 heeft betrekking op alle nietigverklaringen van dagvaardingen die op te korte termijn zijn uitgebracht en niet slechts op de nietigverklaringen in zaken van voorlopig gehechte verdachten. Ingeval aan een op te korte termijn uitgebrachte dagvaarding niet langer de sanctie van nietigheid doch in de regel de verplichting om het onderzoek op de terechtzitting te schorsen wordt verbonden, behoeft voor wat betreft de consequenties, die een nietigverklaring van de dagvaarding aan een voorlopig gehechte verdachte met zich mee dient te brengen, geen belangenafweging als door De Jong bedoeld meer plaats te vinden.

Voorts is er naar mijn oordeel een wezenlijk verschil tussen de nietigverklaring wegens niet-achtneming van de wettelijk voorgeschreven

dagvaardingstermijn en de nietigverklaring van de dagvaarding op andere gronden.

Er zijn immers geheel andere belangen in het geding en dit verschil rechtvaardigt een andere uitkomst van de afweging van die belangen. In geval van een foutieve betekening van de dagvaarding bestaat de reële kans dat de dagvaarding de verdachte in het geheel niet heeft bereikt. Dit raakt het recht van de verdachte om ter terechtzitting aanwezig te kunnen zijn en zich aldaar te verdedigen. Een nietigverklaring wegens schending van artikel 261 Sv betekent dat de dagvaarding zelf ongeschikt is om daarop een verdediging te bouwen. Deze gebreken zijn van dien aard dat aan het geding voorlopig een einde moet worden gemaakt. Dit dient dan ook in de regel consequenties voor de voorlopige hechtenis te hebben. In geval van niet-achtneming van de wettelijk voorgeschreven dagvaardingstermijn daarentegen dienen de in het geding zijnde belangen anders te worden afgewogen. Voor wat betreft de verdachte is in het geding het belang om voldoende tijd te hebben om zijn verdediging te kunnen voorbereiden. Aan de inhoud van de dagvaarding kleven geen gebreken. De dagvaarding heeft hem bereikt. De wettelijke voorgeschreven dagvaardingstermijn is tamelijk kort, te weten tien dagen. Ik kan niet inzien waarom niet-achtneming van deze termijn ook in minder ernstige zaken tot een voorlopig einde van de zaak en daarmede ook van de voorlopige hechtenis zou moeten leiden. Een verlenging van de voorbereidingstijd voor de verdediging van een verdachte door middel van een schorsing van het onderzoek op de terechtzitting, met handhaving van de voorlopige hechtenis, staat in een redelijke verhouding tot het verdedigingsbelang waarin de verdachte door de dagvaarding op te korte termijn is geschaad. De regeling vervat in de artikelen 261, derde lid, 277a, 280a en 314a Sv heeft toch immers ook betrekking op een situatie, waarin het onderzoek op de terechtzitting aanstonds, zonder dat van enig feitelijk onderzoek sprake is, kan worden geschorst, omdat de zaak nog niet gereed is voor behandeling, terwijl de voorlopige hechtenis nadien kan voortduren. Artikel 277a, tweede lid, Sv strekt ertoe een spoedige voortzetting van het onderzoek op de terechtzitting te waarborgen.

Uit het voorgaande volgt dat de voorgestelde wijzigingen van artikel 265 enerzijds en 72, derde lid, anderzijds terecht in verschillende wetsontwerpen zijn ondergebracht. Knelpunten met betrekking tot de voorlopige hechtenis zijn ondergebracht in wetsontwerp 19 774, zoals gewijzigd. De overige knelpunten zijn vervat in het onderhavige wetsvoorstel. Bij de voorgestelde wijziging van artikel 72, derde lid, is de nietigverklaring van de dagvaarding een gegeven en wordt vervolgens een voorstel gedaan in welke gevallen de voorlopige hechtenis kan worden voortgezet teneinde vormfouten, waaronder dagvaardingsfouten, te kunnen herstellen. Centraal staat de legitimiteit van de continuering van de voorlopige hechtenis. Bij de voorgestelde wijziging van artikel 265 daarentegen staat de nietigverklaring van de dagvaarding zelf als sanctie op overschrijding van de wettelijk voorgeschreven dagvaardingstermijn ter discussie.

D. H. de Jong werpt ten slotte tegen de voorgestelde regeling nog als bezwaar op, dat de mogelijkheden voor de verdediging om een serieus voorbereide bezwaarschriftprocedure tegen de dagvaarding te voeren, nòg verder worden beperkt. In de sinds kort geldende nieuwe regeling van de procedure (Stb. 1988, 474) vervalt de dagvaarding niet meer door het indienen van een bezwaarschrift. De behandeling ervan zal – zo gaat De Jong verder – in de praktijk doorgaans plaatsvinden aan het begin van de in de dagvaarding vermelde zittingsdag. Wordt de verdachte naar de zitting verwezen, dan kan aansluitend de openbare behandeling plaatsvinden. Het thans voorgestelde zal, aldus nog steeds De Jong, in combinatie met de zojuist genoemde regeling van de

bezwaarschriftprocedure met zich meebrengen dat een bezwaarschrift tegen een op te korte termijn betekende dagvaarding vaak hals over kop, namelijk (uiteraard) vóór de aanvang van de zitting moeten worden ingediend. Curieus is dan volgens De Jong dat bij de behandeling van het bezwaarschrift onvoldoende voorbereidingstijd voor de verdediging op zichzelf niet aan verwijzing naar de terechtzitting in de weg zal kunnen staan, maar vervolgens op die openbare terechtzitting wel onmiddellijk tot schorsing van het onderzoek leidt. In dergelijke gevallen lijkt in de zienswijze van De Jong de bezwaarschriftprocedure tot een farce te zijn geworden.

Bij de totstandkoming van de nieuwe regeling van de bezwaarschriftprocedure is het als een voordeel aangemerkt dat, indien het bezwaarschrift niet tot een buitenvervolgingstelling heeft geleid, aansluitend de openbare behandeling kan plaatsvinden (kamerstukken II, zitting 1986/87, 19 798, nr. 3, blz. 3–4). De wetgever heeft om die reden in het tweede lid van artikel 371 Sv voorgeschreven dat in afwijking van artikel 21, tweede lid, de politierechter als raadkamer optreedt. De vraag of daarbij geen afbreuk wordt gedaan aan de onpartijdigheidseis, zoals neergelegd in artikel 6, eerste lid, EVRM, heeft blijkens de wetsgeschiedenis hierbij geen rol gespeeld.

Dit behoort thans wel te gebeuren gelet op het arrest van het Europese Hof voor de Rechten van de mens van 24 mei 1989 (Series A no. 154, N.J. 1990, 627 m. nt P. van Dijk) in de zaak Hauschildt. De onpartijdigheidseis kan onder omstandigheden meebrengen dat de behandeling van het bezwaarschrift tegen de dagvaarding en de openbare behandeling door verschillende rechter(s) behoort te geschieden. Ik verwijs daartoe naar de bijdragen van prof. mr G. J. M. Corstens, De onpartijdige strafrechter, in Begrensde vrijheid. Opstellen over mensenrechten aangeboden aan prof. dr. D. F. Scheltens bij zijn afscheid als hoogleraar aan de Katholieke Universiteit Nijmegen, 1989 blz. 187–189, en mr J.B.H.M. Simmelink en mr W. E. C. A. Valkenburg, Wederrechte(r)lijk bevooroordeeld. Het onpartijdigheidsbeginsel van art. 6 EVRM en enige consequenties van het Hauschildt-arrest, Delikt en Delinkwent 20 (1990), afl. 2, blz. 111–114. Zulks geldt ook in geval van de indiening van een bezwaarschrift tegen de dagvaarding voor de politierechter (zie art. 371 Sv). Een aansluitende behandeling acht ik daarom minder vanzelfsprekend dan De Jong.

De Hoge Raad heeft in zijn beschikking van 26 maart 1985, N.J. 1985, 692 beslist dat in verband met de termijn van tien dagen, die – behoudens uitzonderingen zoals voor zaken die bij de politierechter worden aangebracht – krachtens het eerste lid van artikel 265 Sv moet verlopen tussen de dag waarop de dagvaarding is betekend en die van de terechtzitting, de wetgever met de termijn van acht dagen uit het eerste lid van artikel 262 heeft beoogd de indiening van een bezwaarschrift vóór de aanvang van de terechtzitting. De redenering van de Hoge Raad zal waarschijnlijk aldus zijn geweest.

De dagvaarding moet minimaal tien dagen voor de terechtzitting aan de verdachte zijn betekend. Een bezwaarschrift tegen die dagvaarding dient binnen acht dagen na die betekening door de verdachte, dat is dus altijd vóór de aanvang van de terechtzitting, te worden ingediend. In voormelde beschikking heeft de Hoge Raad voorts uitgemaakt dat in verband met het bepaalde in artikel 370 Sv in artikel 371 Sv een voorziening is getroffen enkel voor die gevallen waarin de dagvaardingstermijn korter is dan de termijn van acht dagen uit het eerste lid van artikel 262 Sv. De termijn voor indiening van een bezwaarschrift voor zaken die bij de politierechter worden aangebracht, wordt ingekort en wel zodanig dat het bezwaarschrift in ieder geval moet zijn ingediend vóór de aanvang der terechtzitting.

Deze rechtspraak is evenwel vóór de inwerkingtreding van de nieuwe

regeling van de bezwaarschriftprocedure (Stb. 1988, 474) tot stand gekomen. Het voorschrift dat door de indiening van het bezwaarschrift de dagvaarding van rechtswege is komen te vervallen, is geschrapt. Blijkens de memorie van toelichting houdt de wetgever uitdrukkelijk rekening met de mogelijkheid dat de bezwaarschriftprocedure nog niet is geëindigd op het tijdstip waartegen de verdachte wordt gedagvaard. Ik wijs op de volgende passage in de memorie van toelichting (kamerstukken II, zitting 1986/87, nr. 3, blz. 5): «In het bijzonder in ingewikkelde zaken kan het nodig zijn de behandeling van het bezwaarschrift aan te houden tot een datum na de in de dagvaarding vermelde dag van de terechtzitting. Gedacht kan worden aan de mogelijkheid bedoeld in artikel 250, derde lid, om door de rechter-commissaris een onderzoek te doen instellen. In dat geval dient de in de dagvaarding vermelde terechtzitting te worden uitgesteld en zal – indien geen buitenvervolgingstelling volgt – een nieuwe datum voor de behandeling ter terechtzitting dienen te worden vastgesteld».

Voorts dient nog te worden gewezen op het bepaalde in artikel 250, eerste lid, Sv. Ingevolge deze bepaling wordt de behandeling ter terechtzitting voor bepaalde of onbepaalde tijd uitgesteld, indien niet vóór het tijdstip waartegen de verdachte is gedagvaard op het gehele bezwaarschrift tegen de kennisgeving van verdere vervolging is beslist. De artikelen 319 en 320 vinden alsdan overeenkomstige toepassing.

De memorie van toelichting (kamerstukken II, zitting 1986/87, nr. 3, blz. 6) houdt dienaangaande het volgende in: «Indien aan het indienen van een bezwaarschrift niet meer als rechtsgevolg het vervallen van de dagvaarding is verbonden, kan in het merendeel der gevallen het voor de terechtzitting vastgestelde tijdstip gehandhaafd worden. Het is niettemin denkbaar dat in een ingewikkelde zaak de bezwaarschriftprocedure niet kan worden afgedaan vóór dat tijdstip. Door de wijziging van het eerste lid wordt voorzien in de mogelijkheid de behandeling op de terechtzitting voor bepaalde of onbepaalde tijd uit te stellen. Een beslissing tot uitstel van de behandeling op de terechtzitting zal in elk geval ook genomen moeten worden indien het openbaar ministerie hoger beroep instelt».

De wetgever heeft dus wel degelijk rekening gehouden met de mogelijkheid dat de aanvang van het onderzoek op de terechtzitting wordt uitgesteld vóórdat de bezwaarschriftprocedure onherroepelijk is geëindigd. Ook De Jong stelt in noot 11, blz. 843, dat het denkbaar is dat de rechtbank de behandeling van het bezwaarschrift opschort ten behoeve van de verdediging en in verband daarmee de hoofdzaak van de rol afvoert. Gelet op het voorgaande zie ik niet in waarom niet in het – naar ik aanneem zelden voorkomende – geval dat de termijn als bedoeld in artikel 262, eerste lid, nog loopt op het tijdstip waartegen de verdachte is gedagvaard, de aanvang van het onderzoek op de terechtzitting zou kunnen worden uitgesteld ten einde de verdachte in de gelegenheid te stellen alsnog een bezwaarschrift in te dienen. Thans kent het Wetboek van Strafvordering de verplichting tot uitstel van de behandeling ter terechtzitting alleen indien niet vóór het tijdstip waartegen de verdachte is gedagvaard op het gehele bezwaarschrift onherroepelijk is beslist (zie art. 250, eerste lid). Een dergelijke verplichting zou ook in de wet kunnen worden opgenomen indien op het tijdstip waartegen de verdachte is gedagvaard de termijn waarbinnen een bezwaarschrift moet worden ingediend, nog niet is verlopen. Bij nota van wijziging zal ik een daartoe strekkend voorstel doen.

Door de uniformering van de dagvaardingstermijn kan zich de mogelijkheid voordoen dat de termijn voor indiening van een bezwaarschrift in zaken die voor de politierechter worden aangebracht, te weten acht dagen, niet in acht genomen wordt en aldus de verdachte niet behoorlijk in de gelegenheid wordt gesteld om een bezwaarschrift in te dienen. De opneming in de wet van de verplichting voor de politierechter

om de aanvang van het onderzoek op de terechtzitting in dat geval uit te stellen biedt een voldoende oplossing voor dit probleem. Niettemin meen ik dat de bepaling dat tegen een dagvaarding om te verschijnen voor de politierechter enkel vóór de dag van de terechtzitting kan worden ingediend, door de verruiming van de dagvaardingstermijn geen zinvol doel meer dient en kan komen te vervallen.

Een laatste punt van kritiek van De Jong richt zich tegen het voorstel om de rechter de bevoegdheid te verlenen een verzoek tot schorsing van de op te korte termijn gedagvaarde, maar wèl verschenen verdachte af te wijzen, als hij van oordeel is dat de verdachte door voortzetting van het onderzoek redelijkerwijs niet in zijn verdediging kan zijn geschaad. Dit voorstel zou er naar zijn oordeel in veel gevallen toe leiden dat de op te korte termijn gedagvaarde verdachte, die vindt dat hij te weinig gelegenheid heeft gehad voor de voorbereiding van zijn verdediging, voor alle zekerheid wegblijft, omdat de rechter alleen dan zonder restrictie verplicht is het onderzoek te schorsen. Volgens De Jong verdient het de voorkeur om de thans geldende verplichting om te schorsen te handhaven. Deze redenering spreekt mij niet erg aan. Waarom zou de op te korte termijn gedagvaarde verdachte die vindt dat hij te weinig voorbereidingstijd heeft gehad, ter terechtzitting verschijnen enkel en alleen om een schorsingsverzoek in te dienen, dat vervolgens door de rechter dient te worden gehonoreerd, als hij dit resultaat ook kan bereiken door niet ter terechtzitting te verschijnen?

Ik wijs er voorts op dat volgens het huidige artikel 265 geen nietigverklaring van de dagvaarding voorschrijft, als de verdachte vrijwillig ter terechtzitting is verschenen. De verschijning dekt dan ingevolge het derde lid de nietigheid. Krachtens het vierde lid dient de rechter ter terechtzitting in dat geval het onderzoek op de terechtzitting tot een bepaalde dag te schorsen. De enkele omstandigheid dat de verdachte vrijwillig ter terechtzitting is verschenen brengt evenwel nog niet mee dat de verdachte ook voldoende tijd heeft gehad om zijn verdediging voor te bereiden. Het lijkt niet erg logisch om in geval van een dagvaarding op te korte termijn, als de verdachte niet ter terechtzitting is verschenen, voor te schrijven dat de dagvaarding nietig verklaard dient te worden, en als de verdachte vrijwillig ter terechtzitting is verschenen, voor te schrijven dat het onderzoek op de terechtzitting voor bepaalde tijd dient te worden geschorst.

Een dergelijke regeling stimuleert de verdachte om niet ter terechtzitting te verschijnen, omdat in dat geval de zwaardere sanctie van nietigverklaring van de dagvaarding volgt. Het thans door mij voorgestelde artikel 265 heeft als bijkomend voordeel bovendien dat allerlei discussies over de «vrijwilligheid» van de verschijning kunnen worden vermeden.

Samenvattend stel ik mij op het standpunt dat het belang van een behoorlijke voorbereidingstijd voor de verdachte voldoende wordt beschermd door aan niet-inachtneming van dit voorschrift in de regel de verplichting tot uitstel van de aanvang van het onderzoek op de terechtzitting te verbinden.

De door De Jong naar voren gebrachte bezwaren worden door mij niet onderschreven. Het verschil in doel en strekking tussen de voorgestelde wijziging van artikel 265 en de in het wetsvoorstel 19 774 voorgestelde wijziging van artikel 72, derde lid, rechtvaardigt een gescheiden behandeling van deze voorstellen.

De leden van de G.P.V.-fractie vroegen welke mogelijkheden de verdachte ten dienste staat als hij, anders dan de rechtbank, van mening is wel in zijn verdediging te worden geschaad wanneer het onderzoek wordt voortgezet.

In dat geval kan de verdachte gelijktijdig met het hoger beroep tegen de einduitspraak tegen deze tussenuitspraak hoger beroep instellen (zie

art. 406 Sv). Vervolgens staat onder dezelfde voorwaarde eventueel nog beroep in cassatie open (zie de art. 428 Sv).

Onderdeel E

De leden van de V.V.D.-fractie stelden enkele vragen met betrekking tot het voorgestelde artikel 422a.

In de praktijk zal moeten blijken of van deze prorogatie een frequent gebruik wordt gemaakt. Het feit dat vanuit het openbaar ministerie de suggestie tot een wettelijke regeling van deze prorogatie heeft gedaan, wekt de verwachting dat daarin in de praktijk behoefte zal bestaan.

Ik heb, anders dan de leden van de V.V.D.-fractie, niet de indruk dat in geval van een nietigverklaring van de inleidende dagvaarding door de appelrechter zelden door het openbaar ministerie tot het opnieuw dagvaarden van de verdachte voor de rechter in eerste aanleg wordt overgegaan. Statistische gegevens staan mij evenwel niet ter beschikking. Het belang van de verdachte om in te stemmen met afdoening door de appelrechter is daarin gelegen dat de verdachte niet onder de dreiging van een verdere vervolging behoeft te leven. Sommige verdachten prefereren bespoediging van een definitieve uitspraak door de laatste feitelijke boven uitstel van de behandeling van de strafzaak. Dat is met name het geval bij bekennende verdachten.

De spanning en de onzekerheid die gepaard gaan met een verder uitstel van het definitieve oordeel over de strafoplegging, zijn voor die verdachten soms te groot.

Onderdeel F

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen mij of de regeling vervat in het voorgestelde artikel 409 niet het gevaar in zich bergt dat het vonnis de veroordeelde nimmer bereikt. Zij vroegen ook om een nadere toelichting op het derde lid van artikel 409.

De voorgestelde wijziging van artikel 409 heeft betrekking op het betekening aan de verdachte van het door de officier van justitie ingestelde hoger beroep, niet op het mededelen van het vonnis aan de veroordeelde.

Daarin voorziet de regeling vervat in artikel 366 Sv. Ik verwijs dienaangaande naar de memorie van toelichting met betrekking tot onderdeel H. Deze regeling houdt – kort samengevat – in dat in die gevallen, waarin de verdachte noch op enig moment ter terechtzitting is verschenen noch op enig moment een dagvaarding of oproeping of aanzegging in persoon is betekend, een verstekmededeling wordt betekend. In die gevallen, waarin de verdachte noch op enig moment ter terechtzitting is verschenen noch op enig moment een dagvaarding of oproeping of aanzegging in persoon is betekend, gaat de termijn van hoger beroep lopen vanaf het moment dat zich een omstandigheid heeft voorgedaan waaruit voortvloeit dat het vonnis hem bekend is. Deze omstandigheid kan de verstekmededeling zijn, indien deze aan de verdachte in persoon is betekend. Is de verstekmededeling aan de verdachte niet in persoon betekend, dan bestaat de kans dat de verdachte niet op de hoogte is van het vonnis. De termijn voor het instellen van hoger beroep begint dan pas te lopen op het moment dat zich een andere omstandigheid heeft voorgedaan waaruit voortvloeit dat het vonnis hem bekend is.

In het voorgestelde derde lid zijn abusievelijk de ook thans in het tweede lid van artikel 409 Sv voorkomende woorden «op straffe van nietigheid van de behandeling van de zaak» weggevallen. Deze woorden zullen alsnog bij nota van wijziging in het voorgestelde derde lid worden ingevoegd.

Het derde lid van artikel 409 bevat een uitbreiding van de regeling

neergelegd in het tweede lid van dat artikel voor het geval dat de termijn voor het instellen van hoger beroep voor de verdachte nog niet is verstreken dan wel, indien de verdachte inmiddels hoger beroep heeft ingesteld, zolang de termijn voor het indienen van een schriftuur niet is verstreken.

De uitbreiding strekt ertoe te voorkomen dat, nadat het door de officier van justitie ingestelde hoger beroep is behandeld en tot een einduitspraak heeft geleid, alsnog het door de verdachte ingestelde hoger beroep moet worden behandeld.

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen ten slotte of de appeltermijn van de verdachte wel kan gaan lopen indien de verdachte c.q. veroordeelde het vonnis nooit heeft bereikt. Het voorgestelde derde lid van artikel 409 schrijft voor dat het door de officier van justitie ingestelde hoger beroep niet mag worden behandeld «zolang de appeltermijn van de verdachte niet is verstreken». Van het niet verstrijken van de appeltermijn van de verdachte kan ook sprake zijn als de appeltermijn van de verdachte nog niet is gaan lopen. Hiervoor heb ik uiteengezet wanneer zich deze situatie kan voordoen.

Onderdeel G

Ik constateer dat de leden van de C.D.A.-fractie vooralsnog pleiten voor opneming in het voorgestelde tweede lid van artikel 282 van de in de rechtspraak ontwikkelde criteria «overbodig en nutteloos». De door mijn ambtsvoorganger in de memorie van toelichting (blz. 23–25) naar vorengebrachte argumenten om deze rechtspraak niet te codificeren doch te kiezen voor een andere redactie achten zij niet doorslaggevend. Aangezien ik in het voorlopig verslag geen weerlegging van deze argumenten heb gevonden, volsta ik in deze memorie ermee kenbaar te maken dat ik persisteer bij de door mijn ambtsvoorganger voorgestelde redactie van artikel 282, tweede lid.

De in de brief van de Nederlandse Orde van Advocaten van 2 mei 1990 aan de leden van de Vaste Commissie voor Justitie voorkomende bezwaren tegen het onderhavige wetsvoorstel hebben alleen betrekking op onderdeel D. Uit bij de griffier van de vaste Commissie ingewonnen informatie blijkt dat de leden van de P.v.d.A.-fractie waarschijnlijk doelen op een brief van de Nederlandse Orde van Advocaten van 8 maart 1989 aan mijn ambtsvoorganger, waarin inderdaad bezwaren worden geuit tegen onderdeel G van het voorontwerp, zoals dat ter consultatie is aangeboden. Dit onderdeel had betrekking op een verlenging van de termijn als bedoeld in het tweede lid van artikel 263 van drie tot zes dagen. Mede naar aanleiding van de door de Orde naar voren gebracht bezwaren heeft mijn ambtsvoorganger echter dit voorstel in het wetsontwerp, zoals dat nadien is ingediend, niet gehandhaafd.

Bij niet-verschijning van de tolk, zo wordt in onderdeel G voorgesteld, vindt het voorgestelde tweede lid van artikel 282 geen toepassing. In zoverre wijkt de regeling in geval van niet-verschijning van getuigen af van de regeling bij niet-verschijning van de tolk. Dit voorstel behoeft, zou ik menen, niet tot problemen van de verdachte te leiden. Integendeel zelfs, de in het tweede lid van artikel 282 voorgestelde weigeringsgronden zijn niet van toepassing op de tolk. Aldus wordt gewaarborgd dat niet zonder toestemming van de verdachte van een hernieuwde dagvaarding of oproeping van de tolk kan worden afgezien.

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin