

Vergaderjaar 1997–1998

**26 027**

## **Wijziging van het Wetboek van Strafvordering, de Wet op de rechterlijke organisatie en enkele andere wetten met betrekking tot het beroep in cassatie in strafzaken (uitsluiting beroep in lichte overtredingszaken en invoering verplichte schriftuur van een advocaat)**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **1. Inleiding**

De strafkamer van de Hoge Raad kent een steeds groeiende werklast. Bedroeg het gemiddeld aantal aangebrachte gewone strafzaken per jaar in de periode 1978 tot en met 1986 nog 1333, in de periode 1986 tot en met 1990 liep dit op tot 2000 zaken. De cijfers over de jaren 1993 tot en met 1997 laten een onverminderd grote toestroom van zaken zien (onderscheidenlijk 2770, 2982, 2770, 2645 en 2929 aangebrachte zaken); de licht dalende tendens tot 1997 is waarschijnlijk een gevolg van de groter wordende achterstand bij de hoven in verband met de tijdrovende behandeling van een aantal grote strafzaken.<sup>1</sup> Hierbij is niet meegerekend de hoeveelheid zaken die de strafkamer sinds 1991 ingevolge de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (de Wet Mulder) ter behandeling krijgt; in 1993, 1994, 1995, 1996 en 1997 waren dit respectievelijk 434, 622, 717, 813 en 1042 zaken. Naast een toename van het aantal zaken zijn er nog andere factoren die de taak van de Hoge Raad in de loop der tijd hebben verzwaaard of verruimd. Te denken valt hierbij aan de verruiming van de cassatiegronden in 1963, de rechtspraak van de Hoge Raad inzake de doorbreking van de zogenaamde papieren muur, de ontwikkeling van een meer genuanceerde behandeling van vormverzuimen, de ontwikkeling van fundamentele beginselen van een goede procesorde, de toetsing van de wet en rechterlijke uitspraken aan de internationale mensenrechtenverdragen en de toename van het aantal complexe strafzaken.

In de loop der jaren is er in overleg met de Hoge Raad een aantal organisatorische en wettelijke maatregelen getroffen. Hierbij kunnen worden genoemd: de uitbreiding van de personele bezetting; de oprichting van een wetenschappelijk bureau, dat in de loop der jaren is uitgebreid; een toenemende mate van automatisering; de in 1986 ingevoerde mogelijkheid om zaken door drie in plaats van vijf raadsheren af te doen; en de invoering van art. 101a van de Wet op de rechterlijke organisatie (RO), dat de Hoge Raad de bevoegdheid geeft om klachten die niet tot cassatie kunnen leiden en die niet nopen tot beantwoording van rechtsvragen in het belang van de rechtseenheid of de rechtsontwikkeling met deze motivering af te doen.

De verdergaande stijging van het aantal zaken noopt tot het opnieuw bezien van mogelijkheden tot beperking van de instroom van zaken. Een

<sup>1</sup> Bron: Jaarverslag Hoge Raad 1993/1994, blz. 28 e.v., Toelichting jaarcijfers 1995–1996 en Administratie strafzaken Hoge Raad. De cijfers hebben betrekking op de zogenaamde rolzaken. Daarnaast zijn er rekestzaken – dat wil zeggen zaken die niet op de terechtzitting worden behandeld en dus eindigen in een beschikking (in 1997 163 zaken) –, herzieningen (101) en Wet-Mulderzaken.

verdere uitbreiding van het aantal raadsheren is daarbij geen reële optie gelet op de taak van de Hoge Raad om de eenheid binnen het recht (en dus ook binnen zijn eigen rechtspraak) te bewaken. Met het oog op deze problematiek heb ik in september 1995 de Commissie werkbelasting strafkamer Hoge Raad ingesteld. Deze Commissie had tot taak te adviseren over de vraag welke mogelijkheden er zijn om de instroom van zaken bij de strafkamer van de Hoge Raad te beperken, dan wel om andere voorzieningen te treffen waardoor de belasting van de strafkamer wordt beperkt.

De Commissie heeft in december 1996 haar rapport «De toegang tot de cassatierechter in strafzaken» aangeboden. De voorstellen van de Commissie hebben betrekking op de procedure in strafzaken en de procedure ingevolge de Wet Mulder. In dit rapport wordt voorgesteld:

1. invoering in cassatiezaken van de verplichte procesvertegenwoordiging door een gespecialiseerde advocaat;
2. uitsluiting van een rechtsmiddel bij zeer lichte overtredingen (in zaken met een geldboete tot en met 100 gulden) en de uitsluiting van beroep in cassatie voor overtredingen waarbij in hoger beroep niet meer dan vijfhonderd gulden is opgelegd;
3. uitsluiting van elk rechtsmiddel in Wet Mulderzaken voor sancties tot en met 100 gulden, alsmede in Wet Mulderzaken boven de 100 gulden vervanging van het rechtsmiddel van cassatie door hoger beroep bij het Hof te Leeuwarden.

Het onderhavige voorstel van wet is een uitwerking van de voorstellen van de Commissie voor de gewone strafzaken en enkele bijzondere strafrechtelijke procedures. Voor uitwerking van de voorstellen van de Commissie op het gebied van de Wet Mulder heb ik, zoals ook door de Commissie is voorgesteld, een afzonderlijk voorstel van wet ingediend (voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie en van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften, strekkende tot vervanging van de mogelijkheid van beroep in cassatie door de mogelijkheid van hoger beroep, alsmede het aanbrengen van enige andere wijzigingen, kamerstukken II 1997/98, 25 927, nrs 1–2). In het onderhavige voorstel van wet zijn de voorstellen van de Commissie grotendeels overgenomen, met uitzondering van het voorstel om de «gespecialiseerde advocaat» wettelijk te regelen en het standpunt van de Commissie ten aanzien van de ambtshalve cassatie. Hier zal nog nader op in worden ingegaan. In de memorie van toelichting is daar waar mogelijk gebruik gemaakt van passages uit het rapport van de Commissie.

Het rapport van de Commissie is, voor zover voor dit voorstel van belang, voor advies voorgelegd aan de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), de strafkamer van en de procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, de Vergadering van Procureurs-Generaal, de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) en de Raden voor Rechtsbijstand\*. De adviesorganen kunnen zich met de hoofdlijnen van het rapport verenigen, met uitzondering van de NOvA, die ten aanzien van een aantal punten bezwaren heeft geuit. Op de gemaakte opmerkingen zal bij de afzonderlijke onderdelen nader worden ingegaan.

## **2. Uitgangspunten van het voorstel (herziening rechterlijke organisatie; mensenrechtenverdragen)**

Het zoeken naar oplossingen voor de werklast van de strafkamer van de Hoge Raad kan niet los worden gezien van verschillende ingrijpende ontwikkelingen rondom de rechterlijke organisatie (de lopende herziening van de rechterlijke organisatie en de voorgenomen herziening van het bestuur en beheer van de zittende magistratuur). In de Discussienota Derde fase van de herziening rechterlijke organisatie van 29 april 1994 (Kamerstukken II 1993/92, 23 701, nr. 1) zijn enige gedachten en mogelijke oplossingsrichtingen ontvouwd omtrent de derde fase en wordt, behalve

---

\* De adviezen zijn ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

voor de gedachten omtrent de herziening van de rechterlijke organisatie in het algemeen en mogelijke oplossingen in het kader van de bestuursrechtelijke rechtsbescherming, aandacht gevraagd voor een herijking van het stelsel van rechtsmiddelen in civiele zaken en strafzaken. Hierbij wordt geconstateerd dat in alle sectoren – met als onbetwiste koploper de strafsector – er sprake is van een toenemende belasting van de Hoge Raad. Voor de strafzaken wordt bovendien opgemerkt dat in deze sector nogal wat zaken aan de Hoge Raad worden voorgelegd waarvan uit een oogpunt van proportionaliteit ernstig moet worden betwijfeld of zij de inschakeling van dit hoog gekwalificeerde college rechtvaardigen. Voor de strafsector wordt in deze nota al een aankondiging gedaan van het voornemen om te bezien of in een afzonderlijk wetgevingstraject maatregelen kunnen worden voorgesteld om de werkdruk in de strafsector terug te brengen. Hierin wordt door het onderhavige wetsvoorstel voorzien. Daarnaast zal in het kader van de derde fase moeten worden bezien of hetgeen voor het stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming zal worden voorgesteld, ook voor de civiele rechtspraak en strafrechtspraak dienstig kan zijn. In verband hiermee was in de taakopdracht van de Commissie aangegeven dat de vraag omtrent het al of niet invoeren van een verlofstelsel in dit stadium nog niet aan orde is gelet op het voornemen van het kabinet om dit stelsel te betrekken bij de besluitvorming over de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie.

Voor de stand van zaken omtrent de derde fase van de herziening rechterlijk organisatie verwijs ik naar mijn brief van 25 juni 1997 (Kamerstukken II, 25 425, nr. 1), waarin wordt aangegeven dat het kabinet er de voorkeur aan geeft om thans geen besluitvorming omtrent de derde fase te entameren, maar gedurende een aantal jaren de bestaande situatie te handhaven, dit gelet op de prioriteit die de komende jaren zal worden gegeven aan de herziening van het bestuur en beheer van de zittende magistratuur. Door dit besluit is het belang van het onderhavige voorstel om vooruitlopend op de derde fase maatregelen te treffen om de werklust van de strafsector van de Hoge Raad terug te dringen nog eens onderstreept.

Gelet op het hiervoor vermelde kan ik mij vinden in het uitgangspunt van de Commissie dat de voorgestelde oplossingen enerzijds zoveel mogelijk zullen moeten aansluiten bij de gedachtengang zoals neergelegd in de discussienota en anderzijds niet op de besluitvorming omtrent de derde fase dienen vooruit te lopen door een principiële herschikking van taken en posities van de betrokken rechterlijke organen.

Door de voorstellen wordt het huidige stelsel van cassatie in strafzaken gehandhaafd. Binnen dit stelsel is gezocht naar mogelijkheden om de stroom strafzaken beheersbaar te houden. Daarbij is aansluiting gezocht bij enkele, in de discussienota genoemde mogelijkheden om de toegang tot cassatie te beperken, zoals invoering van verplichte procesvertegenwoordiging door een professionele rechtsbijstandverlener en de mogelijkheid om in bijzondere gevallen cassatie geheel uit te sluiten, behoudens de mogelijkheid van cassatie in het belang der wet. Wat dit laatste betreft – hierbij moet worden gedacht aan de cassatie-uitsluiting voor de lichte zaken – zal het ideaal van de rechtseenheid (enigszins) moeten wijken voor het streven om op een evenredige wijze een afdoende niveau van rechtsbescherming te garanderen (bijvoorbeeld door wel beroep op een tweede feitelijke instantie open te stellen). Bij het zoeken naar mogelijkheden om de toestroom van strafzaken in cassatie in te dammen is uitgegaan van de gedachte, zoals ook neergelegd in de discussienota, dat de toegang tot de rechter een schaars goed is zodat een afweging gemaakt zal moeten worden. Daarbij gaat het om de proportionaliteit van de inzet van mensen en middelen ten opzichte van de aard en het gewicht van de individuele zaak. Dit kan meebrengen dat ook de toegang tot cassatie aan beperkingen zal worden onderworpen. Dergelijke

beperkingen zullen wèl moeten voldoen aan de basisvoorwaarden die gelden voor een behoorlijke procedure, in het bijzonder de eisen die voortvloeien uit het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR); op deze eisen is ook reeds ingegaan in de memorie van toelichting bij wetsvoorstel 25 927.

Van belang is dat ingevolge art. 14, vijfde lid, IVBPR «(e)veryone convicted of a crime shall have the right to have his conviction and sentence reviewed by a higher tribunal according to law.»<sup>2</sup> Het EVRM kent een pendant van dit recht in art. 2 van het Zevende Protocol, maar Nederland heeft dit Protocol niet geratificeerd. Dit recht op een hogere voorziening is niet onbeperkt. Er kan worden volstaan met een beroep dat is beperkt tot rechtspunten (vgl. het Nederlandse cassatieberoep). Op grond van de verdragsgeschiedenis kan verder worden aangenomen dat art. 14, vijfde lid, IVBPR niet ten aanzien van iedere «crime» een recht op een hogere voorziening toekent, maar dat de clausule «according to law» ruimte laat voor uitsluitingen ten aanzien van bagatel delicten. Art. 2 van het Zevende Protocol EVRM maakt zelfs met zoveel woorden uitsluiting van het recht op een hogere voorziening mogelijk ten aanzien van «offences of a minor character».<sup>3</sup> Het begrip «lichte overtredingen» is overigens niet scherp omlijnd. Een criterium dat wel wordt genoemd om de lichte overtredingen te onderscheiden van de zwaardere, is of voor het betrokken feit al dan niet een vrijheidsstraf kan worden opgelegd. Zoals in het vervolg zal blijken is de uitsluiting van rechtsmiddelen in het voorstel gereserveerd voor de allerlichtste feiten, dat wil zeggen overtredingen waarvoor slechts een boete van maximaal 100 gulden is opgelegd; daarmee blijft zij ruimschoots binnen de marges van het verdragsrechtelijke recht op een hogere voorziening.

Naar algemeen wordt aanvaard voldoet het Nederlandse stelsel van rechtsmiddelen in strafzaken in ruime mate aan het recht op een hogere voorziening:<sup>4</sup> tegen eindspraken staat zowel hoger beroep op de rechtbank of het gerechtshof als, daarna, cassatieberoep op de Hoge Raad open. Alleen in de lichtste kantongerechtszaken, waar de verdachte vrijuit gaat of geen zwaardere straf krijgt dan een geldboete van 50 gulden, en in lichte economische overtredingszaken (met een geldboete tot en met 500 gulden) is hoger beroep uitgesloten (art. 44, tweede lid, RO en art. 51 Wet op de economische delicten (WED)), maar dit laat onverlet de mogelijkheid om in cassatie te gaan.

Hoewel art. 6 EVRM zelf geen recht op een hogere voorziening bevat, zijn de daarin vervatte waarborgen voor een eerlijk proces wel van toepassing als de nationale overheid beroep openstelt op een hogere rechter, zij het dat bij die toepassing rekening moet worden gehouden met de bijzondere kenmerken van de procedure en de functie van de hogere rechter in het nationale rechtssysteem (Europese Hof inzake de rechten van de mensen (EHRM) 13-7-1995, Series A vol. 316-B, § 59, Tolstoy Miloslavsky). In dit verband is in het bijzonder van belang dat de toegang tot de hogere rechter op een behoorlijke wijze is geregeld. Dit recht op toegang tot de rechter berust in de woorden van het Europese Hof op de volgende beginselen:

«(a) The right of access to the courts secured by Article 6 § 1 is not absolute but may be subject to limitations; these are permitted by implication since the right of access «by its very nature calls for regulation by the State, regulation which may vary in time and in place according to the needs and resources of the community and of individuals».

(b) In laying down such regulation, the Contracting States enjoy a certain margin of appreciation, but the final decision as to observance of the Convention's requirements rests with the Court. It must be satisfied that the limitations applied do not restrict or reduce the access left to the

---

<sup>2</sup> Nederland heeft bij deze bepaling een voorbehoud gemaakt dat ertoe strekt de bevoegdheid van de Hoge Raad in stand te laten om in eerste en enige instantie ambts-misdrijven gepleegd door leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen te berechten (vgl. art. 119 Grondwet). Zie Trb. 1978, 177.

<sup>3</sup> Zie over een en ander J. de Hullu, Over rechtsmiddelen in strafzaken, diss. RUG, Arnhem 1989, blz. 138–150.

<sup>4</sup> Aldus bijvoorbeeld mr. C.W. Dubbink in zijn advies aan de Nederlandse regering, Beschouwingen over het Zevende Protocol bij het Verdrag ter bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (Straatsburg, 22 november 1984, Trb. 1985, 2), gepubliceerd in NJCM-Bulletin 20–4 (1995), i.h.b. blz. 448.

individual in such a way or to such an extent that the very essence of the right is impaired.

(c) Furthermore, a limitation will not be compatible with Article 6 § 1 if it does not pursue a legitimate aim and if there is not a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be achieved» (EHRM 8-7-1986, Series A vol. 102, § 194, Lithgow).

Bij iedere voorgenomen beperking van de toegang tot de (hogere) rechter dient dus te worden nagegaan of de beperking een gerechtvaardigd doel dient – waaronder zou kunnen worden verstaan een efficiënt gebruik van de in de strafrechtspleging beschikbare (en niet onbeperkt aanwezige) middelen –, of er evenredigheid bestaat tussen dit doel en het ter bereiking van dit doel gehanteerde middel en of de toegang niet zozeer wordt beperkt dat het betrokken recht in de kern wordt aangetast. Mijns inziens voldoen de onderhavige voorstellen aan deze voorwaarden. Waar nodig zal dit hieronder, bij de bespreking van de verschillende voorstellen, nog nader worden toegelicht.

### **3. De toegang tot cassatie en de licht(st)e overtredingen**

In het huidige stelsel van rechtsmiddelen staat voor de niet bij verstek gewezen vonnissen van de kantonrechter met een geldboete tot en met 50 gulden geen appel open, maar direct cassatie bij de Hoge Raad (art. 44, tweede lid, RO). Ook in economische zaken geldt een appelgrens bij overtredingen en gaan, kort samengevat, veroordelingen tot en met 500 gulden rechtstreeks naar de Hoge Raad. In alle overige overtredingszaken en in misdrijfzaken staat hoger beroep en vervolgens cassatie open. In het wetsvoorstel inzake de tweede fase herziening rechterlijke organisatie is voorgesteld de appelgrens in gewone strafzaken te verhogen tot 250 gulden. Door de Commissie is gewezen op de omstandigheid dat deze verhoging aanzienlijke gevolgen voor de belasting van de strafkamer van de Hoge Raad met zich mee zou brengen. In de zaken tussen de vijftig gulden en tweehonderdenvijftig gulden zou dan immers, evenals thans voor de zaken beneden de vijftig gulden geldt, alleen het rechtsmiddel van cassatie openstaan hetgeen zou zorgen voor een aantal extra zaken bij de Hoge Raad. Het zal dan in ieder geval om zoveel zaken gaan – ten minste enige honderden<sup>5</sup> – dat zelfs met de voorgestelde drempels in cassatie nog altijd een aantal zaken zal resteren dat de Hoge Raad, gelet op de huidige capaciteit en het overige werkaanbod, onevenredig zwaar zou belasten. Los van dit capaciteitsargument zijn er, zoals hieronder zal worden aangegeven, ook meer principiële argumenten waarom in dit soort (lichte) zaken het rechtsmiddel van cassatie niet het meest aangegeven is.

Een en ander was voor de Commissie reden om de plaats van de lichte overtredingen in het totale stelsel van rechtsmiddelen in strafzaken aan een heroverweging te onderwerpen. Zij is daarbij tot een nieuwe toedeling van rechtsmiddelen bij lichte overtredingen gekomen. Vanuit de adviesronde zijn er, behoudens van de zijde van de NOvA, geen opmerkingen over de voorgestelde appel- en cassatiegrenzen gemaakt. Ik heb zoals in de inleiding al is aangegeven in zoverre de voorstellen van de Commissie overgenomen.

Bij het zoeken naar een oplossing voor de lichte overtredingen staat voorop, zoals in paragraaf 2 is aangegeven, dat de mensenrechtenverdragen de mogelijkheid open laten om ten aanzien van «offences of a minor character» ieder rechtsmiddel uit te sluiten. In het wetsvoorstel wordt in navolging van de Commissie voorgesteld om van deze mogelijkheid gebruik te maken, waarbij aanstonds zij opmerkt dat een dergelijke uitsluiting, gelet op de (ruimhartige) Nederlandse traditie bij het toekennen van rechtsmiddelen, gereserveerd dient te worden voor de

<sup>5</sup> De Commissie noemde een aantal van 3800 (extra) zaken. Dit cijfer berustte op een schatting aan de hand van cijfers over 1994. Tabel 1, die is gebaseerd op tellingen in het systeem Rapsody, geeft beduidend lagere aantallen. Zo waren er in 1995 volgens deze tabel bijvoorbeeld 51 040 kantongerechtafzaken met een geldboete tussen 50 en 250 gulden. In 845 daarvan zou hoger beroep zijn ingesteld. Over de eerste drie kwartalen van 1996 zouden die cijfers zijn: 30 765 onderscheidenlijk 299. Zoals bij die tabel vermeld dienen deze cijfers echter met de nodige voorzichtigheid te worden behandeld.

allerlichtste delicten, de echte bagatellen. Hiervoor zou kunnen worden aangesloten bij de huidige appलगrens van art. 44, tweede lid, RO, zij het dat die grens met toepassing van de inflatiecorrectie thans 100 gulden zou bedragen.<sup>6</sup> Overtredingen (in technische zin, dus onderscheiden van misdrijven) die geen zwaardere straf hebben opgeleverd dan een geldboete van 100 gulden, kunnen naar objectieve maatstaven gemeten met recht bagatellen worden genoemd. Ook door de NOvA wordt beaamd dat deze categorie zaken gelet op de zwaarte van de sanctie als bagatel kan worden aangemerkt. Afwegend enerzijds het belang van voldoende rechtsbescherming van de verdachte en anderzijds het belang van een evenredige verdeling van de in de strafrechtspraak beschikbare middelen over de verschillende typen zaken is het redelijk om in de overtredingszaken waarin een geldboete is opgelegd tot en met 100 gulden zowel hoger beroep als cassatie uit te sluiten. Daarbij verdient opmerking dat de verdachte die in de alsdan enige feitelijke aanleg bij verstek wordt veroordeeld, in ieder geval het recht van verzet heeft, zodat hij een herkansing kan krijgen. Voor de appelrechter en de Hoge Raad levert de appel- en cassatie-uitsluiting in deze zaken enige verlichting op. Wordt gekeken naar het totaal aantal ingestelde rechtsmiddelen (hoger beroep en cassatie) in overtredingszaken waarin in eerste aanleg een geldboete tot en met 100 gulden is opgelegd, dan laten de afgelopen jaren het volgende beeld zien: in 1994 207, in 1995 362 en in 1996 (eerste drie kwartalen) 79 zaken (zie tabel 1).

**Tabel 1. Geldboetes, opgelegd door de kantonrechter, met ingesteld rechtsmiddel**

Bedrag	Soort rechtsmiddel	1994	1995	1996
t/m 50,=	Appèl	0	1	0
	Cassatie	5	12	2
	Verzet	15	9	1
	(leeg)	2 810	2 198	804
	Totaal	2 830	2 220	807
50,= t/m 100,=	Appèl (leeg)	202	349	77
		14 563	19 913	8 777
	Totaal	14 765	20 262	8 854
100,= t/m 250,=	Appèl (leeg)	485	496	222
		31 363	30 282	21 766
	Totaal	31 848	30 778	21 988

Peilmoment: Afdoening door de rechter, dit is het moment waarop het vonnis wordt vastgesteld.

Soort zaken: Alleen kantongerechtszaken waarin uitsluitend een geldboete is opgelegd.

Soort rechtsmiddel: Het ingestelde rechtsmiddel n.a.v. het vonnis van de kantonrechter.

(leeg): Geen rechtsmiddel ingesteld.

Telling 1996: De totalen zijn compleet t/m het derde kwartaal, cijfers over het vierde kwartaal zijn nog niet beschikbaar.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Bij 197=100 was het consumentenprijs-indexcijfer voor 1995 199,6 (bron: CBS). De vijftig-gulden-grens is in 1976 ingevoerd bij de wet van 2 juni 1976, Stb. 322.

<sup>7</sup> Bron: Rapsody. Vanwege mogelijke onnauwkeurigheden in de registratie (mn in 1994) dienen de cijfers met enige voorzichtigheid te worden behandeld.

**Tabel 2. Boetes t/m 500 gulden, in hoger beroep opgelegd door de rechtbank, met ingesteld rechtsmiddel.**

Soort Rm.	Aantal per jaar		
	1994	1995	1996
(leeg)	2 488	1 190	1 141
Cassatie	377	133	48
Eindtotaal	2 865	1 323	1 189

Peilmoment: Afdoening door de rechter, dit is het moment waarop het vonnis wordt vastgesteld.

Soort zaken: Alleen kantongerechtszaken waarin uitsluitend een geldboete is opgelegd.

Soort Rm.: Het ingestelde rechtsmiddel n.a.v. het vonnis van de rechtbank.

(leeg): Geen rechtsmiddel ingesteld.

Telling 1996: De totalen zijn compleet t/m het derde kwartaal, cijfers over het vierde kwartaal zijn nog niet beschikbaar.

Naast deze volledige uitsluiting van rechtsmiddelen in bagatelzaken is het gerechtvaardigd om in bepaalde iets zwaardere maar nog steeds als licht te betitelen zaken te volstaan met het openstellen van hoger beroep; rechtspraak in twee feitelijke instanties dus, maar zonder de mogelijkheid van cassatie. Hierbij is gedacht aan overtredingen terzake waarvan een geldboete tussen 100 en 500 gulden is opgelegd. Waar het bij deze toedeling van rechtsmiddelen – tot en met 500 gulden wel hoger beroep en geen cassatie – in wezen om draait, is een afweging van het belang van de rechtseenheid en het belang van de rechtsbescherming. De beschikbare middelen zijn niet toereikend om in iedere zaak – hoe licht ook – beide belangen volledig tot hun recht te laten komen. Bij de keuze tussen hoger beroep en cassatie gaat de voorkeur dan uit naar hoger beroep. Enerzijds biedt hoger beroep de verdachte een tweede volledige (feitelijke) behandeling van zijn zaak, hetgeen bevorderlijk is voor de kwaliteit van en het vertrouwen in de rechtspraak en daarmee voor de rechtsbescherming.<sup>8</sup> Anderzijds is de met deze lichte zaken gemoeide werklast voor de appelrechter naar verhouding geringer dan voor de Hoge Raad. De eenvoudige zaken zullen immers voor wat betreft de kantongerechtszaken door de rechtbanken in appel enkelvoudig kunnen worden afgedaan, terwijl de behandeling in cassatie ten minste door drie raadsheren zal moeten geschieden en in alle gevallen in strafzaken een conclusie van de procureur-generaal bij de Hoge Raad is vereist. De uitsluiting van de mogelijkheid voor partijen om in bepaalde gevallen cassatie in te stellen kan afbreuk doen aan de rechtseenheid. Dit is voor zaken met een boete niet hoger dan 500 gulden echter zeer wel verdedigbaar. Bovendien blijft bij veroordelende vonnissen die beneden de betrokken appel- en cassatiegrenzen blijven, het rechtsmiddel van cassatie in het belang der wet bestaan. Dit rechtsmiddel maakt het mogelijk dat afwijkende rechtsoordelen van de feitenrechter aan de Hoge Raad kunnen worden voorgelegd indien de rechtseenheid zulks vergt. Wat betreft het aantal cassatieberoepen in overtredingszaken waarin in appel een geldboete tot en met 500 gulden is opgelegd, laten de afgelopen jaren het volgende beeld zien: 1994 377, in 1995 133 en in 1996 (eerste drie kwartalen) 48 (zie tabel 2).

De voorstellen samenvattend kan worden gesteld dat het huidige systeem wordt omgedraaid: waar beperking van rechtsmiddelen gelet op de schaarse middelen noodzakelijk is, wordt niet het hoger beroep uitgesloten maar cassatie. Als regel zal dus tegen uitspraken in strafzaken steeds hoger beroep moeten openstaan. Alleen in de allerlichtste

<sup>8</sup> Zie ook de Discussienota, a.w., blz. 5, voorts het eerste periodieke verslag van de gezamenlijke gerechtshoven, Appel op de hoven, Een signalement van de (appel)rechtspraak bij de vijf gerechtshoven in de jaren 1994 en 1995, 's-Hertogenbosch 1996, blz. 45/46, en J. de Hullu, a.w., blz. 504/505.

overtredingszaken kan ook het hoger beroep worden uitgesloten. De grenzen worden gelegd bij 100 gulden en 500 gulden; bij geldboetes tot en met 100 gulden staat hoger beroep noch cassatie open, van 100 tot en met 500 gulden alleen hoger beroep. Hetzelfde systeem zou moeten gelden voor economische overtredingen.

Door de NOvA is opgemerkt dat ook in zaken waarin een geldboete is opgelegd beneden de voorgestelde grenzen van respectievelijk 100 en 500 gulden zich principiële zaken kunnen voordoen, die volgens de voorstellen niet in aanmerking komen voor beroep in cassatie.

Dit is inderdaad niet uit te sluiten, maar inherent aan de gemaakte afweging tussen het belang van de rechtseenheid, het belang van de rechtsbescherming en de beschikbare middelen. Voor deze gevallen zal voor wat betreft de rechtseenheid moeten worden teruggevallen op cassatie in het belang der wet. Overigens kan tegen het bezwaar van de NOvA ook worden aangevoerd dat rechtsvragen die zich in zaken beneden 100 respectievelijk 500 gulden kunnen voordoen, ook in zaken boven die grenzen aan de orde kunnen komen, zodat de appèlrechter en uiteindelijk de Hoge Raad toch de mogelijkheid krijgen zich erover uit te spreken. In dit verband is ook van belang dat voor de omschrijving van appel- en cassatiegrenzen een wijziging wordt voorgesteld ten opzichte van de appèlgrens zoals die thans volgens artikel 44 RO luidt. Deze bepaling luidt thans, kort gezegd, dat tegen vonnissen betreffende overtredingen door de kantonrechter gegeven hoger beroep openstaat voor de verdachte, tenzij in de einduitspraak geen straf of maatregel is opgelegd, of geen andere straf of maatregel is opgelegd dan geldboete tot een maximum van thans 50 gulden. Hantering van deze formulering bij de hier voorgestelde appel- en cassatiegrens zou betekenen dat in overtredingszaken ook bij andere einduitspraken dan een veroordeling, zoals een ontslag van rechtsvervolging of een niet-ontvankelijkheid van het OM, appel c.q. cassatie uitgesloten is. Een dergelijke uitspraak behoeft echter geenszins te duiden op een bagatel. In overtredingszaken met een uitspraak anders dan een veroordeling zullen al snel rechtsvragen een rol spelen die een oordeel van de Hoge Raad verdienen. Ik heb dan ook het voorstel van de Commissie overgenomen om de appel- en cassatiegrenzen zo te formuleren dat ze zich niet uitstrekken tot andere uitspraken dan een veroordeling (zoals o.v.a.r. en niet-ontvankelijkheid) zodat daartegen op de normale voet hoger beroep en beroep in cassatie openstaat. In zoverre is mede tegemoet gekomen aan de opmerking van de NOvA omtrent de aanwezigheid van principiële zaken beneden de 100- en 500-gulden-grenzen.

De Commissie is in haar rapport nog uitgegaan van de situatie die ontstaat wanneer wetsvoorstel 24 651 tot wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, het Wetboek van Strafvordering en andere wetten in verband met de integratie van de kantongerechten en de arrondissementsrechtbanken tot wet is verheven. De behandeling van genoemd wetsvoorstel is echter aangehouden en het is duidelijk geworden dat niet valt te verwachten dat dat wetsvoorstel eerder in werking zal treden dan het onderhavige voorstel. Bij deze stand van zaken leek het mij niet zinvol het onderhavige wetsvoorstel af te stemmen op wetsvoorstel 24 651. Dit betekent met name dat bij de formulering van de hierboven besproken appel- en cassatiegrenzen is uitgegaan van de bestaande situatie met twee gerechten van eerste aanleg – het kantongerecht en de rechtbank – met hoger beroep op de rechtbank respectievelijk het gerechtshof.

#### **4. Door de Commissie onderzochte andere mogelijke oplossingen**

Naast de uitsluiting van de toegang tot cassatie voor de lichtste overtredingen heeft de Commissie mogelijkheden onderzocht die weliswaar die toegang openhouden maar een drempel opwerpen. In de volgende



paragraaf zal de door de Commissie – en door mij – verkozen oplossing worden besproken. In deze paragraaf zal in het kort worden ingegaan op de door de Commissie onderzochte andere oplossingen en de redenen voor verwerping daarvan.

In het rapport wordt een drietal financiële drempels besproken: (het heffen van griffierecht, het eisen van een waarborg of, achteraf, de proceskostenveroordeling) en daarnaast de mogelijkheid om de gronden in cassatie te beperken.

#### *a. Het heffen van griffierecht*

Het heffen van griffierecht heeft tot gevolg dat degene die een rechtsmiddel aanwendt, een bepaalde financiële drempel zal moeten nemen. Het invoeren van griffierechten wordt afgewezen omdat een dergelijk systeem een te grote, niet te rechtvaardigen breuk met het bestaande systeem van de strafrechtspleging zou meebrengen. Het heffen van griffierechten past immers minder goed in het strafvorderlijk stelsel waarin het OM als orgaan van de overheid optreedt in de hoedanigheid van vervolgende instantie, belast met de taak om de schuld van de verdachte aan te tonen. Hiermee is moeilijk te verenigen om de burger te laten betalen voor het verkrijgen van toegang tot de hogere rechter.

#### *b. De waarborgsom*

De eis van een waarborgsom bestaat uit de verplichting om op straffe van niet-ontvankelijkheid een waarborgsom of zekerheidstelling te betalen ter grootte van (een deel van) de eerder opgelegde geldboete. Het aanwenden van een rechtsmiddel enkel en alleen om uitstel van executie te verkrijgen is in een dergelijk stelsel niet meer lonend. Deze oplossing wordt om een aantal redenen afgewezen. In de eerste plaats omdat invoering van een waarborgsom een aanzienlijke administratieve organisatie (ten behoeve van inning, registratie, aanmaning e.d.) vereist, die gelet op het betrekkelijk kleine aantal gevallen waarom het gaat, onevenredig veel inspanningen vergt (met het risico van fouten en extra procedures). Daarnaast is een bezwaar dat een waarborgsom slechts selectief kan worden toegepast. Alleen in zaken waarin een onvoorwaardelijke vermogenssanctie is opgelegd, kan deze drempel immers op een zinnige manier worden opgeworpen, en niet in zaken waarin bijvoorbeeld een vrijheidsstraf of een bijkomende straf de straftoemeting heeft bepaald.

#### *c. De proceskostenveroordeling*

De proceskostenveroordeling houdt in dat men achteraf na afloop van het proces in bepaalde gevallen wordt veroordeeld tot betaling van een prijs voor het instellen van het rechtsmiddel. Of de mogelijkheid van zo'n reactie achteraf voldoende gewicht in de schaal legt en tot een terughoudend gebruik van het instellen van cassatieberoep zou leiden, moet worden betwijfeld. Een groot praktisch bezwaar tegen dit middel is voorts gelegen in de incasso van het verschuldigde bedrag. Deze vereist flinke inspanningen en brengt grote kosten mee. Daarnaast geldt tegen invoering van de proceskostenveroordeling in strafzaken hetzelfde bezwaar als tegen invoering van griffierechten, namelijk dat het niet strookt met het bestaande stelsel van strafvordering.

#### *d. Beperking van de toetsingsgronden in cassatie*

Naast de hiervoor besproken financiële drempels is als andere mogelijke drempel voor het beroep in cassatie geopperd de beperking van de toetsingsgronden van de Hoge Raad, in die zin dat slechts op een beperkt

aantal gronden cassatie mogelijk is. Beperking van de toetsing in cassatie betekent in theorie bovendien een directe werklastbesparing wanneer wel cassatieberoep wordt ingesteld. Om deze redenen werd bij de Bezuinigingswet van 1935 de toetsing in cassatie op grond van verzuim van vormen voor wat betreft kantongerechtsvonnissen sterk beperkt. Behalve in art. 101 RO is een beperking van de toetsing in cassatie opgenomen in art. 57 WED. Dit artikel bepaalt dat verzuim van vormen geen reden voor vernietiging is indien door het verzuim redelijkerwijs noch het openbaar ministerie in zijn vervolging noch de verdachte in zijn verdediging kan zijn geschaad.

Art. 101 is bedoeld voor de lichtste overtredingen, die rechtstreeks, zonder tussenliggend hoger beroep, in cassatie aan de Hoge Raad kunnen worden voorgelegd. Uitbreiding van deze beperkte toetsing tot een grotere groep (lichtere) zaken, eventueel gepaard aan een modernisering van de betreffende toetsingsgronden,<sup>9</sup> zou op papier een alternatief kunnen zijn voor de in de vorige paragraaf gedane voorstellen ter beperking van de toegang tot cassatie in lichte overtredingszaken. Een bepaling als die van art. 101 RO levert in de praktijk echter nauwelijks soelaas op voor wat betreft de instroom van zaken. De verdachte behoudt immers de bevoegdheid om in die zaken beroep in cassatie in te stellen. Die zaken leveren vervolgens het gewone werk op voor de administratie (administreren, dagvaarden enz.) en voor de Hoge Raad zelf, die nadat de zaak door het wetenschappelijk bureau en het parket is bekeken, uiteindelijk in laatste aanleg dient te beoordelen of het cassatieberoep door de beugel van art. 101 RO kan. Naar de ervaring leert levert dat niet minder werkbelasting op dan bij toetsing aan de gewone cassatiegronden uit art. 99 RO.

Voor de categorie van de lichte overtredingen wordt dan ook de voorkeur gegeven aan het stelsel zoals in paragraaf 3 geschetst. Hierdoor zal de beperkte toetsing van art. 101 RO komen te vervallen en derhalve in cassatie geen rol meer spelen.

Hetgeen is opgemerkt over artikel 101 RO geldt ook voor de in de WED voorziene beperkte toetsing bij vormverzuim, temeer waar de relativisering van vormverzuimen al sedert lang is aanvaard in de rechtspraak en recent is onderstreept door de wetgever (vgl. de Wet van 14 september 1995, Stb. 441 (vormverzuimen)), zodat een bepaling als artikel 57 WED de toetsing door de Hoge Raad in feite niet beperkt.

## **5. De verplichte schriftuur in te dienen door een advocaat**

In het voetspoor van de Commissie stel ik voor de in economische en Antilliaanse en Arubaanse zaken reeds bestaande verplichting voor de verdachte om, door middel van een advocaat, een schriftuur in te dienen uit te breiden tot alle (gewone) strafzaken. In het huidige stelsel kan de verdachte die cassatie wil instellen, volstaan met het enkel kenbaar maken van zijn wens om in cassatie te gaan. Meer dan het aantekenen van cassatieberoep is niet nodig om de zaak aan het oordeel van de Hoge Raad te onderwerpen. De invoering van een verplichting om, nadat het cassatieberoep is ingesteld, op straffe van niet-ontvankelijkheid tijdig een schriftuur met een of meer middelen van cassatie in te dienen dwingt de verdachte daarentegen zijn bezwaren tegen de bestreden uitspraak kenbaar te maken. Naar verwachting zal dit een afremmende werking hebben op het lichtvaardig aanwenden, althans handhaven, van het rechtsmiddel. De verdachte zal immers zijn cassatieklachten moeten verwoorden.

Het indienen van een schriftuur past goed in de cassatieprocedure, die in belangrijke mate schriftelijk verloopt. Bovendien past het indienen van middelen bij de aard van de cassatieprocedure, waarin, in tegenstelling tot de appelfase, de feiten niet meer aan de orde kunnen worden gesteld. In cassatie kan immers uitsluitend worden beoordeeld of de lagere rechter

---

<sup>9</sup> Toegevoegd zou bijvoorbeeld kunnen worden de schending van het beginsel van hoor en wederhoor.

het recht heeft geschonden of essentiële vormen heeft verzuimd (art. 99 RO) en bij een dergelijke toetsing sluit een schriftuurvereiste goed aan. Het schriftuurvereiste geldt overigens al voor het openbaar ministerie dat beroep in cassatie aantekent (art. 433, eerste lid, Wetboek van Strafvordering (Sv)); in zoverre wordt de verdachte in het voorstel op gelijke voet behandeld als het OM. Een verplichting voor de verdachte om gronden voor zijn cassatieberoep aan te voeren sluit tot slot goed aan bij hetgeen elders al geldt; behalve de reeds genoemde economische en Antilliaanse zaken kunnen nog de Mulderzaken worden genoemd: daarvoor geldt dat ingevolge art. 6:5 Algemene wet bestuursrecht het beroepschrift in cassatie de gronden van het cassatieberoep moet inhouden, hetgeen erop neerkomt dat de betrokkene zijn bezwaren tegen de bestreden uitspraak gemotiveerd naar voren moet brengen.

De Commissie heeft aangetekend dat de ervaringen die zijn opgedaan met cassatieschriften die door de verdachte zelf zijn opgesteld, alsmede met de verplichte motivering van de klachten in het beroepschrift in cassatie in Wet-Mulderzaken uit een oogpunt van kwaliteit van de rechtsbedeling en van werkbeparing niet tot optimisme stemmen. De aangevoerde klachten zijn veelal van feitelijke aard waardoor ze aan het oordeel van de Hoge Raad zijn onttrokken. Gelet op het beperkte, juridische toetsingskader in cassatie vereist het formuleren van cassatiemiddelen een specifieke kennis en vaardigheid, die de verdachte niet heeft. De voorkeur gaat dan ook uit naar een stelsel waarin de schriftuur met een of meer middelen van cassatie door een advocaat moet worden ingediend, op straffe van niet-ontvankelijkheid van het beroep. Ook de opstellers van de Discussienota inzake de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie betonen zich voorstander van de invoering van verplichte procesvertegenwoordiging door een professionele rechtsbijstandverlener in de cassatiefase (a.w., blz. 19).

De verplichting tot het inschakelen van een advocaat, die middelen moet indienen om tot een ontvankelijk cassatieberoep te komen, heeft in de adviesronde niet geleid tot opmerkingen. De NOV A heeft wel de vraag aan de orde gesteld hoe deze verplichting zich verhoudt met het beginsel dat een ieder zichzelf moet kunnen verdedigen. Hier kan over worden opgemerkt dat dit beginsel, nog afgezien van het stelsel van verplichte procesvertegenwoordiging op gebieden buiten strafvordering, al is doorbroken in economische en Antilliaanse en Arubaanse strafzaken. Bovendien vereist de specifieke rechtsgang in cassatie, waarin de feiten niet meer aan de orde kunnen worden gesteld, een specifieke deskundigheid. Het is in zoverre dan ook in het belang van de verdachte dat hij is voorzien van rechtsbijstand. Ook art. 6 EVRM verzet zich niet tegen zo'n stelsel van verplichte rechtsbijstand (EHRM 24-11-1986, Series A vol. 109, § 69, Gillow, en EHRM 25-9-1992, Series A vol. 237-B, NJ 1993, 526, Croissant), waarbij wel als voorwaarde geldt dat onvoldoende draagkrachtige verdachten aanspraak kunnen maken op toevoeging van een advocaat.

Invoering van de verplichte schriftuur door een advocaat heeft verschillende voordelen. Ten eerste vergt deze verplichting van de verdachte het nodige initiatief. De verdachte zal immers de gang naar een advocaat moeten maken en aan hem de zaak moeten voorleggen. De verdachte die niet gedetineerd is en derhalve op die grond niet in aanmerking komt voor geheel kosteloze rechtsbijstand, zal voorts in veel gevallen hetzij in de vorm van een eigen bijdrage in de kosten van een toevoeging hetzij omdat hij de advocaat zelf moet bekostigen, een financiële inspanning moeten leveren teneinde zijn zaak in cassatie aan de orde te kunnen stellen. Een en ander brengt mee dat de verdachte bij zichzelf, indringender dan thans het geval is, een afweging zal moeten maken of er redenen zijn om zijn zaak aan de Hoge Raad voor te leggen.

Voor de Hoge Raad heeft de verplichting voor de verdachte om een advocaat een schriftuur met een of meer middelen te laten indienen het

belangrijke gevolg dat de cassatierechter zich meer dan thans het geval is kan concentreren op de vragen die een beoordeling in cassatie verdienen. Dit komt de kwaliteit en de doelmatigheid van de rechtsbedeling in cassatie ten goede. In dit verband wordt gewezen op het wetsvoorstel 25 240 tot wijziging van onder andere het Wetboek van Strafvordering betreffende de bepalingen aangaande de procedure in cassatie in strafzaken. Hierin wordt aan het indienen van een schriftuur door de verdachte een termijn gesteld van twee maanden nadat hem is aangezegd dat de stukken van het geding bij de griffie van de Hoge Raad zijn binnengekomen. Deze termijnstelling, in combinatie met de thans voorgestelde schriftuurverplichting, is bevorderlijk voor een voortvarende afdoening van cassatieberoepen (vgl. ook de redelijke-termijn-eis van art. 6 EVRM). In zo'n geval kan immers snel en doelmatig worden vastgesteld welke cassatieberoepen ontvankelijk zijn en verder behandeld moeten worden.

De mate waarin genoemde voordelen zullen worden gerealiseerd, hangt voor een belangrijk deel af van de wijze waarop de advocatuur haar rol zal vervullen en de deskundigheid waarmee dit zal gebeuren. Het ligt voor de hand dat de advocaat aan de verdachte die wordt gesteld voor de vraag of hij cassatieberoep zal aantekenen c.q. het ingestelde beroep zal handhaven, een advies uitbrengt omtrent de haalbaarheid van het cassatieberoep. In zaken waarin de advocaat geen gronden voor cassatie aanwezig acht en derhalve geen aanleiding ziet om middelen te formuleren, mag worden verwacht dat hij de verdachte adviseert het cassatieberoep niet door te zetten. In dit verband lijkt gewenst dat de binnen de advocatuur bestaande tendens tot specialisatie zich doorzet. Een advocaat met specialistische kennis van het strafrecht, die bovendien beschikt over de voor het voeren van een cassatieprocedure vereiste vaardigheid, kan zijn cliënt goed adviseren omtrent de kansen van cassatie en zal ook goed onderbouwde cassatieschriften kunnen opstellen. Dit sluit aan bij het beleid van de NOvA dat is gericht op het bevorderen van specialisaties met de daarbij behorende kwaliteit.

De Commissie heeft hierop aansluitend voorgesteld om de eis van specialisatie van de advocaat wettelijk vast te leggen. In het door de NOvA uitgebrachte advies wordt hier terughoudend op gereageerd. De NOvA merkt op dat het stellen van eisen in verband met specialisatie in breder verband moet worden gezien en dat het verlenen van rechtsbijstand in strafzaken in feitelijke aanleg ook een specifieke kennis en kunde vereist. Voort wordt er op gewezen dat een advocaat die zich onvoldoende deskundig acht, zijn cliënt in de regel doorverwijst naar een gespecialiseerde advocaat en dat in de waarneming van de NOvA nu al veel cassatiezaken behandeld worden door een relatief beperkte groep van advocaten. De NOvA ziet op dit moment geen noodzaak om die ontwikkeling te formaliseren. Haar beleid, gericht op bevordering van specialisatie, moet vooralsnog afdoende worden geacht. Zo kan worden gewezen op de Opleiding Specialisatie Strafrecht, die sedert 1990 wordt aangeboden door de Stichting Strafrechtspraktijk in samenwerking met het Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen. Daarnaast bestaat sinds enige tijd de Nederlandse Vereniging van Strafrechtadvocaten, waarvan alleen advocaten lid kunnen worden die voor wat betreft kennis en ervaring een aantoonbare deskundigheid op het gebied van straf(proces)recht bezitten (onder meer blijkend uit het met goed gevolg voltooid hebben van door de vereniging aan te wijzen opleiding en/of cursussen). Gelet op deze tendens tot specialisatie wil ik thans niet overgaan tot het wettelijk vastleggen van een specialisatie. Wel zal in overleg met de NOvA nader worden gezien op welke wijze de specifieke cassatietechniek in de opleiding meer aandacht kan krijgen. Daarbij zou bij voorbeeld gedacht kunnen worden aan het door Commissie gedane voorstel tot het plaatsen van een «kop» op de specialisatieopleiding, gericht op specifieke voor cassatie vereiste vaardigheden.

Bij een stelsel met een verplichte schriftuur, in te dienen door een advocaat, is de vraag of de mogelijkheid van ambtshalve cassatie dient te worden gehandhaafd. In art. 441, eerste lid, Sv wordt er thans uitdrukkelijk in voorzien dat de Hoge Raad het vonnis of arrest kan vernietigen op andere gronden dan zijn aangevoerd. De Hoge Raad hanteert deze bepaling in de praktijk als een bevoegdheid. Een bevoegdheid die overigens niet ten nadele van de verdachte wordt aangewend. Procentueel gezien wordt de ambtshalve cassatie niet vaak toegepast. De cijfers over de jaren 1993 tot en met 1995 laten zien dat in 2 à 3 procent van alle beslissingen in rolzaken ambtshalve wordt gecasseerd met als resultaat verandering, dat wil zeggen vernietiging van de aangevallen beslissing. De getallen geven evenwel geen beeld van de met ambtshalve cassatie gemoeide werklast. In alle zaken, zowel de zaken met als zonder middelen, wordt bekeken of er gronden aanwezig zijn voor ambtshalve cassatie. Handhaving van dit ambtshalve onderzoek onder een stelsel van een verplichte schriftuur zou betekenen dat het dossier nog steeds, ook buiten de door de middelen aangedragen punten, ambtshalve in zijn geheel moet worden nagelopen. Afschaffing van de ambtshalve cassatie zou in dit opzicht de werklast kunnen beperken. Daarnaast is in het bijzonder van belang dat de mogelijkheid van ambtshalve cassatie een aanzuigende werking kan hebben op het instellen van cassatieberoepen. De wetenschap dat de Hoge Raad de zaak ambtshalve in haar geheel zal bekijken, kan immers op zichzelf een reden zijn voor de verdachte en advocaat om een cassatieberoep te handhaven ondanks de omstandigheid dat de verdediging geen grond voor cassatie aanwezig acht. De advocaat zal in het voorgestelde stelsel dan een pro-forma-middel formuleren. Tegen afschaffing van de ambtshalve cassatie is wel aangevoerd dat dit tot ongelijke uitkomsten van in beginsel gelijke zaken zou kunnen leiden, bij voorbeeld in zaken van medeverdachten. Op zich is dit argument juist, maar eenzelfde situatie kan zich voordoen in zaken van medeverdachten, waarbij één verdachte besluit geen cassatie in te stellen en wellicht achteraf wordt geconfronteerd met een succesvol cassatieberoep van een medeverdachte. Een en ander afwegende kom ik tot een andere conclusie dan de Commissie. In aanmerking genomen dat in alle zaken straks de verdachte voorzien is van deskundige rechtsbijstand, de ambtshalve cassatie zelden wordt toegepast, zodat aan de rechtsbescherming in cassatie slechts zeer beperkt afbreuk wordt gedaan, en dat het fenomeen ambtshalve cassatie een aanzuigende werking kan hebben op het instellen en handhaven van cassatieberoepen, acht ik het afschaffen van de ambtshalve cassatie gerechtvaardigd.

## **6. De bijzondere procedures**

Naast de cassatieberoepen tegen uitspraken in gewone strafzaken krijgt de strafkamer van de Hoge Raad ook beroepen te behandelen inzake bijzondere procedures. Afgezien van de Wet-Mulderzaken, betreft het hier een op de totale instroom van zaken bij de strafkamer gezien relatief gering aantal zaken. Dit neemt niet weg dat er aanleiding is om per procedure te bezien of de doelmatigheid van de regeling van de rechtsmiddelen kan worden vergroot. Daarnaast biedt dit onderzoek de mogelijkheid om waar mogelijk de kwaliteit van de rechtspleging in de betrokken procedures te verbeteren.

Uit een oogpunt van eenheid binnen het stelsel van rechtsmiddelen en uit een oogpunt van duidelijkheid ten opzichte van de rechtzoekende, is het wenselijk dat ten aanzien van de bijzondere procedures dezelfde regels en uitgangspunten worden gehanteerd als voor de gewone strafzaken.

Hieronder zullen de bijzondere procedures een voor een worden besproken, waarbij wordt aangegeven welke wijzigingen in de

rechtsmiddelenregeling worden voorgesteld dan wel waarom de situatie ongewijzigd kan blijven.

#### *a. Procedures uitmondend in een beschikking*

Het Wetboek van Strafvordering en aanverwante wetten kennen procedures die uitmonden in een beschikking, dat wil zeggen een beslissing van de strafrechter die niet op de terechtzitting wordt genomen (zie art. 138 Sv). Deze zaken worden ook wel rekestzaken genoemd. In deze categorie vallen zeer uiteenlopende procedures, die over een variëteit aan onderwerpen gaan en verschillende personen en functionarissen kunnen regarder. Ook de rechtsmiddelen tegen de beschikkingen zijn op uiteenlopende wijze geregeld, met soms hoger beroep en/of beroep in cassatie voor beide partijen, soms alleen voor het OM dan wel voor de betrokken burger, terwijl soms geen enkel rechtsmiddel openstaat. Deze verschillen zijn deels terug te voeren op de bijzondere aard van de materie, deels op historische factoren. Mede gelet op de omstandigheid dat het totaal van de aan de Hoge Raad voorgelegde beschikkingen beperkt is, is er van afgezien om alle procedures opnieuw door te lichten aan de hand van de vraag of hoger beroep of beroep in cassatie moet worden opengesteld dan wel beide. Te meer omdat zulks gelet op de uiteenlopende belangen die een rol spelen toch niet tot een uniform stelsel zou kunnen leiden.

De vraag of er onder de beschikkingen wellicht zaken zijn die van zo gering belang zijn dat cassatieberoep zou moeten worden uitgesloten moet ontkennend worden beantwoord. Nog afgezien van de omstandigheid dat het niet makkelijk is om vast te stellen of een beschikking aan dit criterium voldoet, omdat er geen praktische maatstaf zoals de hoogte van de opgelegde boete voorhanden is, gaat het bij het merendeel van de cassatieberoepen in rekestzaken om niet onbelangrijke zaken.

Een andere vraag is of ook ten aanzien van beschikkingen in cassatie de eis mag worden gesteld dat de betrokkene door middel van een advocaat een schriftuur met een of meer middelen van cassatie indient, op straffe van niet-ontvankelijkheid van het beroep. Hiervoor geldt dat de gronden die zijn aangevoerd voor een dergelijke regeling bij de gewone strafzaken ook hier opgaan (bevordering van een meer weloverwogen beslissing om al dan niet beroep in cassatie in te stellen; vergroting van de kwaliteit en de doelmatigheid van de rechtspleging in cassatie). Deze gronden zijn eveneens van toepassing op cassatieberoepen die door anderen dan de verdachte of het OM worden ingesteld, zoals bij deze categorie van procedures een enkele keer kan voorkomen; men denke aan de gegijzelde getuige (art. 223, derde lid, Sv) of derde-belanghebbenden bij inbeslaggenomen voorwerpen. Ook in deze zaken dient de eis te worden gesteld dat alleen een advocaat een schriftuur kan indienen.

#### *b. Ontnemingszaken*

Bij de Wet van 10 december 1992, Stb. 1993, 11, is de procedure ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel losgemaakt van de behandeling van de hoofdzaak. De ontnemingsvordering wordt nu apart op de terechtzitting behandeld, zij het dat op die behandeling de regels voor de gewone strafprocedure grotendeels van overeenkomstige toepassing zijn. Tegen de uitspraak van de rechtbank is hoger beroep mogelijk en vervolgens staat tegen de uitspraak van het gerechtshof cassatieberoep open (art. 511g en 511h Sv). Voor deze rechtsgang wordt geen voorstel tot wijziging van de procedure voorgesteld, gelet op de grote belangen die doorgaans voor de betrokkene op het spel staan en vanwege de koppeling met de hoofdzaak (voordeelsontneming is niet mogelijk zonder veroordeling; vaak zullen beide zaken gelijktijdig worden behandeld). Het spreekt vanzelf dat in ontnemingszaken – parallel aan de

procedure in gewone strafzaken – in de cassatiefase het stelsel van de verplichte, door een advocaat in te dienen schriftuur wordt ingevoerd.

### *c. Uitlevering*

Een verzoek om uitlevering wordt in eerste aanleg behandeld door de rechtbank. Tegen de uitspraak van de rechtbank over de toelaatbaarheid van uitlevering staat naar geldend recht zowel voor de opgeëiste persoon als voor de officier van justitie beroep in cassatie open (art. 31 Uitleveringswet). Hoger beroep is uitgesloten omdat anders de procedure te lang zou gaan duren. Ook hier wordt voorgesteld de bestaande procedure te handhaven. Het cassatieberoep heeft de voorkeur boven (eventueel geconcentreerd) hoger beroep gelet op de rechtseenheid; bij uitlevering zijn voorts uit verdragen voortvloeiende internationale verplichtingen in het geding die om een oordeel van de hoogste rechter vragen.

Wel is het gewenst om, overeenkomstig de lijn die voor gewone strafzaken is uitgezet, ook in de uitleveringsprocedure in cassatie een door een advocaat opgestelde schriftuur met een of meer cassatiemiddelen te eisen, op straffe van niet-ontvankelijkheid.

Gehandhaafd blijft de verplichting van de Hoge Raad om bij vernietiging van de uitspraak van de rechtbank de zaak zelf af te doen op grond van een nieuwe feitelijke behandeling. Invoering van de mogelijkheid om in zo'n geval de zaak terug te wijzen of te verwijzen – waarvoor wel eens is gepleit – komt mij, met de Commissie, onwenselijk voor.

De Commissie heeft ten aanzien van de uitleveringsprocedure het voorstel gedaan tot concentratie van de uitleveringszaken bij één gerecht in eerste aanleg, waardoor de kwaliteit van en de eenheid in de afdoening van uitleveringszaken in eerste aanleg zou toenemen en daarmee het aantal cassatieberoepen volgens de Commissie zou kunnen dalen. Dit voorstel van de Commissie is niet overgenomen. Aan concentratie kleven een aantal bezwaren, nog afgezien van het feit dat het twijfelachtig is of de personen om wie het hier gaat, zich van het instellen van cassatieberoep zullen laten weerhouden door een eventueel verminderde kans op vernietiging door de Hoge Raad. In beginsel is het OM van de fysieke verblijfplaats bevoegd en er zal derhalve voor de gevallen dat de opgeëiste persoon wordt aangehouden buiten het arrondissement van de bevoegde rechtbank in de wet een ingewikkelde voorziening moeten worden getroffen met het oog op de bevoegdheidsverdeling en overdracht van de zaak. Eenzelfde kwestie zal zich voordoen bij beslissingen die in een vroeg stadium door de rechter-commissaris moeten worden genomen; de opgeëiste persoon zal niet in alle gevallen al zijn overgebracht naar het arrondissement van het (uitsluitend) bevoegde gerecht. Voorts zal er ten aanzien van het rechtshulpverkeer een onevenwichtige situatie ontstaan nu de toepassing van andere rechtshulpinstrumenten (bij voorbeeld verzoeken om kleine rechtshulp) wel in handen van de afzonderlijke rechtbanken zou blijven. Door de Commissie is er nog op gewezen dat een dergelijke concentratie van rechtsmacht ook in vreemdelingenzaken voorkomt. Deze concentratie was evenwel ingegeven door de vaststelling dat er anders geen rechtseenheid-voorziening zou zijn. Een dergelijke voorziening is in uitleveringszaken, door het rechtsmiddel van cassatie, juist wel aanwezig.

### *d. Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen*

De procedure inzake de toelaatbaarheid van de tenuitvoerlegging in Nederland van buitenlandse strafvonnissen vertoont gelijkenis met de uitleveringsprocedure: behandeling in eerste aanleg door de rechtbank en beroep in cassatie bij de Hoge Raad (art. 18 en 32 Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen (WOTS)). Handhaving van het cassatie-

beroep is gewenst, mede omdat het in deze WOTS-procedures niet om lichte feiten gaat en er gecompliceerde en belangrijke straftoemettingskwesties aan de orde kunnen komen. Bovendien is het aantal WOTS-zaken in cassatie zeer gering – in 1996 ging het om 4 ingekomen zaken – zodat uit dat oogpunt geen ingrijpende maatregelen nodig zijn. Invoering van een verplichte door een advocaat in te dienen schriftuur ligt ook hier in de rede.

#### *e. Herziening*

Herziening van een in kracht van gewijsde gegane veroordeling kan worden gevraagd a. op grond van de onverenigbaarheid van bij verschillende uitspraken gewezen bewezenverklaringen, of b. op grond van een novum dat het ernstige vermoeden oplevert dat, ware het bekend geweest, vrijspraak, ontslag van rechtsvervolging, niet-ontvankelijkheid van het OM of toepasselijkverklaring van een minder zware strafbepaling zou zijn uitgesproken (art. 457 Sv). De aanvraag wordt behandeld door de Hoge Raad. Denkbaar zou zijn deze behandeling op te dragen aan de vijf gerechtshoven (waarbij een hof geen aanvragen met betrekking tot zijn eigen arresten zou mogen behandelen). Met de bevoegdheid van de Hoge Raad wordt evenwel het buitengewone karakter van het rechtsmiddel van herziening onderstreept en is bovendien eenheid in de afdoening van herzieningsverzoeken gewaarborgd.

De wet eist bij herziening reeds een soort schriftuur in de vorm van een verzoekschrift van de betrokken veroordeelde dat, op straffe van niet-ontvankelijkheid, de omstandigheid moet vermelden waarop de aanvraag steunt met opgave van de bewijsmiddelen waaruit van die omstandigheid kan blijken (art. 459 en 460 Sv). Hierbij wordt niet zover gegaan om ook te eisen dat dit verzoekschrift wordt ingediend door een advocaat. Gelet op het karakter van de herzieningsprocedure zou dit een te hoge drempel vormen. Door de NOvA is opgemerkt dat het verschil in karakter met de andere zaken niet aanstonds duidelijk is. Het verschil is gelegen in de omstandigheid dat het merendeel van de verzoeken betrekking heeft op een aangevoerd novum; een nieuwe omstandigheid die de rechter destijds niet bekend was en waarvan kortweg gezegd het ernstige vermoeden ontstaat dat indien de rechter dit wel zou hebben geweten dit tot een andere uitkomst van de zaak zou hebben geleid. Bij de aanvraag moet worden aangegeven de omstandigheid waarop zij steunt met een opgave van bewijsmiddelen waaruit die omstandigheid kan blijken. In tegenstelling tot de andere soorten zaken die aan de Hoge Raad worden voorgelegd en waarin de Hoge Raad niet op (nieuwe) feiten acht slaat, kunnen (nieuwe) feiten hier wel een rol spelen. Bovendien is in wetsvoorstel 25 240 voorzien in een aanmerkelijk doelmatiger afdoening van herzieningszaken, met name voor die zaken waarin een vermeend novum wordt aangevoerd. Hierbij past een laagdrempelige toegang tot cassatie.

### **7. Gevolgen voor rechtsbijstand**

Invoering van een verplichting voor de verdachte om zich in cassatie te laten bijstaan door een advocaat zal gevolgen hebben voor het stelsel van door de overheid gefinancierde rechtsbijstand, zoals thans neergelegd in bepalingen van het Wetboek van Strafvordering, de Wet op de rechtsbijstand en de daarop gebaseerde regelingen. In verband daarmee zullen de toevoegingscriteria moeten worden herzien. In strafzaken komen die criteria thans op het volgende neer.

Allereerst moet onderscheid worden gemaakt tussen (i) verdachten die in verzekering zijn gesteld en tegen wie de bewaring of gevangenneming is bevolen en (ii) overige verdachten. Verdachten die zich in voorlopige hechtenis bevinden en niet over een raadsman beschikken, krijgen een



raadsman toegevoegd, zonder dat aan inhoudelijke of financiële criteria wordt getoetst. Bij rechtbank en hof geschiedt dit op ambtshalve last van de voorzitter van het gerecht (art. 41 Sv<sup>10</sup>). Of de verdachte zich (nog) wel daadwerkelijk in voorlopige hechtenis bevindt, is in feitelijke aanleg zelfs irrelevant (vgl. HR 1 juni 1993, NJ 1994, 67 m.nt. C). In de cassatiefase, waarover art. 41 Sv zwijgt, verstrekken de raden voor rechtsbijstand alleen zonder meer een toevoeging indien de verdachte zich nog steeds daadwerkelijk in hechtenis bevindt (zie het Handboek Toevoegen van de raden, § 6.44 jo. 6.43.3.2.1). De toevoeging aan een gedetineerde verdachte is kosteloos (art. 43, tweede lid, Sv en art. 43, eerste lid, Wet op de rechtsbijstand). Derhalve wordt geen eigen bijdrage geheven. Ingeval geen sprake is van voorlopige hechtenis, vindt toevoeging slechts plaats op verzoek van de verdachte. Daarbij wordt wel gekeken naar de draagkracht en wordt in beginsel ook een eigen bijdrage geheven. Daarnaast wordt bezien of het belang dat met de zaak is gemoeid, toevoeging van een advocaat rechtvaardigt (de belangentoets, zie m.n. art. 12, tweede lid, sub a tot en met c Wet op de rechtsbijstand). Deze belangentoets werkt in de praktijk zo uit dat in misdrijfzaken vrijwel steeds een toevoeging wordt afgegeven, mits aan de overige eisen (draagkracht) voor toevoeging wordt voldaan (zie Handboek Toevoegen, § 6.44.2.3.1.). In zaken betreffende overtredingen vindt een belangenafweging plaats die zich in de praktijk lijkt te concentreren op het financiële belang: toevoeging voor een cassatieberoep wordt in beginsel geweigerd, indien het geldelijke belang (i.c. de boete) minder dan 40 procent van het maandinkomen dan wel minder dan 800 gulden bedraagt (art. 4, derde lid, Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria). Samengevat hanteren de raden voor rechtsbijstand bij de toevoeging van advocaten in cassatie naast een draagkrachttoets een belangentoets, die in de praktijk zo uitwerkt dat (afgezien van gedetineerdzaken) bij misdrijven vrijwel steeds en bij overtredingen in beginsel alleen bij voldoende financieel belang een toevoeging wordt afgegeven. De Commissie heeft de vraag gesteld of dit laatste bij invoering van verplichte rechtsbijstand in cassatie nog aanvaardbaar is. De combinatie van verplichte rechtsbijstand en een belangentoets bij toevoegingen kan er immers op neer komen dat de raad voor rechtsbijstand, door geen toevoeging af te geven, voor bepaalde verdachten feitelijk de toegang tot de cassatierechter kan blokkeren. De mensenrechtenverdragen (in het bijzonder het daarin neergelegde recht op toegang tot de rechter en het recht op een hogere voorziening) lijken enige ruimte te laten voor een dergelijke belangentoets bij het verlenen van toegang tot de hogere rechter.<sup>11</sup>

Onder handhaving van de belangentoets ook bij de toevoeging in strafzaken stel ik niettemin voor de toevoegcriteria voor cassatiezaken meer in overeenstemming te brengen met de gedachten achter dit wetsvoorstel. Die komen er immers, wat overtredingszaken betreft, op neer dat zaken met een geldboete tot en met 500 gulden niet van voldoende belang zijn om het (dure) rechtsmiddel van cassatie te rechtvaardigen. Voor de zaken boven die grens is dat wel het geval. In overeenstemming hiermee zal het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria in die zin worden gewijzigd dat de toevoegingsgrens ten aanzien van het financieel belang – die nu nog ligt bij 40 procent van het maandinkomen dan wel, als dit lager is, 800 gulden – in strafzaken wordt gelegd bij 500 gulden. Dit zal betekenen dat in overtredingszaken in cassatie boven 500 gulden in beginsel aan minderdraagkrachtigen een toevoeging wordt afgegeven, daarbeneden niet (het beroep is dan immers volgens het wetsvoorstel niet-ontvankelijk). Kort samengevat komt deze wijziging in het stelsel van de rechtsbijstand daarop neer dat in beginsel in alle gevallen waarin cassatieberoep openstaat tegen een uitspraak van de strafrechter (desverzocht) een toevoeging wordt afgegeven, indien aan de financiële vereisten is voldaan

<sup>10</sup> Indien de verdachte niet in verzekering is gesteld, is automatische toevoeging reeds gegarandeerd wanneer zijn voorlopige hechtenis is *gevorderd*.

<sup>11</sup> In de Boner-zaak stelde het Hof vast dat de verdachte zich in hoger beroep op het betrokken juridische geschilpunt niet effectief kon verdedigen zonder de bijstand van een rechtshulpverlener. De weigering van de Scottish Legal Aid Board om rechtsbijstand te doen verstrekken werd dan ook in strijd met art. 6, derde lid, onderdeel c, EVRM geacht. Daarbij lette het Hof vooral – en hier zit de ruimte voor een belangenafweging – op de zwaarte van de opgelegde straf (8 jaren gevangenisstraf). In dit hoger beroep was rechtsbijstand overigens niet verplicht. EHRM 28-10-1994, Series A vol. 300-B, § 41 en 44.

of de voorlopige hechtenis van de verdachte is bevolen. Voor een aanzuigende werking van deze wijziging van het systeem op de vraag naar gefinancierde rechtsbijstand hoeft niet te worden gevreesd, nu de wijziging in vergelijking tot de huidige situatie alleen gevolgen heeft voor overtredingszaken met een belang groter dan 500 gulden; in misdrijfzaken wordt vrijwel steeds al een toevoeging afgegeven. De eigen bijdrage zal bovendien een drempel vormen, zeker in overtredingszaken. Op de kosten van de extra toevoegingen als gevolg van het nieuwe systeem zal in paragraaf 8 nader worden ingegaan.

Invoering van een stelsel waarin de bijstand van een advocaat in cassatie verplicht is zal ook moeten leiden tot een heroverweging van de vergoedingen die advocaten in toevoegingszaken krijgen. In dit verband wordt gewezen op de Commissie herijking vergoedingen rechtsbijstand (de Commissie-Maan), die is ingesteld om oplossingen te ontwikkelen voor onevenwichtigheden in het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 1994. Ingevolge het huidige Besluit wordt voor een cassatieberoep in beginsel het basisbedrag toegekend, waarbij als enig criterium geldt dat de zaak in cassatie heeft gediend.<sup>12</sup> Of de advocaat een schriftuur heeft opgesteld en ingediend is irrelevant. Daartegenover staat dat de advocaat die na uitvoerige bestudering van het dossier tot de conclusie komt dat er geen middel in zit en op wiens advies de verdachte vervolgens het cassatieberoep intrekt, voor zijn werkzaamheden slechts een relatief geringe vergoeding krijgt. Art. 38 van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 1994 bepaalt namelijk dat 25 procent van het basisbedrag wordt vergoed indien de zaak wordt beëindigd vóór de behandeling in raadkamer of ter terechtzitting. Intrekking van het cassatieberoep is in dit systeem voor de advocaat dan ook erg onaantrekkelijk. De Commissie-Maan heeft november 1997 haar rapport aangeboden. In dit rapport is nader onderzocht of niet in het vergoedingensysteem een betere afstemming kan worden bereikt op aard en omvang van de door de advocaat verrichte werkzaamheden, zodanig dat een cassatieberoep in ieder geval niet enkel op grond van financiële overwegingen van de advocaat wordt gehandhaafd.

Voorgesteld wordt de vergoeding bij het ontbreken van middelen op een percentage van 50 procent te stellen van de vergoedingen in zaken waarin wel middelen zijn voorgesteld. Deze vergoeding zou ook moeten gelden ingeval het cassatieberoep wordt ingetrokken (op basis van een cassatieadvies). Van dit percentage kan worden gesteld dat het in een redelijke verhouding staat tot de van de advocaat verwachte inspanningen ten aanzien van de advisering. Verder wordt voorgesteld een onderscheid in vergoedingen aan te brengen voor zaken die gediend hebben voor de enkelvoudige kamer en zaken die hebben gediend voor de meervoudige kamer. Bij brief van 9 februari 1998 (kamerstukken II 1997/98, 25 600 VI, nr. 42) heeft de Staatssecretaris van Justitie de kamer nader geïnformeerd omtrent de voorstellen van de Commissie-Maan en de nader te nemen stappen. In deze brief wordt aangegeven dat de voorstellen van de Commissie-Maan worden overgenomen. In het kader daarvan zal worden gewerkt aan de voorbereiding van een nieuw vergoedingenbesluit en aan wijziging van het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria. Het ligt in het voornemen de noodzakelijke wijziging van de toevoegingsgrens in overtredingszaken van 800 gulden naar 500 gulden in ieder geval niet later in werking te laten treden dan het onderhavige wetsvoorstel.

Niet overgenomen is de aanbeveling van de Commissie om, net als het geval is in civiele cassatiezaken, de uitvoering van de Wet op de rechtsbijstand in cassatie te concentreren bij de Haagse raad voor rechtsbijstand, ter bevordering van de expertise en de doelmatigheid bij de afgifte van toevoegingen. Thans is het zo dat afhankelijk van de plaats waar de betrokken advocaat kantoor houdt, alle vijf raden te maken kunnen krijgen met een verzoek om toevoeging in cassatie (art. 24, tweede lid, Wet op de rechtsbijstand). Een dergelijke concentratie zou zinvol zijn indien hierdoor

<sup>12</sup> Dit basisbedrag bedroeg op 1 juli 1997 voor strafzaken 1210 gulden. De vergoeding kan worden verhoogd in geval van buitengewoon omvangrijke werkzaamheden c.q. in geval van bewerkelijke zaken (zie art. 34 resp. 40 Besluit vergoedingen rechtsbijstand 1994), maar dit geschiedt slechts sporadisch. Afzonderlijke toeslagregelingen gelden in cassatie evenmin.

meer deskundigheid beschikbaar komt voor het inhoudelijk beoordelen van de zaak (belangentoets). Gelet op het hiervoor weergegeven systeem zal voor de overtredingen boven de 500 gulden, eenzelfde systeem worden aangehouden als thans in misdrijfzaken wordt gehanteerd. De belangentoets in overtredingszaken wordt daarmee in hoofdzaak een toets van het financieel belang (is een boete opgelegd hoger dan 500 gulden?). In dit stelsel is een concentratie bij de Haagse raad niet vereist. Bovendien is er door de raden voor rechtsbijstand op gewezen dat een dergelijke concentratie leidt tot uitvoeringsproblemen, aangezien alle advocaten dan eveneens bij de raad in den Haag ingeschreven zouden moeten worden. Hier ligt dan ook een verschil met de civiele cassatie; deze zaken zijn immers geconcentreerd bij de Haagse balie.

## **8. Gevolgen van de voorstellen; werkbelasting en kosten**

### *a. Vermindering van de werkbelasting van de Hoge Raad en de appelrechter*

De maatregelen die hier worden voorgesteld, zullen tot een vermindering leiden van het aantal zaken dat de Hoge Raad te behandelen krijgt, en daarmee tot een vermindering van de werkbelasting van de Hoge Raad. De tijd en menskracht die vrijkomen, kunnen worden besteed aan de behandeling van de resterende – gemiddeld moeilijker – zaken. Op deze wijze – en mede gelet op de eis dat iedere verdachte voortaan in cassatie is voorzien van deskundige rechtsbijstand – zullen de voorstellen tot een verhoging van de kwaliteit van de rechtspleging in cassatie leiden. Van het effect van de voorstellen op de instroom van zaken bij de Hoge Raad valt geen exacte voorspelling te geven. Een aantal categorieën zaken zullen geheel aan de Hoge Raad worden onttrokken, zoals de overtredingszaken met een geldboete tot en met 500 gulden en de Wet-Mulderzaken. Deze laatste categorie is zoals gezegd onderwerp van een afzonderlijk wetsvoorstel; voor de gevolgen van de desbetreffende maatregel wordt derhalve verwezen naar de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel.

Over het effect van het voorstel voor een verplichte door een advocaat in te dienen schriftuur kan in algemene zin het volgende worden opgemerkt. Dit effect kan tweërlei zijn: in een aantal zaken zal de verdachte de gang naar de advocaat niet willen maken, vooral gelet op de kosten daarvan in verhouding tot het belang van de zaak (dit is de *drempelwerking* van de voorstellen), in andere zaken zal de verdachte op het advies van zijn advocaat omtrent de kansen en haalbaarheid van cassatie geen beroep instellen of het beroep intrekken; denkbaar is ook dat besloten wordt geen schriftuur in te dienen, waarop een niet-ontvankelijkheid volgt (de *selectieve werking*). De rol van de advocaat zal dus een verandering ondergaan; meer komt af te hangen van zijn of haar beoordeling van en advisering over de kansen van het cassatieberoep en van de door hem of haar geformuleerde middelen. Als de advocaat geen mogelijkheid ziet om een middel te formuleren heeft het geen zin om het beroep te handhaven omdat de Hoge Raad de zaak alleen onderzoekt indien een schriftuur met een of meer middelen is ingediend en hij daarbij zijn onderzoek beperkt tot de in de middelen aan de orde gestelde punten.

De Commissie schat de vermindering van het aantal cassatieberoepen (als gevolg van de voorgestelde appel- en cassatiegrenzen en de verplichte schriftuur van een advocaat) *in gewone strafzaken* op ongeveer 50 procent. De Commissie komt tot deze schatting op basis van een ervaringsoordeel in combinatie met een uitgebreide analyse van de samenstelling van het werkaanbod van de Hoge Raad (zaken met/zonder advocaat, met/zonder middelen, misdrijven/overtredingen).<sup>13</sup> Afgezet tegen de in 1996 door de Hoge Raad besliste zaken zou dit een vermindering opleveren van 1048 zaken (50 procent van 2096).<sup>14</sup> Voor de

<sup>13</sup> Zie par. 11 van het rapport van de Commissie, i.h.b. blz. 66 e.v.

<sup>14</sup> Dit aantal is exclusief de beslissingen in economische en Antilliaanse en Arubaanse zaken, in welke zaken reeds de eis van een door een advocaat in te dienen schriftuur bestaat. Cijfers zijn afkomstig uit de Toelichting op de Jaarcijfers 1995–1996 van de Hoge Raad, blz. 31. Cijfers uitgesplitst naar gewone strafzaken en overige procedures zijn over 1997 nog niet beschikbaar.

bijzondere procedures wordt de vermindering van het aantal zaken lager geschat, namelijk op 20 procent; voor 1996 zou dit een daling betekenen met 73 zaken (20 procent van 363). Wanneer ook de voorstellen met betrekking tot de Mulderzaken in aanmerking worden genomen – deze vormen nu ongeveer een kwart van het totaal aantal zaken van de strafkamer van de Hoge Raad – is het effect van de voorstellen zoals vervat in dit wetsvoorstel en het wetsvoorstel met betrekking tot de Wet Mulder volgens schatting van de Commissie een daling van het totaal aantal zaken van de strafkamer met 56 procent.

Een daling van de instroom van zaken met 56 procent staat niet gelijk aan een vermindering van de *werkbelasting* met 56 procent. Deze vermindering zal lager uitvallen doordat het aantal zaken dat overblijft, gemiddeld een hoge(re) moeilijkheidsgraad heeft en daardoor meer voorbereiding vergt van het Parket (en ook van het wetenschappelijk bureau) en vervolgens van de strafkamer van de Hoge Raad. Hierbij dient ook te worden bedacht dat aan de beslissing in de resterende zaken over het algemeen zwaardere motiveringseisen moeten worden gesteld. De Commissie schat de vermindering van de werkbelasting als gevolg van de voorstellen (inclusief de Wet Mulder) op ongeveer 20 procent. Dit betekent dat de voorstellen ertoe leiden dat de werklast van de Hoge Raad wordt teruggebracht tot aanvaardbare – zij het nog steeds niet onaanzienlijke – proporties. Overigens zal de vermindering van de werkbelasting bij de voorstellen zoals die in het onderhavige wetsvoorstel zijn neergelegd, iets hoger uitvallen dan de door de Commissie geschatte 20 procent, aangezien ook wordt voorgesteld de bevoegdheid tot ambtshalve cassatie af te schaffen. Dit zal met name leiden tot een daling van de werkbelasting van het wetenschappelijk bureau van de Hoge Raad, dat immers niet meer ieder dossier in zijn geheel hoeft te onderzoeken op «ambtshalve punten» maar zich bij de voorbereiding kan beperken tot de door de cassatiemiddelen opgeworpen punten.

De voorstellen zullen verder nog leiden tot een (lichte) daling van het aantal hoger beroepen in overtredingszaken, aangezien de huidige appelgrens van 50 gulden, mede op grond van de inflatie, zal worden verhoogd tot 100 gulden. De verhoging van de appelgrens betekent dat het aantal appels met name bij de rechtbanken zal dalen. Deze daling zal overigens niet bijzonder groot zijn, nu het aantal appels in overtredingszaken met een geldboete tot en met 100 gulden (en hoger dan 50 gulden) de laatste jaren niet groter is dan enkele honderden en ook een dalende tendens vertoont (waarschijnlijk als gevolg van indexering van de geldboetes waardoor deze in veel gevallen boven 100 gulden uitkomen). Voor de gevolgen van de voorstellen met betrekking tot de Wet Mulder voor de positie van de gerechtshoven zij verwezen naar het desbetreffende wetsvoorstel.

#### *b. Kosten van de voorstellen*

De vermindering van de werkbelasting van de Hoge Raad levert uiteraard een kostenbesparing op. Hoe groot deze is, valt niet precies aan te geven, aangezien slechts een globale schatting van de totale werklastvermindering voor de Hoge Raad mogelijk is (ongeveer 20 procent) zonder differentiatie naar Parket bij de Hoge Raad, het wetenschappelijk bureau en de strafkamer zelf. De besparing, en de tijd en menskracht die daarmee vrijkomen, zullen bovendien in de voorstelling van de Commissie niet tot financiële winst moeten leiden, maar moeten worden besteed aan een verhoging van de kwaliteit van de rechtsbedeling in cassatie. Ik deel dit standpunt. De voorstellen hebben tot doel de werkbelasting van de Hoge Raad tot aanvaardbare proporties terug te brengen, waardoor ook in de toekomst een efficiënte en kwalitatief goede cassatierechtspraak is verzekerd. Voor de besparing die optreedt bij de

rechtbanken en gerechtshoven als gevolg van de verhoging van de appelgrens, geldt *mutatis mutandis* hetzelfde. Een afzonderlijke kostenpost wordt gevormd door extra uitgaven voor de gefinancierde rechtsbijstand. Ook op dit punt zijn geen ondubbelzinnige uitspraken te geven: enerzijds zal in het voorgestelde systeem relatief vaker een advocaat moeten worden toegevoegd, anderzijds zal bij de Hoge Raad een aantal zaken wegvallen. Bij dit laatste dient te worden bedacht dat in een aantal zaken het cassatieberoep niet zal worden doorgezet op grond van het advies van een advocaat. De Commissie heeft voorgesteld om, ingeval betrokkene voor een toegevoegde advocaat in aanmerking komt, voor een dergelijk cassatie-advies een redelijke vergoeding te geven. Alles in aanmerking nemende komt een voorzichtige schatting van de extra kosten van gefinancierde rechtsbijstand uit op ongeveer 400 000 gulden. Deze kosten zullen worden opgevangen binnen de sector Rechtspleging.

## **9. Artikelgewijze toelichting**

### *Artikel I*

Bij de opstelling dit wetsvoorstel is uitgegaan van de situatie die ontstaat als wetsvoorstel 25 240 tot wijziging van de cassatieprocedure in strafzaken tot wet is verheven. Dit wetsvoorstel stroomlijnt de cassatieprocedure op een aantal punten. Zo codificeert het de bestaande praktijk waarin de nadruk is komen te liggen op een schriftelijke behandeling, en stelt het aan partijen een termijn voor het indienen van een schriftuur met middelen van cassatie. Zoals in het algemeen deel van de toelichting reeds aangegeven is geen rekening gehouden met wetsvoorstel 24 651 inzake de tweede fase van de herziening rechterlijke organisatie, aangezien niet valt te verwachten dat laatstgenoemd wetsvoorstel eerder in werking zal treden.

### Onderdelen A, B en C

In het huidige rechtsmiddelenstelsel is het mogelijk dat voor de officier van justitie en de verdachte verschillende rechtsmiddelen openstaan. Dit doet zich voor in overtredingszaken, waarin immers ten gevolge van de werking van de appelgrens van artikel 44, tweede lid, RO niet steeds voor beide partijen hoger beroep openstaat. In misdrijfzaken daarentegen komt steeds maar één rechtsmiddel in aanmerking en dit moet eerst worden afgewikkeld alvorens een van beide partijen het volgende rechtsmiddel kan instellen: eerst hoger beroep en dan beroep in cassatie. In overtredingszaken is het echter bijvoorbeeld mogelijk dat voor het OM hoger beroep openstaat omdat de zaak boven de appelgrens ligt (dat wil zeggen dat het OM meer heeft *gevorderd* dan een boete van 50 gulden), terwijl voor de verdachte eerst verzet openstaat omdat hij bij verstek is veroordeeld en de zaak *ten aanzien van hem* onder de appelgrens ligt (er is minder dan 50 gulden *opgelegd*). Het is ook mogelijk, in een zaak die voor beide partijen onder de appelgrens ligt, dat voor het OM beroep in cassatie en voor de (bij verstek veroordeelde) verdachte verzet openstaat. Voor beide situaties is in de huidige wet een (anti-)samenloopregeling getroffen. Voor het eerste geval bepaalt artikel 399, tweede lid, tweede volzin, Sv dat het hoger beroep ingesteld door het OM voorgaat: de rechtsgevolgen van het verzet worden geschorst en als op het hoger beroep een beslissing ten gronde is genomen, vervalt het verzet dan wel de mogelijkheid voor de verdachte om dit in te stellen. In de tweede situatie gaat het verzet ingesteld door de verdachte voor; de rechtsgevolgen van beroep in cassatie worden geschorst (art. 427, tweede lid, Sv). Het door wetsvoorstel 25 240 ingevoerde artikel 434, tweede lid, Sv (thans art. 433, vierde lid) is het complement van de (anti-)samenloopregeling

van artikel 427, tweede lid, Sv. Het voorziet in de situatie dat het OM beroep in cassatie heeft ingesteld tegen een vonnis in eerste aanleg, terwijl daartegen voor de verdachte nog verzet of hoger beroep openstaat. Artikel 427 bepaalt voor dat geval dat verzet of hoger beroep de rechtsgevolgen van beroep in cassatie schorst. Daarop aansluitend bepaalt het door wetsvoorstel 25 240 voorgestelde artikel 434, tweede lid, dat de griffier van de rechtbank met de inzending van de stukken naar de Hoge Raad dient te wachten totdat de termijn voor verzet of hoger beroep is verlopen.

In de thans voorgestelde rechtsmiddelenregeling voor overtredingszaken kan zich de situatie waarin voor OM en verdachte uiteenlopende rechtsmiddelen openstaan, niet meer voordoen. Ten eerste komt dit doordat de appलगrens geen onderscheid meer maakt tussen officier van justitie en verdachte; voor beiden wordt het rechtsmiddel bepaald door de door de rechter opgelegde straf. Wanneer dus voor de officier hoger beroep openstaat (bij een geldboete hoger dan 100 gulden), is dit ook voor de verdachte het aangewezen rechtsmiddel en niet verzet. Ten tweede is in bagatelzaken (zaken met een geldboete tot en met 100 gulden) voortaan ook beroep in cassatie uitgesloten, zodat zich niet meer de situatie kan voordoen dat voor de verdachte verzet openstaat, terwijl voor het OM nog beroep in cassatie resteert.

Een en ander betekent dat de samenloopregelingen van artikel 399, tweede lid, artikel 427, tweede lid, en artikel 434, tweede lid, Sv kunnen komen te vervallen.

#### Onderdeel D

Dit onderdeel voorziet in de invoering in cassatie van de verplichte, door een advocaat in te dienen schriftuur. Wetsvoorstel 25 240 wijzigt het bestaande systeem reeds in zoverre dat voor de indiening van een cassatieschriftuur door de verdachte een termijn wordt gesteld, net als thans reeds het geval is voor het OM. Het beginpunt van deze termijn, die voor de verdachte twee maanden is, is gelegd bij de aanzegging vanwege de procureur-generaal bij de Hoge Raad dat de stukken bij de Hoge Raad zijn ingekomen (zie art. 437, tweede lid, jo. 435, eerste lid), opdat partijen bij het opstellen van hun schriftuur de beschikking hebben over de uitgewerkte einduitspraak.

In het nieuwe artikel 437, tweede lid, wordt thans voorgesteld om de facultatieve indiening van een schriftuur door de verdachte om te zetten in een verplichte. Indien niet binnen twee maanden een schriftuur wordt ingediend, volgt derhalve een niet-ontvankelijkverklaring van het cassatieberoep. Voorts is bepaald dat de schriftuur afkomstig moet zijn van een advocaat. De bepaling is mutatis mutandis gelijklopend aan het bestaande artikel 56 Wet economische delicten, op welk terrein reeds een verplichte schriftuur geldt.

Ook de benadeelde partij is volgens het bij wetsvoorstel 25 240 voorgestelde artikel 437, derde lid, bevoegd binnen een maand na de aanzegging ingevolge artikel 435 een schriftuur met middelen betreffende haar vordering in te dienen. Het is moeilijk denkbaar deze bevoegdheid om te zetten in een verplichting. Van een afzonderlijk beroep in cassatie van de benadeelde partij is immers geen sprake. De voeging duurt in cassatie van rechtswege voort aangezien de grondslag van de vordering onlosmakelijk is verbonden met de uitspraak in de hoofdzaak. Zou bijvoorbeeld de Hoge Raad tot de conclusie komen dat de veroordeling van de verdachte niet in stand kan blijven, dan heeft dat consequenties voor de ontvankelijkheid van de vordering van de benadeelde partij (zie art. 361, tweede lid, Sv). Aan het achterwege blijven van een schriftuur van de benadeelde partij kunnen dus geen fatale gevolgen worden verbonden. Wel wordt thans in het voorgestelde derde lid van artikel 437 bepaald dat de schriftuur van de benadeelde partij door een advocaat moet worden ingediend.

## Onderdeel E

Het door wetsvoorstel 25 240 voorgestelde artikel 438 Sv introduceert de administratieve rolzitting in de cassatieprocedure in strafzaken, dat wil zeggen een zitting van een enkelvoudige kamer van de Hoge Raad waarop onder andere uitspraken worden gedaan, conclusies worden genomen en nieuwe zaken worden aangebracht. Deze rolzitting maakt een openbare zitting van de meervoudige kamer in het gros van de zaken overbodig, hetgeen in overeenstemming is met de in de loop van de jaren gegroeide praktijk waarin een mondelinge behandeling van de zaak slechts zelden plaats heeft. Het tweede lid van artikel 438 geeft aan wanneer de rolrechter de zaak naar de meervoudige kamer moet verwijzen: dat is, behalve wanneer zij de dag voor de uitspraak bepaalt (onderdeel c), wanneer de raadsman van de verdachte te kennen heeft gegeven het beroep mondeling te willen toelichten dan wel het door het OM ingestelde cassatieberoep mondeling te willen tegenspreken (onderdeel a), wanneer de advocaat van de benadeelde partij te kennen heeft gegeven de vordering van zijn cliënt mondeling te willen toelichten (onderdeel b), en in bijzondere gevallen, waarin zulks wenselijk wordt geacht (onderdeel d). En passant geeft artikel 438, tweede lid, aan dat de raadsman van de verdachte of de advocaat van de benadeelde partij ook een schriftelijke (nadere) toelichting kan geven, maar daarvoor is geen verwijzing naar de meervoudige kamer nodig.

In onderdeel E wordt de in artikel 438 besloten mogelijkheid voor de advocaat om een mondelinge of schriftelijke toelichting op het cassatieberoep te geven enigszins aangescherpt. Benadrukt wordt dat deze mogelijkheid onder het voorgestelde stelsel van een verplichte schriftuur is bedoeld om de in die schriftuur vervatte cassatiemiddelen toe te lichten en niet om nieuwe klachten op te werpen, waarvoor immers de termijn is verstreken (mutatis mutandis geldt hetzelfde voor de benadeelde partij en de door haar advocaat ingediende schriftuur met middelen).

De mogelijkheid voor de raadsman om het door het OM ingestelde cassatieberoep tegen te spreken blijft uiteraard onverkort bestaan.

## Onderdeel F

Het door wetsvoorstel 25 240 voorgestelde artikel 439 gaat over de conclusie die thans in iedere strafzaak door de procureur-generaal bij de Hoge Raad wordt genomen. Volgens het daarbij voorgestelde tweede lid van die bepaling dient aan de verdachte dan wel de raadsman of bijzonder gevolmachtigde een afschrift van de conclusie te worden gezonden. Vervolgens kan de verdachte binnen twee weken na verzending van dit afschrift zijn schriftelijk commentaar daarop aan de Hoge Raad doen toekomen (art. 439, vierde lid). Hetzelfde geldt ingeval door of namens de benadeelde partij een cassatieschriftuur is ingediend. Deze bepalingen zijn een uitwerking van de zogenaamde Borgersjurisprudentie van het Europese Hof voor de rechten van de mens, volgens welke jurisprudentie de verdachte in cassatie de gelegenheid moet hebben «to comment on all evidence adduced or observations filed, even by an independent member of the national legal service, with a view to influencing the courts's decision» (zie o.a. Vermeulen v. België, arrest van 20 februari 1996, overweging 33). Nu in het onderhavige wetsvoorstel wordt voorgeschreven om schrifturen voortaan door een advocaat te laten indienen, ligt het in de rede om ook de reactie op de conclusie van de procureur-generaal door de raadsman van de verdachte respectievelijk de advocaat van de benadeelde partij te laten indienen. Dit betekent ook dat volstaan kan worden met verzending van een afschrift van de conclusie aan de betrokken advocaat.

Het nieuwe tweede lid van artikel 439 formuleert een beperkte uitzondering op de conclusieplicht van het openbaar ministerie bij de Hoge

Raad: als er niet tijdig een schriftuur door een advocaat is ingediend, kan de procureur-generaal afzien van het nemen van een conclusie. In zo'n geval is het beroep immers niet-ontvankelijk (art. 437, tweede lid). Alleen wanneer twijfel mocht bestaan aan die (niet-)ontvankelijkheid, zou de PG aanleiding kunnen zien om toch een conclusie te nemen.

#### Onderdeel G

De in het eerste lid aangebrachte wijziging brengt mede dat de Hoge Raad het beroep verwerpt of het arrest geheel of gedeeltelijk op een of meer van de aangevoerde gronden vernietigt. De mogelijkheid om buiten de middelen om ambtshalve in te grijpen komt hiermee te vervallen. Deze wijziging is toegelicht in paragraaf 5 van het algemeen deel van de toelichting.

De in de tweede volzin van het tweede lid vervatte terug- dan wel verwijzingsregeling kan met de nieuwe rechtsmiddelenregeling enigszins worden vereenvoudigd. Aangezien van een kantongerechtsvonnis nooit meer beroep in cassatie mogelijk is, kan onderdeel a vervallen.

#### Onderdeel H

Zoals in paragraaf 6 van het algemeen deel van de toelichting is uiteengezet, zal ook in de bijzondere procedures kunnen worden geëist dat de verdachte of andere belanghebbende die beroep in cassatie heeft ingesteld, door een advocaat een schriftuur doet indienen. Voor de procedures die uitmonden in een beschikking, wordt hier dan ook een bepaling voorgesteld die mutatis mutandis gelijklopend is aan het voorgestelde artikel 437, tweede lid. Voor andere procedures is dat niet nodig, omdat verwezen wordt naar de regeling voor gewone strafzaken (zie art. 511h Sv voor wat betreft de voordeelsontneming). De uitleveringsprocedure vereist wel een aparte voorziening omdat de betrokkene daar tot de dag vóór de dienende dag de tijd moet hebben om een schriftuur in te dienen (art. IV). Hetzelfde geldt voor procedures op grond van de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen (art. V).

#### Onderdeel I

Artikel 452, dat staat in titel V van boek III («Aanwenden van gewone rechtsmiddelen»), bevat enkele procedurele bepalingen betreffende de indiening van schrifturen, waarbij niet alleen aan cassatieschrifturen moet worden gedacht maar ook aan bijvoorbeeld schrifturen met grieven die bij het gerechtshof kunnen worden ingediend (art. 410). Het eerste lid verklaart artikel 450 van overeenkomstige toepassing, hetgeen ertoe leidt dat schrifturen zowel door de verdachte zelf als door een advocaat als door een bij bijzondere volmacht schriftelijk gemachtigde kunnen worden ingediend. Het zal duidelijk zijn dat deze regeling in het systeem van het onderhavige wetsvoorstel niet meer van toepassing kan zijn op cassatieschrifturen, die voortaan immers alleen door een advocaat kunnen worden ingediend. Wel dient geregeld te zijn dat een cassatieschriftuur alleen kan worden ingediend door een advocaat die daartoe door zijn cliënt bepaaldelijk is gevolmachtigd. Een hiertoe strekkende bepaling wordt in artikel 452 Sv opgenomen. Deze bepaling strekt zich ook uit tot de indiening van schriftelijke toelichtingen als bedoeld in art. 438 Sv (waaronder ook reacties op het cassatieberoep van het OM vallen) en schriftelijk commentaar op de conclusie van het parket bij de Hoge Raad (zie art. 439 Sv). Overigens zij erop gewezen dat de (nieuwe) leden 3 en 4 van artikel 452 (over de aantekening ter griffie van (het tijdstip van) de ontvangst van schrifturen e.d.) ook van toepassing zijn op in cassatie in te dienen stukken.



## Onderdeel J

Dit onderdeel betreft twee kleine terminologische aanpassingen van art. 456 Sv teneinde deze bepaling geheel in overeenstemming te brengen met de nieuwe regeling van de cassatieprocedure zoals voorgesteld door wetsvoorstel 25 240. Het in art. 456 nog genoemde «verslag» van de rapporteur zowel als het «uittreksel» van 's Hogen Raads arrest komen in de nieuwe regeling niet meer voor en kunnen dus ook uit art. 456 worden geschrapt.

### *Artikel II*

#### Onderdelen A, B, C en D

Om redenen uiteengezet in paragraaf 3 van het algemeen deel van de toelichting is in het wetsvoorstel gekozen voor een ander rechtsmiddelen-systeem in lichte overtredingszaken, waarbij in zaken met een geldboete tot en met 100 gulden hoger beroep noch beroep in cassatie openstaat en bij een geldboete van 100 gulden tot en met 500 gulden alleen hoger beroep. In het onderhavige wetsvoorstel is de appeluitsluiting tot en met 100 gulden neergelegd in de artikelen 44, tweede lid, en 56, zesde lid, RO (welke artikelen betrekking hebben op kantongerechtszaken resp. rechtbankzaken) en de cassatie-uitsluiting in de artikelen 58, derde lid, en 68, derde lid, RO (over beroep in cassatie van uitspraken van de rechtbank resp. het gerechtshof).

Beide uitsluitingen zijn zo geredigeerd dat ze alleen van toepassing zijn op veroordelingen, hetzij leidend tot alleen een geldboete van maximaal 100 respectievelijk 500 gulden, hetzij tot toepassing van artikel 9a van het Wetboek van Strafrecht (schuldigverklaring zonder oplegging van straf of maatregel). Tegen bijvoorbeeld een ontslag van rechtsvervolging of een niet-ontvankelijkverklaring van het OM staan ook in overtredingszaken dus hoger beroep en beroep in cassatie open, anders dan onder het bestaande art. 44, tweede lid, RO het geval is. Het systeem – zoals vervat in art. 51 Wet op de economische delicten – waarin voor de vraag of het grensbedrag is overschreden de waarde van verebeurd verklaarde of aan het verkeer onttrokken voorwerpen wordt meegerekend, is niet gehandhaafd omdat de betrokken combinatievonnissen in overtredingszaken betrekkelijk weinig voorkomen en voorts omdat een dergelijke regeling in de praktische toepassing nogal gecompliceerd is.

Een andere – reeds in het wetsvoorstel inzake de tweede fase herziening rechterlijke organisatie voorziene – wijziging ten opzichte van het bestaande art. 44, tweede lid, RO betreft de gelijkstelling van de beroepsmogelijkheden van het OM enerzijds en de verdachte anderzijds. Thans is het nog zo dat die van het OM worden bepaald door de eis van de officier van justitie en die van de verdachte door het vonnis van de rechter. Ik meen dat ook voor de beroepsmogelijkheden van het OM de waardering van de zaak door de rechter, tot uitdrukking komend in diens vonnis, een juistere maatstaf is dan de eis. Bovendien is een gelijke regeling voor OM en verdachte veel eenvoudiger, waarbij geen aparte samenloopregelingen behoeven te worden getroffen voor het geval voor OM en verdachte uiteenlopende rechtsmiddelen open zouden staan (vgl. de toelichting op artikel I, onderdelen A, B en C).

Voor de goede orde zij vermeld dat ten aanzien van een vrijspraak (ongeacht of deze een overtreding dan wel een misdrijf betreft) het systeem grotendeels bij het oude blijft: hoger beroep staat alleen open voor de officier van justitie – waarbij de thans nog bestaande uitzondering voor het geval het OM in een overtredingszaak een vrijspraak heeft gevorderd verdwijnt – en niet voor de verdachte (art. 404 Sv), beroep in cassatie voor geen van beide partijen (art. 430, eerste lid, Sv), behoudens de in de jurisprudentie ontwikkelde uitzonderingen.

Ingeval het vonnis of arrest verschillende, gevoegde overtredingen betreft, dient voor de «appellabiliteit» te worden gekeken naar het totaal van de opgelegde boetes. Eventueel daarbij nog gevoegde misdrijven dienen echter buiten beschouwing te worden gelaten; dáárvoor geldt de hoofdregel van artikel 404, eerste lid, en artikel 427, eerste lid (wél hoger beroep en cassatie). Het «overtredingendeel» en het «misdrijvendeel» van een vonnis of arrest moeten dus voor wat betreft de openstaande rechtsmiddelen apart worden behandeld. De woorden «voor zover» en «terzake» in de artikelen 56, zesde lid, en 68, derde lid, RO brengen dit beter tot uitdrukking dan in de bestaande artikelen het geval is. Tegen vonnissen van kantongerechten of rechtbanken in overtredingszaken tot en met 100 gulden staat zoals gezegd niet alleen geen hoger beroep open maar ook geen beroep in cassatie. Dit volgt uit de voorgestelde artikelen 44, derde lid, en 56, zevende lid, RO. Voor de goede orde zij vermeld dat op de vonnissen en arresten die de kantongerechten, rechtbanken en de gerechtshoven in enige dan wel in hoogste instantie wijzen, de gewone regels voor de uitwerking van vonnissen van toepassing zijn. Deze regels zijn onlangs gewijzigd bij de Wet van 26 september 1996, Stb. 487 («kop-staartvonnissen»). Ze komen er op neer dat de verdachte in ieder geval een uitgewerkt vonnis krijgt – in de vorm van aanvulling van het verkorte vonnis of, bij berechting door een enkelvoudige kamer in appel, van aantekening van het mondeling vonnis in het proces-verbaal – indien hij of zijn raadsman daartoe uiterlijk drie maanden na de uitspraak een verzoek doet (zie artt. 365c, eerste lid, (van overeenkomstige toepassing in de kantongerechtsprocedure) en 426d, tweede lid, onderdeel b, Sv (van overeenkomstige toepassing in hoger beroep bij het hof)).

#### Onderdeel E

Door de cassatie-uitsluiting van lichte overtredingszaken (tot en met een geldboete van 500 gulden) kan de in het huidige artikel 101 RO neergelegde beperkte cassatietoetsing in bagatelzaken – dat wil zeggen zaken van de kantonrechter waartegen geen hoger beroep openstaat – komen te vervallen.

#### *Artikel III*

De regeling van het procesrecht in economische strafzaken kan op een aantal punten worden vereenvoudigd door op die punten de gewone regeling van strafvordering van toepassing te doen zijn. Ten eerste kan de bijzondere regeling van de rechtsmiddelen tegen rechtbankvonnissen in economische zaken (zie het huidige artikel 51) komen te vervallen ten faveure van de algemene regeling zoals neergelegd in de artikelen 56 en 68 RO. De belangrijkste afwijking die de WED-regeling tot nu toe bevatte, betreft de in economische overtredingszaken geldende appलगrens van 500 gulden. Met de Commissie ben ik van oordeel dat er geen reden is deze afwijking te handhaven. Ook in *economicis* staat dus voortaan in overtredingszaken met een boete tot en met 100 gulden helemaal geen rechtsmiddel en in zaken tussen 100 en 500 gulden alleen hoger beroep open. Overigens rechtvaardigt ook een andere bijzonderheid van art. 51 WED – het meerekenen van onder andere verbeurdverklaring bij de bepaling van het openstaande rechtsmiddel – niet het handhaven van een aparte rechtsmiddelenregeling voor economische strafzaken. Zoals reeds in paragraaf 3 van het algemeen deel van de toelichting is aangegeven komen combinatievonnissen in overtredingszaken betrekkelijk weinig voor en is een dergelijke regeling in de praktische toepassing nogal gecompliceerd. Art. 51 kan dus worden geschrapt (onderdeel A). Het tweede punt waarop het economische strafprocesrecht kan worden vereenvoudigd, betreft de verplichting om een advocaat in cassatie een

schriftuur in te laten dienen (art. 56 WED). Deze verplichting kan uit de WED worden geschrapt nu wordt voorgesteld haar ook in het gewone strafprocesrecht in te voeren.

Ook art. 57 WED kan komen te vervallen. Dit artikel bevat een beperking van de mogelijkheid tot vernietiging in cassatie wegens verzuim van vormen. Los van dit artikel is in de rechtspraak al sedert lange tijd aanvaard dat nietigheid wegens vormverzuim wordt gerelativeerd indien in concreto geen redelijk belang is geschonden. Hierbij komt dat door de invoering van de Wet vormverzuimen (Wet van 14 september 1995 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering, Stb 1995. 441) de vormvoorschriften die met nietigheid zijn bedreigd, drastisch in aantal zijn teruggebracht. Nu zowel art. 56 als art. 57 kan worden geschrapt, kan de gehele titel X («Van het beroep in cassatie») komen te vervallen (onderdeel B).

Met de schrapping van art. 57 kan tot slot ook art. 55 worden geschrapt, dat eenzelfde relativering van de nietigheid wegens vormverzuim bevat, maar dan voor het hoger beroep.

#### *Artikel IV en V*

De wijziging strekt ertoe dat ook in de uitleveringsprocedure in cassatie de verplichte schriftuur van een advocaat wordt ingevoerd. Voor de duidelijkheid worden, analoog aan artikel 437 Sv, de schriftuurverplichtingen voor onderscheidenlijk het OM en de opgeëiste persoon in afzonderlijke leden neergelegd (art. IV).

De wetgever heeft de procedure op grond van de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnis grotendeels op gelijke voet geregeld als de uitleveringsprocedure (zie ook wetsvoorstel 25 240). Net als in de uitleveringsprocedure dient dan ook in de procedure op grond van de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnis in cassatie de verplichte schriftuur in te dienen door een advocaat te worden geregeld (art. V).

#### *Artikel VI en VII*

Het overgangsrecht ten aanzien van deze wet ziet er als volgt uit. Alle bepalingen die samenhangen met de invoering van de nieuwe appel- en cassatiegrenzen in overtredingszaken, zijn niet van toepassing op zaken waarin op het moment van inwerkingtreding van de wet het betrokken vonnis of arrest reeds is gewezen; tegen die uitspraken staan derhalve nog de «oude» rechtsmiddelen open (art. VI). Alle bepalingen die samenhangen met de invoering van de verplichte schriftuur, zijn niet van toepassing op zaken waarin op het moment van de inwerkingtreding door de verdachte of andere belanghebbende reeds beroep in cassatie is ingesteld (art. VII).

De Minister van Justitie,  
W. Sorgdrager