

# DE ONDERGANG VAN HET VERLOFSTELSEL IN STRAFZAKEN

Joost Nan\*

Sinds 2007 kunnen kleine strafzaken in hoger beroep aan de poort worden afgedaan via een beslissing van de voorzitter van het hof. Sprake is van een verlofstelsel. Als – kort gezegd – naar het oordeel van de voorzitter een behandeling van de zaak niet in het belang van een goede rechtsbedeling is, wordt het hoger beroep buiten behandeling gelaten (art. 410a Sv). De achterliggende gedachte was dat zo capaciteit bespaard kon worden. De praktijk bleek echter weerbarstig en het verlofstelsel zal een stille dood sterven.

Sinds 1 juli 2007 kent het strafrechtelijke systeem van hoger beroep een verlofstelsel voor kleine zaken, zie artikel 410a Sv.<sup>1</sup> Als tegen een vonnis hoger beroep open staat (zie daarvoor art. 404 Sv),

'betreffende uitsluitend een of meer overtredingen of misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van niet meer dan vier jaren is gesteld, waarbij geen andere straf of maatregel is opgelegd dan een geldboete tot een maximum – of, wanneer bij het vonnis twee of meer geldboetes werden opgelegd, geldboetes tot een gezamenlijk maximum – van € 500, wordt het ingestelde hoger beroep slechts ter terechtzitting aanhangig gemaakt en behandeld indien zulks naar het oordeel van de voorzitter in het belang van een goede rechtsbedeling is vereist'.

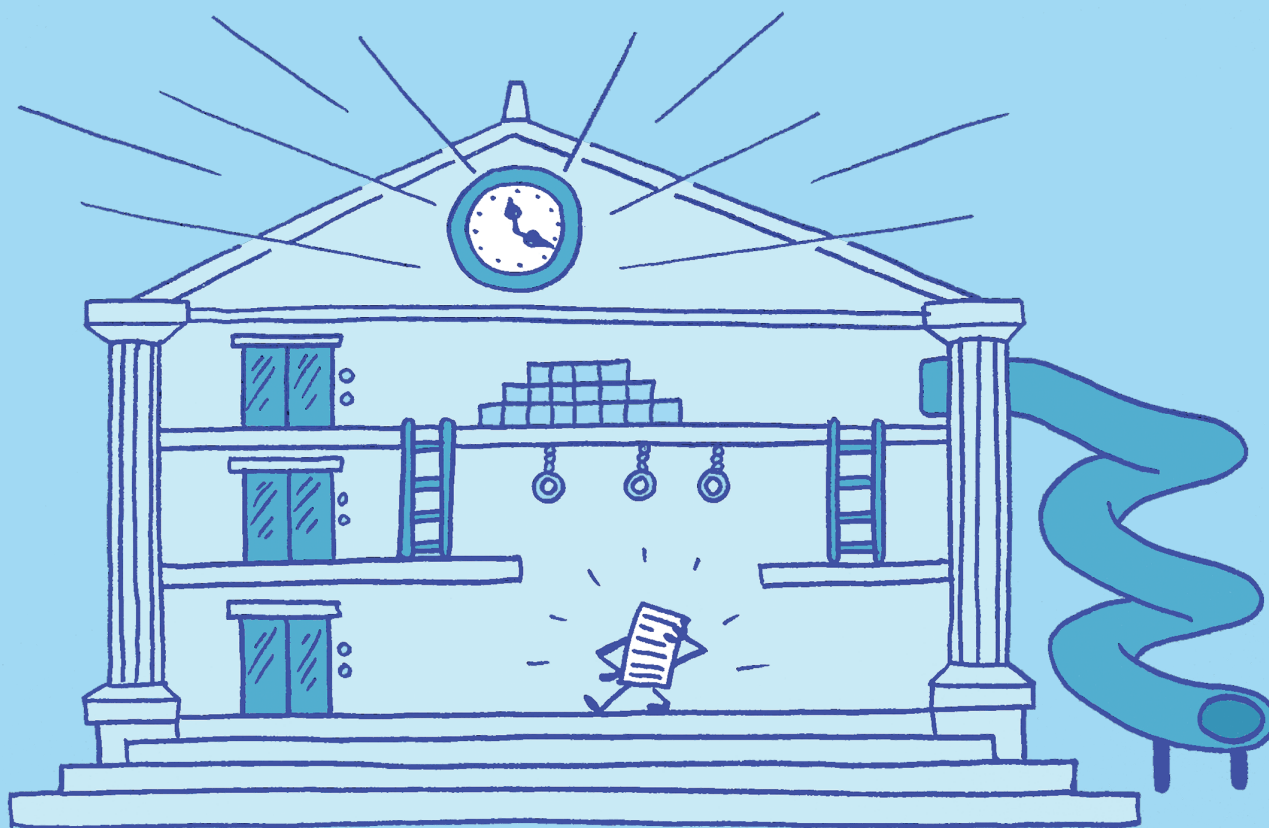
De voorzitter van het hof moet, kortom, verlof geven voor het daadwerkelijk mogen doorzetten van het appel. De zaak wordt dan aanhangig gemaakt voor behandeling ter terechtzitting in hoger beroep (lid 3). Als de voorzitter geen toestemming verleent omdat behandeling niet in het belang van een goede rechtsbedeling is, wordt het hoger beroep buiten behandeling gelaten (lid 4). In geval van een verstekvonnis waarbij niet is komen vast te staan dat de verdachte tevoren met de (nadere) behandeling van de zaak bekend was, wordt behandeling van de zaak in hoger beroep altijd in het belang van een goede rechtsbedeling geacht (lid 2).

De idee achter deze beperking van het aantal strafzaken dat in hoger beroep echt behandeld zou worden, was dat de schaarse capaciteit tot het maken van keuzes dwingt. Een tweede behandeling van relatief eenvoudige zaken met een gering belang, was voor de wetgever geen vanzelfsprekendheid meer.<sup>2</sup> Op zich geen gekke gedachte, want hoger beroep wordt ongeveer in een derde van de zaken ingesteld.<sup>3</sup> Een kanttekening is wel dat uit onderzoek is gebleken dat vooral in zware zaken hoger beroep wordt ingesteld.<sup>4</sup> Met een selectie aan de poort konden zaken waarin een tweede beoordeling toch wenselijk werd geacht, 'gewoon' worden behandeld. Een verkeerd vonnis kan zo alsnog gecorrigeerd worden. In geval van een schuldeloos verstek, werd aan de verdachte dus sowieso een nieuwe behandeling geboden. De bedoeling was dus dat dit verlofstelsel de rechtspraktijk (lees: de gerechtshoven) kostbare capaciteit zou besparen, door kleine zaken niet altijd in hoger beroep volledig te behandelen. Met één rechter zouden veel zaken gemakkelijk afgedaan moeten (kunnen) worden.

Op zich had dit systeem een efficiënte inzet van beperkte middelen kunnen opleveren. Het is echter anders gelopen. Van een besparing van capaciteit bleek geen sprake. Het verlofstelsel lag namelijk al snel onder vuur en liep internationaal averij op.<sup>5</sup> Er waren juridische en praktische problemen. Zo haalde Nederland in enkele zaken bakzeil in zowel Straatsburg als

Genève. Het EHRM had in *Lalmahomed/Nederland* problemen met de gebrekkige motivering van de voorzitter van het hof om het hoger beroep buiten behandeling te laten.<sup>6</sup> Het verweer van Lalmahomed dat zijn identiteit was misbruikt mocht niet onbesproken worden gelaten van het EHRM. Let overigens op dat dit via de band van artikel 6 EVRM ging en niet via artikel 2 van het Zevende Protocol bij het EVRM uit 1984. Daarin wordt wel het recht op een 'higher tribunal' gegarandeerd, maar dit protocol is door Nederland nog niet geratificeerd.<sup>7</sup> Het Mensenrechtencomité achtte in *Mennen/Nederland* artikel 14 lid 5 IVBPR geschonden (waarin ook het recht op 'review by a higher tribunal' is opgenomen), omdat de klager onvoldoende gelegenheid had om zich goed voor te bereiden op zijn herbeoordeling.<sup>8</sup> Er waren maar delen van het dossier voor de verdediging beschikbaar. Zo ontbraken een (uitgewerkt) vonnis en een procesverbaal van de terechtzitting. De beslissing van de voorzitter was ook onvoldoende gemotiveerd. De voorzitter had zich niet uitgelaten over de veroordeling, meer in het bijzonder niet over het bewijs en de straf. Deze problematische gang van zaken werd in de zaak *Timmer/Nederland* nog eens aan de orde gesteld. Wederom oordeelde het Mensenrechtencomité dat artikel 14 lid 5 IVBPR geschonden was.<sup>9</sup>

De nationale hoven ontwikkelden een checklist om te bepalen of een behandeling van de zaak in het belang van een goede



Illustratie: Jop Luberti

rechtsbedeling is vereist.<sup>10</sup> Hieruit blijkt dat in aardig wat gevallen een nieuwe behandeling gerechtvaardigd is. Ik heb uit de praktijk overigens wel begrepen dat het minder werk opleverde voor de hoven om maar gewoon zo goed als altijd verlof te verlenen, dan om alle zaken individueel te beoordelen en waar nodig van een voldoende begrijpelijke afwijzende motivering te voorzien. Het verlofstelsel leverde voor de rechtspraak dus vooral gedoe op. Het verlofstelsel is daarmee aan zijn goede bedoelingen ten onder gegaan, want het keert in het gemoderniseerde Wetboek van Strafvordering niet terug.

De moderne wetgever geeft daarvoor als (aanvullende) redenen dat per saldo het tijdbesparende effect van het verlofstelsel gering is gebleken. En mocht verlof worden gegeven, dan moet de zaak alsnog worden

behandeld. Het is makkelijker om deze afnemende zaakstroom (kleine zaken gaan nu ook via de strafbeschikking), in appel enkelvoudig af te doen. Deze zaken lenen zich daar goed voor, aldus de memorie van toelichting.<sup>11</sup> Opgemerkt is wel dat niemand wakker zal liggen van de afschaffing van het verlofstelsel.<sup>12</sup>

Aldus zal het verlofstelsel een redelijk stille dood sterven. De verwachting dat een voorzittersbeslissing over de verdere behandeling van het hoger beroep meer werk zou besparen dan zou kosten, is niet uitgekomen. Omdat een zorgvuldige(re) behandeling was voorgeschreven door uitspraken van het EHRM en het Mensenrechtencomité, werd het paard als ware achter de wagen gespannen. Ook ik heb daar vrede mee. Het lijkt minder werk te kosten kleine zaken waarin hoger beroep

mogelijk is, snel met – normaal gesproken – één appelrechter af te handelen. Wel is het zo dat wat mij betreft zaken in hoger beroep niet nog eens dunnetjes over worden gedaan. Het criterium van het belang van een goede rechtsbedeling om een kleine zaak in hoger beroep daadwerkelijk te behandelen, komt in het moderne Wetboek van Strafvordering niet terug. Maar het kan wel een nuttige gedachte zijn om te bezien of nader onderzoek nog nodig is, als om dat onderzoek redelijkerwijs ook in eerste aanleg had kunnen en moeten worden verzocht. Waarom wordt pas in tweede instantie voor het eerst om bepaald onderzoek gevraagd? Als met name de verdachte in eerste aanleg zijn kans voorbij laat gaan, eist 'de goede rechtsbedeling' in mijn ogen lang niet altijd een herkansing.<sup>13</sup> ◀

\* Prof. mr. J.S. Nan is hoogleraar straf(proces)recht, i.h.b. financieel-economisch strafrecht aan de Erasmus School of Law en (cassatie)advocaat te Den Haag.

1 Wet van 5 oktober 2006 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering met betrekking tot het hoger beroep in strafzaken, het aanwenden van gewone rechtsmiddelen en het wijzigen van de telastlegging (stroomlijnen hoger beroep), *Stb.* 2006, 470. Zie uitgebreid over verlofstelsels, G. Pesselse, *Verlofstelsels in strafzaken* (diss. Nijmegen), Deventer: Wolters Kluwer 2018.

2 *Kamerstukken II* 2005/06, 30320, nr. 3, p. 19 e.v.

3 Uit het *Rechtspraak Jaarverslag 2022* blijkt dat in 34% van de gevallen hoger beroep werd ingesteld.

4 En dat het hoofdzakelijk de verdachte is die in appel gaat. De gemiddelde doorlooptijd in hoger beroep is,

schrik niet, 480 dagen. Zie M.T. Croes, *De staat van het hoger beroep in het strafrecht*, Den Haag: WODC 2016.

5 Zie bijvoorbeeld W.H. Jebbink, 'Verlofstelsel in strafzaken: schijnrechtspraak in strijd met het IVBPR', *DD* 2008/59, afl. 8, p. 849-864; P.G. Wiewel, 'Een verdragsconforme toepassing van het verlofstelsel Wet stroomlijnen hoger beroep', *NJB* 2008/170, afl. 4, p. 213-216.

6 EHRM 22 februari 2011, 26036/08, ECLI:CE:ECHR:2011:0222JUD002603608, *NJ* 2012/306, m.nt. T.M. Schalken (*Lalmahomed/Nederland*).

7 Zie daarover H.G.M. Krabbe, 'De artikelen 2 en 4 van het Zevende protocol', in: A.E. Harteveld e.a., *Het EVRM en het Nederlandse strafprocesrecht*, Deventer: Kluwer 2004, p. 185-208.

8 Comité Rechten van de Mens 28 augustus 2010, 1797/2008, *NJ* 2012/305, m.nt. T.M. Schalken (*Mennen/Nederland*).

9 Beslissing van 24 juli 2014, CCPR/C/111/D/2097/2011 (*Timmer/Nederland*).

10 Daarover Melai/Groenhuijsen, *Wetboek van Strafvordering*, aant. 11 bij art. 410a.

11 *Kamerstukken II* 2022/23, 36327, nr. 3, p. 1156 (MvT).

12 G. Pesselse, 'Het verlofstelsel in hoger beroep is dood, leve het verlofstelsel', *Platform Modernisering Strafvordering* 2018.

13 Zie nader J.S. Nan, *Moderne rechtsmiddelen in strafzaken* (oratie Rotterdam), Den Haag: Boom juridisch 2023.