

Vergaderjaar 2001–2002

**28 215**

## **Wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnis strekkende tot het verruimen van de bevoegdheid van de politierechter en de enkelvoudige kamer in hoger beroep (verruiming bevoegdheid enkelvoudige kamers)**

**Nr. 4**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 15 februari 2002

De vaste commissie voor Justitie<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

#### **1. Inleiding**

De leden van de fractie van de PvdA stemmen in met het onderhavige wetsvoorstel. Het sluit aan op de gedachte ontwikkeld in het initiatiefwetsvoorstel ingediend door Van Oven en O.P.G. Vos (26 274), maar heeft een iets bredere strekking nu ook het enkelvoudig hoger beroep in dit wetsontwerp geregeld wordt. Het is bevredigend dat de regering, in afwijking van het eerder ingenomen standpunt, nu voor een verhoging van de strafbevoegdheid van de politierechter voelt.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel dat in belangrijke mate voortbouwt op het voorstel van wet zoals op 3 november 1998 gezamenlijk ingediend door Van Oven en O.P.G. Vos (26 274).

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het thans voorliggende voorstel van wet. In de maatschappelijke discussie rond de problematiek van de zogenaamde «bolletjesslikkers» en het plan van aanpak d.d. 18 januari 2002, bedoeld om aan deze problematiek het hoofd te bieden, is reeds aan de capaciteitsproblematiek van de rechterlijke macht en de daarmee samenhangende achtergronden de nodige aandacht besteed. «Nood breekt wet» is een oud Nederlands adagium. De leden van de CDA-fractie begrijpen dat het juist, beter en wetenschappelijk meer verantwoord is om middelzware strafzaken te laten behandelen door een meervoudige kamer. Daar staat echter de capaciteitsproblematiek en de over het algemeen stevige werkvoorraad van de zittende magistratuur tegenover. In die afweging, naast rechtstatelijke argumenten vaak ook ingegeven door fysieke en financiële argumenten, ondersteunen deze leden het nu ingediende voorstel. Dat met het

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Swildens-Rozendaal (PvdA), voorzitter Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Zijlstra (PvdA), Apostolou (PvdA), Middel (PvdA), Van Heemst (PvdA), Dittrich (D66), ondervoorzitter, Rabbae (GroenLinks), Van Oven (PvdA), Kamp (VVD), Rouvoet (ChristenUnie), O.P.G. Vos (VVD), Passtoors (VVD), Van Wijmen (CDA), De Wit (SP), Ross-van Dorp (CDA), Niederer (VVD), Nicolai (VVD), Halsema (GroenLinks), Weekers (VVD), Van der Staaij (SGP), Wijn (CDA), Vacature (PvdA).

Plv. leden: Wagenaar (PvdA), Balkenende (CDA), Cörüz (CDA), Van Vliet (D66), Duijkers (PvdA), Kuijper (PvdA), Albayrak (PvdA), Barth (PvdA), Hoekema (D66), Karimi (GroenLinks), Santi (PvdA), Luchtenveld (VVD), Slob (ChristenUnie), Van den Doel (VVD), Rijpstra (VVD), Rietkerk (CDA), Marijnissen (SP), Buijs (CDA), Van Baalen (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), Vacature (GroenLinks), De Vries (VVD), Van Walsem (D66), De Pater-van der Meer (CDA) en Arib (PvdA).

voorstel van wet ook beter voldaan kan worden aan de eisen van artikel 6 EVRM is een opmerkelijk, doch bijkomend voordeel.

Eerder hebben de collega's O.P.G. Vos (VVD) en Van Oven (PvdA) zich over deze problematiek gebogen in de vorm van een initiatief wetsvoorstel (zie Kamerstukken II 1998/1999 26 274), en nog bij de behandeling van de justitiebegroting 2002 in november 2001 hebben de leden van de CDA-fractie gezegd een dergelijk voorstel positief te willen bejegenen. Ook de in de memorie van toelichting verstrekte informatie over de gang van zaken in de Bondsrepubliek Duitsland en België stelt deze leden gerust. Nederland gaat met aanvaarding van dit wetsvoorstel niet overdreven uit de Europese pas lopen. Een aantal vragen resteren derhalve. De aan het woord zijnde leden willen weten of de suggesties van de Nederlandse vereniging van rechtspraak gedaan in hun advies van 28 januari 1999 onder punt 13 nog bij de behandeling van dit wetsvoorstel worden betrokken. Het betreft dan met name het al of niet aanpassen van de artikelen 370a, 371, 375 en 378 lid 1 van het Wetboek van Strafvordering.

Tenslotte delen de leden van de CDA-fractie de adviezen om het eventueel doen vervallen van de eenparigheidsregels ex artikel 424 Sv niet in dit wetsvoorstel op te nemen.

Met gemengde gevoelens hebben de leden van de D66-fractie kennisgenomen van het wetsvoorstel.

Deze leden zijn nog niet door de regering overtuigd van de noodzaak de politierechter de bevoegdheid te geven gevangenisstraffen tot één jaar op te leggen. De regering presenteert dit wetsvoorstel in het kader van spoedeisende wettelijke maatregelen om drugskoeriers die op Schiphol worden aangehouden op verdenking van het smokkelen van drugs, efficiënt te kunnen berechten. De voorgestelde verandering is echter geldig voor elk type delict, mits van eenvoudige aard en mits de officier van justitie geen hogere straf eist dan één jaar. De allereerste vraag van de D66-leden is dan ook waarom de regering de verruimde bevoegdheid niet beperkt tot drugszaken van eenvoudige aard. Zou de regering dit voorstel ook hebben gedaan, indien de situatie op Schiphol met betrekking tot de drugskoeriers onder controle was? Deze leden menen van niet. Er is dan ook veel voor te zeggen de voorstellen te beperken tot drugszaken van eenvoudige aard.

De leden van de D66-fractie brengen in herinnering dat de minister van Justitie tot voor kort de mening van deze leden deelde dat een verruiming van de bevoegdheid van de politierechter een aantasting was van de kwaliteit van de rechtsstaat om de redenen die de NVvR in haar advies uiteen heeft gezet. Evenals deze leden was de minister geen voorstander van het initiatiefwetsvoorstel van de leden Van Oven en O.P.G. Vos. Zowel de minister als de D66-fractieleden voerden tegen dat voorstel bezwaren aan van rechtsstatelijke aard. Is de grote toestroom van drugskoeriers dan werkelijk de enige reden dat de minister van Justitie plotseling van standpunt is veranderd? Of spelen nog andere motieven een rol? Waarom zijn de rechtsstatelijke argumenten in de beoordeling van de minister minder zwaarwegend geworden? Nu zowel de NVvR, het parket-generaal, de NOvA en in mindere mate de Raad van State negatief op het voorstel om de bevoegdheidsgrens te verruimen, hebben gereageerd, verwachten deze leden van de regering een nadere onderbouwing van het wetsvoorstel.

De leden van de D66-fractie vinden het opmerkelijk dat de NVvR negatief adviseert over het onderhavige wetsvoorstel, terwijl het wetsvoorstel van de regering bij de Raad voor de Rechtspraak niet op bezwaren stuit. Zij vinden dit verwarrend en signaleren dat de Raad voor de Rechtspraak niet zozeer op de rechtstatelijke bezwaren ingaat, maar over de streep lijkt te zijn getrokken door toegezegde extra middelen om de capaciteit van de rechtbank Haarlem en het Gerechtshof in Amsterdam uit te breiden. Deze

leden veroorloven zich hier de opmerking te maken dat de Raad voor de Rechtspraak weinig oog lijkt te hebben voor het structurele karakter van de verruiming van de bevoegdheid van de politierechter. Immers, ook buiten het Hofressort Amsterdam verruimt de bevoegdheidsgrens, terwijl het plan van aanpak niet voorziet in extra middelen voor bijvoorbeeld het Hofressort Den Bosch of Leeuwarden. Deze leden vinden het moeizaam dat vanuit de rechterlijke macht twee verschillende signalen worden afgegeven. Het advies van het Parket-Generaal en de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) is eenduidig en negatief. De leden van de D66-fractie hechten zwaar aan de door de tegenstanders van een verruiming van de bevoegdheidsgrens aangevoerde bezwaren.

Het doet de leden van de D66-fractie deugd dat de regering na kritiek van de Raad van State en de NVvR het onderdeel van het wetsvoorstel met betrekking tot de eenparigheidsregels heeft ingetrokken. Deze leden waren bepaald ongelukkig met dit onderdeel van het wetsvoorstel.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met kritische belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel waarin, kort gezegd, de bevoegdheid van de politierechter uitgebreid wordt te oordelen over strafzaken waarin door de officier van justitie een gevangenisstraf van maximaal twaalf maanden wordt geëist. Deze leden vragen of daarmee niet het gevaar gaat bestaan dat minder eenvoudige strafzaken behandeld worden.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van dit wetsvoorstel en hebben enkele vragen en opmerkingen die verderop in dit verslag aan de orde komen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel, dat strekt tot verruiming van de bevoegdheid van de enkelvoudige kamer. Zij geven te kennen dat het wetsvoorstel hen aanleiding geeft tot het stellen van enkele kritische vragen.

Zij stellen vast dat het voorstel zoals dat aan de Raad van State was voorgelegd, op advies van deze Raad nog belangrijk is gewijzigd; in het bijzonder zijn de drie eenparigheidsregels ex artikel 424 Sv vooralsnog gehandhaafd. De leden van de fractie van de ChristenUnie geven te kennen een en ander op prijs te stellen, aangezien dit onderdeel inderdaad een aparte discussie, met name ook in kringen van de rechtspraak zelf, waard is.

De verruiming beperkt zich nu tot de verruiming van de bevoegdheid van de politierechter om straffen van maximaal één jaar op te leggen; nu is dat nog een half jaar. Ofschoon de argumenten voor deze wijziging op zichzelf genomen plausibel zijn, heeft het deze leden bevreemd dat noch de regering, noch de raad voor de rechtspraak, in staat is gebleken kwantitatieve gegevens ter nadere onderbouwing van deze ingreep aan te leveren. Moeten zij uit de toelichting begrijpen dat nadere gegevens, omdat zij niet beschikbaar zijn, ook niet zijn te verwachten?

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling, maar niet zonder reserves kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij kunnen er begrip voor opbrengen dat de regering zoekt naar mogelijkheden om de capaciteit voor de berechting van misdrijven in eerste aanleg (en appèl) te vergroten en daarmee de afdoening binnen redelijke termijn wil bevorderen.

## **2. De competentie van de politierechter**

De leden van de PvdA-fractie zijn het eens met de argumenten om tot de voorgestelde verhoging van de strafbevoegdheid te komen. Inderdaad is voorgekomen dat zaken die op grond van de te eisen strafmaat bij de meervoudige kamer behoorden te worden aangebracht voor de politie-

rechter kwamen om het risico van overschrijding van de redelijk termijn uit te sluiten. De capaciteitstekorten van de rechterlijke macht, als opnieuw aangestipt in het kader van de discussie over de Nota Criminaliteitsbeheersing, hebben de urgentie van dit probleem onderstreept. De noodzakelijke afdoening van een groot aantal extra strafzaken samenhangend met de intensivering van de bestrijding van de invoer van harddrugs via Schiphol vormen daarvoor een extra argument. De leden van de fractie van de PvdA zien de verhoging van de strafbevoegdheid echter als structurele maatregel, die niet in tijd behoort te worden beperkt.

De vraag is zelfs of de bestaande regeling niet in ook in zoverre is uitgehouden dat het Openbaar Ministerie – noodgedwongen – minder strak de hand houdt aan het beginsel dat slechts zaken van eenvoudige aard aan de politierechter mogen worden voorgelegd. Kan de minister cijfers geven met betrekking tot het percentage strafzaken dat in de jaren 1999, 2000 en 2001 aan de politierechter is voorgelegd waaraan een gerechtelijk vooronderzoek is voorafgegaan ten opzichte van het totale aantal politierechterzaken? Welk criterium wordt door het OM gehanteerd om uit te maken of zaken van eenvoudige aard zijn?

Voor wat betreft de gegevens die in de memorie van toelichting worden verstrekt met betrekking tot de situatie in Duitsland en België vragen de leden van de PvdA-fractie of ter zake nadere informatie kan worden verstrekt ten aanzien van de vraag welk percentage van de zaken in die landen door de alleensprekende rechter wordt afgedaan.

In verband met de uit België en Duitsland overgelegde gegevens kan het standpunt van de regering worden onderschreven dat de grens van 6 maanden een betrekkelijk willekeurige is. Hierbij zou ook nog kunnen worden gewezen op de situatie in de Nederlandse Antillen en Aruba waar de unusrechter in eerste instantie zelfs altijd bevoegd is en zelfs levenslange gevangenisstraffen kan opleggen niettegenstaande het in art. 39 Statuut opgenomen concordantiebeginsel. Is overigens overeenkomstig art. 39, lid 2, dit wetsontwerp ter consultatie aan de regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba aangeboden?

Tenslotte vragen de leden van de PvdA-fractie de regering in te gaan op de vraag of de aan de orde zijnde verhoging van de strafbevoegdheid niet ook gevolgen zou moeten hebben voor de bevoegdheid van de Politierechter tot oplegging van een taakstraf.

Zoals ook toen bepleit, zijn de leden van de VVD-fractie van oordeel dat door verruiming van de bevoegdheid van de politierechter de capaciteit voor de berechting van misdrijven zal kunnen toenemen. Dat is wenselijk omdat is gebleken dat in voorkomende gevallen strafzaken die een hogere strafoplegging dan zes maanden gevangenisstraf zouden kunnen rechtvaardigen uit capaciteitsoverwegingen worden aangebracht bij de politierechter. Bovendien moet zoveel mogelijk worden voorkomen dat het Openbaar Ministerie, uitsluitend ter veiligstelling van de zogenoemde redelijke termijn van berechting, zaken aanbrengt bij de politierechter (omdat de capaciteit van de meervoudige strafkamer ontoereikend zou zijn). De leden van de VVD-fractie zijn van oordeel dat het instandhouden van de verwijzingsbevoegdheid van de politierechter en het wettelijk criterium dat de bij de politierechter aangebrachte zaken van eenvoudige aard dienen te zijn belangrijke waarborgen zijn voor zowel de politierechter als de verdachte. Het voorliggende wetsvoorstel sluit hierbij aan. De leden van de VVD-fractie zien de voorgestelde uitbreiding van de bevoegdheid van de enkelvoudige kamer in hoger beroep als een welkome aanvulling op eerdergenoemd voorstel.

De leden van de VVD-fractie vinden het van het grootste belang dat de enkelvoudige rechter volledig vrij moet blijven in diens afweging om een strafzaak al dan niet te verwijzen naar de meervoudige kamer. In hoeverre is het echter denkbaar dat vanuit de organisatie van de zittende magistra-

tuur, al dan niet door middel van zogenoemde interne richtlijnen of afspraken, druk zal worden uitgeoefend op de enkelvoudige rechter om minder snel dan thans het geval is een strafzaak te verwijzen? Zou de regering een dergelijke ontwikkeling wenselijk achten? Op welke wijze zal de regering (cijfermatig) inzicht kunnen geven in hoeverre het voorliggende wetsvoorstel het huidige aantal verwijzingen zal beïnvloeden? Op welke wijze en binnen welke termijn zullen de effecten van het voorliggende wetsvoorstel worden geëvalueerd?

Bij brief van 2 juni 1999 (TK 24 587, nr. 39) was de regering nog van oordeel dat de capaciteitsproblematiek bij de zittende magistratuur klaarblijkelijk nog niet dermate omvangrijk was om de verruiming van de bevoegdheid van de politierechter te kunnen rechtvaardigen. Blijkens het voorliggende wetsvoorstel betoogt de regering thans het tegendeel. Dat is opvallend maar tegelijk ook verontrustend omdat hieruit kan worden afgeleid dat deze capaciteitsproblematiek in een betrekkelijk korte periode in sterke mate is toegenomen. De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering nader toe te lichten welke ontwikkelingen daar aan ten grondslag liggen. Is er sprake van een structureel probleem? Op welke wijze, naast het voorliggende wetsvoorstel, is de regering voornemens om deze problematiek op te lossen? Kan de regering een nadere kwantitatieve onderbouwing geven van de tekorten aan zittingscapaciteit?

Is een en ander te wijten aan het te weinig beschikbaar stellen van middelen aan de zittende magistratuur en diens ondersteuning? De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering bij haar antwoord te betrekken de stelling van de voorzitter van de Raad voor de Rechtspraak dat op basis van meerjarenplannen tot en met 2006 een bedrag van «enkele honderden miljoenen» nodig is (JustitieMagazine, nr. 1, 2002). Is de regering met hem van oordeel dat de begroting voor 2003 relatief «beleidsarm» dient te zijn? Kan de regering bij het antwoord op deze vraag betrekken het vermoeden dat juist in het komende jaar de druk op de capaciteit van de zittende magistratuur sterk zal toenemen (onder meer als gevolg van de door de regering zelf aangegeven toevloed van zaken tegen drugskoeriers)?

De leden van de D66-fractie vinden het verkeerd dat de aanpassing van de competentiegrens wordt veroorzaakt door de wens de capaciteit voor het berechten van strafzaken te vergroten. Als reden geeft de regering dat het in het verleden aan voldoende zittingscapaciteit heeft ontbroken. Deze leden herinneren de regering eraan dat zij al jarenlang pleiten voor een aanzienlijke uitbreiding van het aantal rechters en ondersteunend personeel. Is het niet veel logischer capaciteitsproblemen op te lossen door het aantal rechters te vergroten dan om bevoegdheidsgrenzen aan te passen? Hetzelfde geldt voor het vergroten van de doorloopsnelheden. Een aanmerkelijke versterking van de justitiële keten verhoogt die doorloopsnelheden, maar dan wel met behoud van kwaliteit.

De leden van de fractie van D66 signaleren dat ook de regering het risico inziet van het verruimen van de competentiegrens voor de kwaliteit van de rechtspraak. Drie rechters kunnen grondig met elkaar overleggen en kunnen tot een beter afgewogen oordeel komen dan de alleenzittende politierechter die veelal aan het eind van de zitting uitspraak doet.

Waarom weegt de kwaliteit van de rechtspraak niet op tegen verruiming van de berechttingscapaciteit? Kan de regering voorrekenen hoeveel zaken extra kunnen worden behandeld, mocht het wetsvoorstel kracht van wet krijgen? In welke mate zullen de doorloopsnelheden verhoogd worden? De regering vergelijkt de berechttingsbevoegdheden van de enkelvoudige strafkamer in Nederland met die in België en Duitsland. Kan de regering aangeven of die landen verhoudingsgewijs meer of minder strafrechters hebben?

Kan de regering de argumenten van de wetgever van weleer aangeven, waarom de politierechter de bevoegdheid kreeg tot maximaal zes

maanden te bestraffen? Waarom werd toen voor die grens gekozen? De regering doet het voorkomen alsof die grens willekeurig tot stand is gekomen. Maar wat waren de overwegingen van de wetgever toen om niet meteen een grens van bijvoorbeeld twaalf maanden te hanteren? De leden van de D66-fractie achten het opleggen van een onvoorwaardelijke straf van twaalf maanden door één persoon een te grote verantwoordelijkheid. Verwacht de regering niet dat er veel doorverwijzingen naar de meervoudige kamer zullen gaan plaatsvinden? Hoe vaak is het de afgelopen jaren gebeurd dat een politierechter de zaak verwees naar de meervoudige kamer ter verdere behandeling? De regering stelt in de toelichting dat alleen zaken van betrekkelijk eenvoudige aard bij de enkelvoudige rechter mogen worden aangebracht. Maar komt het niet voor dat pas tijdens de behandeling van de zaak ter terechtzitting, bijvoorbeeld als gevolg van de verweren door of namens de verdachte naar voren gebracht, blijkt dat de zaak ingewikkelder is dan gedacht ten tijde van de appointering? Zal de kans op vertragingen niet toenemen met een verruimde competentiegrens?

Verwacht de regering niet dat het moeilijker wordt politierechterzittingen te appointeren, omdat het lastiger zal zijn de zwaarte van een zaak tevoren goed in te schatten? Hoe zwaarder een zaak, hoe sneller een verdachte rechtsbijstand zal vragen. Hoe meer advocaten hun cliënten bijstaan ter zitting, hoe langer de behandeling van de zaken zal vergen. Zal de verhoging van de doorloopsnelheden niet virtueel blijken te zijn?

Stel, dat op arrondissementaal niveau afspraken worden gemaakt over bepaalde typen zaken die voor de verruimde mogelijkheid om bij de politierechter aan te brengen, in aanmerking komen. Acht de regering het niet op de weg van de wetgever liggen die typen zaken aan te wijzen dan dat zulks door de rechter en het Openbaar ministerie gebeurt? Moet de wetgever hier niet het voortouw nemen, zo vragen de leden van de D66-fractie.

De regering heeft niet gereageerd op de voorwaarde die de Raad voor de Rechtspraak stelt, te weten dat er veel nadruk moet worden gelegd op intensivering van scholing van rechters in de rechtbanken. Hoeveel extra middelen stelt de regering voor deze intensivering ter beschikking?

In het onderhavige wetsvoorstel wordt het beeld geschetst dat capaciteitsproblemen nopen tot het uitbreiden van de bevoegdheid van de politierechter. De leden missen echter een statistische onderbouwing van deze bewering. In hoeverre wordt de capaciteit nu naar verwachting vergroot? De leden van de GroenLinks-fractie verzoeken de regering dan ook aan te geven welke instanties, ook naar geografische onderverdeling, te kampen hebben met capaciteitsproblemen en op welke wijze herordening van bevoegdheden kan bijdragen aan het terugdringen van die capaciteitsproblemen. Voortvarendheid in de afdoening van strafzaken mag niet de zorgvuldige behandeling van complexe strafzaken nadelig beïnvloeden. Deze leden benadrukken dat door het wijzigen van de maximale op te leggen gevangenisstraf onrecht wordt aangedaan aan het belangrijkste criterium van artikel 368 Sv. Een zaak moet, wil het aan de politierechter voorgelegd mogen worden, naar het aanvankelijke oordeel van het openbaar ministerie van eenvoudige aard zijn. Ambtsvoorgangers van de huidige minister van Justitie oordeelden reeds dat de politierechter alleen bestemd is voor eenvoudige strafzaken (circulaire 29 juni 1926, NJB 1926, p. 461). Ten overvloede wijzen deze leden erop dat in de wetsgeschiedenis bij de totstandkoming van het instituut politierechter een groot aantal van de toenmalige leden van de Tweede Kamer reeds van oordeel was dat zes maanden gevangenisstraf een te zware straf vormt voor lichte en eenvoudige zaken. In dergelijke zaken moet een moment van bezinning plaats kunnen vinden. In dat licht bezien betwijfelen deze leden de houdbaarheid van de stelling dat vergroting van de afdoeningscapaciteit door verruiming van de competentie van alleensprekende rechters haar prijs heeft.

De leden van de SP-fractie hebben ernstige twijfels bij de verwachte capaciteitswinst die door de verruiming van de competentie beoogd wordt. Zij hebben hiervoor de volgende redenen. Ten eerste wordt er gesteld dat niet alle rechters van een meervoudige kamer op kunnen treden als politierechter (bladzijde 5 memorie van toelichting). Graag een toelichting van de regering hierop.

Ten tweede zullen de zaken waarvoor een jaar staat noodzakelijkerwijs bewerkelijker en complexer zijn dan waarvoor dat niet staat (brief minister Korthals 2 juni 1999). Een doorverwijzing naar de meervoudige kamer dan wel een langere bedenktijd ligt voor de hand. Graag commentaar van de regering hierover.

Ten derde wordt er door de hogere complexiteit van de zaken een verhoging van het aantal beroepszaken verwacht, wat weer extra tijd en capaciteit zal kosten (bladzijde 6 memorie van toelichting). Dit laatste valt tevens te verwachten doordat advocaten de spoed en geringere zorgvuldigheid waarmee het vonnis wordt bereikt aan zullen grijpen om ertegen in verweer te gaan. De leden van de SP-fractie vinden het geen pas geven dat deze argumenten worden weersproken zonder enige verdere onderbouwing. Zij dringen op een grondigere motivering aan.

Voorts vragen zij de regering te reageren op het volgende: als er een behoefte is aan meer capaciteit, waarom wil de regering daar niet voldoende middelen voor vrij maken? Zij constateren dat in het plan van aanpak voor het capaciteitsprobleem er extra middelen beschikbaar worden gesteld voor de capaciteit van de rechterlijke macht en verzoeken de regering te motiveren waarom dit niet voldoende is.

Met de NVvR constateren zij dat rechtspleging in toenemende mate als een «bedrijfsproces» wordt benaderd. Graag een reactie van de regering hierop.

De leden van de SP-fractie constateren dat er, in tegenstelling tot de behandeling van het al eerder genoemde gelijksoortige wetsvoorstel, er geen advies is ingewonnen van de NOvA of het Parket-Generaal. Dit is destijds door de regering gebruikt om te stellen dat er geen draagvlak voor de wet zou zijn. Graag vernemen deze leden de reden om deze instanties nu niet te raadplegen.

De leden van de SP-fractie constateren verder dat de NVvR tegen het voorstel is, en de Raad voor de Rechtsspraak tegen de verruiming van de competentie voor de enkelvoudige kamer bij hoger beroep. Deze leden verzoeken de regering commentaar te geven op deze negatieve adviezen. Deze leden verzoeken de regering voorts te verklaren waarom het argument dat als deze instanties tegen zijn er onvoldoende draagvlak is om het voorstel te behandelen, thans niet meer geldt.

De leden van de SP-fractie constateren dat een vergelijking gemaakt wordt met België en Duitsland om aan te tonen dat Nederland een minder uitgebreide competentie toekent aan haar enkelvoudige kamers dan deze landen. De leden van de SP-fractie zijn van mening dat Nederland er dus positief uitkomt in vergelijking met deze landen voor wat betreft de rechtsbescherming. Zij geven te kennen zeer te hechten aan deze extra rechtsbescherming. Graag commentaar van de regering hierop.

De leden van de fractie van de ChristenUnie stellen vast dat de regering betoogt dat de grens tussen de bevoegdheid van de alleensprekende rechter en de meervoudige kamer in beginsel arbitrair is. In andere landen gelden ook andere grenzen. Dit zo zijnde, vragen deze leden of het wetsvoorstel ook was ingediend, uit oogpunt van bijvoorbeeld proces-economie, indien het capaciteitstekort bij de gerechten zich niet had voorgedaan – even afgezien van het vooralsnog niet geheel duidelijke gegeven of het wetsvoorstel inderdaad bijdraagt aan de capaciteitsvergroting. Zij vragen dit met name met het oog op het feit dat de regering de argumenten die tegen dit wetsvoorstel zijn aangevoerd, met name door de NVvR, niet zozeer ontkend worden als wel in het licht van de voordelen

van het onderhavige wetsvoorstel anders worden gewogen. Klip en klaar vermeldt de toelichting immers dat de voorgestelde aanpassing haar prijs heeft. Hoe zwaar weegt deze prijs. Zou deze prijs ook zijn betaald indien de capaciteitsproblemen minder knellend waren gevoeld dan wel op een andere wijze waren opgelost?

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat het nu voorkomt dat zwaardere feiten soms voor de politierechter worden afgedaan – ook al kan dan slechts een straf van een half jaar worden opgelegd – omdat dan tenminste de zaak tijdig voor de rechter kan worden gebracht. Bij de meervoudige kamer zou het risico op het verstrijken van de redelijke termijn te groot worden. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe groot de kans is dat ook in de toekomst deze «noodoplossing» zal worden gekozen, maar dan tegen de achtergrond dat de politierechter een jaar straf kan opleggen. Zal het risico dan niet groter worden dat relatief zware zaken «dan maar» aan de politierechter worden voorgeleid, omdat diens bevoegdheid meer in de buurt is komen te liggen bij de bevoegdheid van de meervoudige kamer, terwijl de zaak zelf zich eigenlijk feitelijk daartoe niet leent?

Het is de leden van de SGP-fractie opgevallen dat adviezen zijn ingewonnen over het concept-wetsvoorstel van de Raad voor de Rechtspraak en de Nederlandse Vereniging voor de Rechtspraak. Zij vragen waarom niet (ook) het advies van de Nederlandse Orde van Advocaten is gevraagd. Overweegt de bewindsman dit alsnog te doen?

Deze leden onderschrijven de stelling, voorkomend in het advies van de NVvR dat rechtsbeginselen geen communicerende vaten zijn en daarom, aldus deze leden, niet als zodanig tegen elkaar kunnen en mogen worden afgewogen. Allereerst zou, indien zich problemen voordoen, gezocht moeten worden naar oplossingen in het praktisch-uitvoerende vlak die aan beide beginselen – berechting binnen redelijke termijn en collegiale rechtspraak in zwaardere strafzaken – maximaal recht doen. Overigens erkennen deze leden dat de grens tussen lichtere en zwaardere misdrijven (in relatie tot de competentie van de bevoegde rechter) in concreto iets willekeurig in zich draagt. Zodra echter wordt voorgesteld die grens te wijzigen in de richting van de zwaardere misdrijven, dient zich de vraag aan of een afweging enkel op basis van voor- en nadelen voor de afdoeningscapaciteit iedere grens niet willekeurig maakt. Deze leden vragen de regering op deze opmerkingen in te gaan. Daarbij stellen deze leden het op prijs indien ingegaan zou worden op de vraag welke principiële argumenten zich verzetten tegen een eventueel volgend voorstel tot verhoging van de wettelijke grens.

Deze leden zijn ten principale de opvatting toegedaan dat capaciteitsproblemen primair met aanpassing van de fysieke capaciteit tegemoet getreden zouden moeten worden. Indien deze benadering niet als uitgangspunt wordt gekozen, welke garantie kan er dan gegeven worden dat de thans voorgestelde maatregelen bij een volgend capaciteitsprobleem opnieuw als oplossing worden voorgedragen?

Deze leden stellen vervolgens de vraag of de problematiek op het punt van de maximaal op te leggen vrijheidsstraf niet wordt vertekend door de regeling van de vervroegde invrijheidsstelling. Indien deze regeling volgens de bij de regering dienaangaande bestaande ideeën wordt herzien, is dit dan van invloed op de bestaande problematiek en thans voorgestelde maatregelen ter oplossing daarvan?

Deze leden stellen ook de vraag hoe de motivering van het voorliggende voorstel zich verhoudt tot hetgeen de minister schreef in zijn brief van 2 juni 1999 aan de Tweede Kamer (24 587, nr. 39) onder het kopje «Maximumstraf politierechter».

Deze leden hebben uit de memorie van toelichting begrepen dat de straf-toemetingsvrijheid van de rechter, behalve door de wet, mede bepaald wordt door richtlijnen, aanwijzingen «en andere rechtsinstrumenten ter

normering van straffen». En wat betreft de voorgestelde wijziging betreffende de unusrechtspraak in hoger beroep wordt melding gemaakt van de vrijheid van de gerechtshoven om, in het licht van de wettelijke criteria, te bepalen welke zaken voor enkelvoudige afdoening in appel in aanmerking komen. Deze leden stellen naar aanleiding hiervan de vraag welke nadere normeringen aan parlementaire goedkeuring zijn onderwerpen. Bovendien stellen zij de vraag of dit stelsel van nadere normering in zodanige mate openbaar is, dat een justitiabele kan weten wat hem te wachten kan staan.

Tenslotte leggen de leden van de SGP-fractie de vraag voor welke overwegingen de wetgever heeft gehanteerd bij de totstandkoming van artikel 18 Wetboek van Strafrecht, dat de kantonrechter de bevoegdheid verschaft om bij overtredingen een hechtenisstraf van maximaal een jaar op te leggen. Wat is de visie van de regering op een vergelijking van deze bevoegdheid ten opzichte van die van de politierechter?

### **3. Unusrechtspraak in hoger beroep**

Ook in de tweede voorgestelde wijziging, de aanpassing van de strafbevoegdheid van de alleensprekende rechter in hoger beroep, kunnen de leden van de PvdA-fractie zich vinden. Hier gelden in beginsel dezelfde overwegingen, waarbij van belang is dat de enkelvoudige kamer in appel naar de meervoudige kamer kan verwijzen. Wel is hier sprake van een finale feitelijke beoordeling hetgeen de noodzaak van een zorgvuldige en afgewogen beoordeling onderstreept.

Deze leden zouden zich nog wel hebben kunnen voorstellen dat een verzoek van de verdediging, gedaan in hoger beroep, tot doorverwijzing naar de meervoudige kamer, in beginsel gehonoreerd zou moeten worden zoals – kennelijk – in België geregeld is. Onlosmakelijk daaraan gekoppeld zou daaraan echter het verval van de eenparigheidregel moeten zijn omdat de doorverwijzing zonder dat verval nogal eens een verbetering van de processituatie van de verdachte zou inhouden.

Nu de regering het verval van de eenparigheidregel (waar de leden van de PvdA-fractie voor zouden voelen) uiteindelijk niet in het wetsontwerp heeft opgenomen komt een dergelijke strakke doorverwijzingregel naar het oordeel van de leden van de PvdA-fractie minder in aanmerking. Wel zou in dit verband overwogen kunnen worden als regel op te nemen dat op een verzoek van de verdediging tot doorverwijzing naar de meervoudige kamer in hoger beroep gemotiveerd moet worden beslist.

Met de regering zijn de leden van de VVD-fractie van oordeel dat de te verwachten toevloed van zaken tegen drugskoeriers niet mag leiden tot het op ernstige wijze frustreren van de procedure in hoger beroep. In hoeverre komt het voorliggende wetsvoorstel hierin tegemoet, zeker gelet op het voorstel dat de enkelvoudige kamer in hoger beroep bevoegd is indien de politierechter een gevangenisstraf van niet meer dan zes maanden heeft opgelegd (en nu juist terzake de drugskoeriers klaarblijkelijk hogere gevangenisstraffen in de rede liggen)? Kan de regering een overzicht geven van de door het Openbaar Ministerie gebruikelijk te eisen straffen terzake de invoer van cocaïne? Wanneer is een gevangenisstraf van meer dan zes maanden geïndiceerd?

De leden van de CDA-fractie vragen bijzondere aandacht voor de unusrechtspraak in hoger beroep. Als zij het goed begrijpen is unusrechtspraak in hoger beroep slechts mogelijk wanneer in eerste aanleg door de (unus)politierechter niet een gevangenisstraf van meer dan zes maanden is opgelegd. Deze constructie kan naar de mening van deze leden tot grote problemen leiden, immers er kan nu door de kwantiteit aan behandelde zaken in eerste aanleg aanmerkelijk meer werk in hoger beroep ontstaan en bij meer strafopleggingen groter dan zes maanden wordt de meervou-

dige kamer opnieuw belast. Is dit wel een doordachte constructie? Moet de unusrechter in hoger beroep ook niet competent worden voor de zaken met zes tot twaalf maanden opgelegde straf?

Voorts stellen de leden van de CDA-fractie de vraag of het in te stellen hoger beroep altijd een uitgebreide behandeling dient te vergen. Zijn de mogelijkheden om de zaak in hoger beroep schriftelijk dan wel buiten zitting af te doen voldoende onderzocht?

Mag een ieder, ook degenen die zonder geldige verblijfstitel in ons land verblijven, in Nederland het verdere verloop van zijn of haar zaak afwachten? Wordt het uitzetten van criminele, illegale drugsmokkelaars gedurende de behandeling van een eventueel hoger beroep reeds aangevangen? En wat gebeurt er met dergelijke personen als zij hun in eerste aanleg opgelegde straf hebben uitgezeten en de behandeling van een eventueel hoger beroep nog niet heeft plaats gevonden?

De leden van de D66-fractie snappen de redengeving niet om de bevoegdheid van de enkelvoudige kamer in appel te vergroten. De regering stelt in de toelichting: «indien in meer strafzaken vonnis wordt gewezen, ligt het immers in de rede dat in meer gevallen appel zal worden ingesteld. Het ligt *derhalve* in de rede om ook de bevoegdheid van de enkelvoudige kamer in appel te vergroten.» Waarom is het één noodzakelijkerwijs verbonden aan het ander?

Zien de D66-leden het juist, dan wordt de bevoegdheidsgrens van de politierechter verhoogd naar twaalf maanden. Legt hij een straf op tussen de zes en twaalf maanden, dan zal in appel de meervoudige kamer bevoegd zijn. Legt de politierechter een straf van minder dan zes maanden op, dan kan de enkelvoudige rechter in appel bevoegd zijn, afhankelijk van de beoordeling of de zaak betrekkelijk eenvoudig van aard is. Waarom stelt de regering deze wetsaanpassing voor, wetende dat er bij de gerechtshoven groot bezwaar tegen bestaat? Is het niet veel belangrijker dat de veroordeelde in appel het recht krijgt zijn zaak door drie rechters opnieuw te laten bekijken? Een vrijheidsstraf van zes maanden wordt in Nederland alleen voor ernstige misdrijven opgelegd. Vraagt dat niet om een meervoudige afdoening?

De regering motiveert dit onderdeel van het wetsvoorstel met de motivering dat er anders een opstopping van drugszaken zal komen. Maar is het niet te verwachten dat de meeste drugskoeriers een straf opgelegd krijgen van meer dan zes maanden, gelet op de hoeveelheid drugs die zij vervoeren? Met andere woorden, zullen de meeste drugszaken in appel niet sowieso door een meervoudige kamer worden berecht? Wat is dan nog de winst van dit onderdeel van het wetsvoorstel?

De leden van de D66-fractie vinden het vreemd dat de unusrechter in eerste instantie maximaal twaalf maanden gevangenisstraf mag opleggen, maar de unus-rechter in hoger beroep maximaal zes maanden. Welke principiële motivering heeft de regering hiervoor? De rechter in appel is over het algemeen meer ervaren dan de rechter in de rechtbank. Pleit dit er dan ook niet voor dat in eerste instantie de bevoegdheidsgrens moet blijven waar hij is?

Is het niet raadzamer om in appel slechts zaken van drugskoeriers die op heterdaad betrapt zijn en bij wie de drugs in beslaggenomen zijn, door een enkelvoudige rechter in appel te laten berechten? Met andere woorden, is de regering bereid dit onderdeel van het voorstel alleen voor dit type drugszaken te laten gelden?

De leden van de SP-fractie nemen kennis van het feit dat enkelvoudige appelrechtspraak reeds bestaat voor dronken rijden. De leden van de SP-fractie wijzen er op dat de bewijsvoering van dit delict zeer nauwkeurig omschreven is in deze wetten. De leden van de SP-fractie constateren dat voor vele andere delicten met een strafmaximum van een jaar, dit niet het

geval is. Ter illustratie kunnen gelden de wetten op: discriminatie, (brand)-dood door schuld en schending van staatsgeheimen. Al deze wetten hebben een strafmaximum van een jaar, maar zijn complex in de bewijsvoering. Wetenschappers, zoals professor Mols van de Rijksuniversiteit Limburg, stellen, dat alle zaken met complexe bewijsvoering voorgelegd moeten worden aan de meervoudige kamer. De leden van de SP-fractie verzoeken de regering in dit licht commentaar te geven op de uitspraak van de Raad van de Rechtspraak dat zij hun advies geënt hebben op «zaken die over het algemeen strafrechtelijk eenvoudig van aard zijn. (bladzijde 2 advies 23 januari)» De leden van de SP-fractie verzoeken de regering een norm aan te leggen voor de gevoeligheid en ingewikkeldheid van zaken. Voorts verzoeken zij de gevoelige en ingewikkelde zaken uit te sluiten van de enkelvoudige kamer.

Unusrechtspraak in hoger beroep is slechts mogelijk indien in eerdere instantie hooguit een straf van een half jaar is opgelegd. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen wat deze grens zal betekenen voor het besluit al dan niet in hoger beroep te gaan. In hoeverre ontstaat hierdoor een neiging om, indien een straf van meer dan een half jaar is opgelegd, in elk geval in hoger beroep te gaan, gelet op het feit dat de zaak dan voor een meervoudige kamer komt, terwijl overigens mogelijk ook in die fase de zaak op capaciteitsproblemen stuit?

#### **4. Financiële consequenties**

In de memorie van toelichting wordt voor wat betreft de financiële consequenties verwezen naar het plan van aanpak ter zake de capaciteitsproblemen. In dat plan is echter geen sprake van een gedetailleerde financiële onderbouwing, zo stellen de leden van de PvdA-fractie vast. Bovendien is bij de onderhavige regeling juist sprake van een *structurele* maatregel. Kan de regering meer specifiek aangeven wat het onderhavige wetsontwerp op jaarbasis aan extra of minder kosten zal opleveren?

Met betrekking tot de extra benodigde financiën vragen de leden van de CDA-fractie de garantie dat de extra middelen ook daadwerkelijk tot realisatie van de voorgestelde maatregelen kunnen leiden. De indicatie over de financiële middelen in het plan van aanpak is nog erg algemeen gesteld.

#### **5. Artikelsgewijze toelichting**

*Artikel I A, artikel 369 Wetboek van Strafvordering*

Ondergraaft, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie, in navolging van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), het hanteren van een maximale straf van twaalf maanden niet het eenvoudigheidscriterium? Indien de strafrechtspleging in termen van bedrijfsprocessen wordt omschreven valt te vrezen dat het eenvoudigheidscriterium het onderspit delft.

In zwaardere strafzaken achten deze leden het onmisbaar dat een meervoudige kamer zich beraadt over de strafzaak en een moment van bezinning inlast over de op te leggen straf of maatregel. Deze leden benadrukken alle vertrouwen in de werkzaamheden van de Nederlandse politierechters te hebben, maar vinden het in het belang van een goede rechtspleging noodzakelijk dat een meervoudige kamer oordeelt over zwaardere strafzaken. Met de NVvR vragen deze leden de regering inzicht te geven in de achterliggende denkbeelden waarom de bevoegdheid op maximaal twaalf maanden strafeis moet liggen.

Deze leden achten het argument dat andere landen kennelijk minder hoge eisen stellen aan de berechting van dergelijke strafzaken niet op voorhand

overtuigend. De Nederlandse overheid is verantwoordelijk voor de Nederlandse strafrechtspleging en de manier waarop voldaan wordt aan de aan verdachten toekomende rechtsbescherming.

*Artikel I C, artikel 411 tweede lid onder b Wetboek van Strafvordering*

De leden van de GroenLinks-fractie verbazen zich enigszins over het standpunt van de regering dat in hoger beroep een meervoudig rechtscollege zich over strafzaken dient te buigen waarin een gevangenisstraf van meer dan zes maanden doch ten hoogste twaalf maanden is opgelegd. Op deze wijze, zo lezen deze leden in de memorie van toelichting, wordt bewerkstelligd dat de waarborgen die gelegen zijn in de openstelling van rechtsmiddelen en de meervoudige behandeling daarvan beschikbaar zijn naarmate er meer op het spel staat. Op welke wijze onderscheiden zich dan naar het oordeel van de regering de waarborgen die aan de kwaliteit van rechtspraak gesteld mogen worden zich ten opzichte van de behandeling in eerste aanleg, zodanig dat deze dit onderscheid rechtvaardigen? Hier lijkt de suggestie gewekt dat bij de behandeling in hoger beroep er meer op het spel staat, zodat de grens hier wél bij zes maanden dient te liggen. Wordt daarmee geen onrecht gedaan aan de belangen die ook in eerste aanleg voor verdachten op het spel staan. Wekt zo iets niet de indruk dat de bescherming van die belangen door het waarborgen van de kwaliteit van de rechtspraak in eerste aanleg minder noodzakelijk is? Kan de regering nog reageren op de door de NVvR opgeworpen vraag of dit wetsvoorstel niet mede inhoudt dat een aantal andere aanpassingen moeten plaatsvinden, zoals het wettelijk regelen van «bedenktijd» voor de politierechter, het verlengen van de dagvaardingstermijn, de verkorte dagvaarding bij aanhouding, de politierechter optredend als raadkamer, de snelrechtprocedure en het afstand doen van rechtsmiddelen?

In de artikelen I, II, en III worden de woorden «zes maanden» telkens vervangen door «een jaar». De leden van de D66-fractie vragen of het niet juist is om in plaats van te spreken over «een jaar» de woorden «twaalf maanden» te introduceren. Indertijd is immers gekozen voor «zes maanden», omdat de wetgever dat toen scherper omlijnd vond dan de term «een half jaar». Waarom zou dat niet gelden bij «een jaar» en «twaalf maanden»?

Voorgesteld wordt om de inwerkingtreding van dit voorstel van wet te laten plaatsvinden op zo kort mogelijke termijn nadat het voorstel tot wet is verheven (Artikel IV en V). Derhalve niet met terugwerkende kracht. De leden van de CDA-fractie vragen de regering om met name op dit laatste aspect nader in te gaan. Zou een vorm van inwerkingtreding met terugwerkende kracht geen bijdrage kunnen leveren aan het terugdringen van de omvangrijke werkvoorraad bij de rechtbanken? Is dit door de regering overwogen?

De voorzitter van de commissie,  
Swildens-Rozendaal

De griffier voor dit verslag,  
Stahlie