

Vergaderjaar 1985–1986

19033

Wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie en het Wetboek van Strafvordering (Hoger beroep in strafzaken bij een enkelvoudige kamer)

Nr. 6

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 11 maart 1986

De vaste commissie van Justitie¹ belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de eer omtrent haar voorlopige bevindingen als volgt verslag uit te brengen.

Algemene beoordeling van het wetsvoorstel

De leden van de P.v.d.A.-fractie deelden de opvatting van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVR), dat de voorgestelde wettelijke regeling een principiële wijziging inhoudt van de regel van collegiale rechtspraak in hoger beroep. Daarbij realiseerden zij zich, dat de NVR alsmede de Hoge Raad over een eerder voorstel van wet hebben geoordeeld. In het nu voorliggende wetsvoorstel is aan enkele zwaarwegende bezwaren van de zittende magistratuur tegemoetgekomen evenals dat het geval was met bezwaren van de Raad van State.

Deze leden konden zich in het wetsvoorstel vinden, waarbij zij de zeven argumenten van de minister op de bladzijden 14 en 15 sterk achtten. De mogelijkheid tot kiezen voor de unus iudex in appel bij het Hof is sterk beperkt, zo stelden zij vast, om te beginnen tot zaken rakende artikel 26 Wegenverkeerswet. Verder wordt naar hun oordeel naast de andere waarborgen het werkelijke sluitstuk van de regeling gevormd door het feit, dat de rechterlijke macht zelf bepaalt – in de persoon van de voorzitter van de rechtbank of meervoudige kamer – welke zaken naar de unus worden verwezen, terwijl deze te allen tijde kan terugverwijzen. Wel vroegen deze leden zich af welke mogelijkheden er zijn voor verdachte en raadsman om bij één van de keuzen invloed uit te oefenen.

Met de NVR waren deze leden ook van oordeel, dat de gevolgen van de voorgestelde regeling niet geduid moet worden in termen van besparing op formatieplaatsen. Zo enige besparing in werktijd mocht optreden, zou dat naar hun oordeel ten goede moeten komen aan een versneld inlopen van bestaande achterstanden. Op dit punt, zo meenden zij, zou de rechtspleging aan kwaliteit kunnen winnen en tevens een werkelijke rechtvaardiging worden gegeven voor het mogelijk maken van een uitzondering op de hoofdregel van collegiale rechtspraak in rechtbank-appellen.

De leden van de C.D.A.-fractie waren van mening, dat dit wetsvoorstel een belangrijke stap betekent in de ontwikkeling van de rechtspraak; een stap, die blijkens de adviezen van belangrijke adviserende instanties niet

¹ Samenstelling:

Leden: Haas-Berger (PvdA), Stoffelen (PvdA), Van Dam (CDA), Kosto (PvdA), voorzitter, Salomons (PvdA), Roethof (PvdA), Evenhuis-van Essen (CDA), Wessel-Tuinstra (D'66), Tripels (VVD), ondervoorzitter, Van Muiden (CDA), Van der Burg (CDA), Schutte (GPV), Krajenbrink (CDA), Lankhorst (PPR), Van den Toorn (CDA), Van Es (PSP), Dales (PvdA), Janmaat, Korthals (VVD), Wiebenga (VVD), De Grave (VVD), Lucassen-Staутtener (VVD), Vermeend (PvdA).
Plv. leden: Van den Bergh (PvdA), Alders (PvdA), De Kwaadsteniet (CDA), Stemerdink (PvdA), K. G. de Vries (PvdA), Gualtherië van Weezel (CDA), Groenman (D'66), Dees (VVD), Cornelissen (CDA), Borgman (CDA), Leerling (RPF), Kraaijeveld-Wouters (CDA), Laning-Boersema (CDA), Brouwer (CPN), Van Ooijen (PvdA), Van Dis (SGP), Hermans (VVD), Jacobse (VVD), Rempt-Halmmans de Jongh (VVD), Lauxtermann (VVD), Sloots (PvdA).

onomstreden is. Deze leden konden zich indenken, dat de aanvankelijke voorstellen, waarin de in dit wetsvoorstel vervatte begrenzingsen niet voorkwamen, bezwaren hadden uitgesloten. Het huidige voorstel beperkt de mogelijkheid van behandeling van een beroep door een unus iudex echter tot zaken van eenvoudige aard. Deze zaken moeten bovendien in eerste instantie ook al door een enkelvoudige rechter zijn behandeld. Wat het gerechtshof betreft komen alleen overtredingen van artikel 26 Wegenverkeerswet in aanmerking voor behandeling door een enkelvoudige kamer. Bovendien bepaalt de voorzitter van de rechtbank c.q. het gerechtshof welke zaken aanhangig zullen worden gemaakt bij een enkelvoudige kamer. Ten slotte kan een enkelvoudige kamer tot de conclusie komen, dat een zaak door een meervoudige kamer moet worden behandeld en kan zij daarheen verwijzen.

Een en ander overziende merkten de hier aan het woord zijnde leden op, dat het in dit wetsvoorstel niet zozeer gaat om de invoering van de unus iudex in het hoger beroep in strafzaken, maar om de mogelijkheid daartoe, zoals de aanhef van het voorstel terecht formuleert. Daaruit vloeit voort, dat het praktische effect van de voorgestelde regeling wellicht slechts beperkt zou kunnen blijken. Zijn in dat licht de berekeningen van de besparing die het voorstel zou opleveren niet aan de ruime kant?

Deze leden kwamen tot de conclusie, dat zij zich met het voorstel kunnen verenigen. De unus iudex is in onze rechtspraak een reeds vele jaren geaccepteerde figuur. Hij werkt in eerste instantie tot tevredenheid van alle partijen. Er is geen principieel bezwaar, deze figuur ook in de tweede instantie te introduceren. De voorzichtige wijze, waarop deze introductie in het wetsvoorstel plaats vindt, genoot hun instemming.

De leden van de V.V.D.-fractie meenden dit wetsvoorstel als een gewaagd en revolutionair voorstel te moeten kwalificeren, en wel omdat het principe van de wijze van de behandeling van een hoger beroep, hetwelk steeds door een meervoudige kamer dient te geschieden, wordt doorbroken. Het gaat derhalve volgens deze leden om de vraag of in verband met de gewenste vereenvoudiging en rationalisering van de rechtspraak het tot op heden aanvaarde en verdedigde principe van de behandeling van een hoger beroep door een meervoudige kamer in bepaalde gevallen zou kunnen worden losgelaten.

Deze leden waren van oordeel, dat het onderhavige wetsvoorstel veel positiefs bevat. Nochtans wilden zij hun definitieve oordeel over het voorstel eerst bepalen nadat de regering op de opmerkingen, waartoe het voorstel en de toelichting erop hen aanleiding gaf, heeft gereageerd.

De leden van de D'66-fractie hadden met enige terughoudendheid kennis genomen van de voorstellen met betrekking tot het uitbreiden van de mogelijkheden tot berechting in enkelvoudige kamers. Enerzijds waren deze leden het met de minister eens dat een vermindering van de werklast voor de rechterlijke macht wenselijk is, omdat vlotte afdoening van aangebrachte zaken zowel voor de verdachte als voor een goede rechtsgang noodzakelijk is. Anderzijds vroegen zij zich echter af of dit de aangewezen weg is om de werklast van rechterlijke macht te verminderen, gezien het grote aantal nadelen dat aan dit wetsvoorstel verbonden is.

Bij het lid van de R.P.F.-fractie had de redengeving, die aan het onderhavige wetsvoorstel ten grondslag ligt, enige teleurstelling opgeroepen. In zijn commentaar op het standpunt van de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie stelt de minister namelijk, dat het in dit huidige tijdsgewricht niet meer kan gaan om het realiseren van de meest ideale situatie, maar om datgene te bereiken wat goed genoeg is. De implicatie van deze stelling is, naar de mening van dit lid, een bijstelling van de kwaliteit van de rechtsbedeling naar een lager niveau. Hij stelde hier tegenover, dat handhaving van de rechtsstaat en van de rechtsbescherming de eerste prioriteit dient te hebben in het takenpakket van de

overheid. Louter pragmatische overwegingen mogen hier niet de leidraad voor het beleid vormen. Daarvoor is de bescherming van de rechtsstaat en de rechtsbedeling daarin een te groot goed. Dit lid veronderstelde, dat de minister dit uitgangspunt van harte kan onderschrijven. Zo ja, dan zullen er dus ook voor hem zwaarwegender motieven dienen te zijn om wijzigingen aan te brengen in de organisatie van de rechtsbedeling.

Unus-rechtspraak in hoger beroep

De leden van de V.V.D.-fractie was het duidelijk, dat het wetsvoorstel kan leiden tot een redelijke ontlasting van de rechtbanken en ook dat, wanneer de unus-strafrechtspraak bij het gerechtshof zou kunnen worden ingevoerd, er van een zekere werkverlichting en versnelling van de procedures sprake kan zijn. In wezen wordt hoger beroep ingesteld om de verdachte en/of het openbaar ministerie in de gelegenheid te stellen de strafzaak feitelijk opnieuw door een ander gerechtelijk college te laten behandelen, hetzij om de in eerste aanleg begane verzuimen te herstellen, hetzij omdat men meent dat de rechter de wet verkeerd heeft toegepast, dan wel omdat men zich met de opgelegde hoogte en aard van de straf niet kan verenigen. Wanneer zij dan uit de memorie van toelichting op blz. 6, tweede alinea citeerden: «behandeling van strafzaken door een unus iudex is eenvoudiger dan de behandeling door een meervoudige kamer», leek het deze leden toe, dat deze zinsnede niet geheel juist is en verwarring kan scheppen, omdat niet het feit dat er één rechter rechtspreekt de eenvoud bepaalt, doch de aard en inhoud van de strafzaak.

Zo zijn er zaken die door de kantonrechter worden behandeld, die vanwege hun aard heel wat ingewikkelder zijn dan een strafzaak die in eerste instantie door de Politierechter wordt behandeld, en omgekeerd kunnen zaken, die voor de Politierechter worden geïntroduceerd, heel wat moeilijker zijn en ingewikkelder van aard dan een strafzaak die bij de meervoudige strafkamer is geïntroduceerd. Wel is in zijn algemeenheid juist dat, wanneer er sprake is van een unus iudex dit de rechterlijke macht ontlast en er meer tijd vrij komt voor de meervoudige kamers om de ingewikkelde zaken en zaken van ernstige aard te behandelen. In zoverre wilden deze leden dan ook gaarne met de bewindsman meedenken bij de beoordeling van het onderwerpelijke wetsvoorstel.

Deze leden onderschreven tevens dat er op dit moment geen enkele twijfel over kan bestaan, dat strafbare feiten van eenvoudige aard in eerste aanleg door een alleen-sprekend rechter dienen te worden behandeld. Zij merkten dienaangaande met de memorie van toelichting op dat de gronden, welke destijds hebben geleid tot de wet van 5 juli 1921, Stb. 833, nog steeds valide zijn en dan vanuit de praktijk die met die wetswijziging is opgedaan gesteld kan worden, dat de bezwaren die destijds bij sommige kamerleden bestonden tegen de vervanging van de collegiale rechtspraak door die van de alleen-sprekende rechter gelukkig niet bewaarheid zijn geworden. Meer in het bijzonder wilden deze leden uit de argumentatie, welke geleid heeft tot de wet van 5 juli 1921, releveren dat de alleen-rechtspraak bij de unus iudex het besef van persoonlijke verantwoordelijkheid versterkt en – wat deze leden speciaal aansprak – het contact en de betrokkenheid bevordert tussen de rechter en de verdachte. In dit verband mag ook worden vastgesteld, dat – zeker bij de vele zaken die voor de meervoudige strafkamer worden behandeld – het collegiaal beraad vanwege de werkbelasting en werkdrukke toch niet indrukwekkend is, terwijl vaak, meestal door de voorzitter van de strafkamer, het voortouw wordt genomen, waarbij de invloed van de andere rechters op de uitspraak slechts zeer summier is.

Naar de opvattingen van deze leden ligt echter de wijze van totstandkoming van een arrest bij een gerechtshof aanzienlijk indringender en wezenlijker dan bij de behandeling van appellaten van kantongerechtszaken door de meervoudige strafkamer van de rechtbank, waarover zij hierna kwamen te spreken.

De hier sprekende leden wilden verder een opmerking maken over het gestelde op blz. 7, van de memorie van toelichting, dat aan het wetsvoorstel het uitgangspunt ten grondslag ligt dat kantongerechtsappellen van eenvoudige aard in de regel door een enkelvoudige kamer van de rechtbank dienen te worden behandeld. Alle eenvoudige kantongerechtsappellen kunnen zonder uitzondering in aanmerking komen voor de behandeling door een *unus iudex*, zo heet het.

Deze leden merkten dienaangaande op, dat dit in zijn algemeenheid niet juist is, omdat er bij het kantongerecht, ondanks het feit dat er van overtredingen sprake kan zijn, toch zaken kunnen zijn die qua aard en ingewikkeldheid en ook voor wat betreft de rechtsgevolgen van aanzienlijk groter gewicht zijn dan wanneer er sprake is bijvoorbeeld van een appel, ingesteld tegen een vonnis van de politierechter, wegens een overtreding van artikel 26 van de Wegenverkeerswet. Deze leden konden onderschrijven dat overtredingen van artikel 26 van de Wegenverkeerswet veelvuldig plegen voor te komen en dat de bewijsvoering en de rechtstoepassing in die zaken in het algemeen, van eenvoudige aard zijn.

Toch blijft de vraag gewettigd of men, van deze juiste premisse uitgaande en deze aanvaardende, het belangrijkste principe van het collegiaal optreden, met andere woorden de behandeling door drie raadsheer van de strafkamer van het gerechtshof, kan laten vallen. Men kan nu eenmaal geen appels met peren vergelijken, of anders gezegd: kan men het voeren van het appel in strafzaken, de behandeling door een hoger college van een vonnis van de alleen-sprekende rechter voor een gedeelte loslaten vanwege overigens valide argumenten, die van een andere orde zijn?

Bovendien blijkt uit de memorie van toelichting op blz. 7, inhoudende dat indien de behandeling van deze zaken door één raadsheer in de praktijk aan de gestelde verwachtingen zou blijken te voldoen, te zijner tijd kan worden overwogen of het verantwoord is de competentie van de *unus*-raadsheer uit te breiden tot andere categorieën van eenvoudige misdrijfzaken, dat er sprake is van een experiment. Zou men in het algemeen wel geporteerd zijn voor een dergelijk experiment, dan blijft toch de vraag te beantwoorden of men het belangrijke principe van de appelprocedure bij de gerechtshoven door een experiment als het onderwerpelijke zou mogen doorbreken. Vanzelfsprekend zijn er, aldus deze leden, voor de invoering van de *unus iudex*, zoals in dit wetsvoorstel neergelegd, wel argumenten aan te voeren. Evident is uiteraard de ontlasting van het rechterlijke apparaat, doch dit mag niet het enige en het alleen zaligmakende argument zijn en kan dit ook niet zijn. De klemmende vraag is en blijft of de berechting door de *unus iudex* verantwoord is.

Uiteraard is het streven om zaken van eenvoudige en lichte aard door de *unus iudex* te laten behandelen lofwaardig, waarbij kan worden opgemerkt dat in het algemeen de kwaliteit van de rechtspraak, die voorop moet blijven staan, daardoor niet in gevaar mag worden gebracht en ook in principe niet behoeft te worden geschaad, mede gelet op de ervaringen die zijn opgedaan met de *unus iudex*: de politierechter. Wanneer dan met het oog op de garantie van een goede rechtsbedeling in hoger-beroepszaken het oordeel van het rechterlijke beroepscollege bepalend is of de zaak door een enkelvoudige kamer zal kunnen worden behandeld, dan wel door de meervoudige kamer, zo zou men kunnen verdedigen dat dan toch aan het vereiste van een goede rechtsbedeling genoegzaam wordt voldaan; immers het oordeel van de appelrechter blijft bepalend. Bovendien kregen deze leden de indruk, nadat zij in dezen een eigen onderzoek hadden ingesteld, dat de voorzitters van de rechtbanken veelal van hun bevoegdheid als omschreven in artikel 426c sub 1 gebruik zullen maken, door slechts weinig zaken naar de enkelvoudige kamer te verwijzen! Wat is dan het effect van de wetswijziging?

De leden thans aan het woord vroegen zich vervolgens af of de in het wetsvoorstel beoogde sluisen voor de verwijzing naar een enkelvoudige hetzij een meervoudige kamer, wel de juiste zijn. Immers volgens het voorgestelde artikel 426c bepaalt de voorzitter van de rechtbank welke zaken aanhangig zullen worden gemaakt bij de enkelvoudige kamer. De tweede sluis ligt bij de enkelvoudige kamer zelve, die een tweetal ingebouwde «remmen» heeft, namelijk in het voorgestelde lid 2, waarin is bepaald dat de enkelvoudige kamer niet bevoegd is tot onvoorwaardelijke oplegging van een onvoorwaardelijke straf of maatregel die vrijheidsbeneming van langere duur meebrengt dan de verdachte bij het vonnis in eerste aanleg is opgelegd en verder wanneer de enkelvoudige kamer van oordeel is dat de zaak door een meervoudige kamer moet worden behandeld. De vraag is of dit wel een praktische oplossing is en of zulks niet eenvoudiger zou kunnen worden geregeld. Immers de voorzitter moet toch het dossier bekijken en zich een oordeel vormen over de criteria, als neergelegd in het voorgestelde artikel 426b, namelijk of de zaak van eenvoudige aard is bepaaldelijk ten aanzien van het bewijs en de toepassing van de wet, waaronder toch verstaan wordt de hoogte van de straf. Daarna, wanneer die beslissing is genomen ten gunste van de enkelvoudige kamer, moet deze kamer het dossier bekijken, hetgeen toch ter terechtzitting zal dienen te geschieden. Wanneer, om de redenen als in de voorgestelde leden van artikel 2 en 3 van artikel 426c omschreven, de enkelvoudige kamer de zaak meent te moeten verwijzen naar de meervoudige kamer is er sprake van een verloren zitting en het tegendeel van een werkontlasting!

De opmerking op blz. 8 van de memorie, dat een ervaren politierechter tevens zal kunnen worden belast met de behandeling van kantongerechtsappellen, achtten deze leden de werkelijkheid geweld aandoen, omdat, zoals eerder door hen opgemerkt, de kantonrechters in strafzaken een variëteit van strafzaken plegen te behandelen, voortspruitende uit speciale wetten, ten aanzien waarvan niet gesteld kan worden dat de politierechter ook op dat punt als ervaren zou kunnen worden gekwalificeerd. Heeft de bewindsman niet al te gemakkelijk deze ervarenheid bij de politierechter ten aanzien van kantongerechtsappellen verondersteld?

Verder wordt, aldus deze leden onder punt 2.4 in de memorie van toelichting gesteld, dat het voor de hand ligt dat na invoering van de mogelijkheid van behandeling van strafzaken in hoger beroep door een enkelvoudige kamer in overleg tussen rechtbank en openbaar ministerie een werkwijze zal ontstaan, waarbij bepaalde soorten van zaken, die ingevolge de in de wet omschreven voorwaarden enkelvoudig kunnen worden behandeld, als regel voor de behandeling door een *unus iudex* in aanmerking komen.

Is de rol van het openbaar ministerie op dit punt niet te simplistisch voorgesteld? Zou deze instantie niet een overwegende rol kunnen spelen bij de verdeling van de strafzaken? Het openbaar ministerie maakt immers strafzaken aanhangig en kan daarbij kiezen of het desbetreffende appel, bijvoorbeeld van een kantongerechtsvonnis, bij de enkelvoudige dan wel bij de meervoudige kamer zou dienen te komen. Zeker in die gevallen, waarin het openbaar ministerie als aanvankelijk oordeel heeft dat de zaak nogal gecompliceerd is – niet bijvoorbeeld in geval van eenvoudige verkeersovertredingen doch bijvoorbeeld wel bij andere bijzondere zaken met tevens een principiële karakter –, zou gevoeglijk aan het openbaar ministerie kunnen worden overgelaten de zaak bij de meervoudige kamer aanhangig te maken, waardoor de tweeledige «procesgang» van de voorzitter die de zaak moet bekijken en toebedelen en daarnaast de enkelvoudige kamer tevens een zelfstandige taak heeft.

De leden van de D'66-fractie konden zich voor een groot deel vinden in de kritiek van de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie. Met name waren deze leden het eens met de kritiek betreffende het opleggen van straf of maatregel op grond van opzettelijk in de wet

opgenomen «open normen». De wetgever heeft veel aan het eigen inzicht van de strafrechter overgelaten en zal dat ook in de toekomst doen. De rechter heeft dan ook veelal grote speelruimte als het gaat om opleggen van een straf of een maatregel. Daar waar het gaat om straffen, die diep kunnen ingrijpen in het persoonlijke leven van de verdachte, is het in het kader van een goede rechtsbescherming gewenst dat de zaak in hoger beroep door een meervoudige kamer wordt behandeld. Deze leden zouden een beperkte uitzondering op deze regel willen maken, nl. voor beroep op lichte en eenvoudige kantongerechtszaken, die bij verstek zijn afgedaan en waarin geen onvoorwaardelijke vrijheidsstraf door de kantonrechter is opgelegd. De ratio hiervan is dat het dan gaat om overtredingen en niet om misdrijven; de verdachte was blijkbaar niet geïnteresseerd genoeg om te verschijnen en de straf is niet te ingrijpend. Deze leden stonden dus een beperktere mogelijkheid ten aanzien van hoger beroep bij enkelvoudige kamers op kantongerechtsuitspraken voor dan de minister.

In beginsel afwijzend stonden zij tegenover de mogelijkheid om bij art. 26 WVV-zaken hoger beroep bij een enkelvoudige kamer van het gerechtshof toe te staan. Zij waren het met de minister eens dat het hier gaat om in procedureel opzicht vaak eenvoudige zaken. De straffen en maatregelen die in dit soort zaken veelal worden opgelegd – vrijheidsstraffen en ontzegging van de rijbevoegdheid – grijpen echter zwaar in het leven van de burger in. Hier komt nog bij dat de uitspraak van het Hof tevens de laatste feitelijke uitspraak is. Deze leden waren van mening, dat hieromtrent in laatste-feitelijke instantie door meer dan één persoon dient te worden beslist. Bovendien vreesden zij, dat het aantal appellaten in 26 WVV-zaken hoger beroep bij een enkelvoudige kamer van het spraak verlies aan overtuigingskracht van de uitspraak met zich mee zou kunnen brengen.

Het lid van de R.P.F.-fractie merkte op, dat de memorie van toelichting krachtige taal spreekt als gesproken wordt over de plaats van de unus iudex (termen als «volstrekt onmogelijk», «geen enkele twijfel» en «argumenten die hun kracht hebben verloren»). Hij vroeg zich af of deze uitspraken met argumenten onderbouwd kunnen worden.

Terecht, zijns inziens, maakt de minister vervolgens een onderscheid tussen hoger beroep bij de rechtbank en bij het gerechtshof, met name terzake van de zwaardere strafbedreiging gesteld op misdrijven. Anders dan in het voorontwerp, wordt voorgesteld de behandeling in hoger beroep bij het gerechtshof te beperken tot appellaten terzake van artikel 26 Wegenverkeerswet. Hoewel het aantal appellaten in deze zaken niet bekend is, wordt op basis van veronderstellingen gesteld, dat van behandeling door een unus raadsheer merkbare besparingen zullen uitgaan. Om welke redenen is de keus op dit misdrijf gevallen? Welke belemmeringen doen zich voor bij het nagaan in hoeveel gevallen er in deze zaken hoger beroep is aangetekend?

Wanneer de «proef» met de unus raadsheer zou slagen, overweegt dan de minister in de toekomst de competentie van de unus raadsheer uit te breiden? Welke delicten zouden daarvoor volgens de minister het eerst in aanmerking komen?

Een volgende vraag, die bij dit lid leefde, betreft de criteria welke gesteld worden voor zaken die door een enkelvoudige kamer in hoger beroep mogen worden behandeld. Deze criteria zijn, dat het ten laste gelegde is bewezen en een straf of maatregel is opgelegd, terwijl bovendien de strafzaak van eenvoudige aard moet zijn. Het begrip «van eenvoudige aard» is voor meer dan een uitleg vatbaar. Verdient het geen aanbeveling daarom dit begrip te vervangen door meer specifieke criteria, aansluitend bij de competentie van de rechter die in eerste aanleg oordeelde?

De persoon van de unus iudex dient over ruime ervaring in de strafrechtspraak te beschikken. Nu overwoog de Hoge Raad der Nederlanden in zijn advies over het voorontwerp, dat unus rechtspraak in appel minder goed past bij de personele opbouw van de rechterlijke macht. Derhalve achtte dit lid het van groot belang wat meer inzicht te krijgen in die personele opbouw, met name waar het gaat om de ervaringsjaren van het rechterscorps. Of zijn er sinds 's Raads advies dusdanige veranderingen opgetreden, dat de twijfel van de Hoge Raad niet langer geldig is.

Effecten op de werklast van de rechterlijke macht

De leden van de V.V.D.-fractie waren van mening dat zij de motivering van de werklast-effecten van dit wetsontwerp bezwaarlijk konden overzien, temeer omdat, zoals hiervoren reeds aangeduid, niet in alle gevallen van een werklastverlichting zou kunnen worden gesproken en zelfs in sommige gevallen het tegendeel zou kunnen optreden.

De opmerking, op blz. 9 van de memorie gemaakt, dat bij de 81% bij verstek gewezen vonnissen van de kantonrechter, ingeval tegen een dergelijk vonnis hoger beroep wordt ingesteld, een behandeling door de unus iudex wel altijd gerechtvaardigd zal zijn, leek deze leden juist. In dat geval lijkt ook geïndiceerd, dat het openbaar ministerie de betrokken verdachte in hoger beroep dagvaardt voor de enkelvoudige kamer, waardoor de interventie, omschreven in artikel 426c lid 1 overbodig lijkt.

Twijfels meenden deze leden echter te moeten uiten over de opmerking, dat geen rekening zou moeten worden gehouden met extra griffiersassistentie. Reeds op grond van het feit dat in korte termijn meer zaken zullen kunnen worden afgedaan wettigt veeleer het vermoeden dat extra assistentie van griffiers noodzakelijk zal zijn.

Het lid van de R.P.F.-fractie sloot zich bij die opmerking aan.

Naar de mening van de leden van de D'66-fractie wegens de bezwaren tegen dit wetsvoorstel nauwelijks op tegen de verwachte voordelen. Tot die voordelen behoort volgens de memorie van toelichting een betrekkelijk geringe kostenbesparing, die overigens nauwelijks wordt onderbouwd. Aangenomen mag worden, dat de invoering van unus-rechtspraak een vlottere afhandeling van de aangebrachte zaken zal opleveren. Wanneer echter vervolgens het aantal raadsheren navenant vermindert (de memorie van toelichting spreekt van een vermindering van de personeelsbehoefte met 16 leden van de zittende magistratuur) zijn we weer terug bij af. Of worden deze plaatsen misschien in mindering gebracht op het tekort aan rechters in de zittende magistratuur, zo vroegen deze leden zich af.

Deze leden vroegen of de gewenste vermindering van de belasting van de rechterlijke macht niet bereikt zou kunnen worden door een efficiëntere organisatie, betere ondersteuning in de zin van extra griffie-assistentie en automatisering. Al jaren komen er uit de richting van de rechterlijke macht klachten hieromtrent. Wat is de mening van de minister hierover?

Advisering over unus-rechtspraak en over het oorspronkelijke wetsvoorstel

De onder punt 4.2 van de memorie van toelichting gebruikte argumentatie sprak de leden van de V.V.D.-fractie zeer wel aan. Aan de andere kant hadden deze leden toch wel begrip voor de argumentatie van de bewindsman. De unus iudex constructie wordt slechts gekozen voor eenvoudige zaken, waarbij uiteraard sprekend is het argument dat van de op blz. 9 genoemde 418 239 veroordelingen 81% bij verstek zijn afgedaan, zodat voor die zaken, waarvan meestal ook nog in appel het verstek wordt gehandhaafd, de collegiale rechtspraak nauwelijks een rol vermag te spelen.

Onduidelijk is, aldus deze leden de opmerking in de tweede alinea op blz. 11, dat de Staatscommissie voorstander van het collegiale model blijft, daarnaast toch erkent dat de behandeling door een unus iudex sneller kan geschieden dan een behandeling door de meervoudige kamer, maar meent dat die tijdwinst gedeeltelijk weer verloren gaat door de meerdere tijd die zal moeten worden besteed aan intern overleg en coördinatie.

Het was deze leden niet duidelijk wat onder «intern overleg en coördinatie» wordt verstaan: met wie wordt intern overleg gepleegd en, zo ja, is het de ervaring in het verleden van de unus iudex dat dit veelal pleegt plaats te vinden en wat moet in dit geval worden verstaan onder coördinatie: wie keist de structuur van die coördinatie en wat moet worden gecoördineerd?

Het was voor deze leden een uitermate indringende en moeilijke zaak om de argumenten van de Staatscommissie af te wegen tegen die van de Minister. Zij gingen er van uit, dat de kwaliteit van de rechtsbedeling en de rechtsbescherming hier te lande op hetzelfde hoge niveau moeten blijven staan en dat daaraan zo weinig mogelijk moet worden getornd. Het betreft hier immers de onontbeerlijke sluitstukken van de rechtsstaat. Aan de andere kant spraken de argumenten van de Minister hen toch aan.

Wanneer men de unus iudex in ons rechtsstelsel aanvaardt en ook terecht kan aanvaarden, gelet op de kwaliteit van deze rechtsbedeling, zou inderdaad kunnen worden verdedigd dat een door ruime ervaring gekwalificeerd lid van een hoger college evenzeer in staat moet worden geacht op een voor ieder aanvaardbare wijze eenvoudige strafzaken in hoger beroep te behandelen. Nogmaals, zo stelden deze leden, de grotere betrokkenheid en verantwoordelijkheid van de unus iudex bij de strafzaak en het directe contact zijn elementen, waaraan grote waarde moet worden toegekend. Daardoor wordt de invoering van de onderwerpelijke voorstellen aanvaardbaarder.

De hier sprekende leden waren onder de indruk gekomen van de beschouwingen van de Hoge Raad. Bij hen was echter de vraag gerezen of de Hoge Raad ook op grond van zijn eigen ervaringen van mening is dat, zoals deze leden eerder hadden vernomen, toch ook vaak vexatoire cassatieprocedures worden ingesteld, welke situatie zich ook voordoet bij appellen van vonnissen van de kantonrechter en vonnissen van de politierechter. In zijn gedachtengang gaat de Hoge Raad terecht uit van reële appellen, doch hoeveel appellen kunnen nog reëel worden genoemd?

De kritiek van de Hoge Raad wordt anders, wanneer het gaat over appellen van verstekvonnissen die de Raad kennelijk wel voor behandeling door de unus-appelrechter zou willen accepteren. De moeilijkheid daarbij is echter, dat men niet weet of appellant verschijnt en in hoger beroep een relevant verweer voert. Aan de andere kant bleef deze leden het argument van de Minister fascineren, dat het uit een oogpunt van doelmatige en goede rechtspleging toch verantwoord kan zijn c.q. is dat de mogelijkheid bestaat dat eenvoudige zaken betreffende lichte strafbare feiten door een unus iudex in appel worden afgedaan. Deze leden waren in principe geneigd met de Minister mee te gaan, wanneer een zorgvuldige behandeling in hoger beroep is verzekerd. De argumenten, door de Minister op de blz. 14 en 15 voor het wetsvoorstel aangevoerd, spraken hen aan.

Deze leden werkten voorts op, dat de NVR het raadzaam acht dat een regeling wordt voorzien, waarin de mogelijkheid van verwijzing naar de meervoudige kamer op verzoek van de verdachte of het openbaar ministerie wordt ingebouwd. Anders dan de Hoge Raad waren zij van mening, dat zulks toch een serieuze overweging verdiende, omdat naar hun opvattingen een verdachte of het openbaar ministerie een dergelijk verzoek in het algemeen niet ongegrond en zonder redenen zal doen. Het openbaar ministerie moet toch voldoende gekwalificeerd worden geacht om een dergelijk verzoek te doen.

De hier sprekende leden waren tenslotte van mening, dat de enkelvoudige kamer ook de bevoegdheid moet hebben (die zij thans niet heeft krachtens het bepaalde in artikel 426d) in belangrijke zaken schriftelijk vonnis te wijzen, los van het feit dat terecht in artikel 426e wordt voorgesteld dat de enkelvoudige kamer op vordering van het openbaar ministerie of het verzoek van de verdachte of zijn raadsman schriftelijk vonnis wijst – tenzij uit artikel 426e moet worden afgeleid dat de enkelvoudige kamer ook autonoom bevoegd is om ook zonder vordering van het openbaar ministerie of zonder verzoek van de verdachte of zijn raadsman schriftelijk vonnis te wijzen –. In dat geval zou, aldus meenden deze leden, in artikel 426e moeten worden aangeduid dat de enkelvoudige kamer daartoe bevoegd is «in afwijking van het bepaalde bij artikel 426d enz.».

Het lid van de R.P.F.-fractie merkte op, dat binnen de beroepsgroep van rechters blijkbaar genuanceerder over de voordelen van unus iudex wordt gedacht dan de minister doet voorkomen. In meerderheid waren diverse adviseurs, waaronder de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie negatief in hun oordeel over het voorontwerp. Enkele punten in de uitgebrachte adviezen zijn zijns inziens door de minister onvoldoende overtuigend weergelegd. Hierover stelde dit lid derhalve enige vragen. De staatscommissie voert als argument voor collegiale besluitvorming aan, de bevordering van het relativeren van de eigen opvatting van de rechter. Immers wanneer de rechter vage rechtsnormen moet invullen zal zijn waardenpatroon een grotere rol spelen. Kan de minister alsnog zijn oordeel over dit argument geven? Een argument, dat bij de onderhavige problematiek zeker betrokken dient te worden is, aldus dit lid, het zoveel mogelijk voorkomen van een te lichtvaardig gebruik of zelfs misbruik van de mogelijkheden hoger beroep in te stellen. Wanneer er het in het merendeel van de hogerberoepszaken slechts om zou gaan het inkomen van de advocatuur te vergroten, dan is een stringenter aanpak van de appellen zeker gewenst. Deze vragen dringen zich toch wel met name op waar het gaat om appel in een verstekzaak.

Is de minister bereid in zijn beantwoording aandacht te besteden aan de redenen hoger beroep aan te tekenen? Ziet hij redenen om de mogelijkheden tot hoger beroep in verstekzaken te beperken? Wil hij voorts ingaan op de suggestie van de Hoge Raad om de competentie van de unus iudex te beperken tot verstekzaken?

De voorzitter van de commissie,
Kosto

De wnd. griffier van de commissie,
Witteveen