

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. 7

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 30 juli 1986

1. Algemeen

Met grote belangstelling heb ik kennis genomen van de waardevolle en kritische beschouwingen en opmerkingen in het voorlopig verslag. Het stemt tot voldoening dat het voorstel tot invoering van de mogelijkheid om strafzaken in hoger beroep door een enkelvoudige kamer te doen behandelen in het algemeen positief is ontvangen.

De leden van de P.v.d.A.-fractie konden zich in het wetsvoorstel vinden. Zij achten de argumentatie voor invoering van de *unus iudex in appel* op de blzn. 14 en 15 van de memorie van toelichting sterk. Naar hun oordeel wordt naast de andere waarborgen het werkelijke sluitstuk van de regeling gevormd door het feit dat de rechterlijke macht zelf bepaalt of een zaak door een *unus* kan worden behandeld, terwijl deze de zaak steeds kan terugverwijzen naar de meervoudige kamer. Zij vroegen daarbij naar de mogelijkheden voor verdachte en raadsman om invloed uit te oefenen op de wijze van behandeling.

Naar aanleiding hiervan merk ik op dat de beslissing of een zaak bij een enkelvoudige kamer aanhangig wordt gemaakt in eerste instantie ligt bij de president of de voorzitter van de meervoudige kamer die hem vervangt (artikel 426c, eerste lid). Op deze beslissing hebben de verdachte en diens raadsman geen invloed. Wanneer de zaak ingevolge de beslissing van de president of de voorzitter vervolgens bij de enkelvoudige kamer aanhangig gemaakt wordt, kan de *unus iudex* deze alsnog naar de meervoudige kamer verwijzen indien hij daarvoor gronden aanwezig acht. Ter zitting van de enkelvoudige kamer kunnen de verdachte en de raadsman daartoe uiteraard een verzoek doen.

Met deze leden ben ik van oordeel dat de besparingen in werktijd als gevolg van behandeling door een *unus iudex* vooral ten goede moeten komen aan het versneld inlopen van de bestaande achterstanden.

De leden van de C.D.A.-fractie waren van mening dat het wetsvoorstel een belangrijke, zij het niet onomstreden, stap betekent in de ontwikkeling van de rechtspraak. Gelet op de in de voorgestelde regeling ingebouwde beperkingen en waarborgen konden deze leden zich verenigen met introductie van de mogelijkheid van de *unus iudex* in hoger beroep. Zij constateerden dat de *unus iudex* in eerste aanleg tot volle tevredenheid

werkt. Er is naar hun oordeel geen principiële bezwaar deze ook in hoger beroep in te voeren. Wel vroegen zij zich af of het praktisch besparend effect van de voorstellen wellicht beperkt zou kunnen blijken en of de in de memorie van toelichting gemaakte berekeningen in dat licht niet aan de ruime kant zijn.

De omvang van de besparende effecten is mede afhankelijk van de mate waarin de strafrechter gebruik zal maken van de mogelijkheid van enkelvoudige afdoening. Zoals in de memorie van toelichting is opgemerkt, is bij de raming van de besparingen uitgegaan van de veronderstelling dat ten aanzien van vrijwel alle zaken die daarvoor in aanmerking komen, gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid deze enkelvoudig af te doen. Indien in de praktijk zal blijken dat dit niet het geval is, zal de besparing dienovereenkomstig afnemen. Vooralsnog ga ik er, zeker voor wat betreft de appellaten die door de rechtbanken behandeld worden, vanuit dat de rechterlijke macht van de geboden mogelijkheid in de daarvoor geschikte zaken veelvuldig gebruik zal maken.

De leden van de V.V.D.-fractie kwalificeerden het wetsvoorstel als revolutionair, omdat het beginsel van collegiale rechtspraak in hoger beroep wordt doorbroken. Het gaat volgens deze leden om de vraag of dit beginsel in bepaalde gevallen kan worden losgelaten in verband met de gewenste vereenvoudiging en rationalisering van rechtspraak. Deze leden vonden veel positiefs in het voorstel. Zij wilden evenwel hun definitief oordeel eerst bepalen na een reactie van de regering op hun opmerkingen.

De leden van de D66-fractie hadden met enige terughoudendheid kennis genomen van de voorstellen tot uitbreiding van unus-rechtspraak. Zij vroegen zich af of deze uitbreiding de aangewezen weg is om de ook door hen wenselijk geachte vermindering van de werkbelasting van de rechterlijke macht te verwezenlijken, gezien het grote aantal nadelen dat naar hun oordeel aan het wetsvoorstel is verbonden.

Naar aanleiding van de opmerkingen van deze leden breng ik thans reeds naar voren dat unus-rechtspraak in hoger beroep naast andere noodzakelijke maatregelen een bijdrage kan leveren aan verhoging van de doelmatigheid van de rechtspleging ten einde het grote aanbod van zaken binnen redelijke tijd af te doen. Doorbreking van het beginsel van collegiale rechtspraak in hoger beroep is slechts aanvaardbaar, indien verzekerd is dat de kwaliteit van de strafrechtspleging gehandhaafd blijft. Zulks is naar mijn overtuiging het geval, nu de voorgestelde regeling met de nodige waarborgen is omkleed.

Ik ben met het lid van de R.P.F.-fractie van oordeel dat handhaving van de rechtsstaat en van de rechtsbescherming de eerste prioriteit dient te hebben in het takenpakket van de overheid. Het niveau van de rechtsstaat wordt voor een groot deel bepaald door de mate waarin de overheid erin slaagt haar onderdanen rechtsbescherming te verlenen. Feit is dat de rechtspleging onder grote druk staat. Inspanningen dienen steeds erop gericht te zijn een zorgvuldige en tijdige afdoening van zaken te verzekeren. De met unus-rechtspraak in hoger beroep beoogde bijdrage tot een doelmatige rechtspleging is nodig juist om het niveau van rechtsbedeling op peil te houden. De werkelijkheid van heden is dat de meest ideale situatie niet bereikt kan worden. Het gaat erom met de toegemeten middelen een zo goed mogelijke rechtspleging te verwezenlijken. Het onderhavige voorstel beoogt in samenhang met andere maatregelen te voorkomen dat de kwaliteit van de rechtsbedeling zakt naar een lager niveau. In dit licht moet mijn opmerking worden verstaan dat het erom gaat te bereiken wat goed genoeg is.

2. 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-rechtspraak bij het gerechtshof zou kunnen worden ingevoerd, er van een zekere werkverlichting en versnelling van de procedures sprake kan zijn. Deze leden vonden de zinsnede uit de memorie van toelichting – «behandeling van strafzaken door een unus iudex is eenvoudiger dan de behandeling door een meervoudige kamer» – minder juist en verwarrend, omdat niet het feit dat er één rechter rechtspreekt de eenvoud bepaalt, doch de aard en de inhoud van de strafzaak. Zij vonden wel 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 meedenken bij de beoordeling van het onderhavige voorstel.

Naar mijn mening bestaat er tussen deze leden en mij geen verschil van inzicht omtrent de aard van de voorstellen en de daarmee beoogde effecten. Juist is dat de eenvoud van een strafzaak wordt bepaald door de aard en de inhoud daarvan. Met bovengenoemde zinsnede heb ik slechts bedoeld te zeggen dat de behandeling van een zaak door één rechter feitelijk eenvoudiger is dan de behandeling van eenzelfde zaak door drie rechters.

De leden van de V.V.D.-fractie onderschreven dat er thans geen enkele twijfel over kan bestaan dat strafbare feiten van eenvoudige aard in eerste aanleg door een alleen-sprekende rechter dienen te worden behandeld. Uit de argumentatie die heeft geleid tot invoering van het instituut van politierechter sprak hen in het bijzonder aan dat unus-rechtspraak het besef van persoonlijke verantwoordelijkheid bij de unus iudex versterkt en het contact en de betrokkenheid bevordert tussen rechter en verdachte. In dit verband relativeerden zij het belang van collegiaal beraad in de meervoudige strafkamer (van de rechtbank) vanwege de grote werkbelasting. Naar hun oordeel neemt de voorzitter van de meervoudige strafkamer vaak het voortouw, waarbij de invloed van de twee bijzitters op de uitspraak zeer summier zou zijn.

Naar het oordeel van deze leden ligt echter de wijze van totstandkoming van een arrest bij een gerechtshof aanzienlijk indringender en wezenlijker dan bij de behandeling van kantongerechtsappelen door de meervoudige kamer van de rechtbank.

Naar aanleiding van deze opmerkingen merk ik het volgende op. Persoonlijke verantwoordelijkheid en contact en betrokkenheid tussen rechter en verdachte komen bij unus-rechtspraak duidelijker naar voren dan bij behandeling door een meervoudige kamer. De verantwoordelijkheid voor goede rechtspraak is overigens bij beide wijzen van afdoening even groot. Het contact en de betrokkenheid tussen rechter en verdachte worden bij een meervoudige behandeling van een zaak grotendeels tot stand gebracht door de voorzitter van de Kamer, die het onderzoek ter terechtzitting leidt. De gedachte dat de rol van de rechters gering is, is evenwel onjuist. Hun betrokkenheid is minder zichtbaar naar buiten, omdat hun aandeel zich merendeels manifesteert in de raadkamer. In dit verband kondig ik een nog nader toe te lichten voorstel aan (zie nr. 6) om de rol van de twee bijzitters bij het onderzoek ter terechtzitting te versterken.

Naar mijn oordeel bestaat er geen wezenlijk verschil tussen de totstandkoming van een arrest en een vonnis van de meervoudige kamer van de rechtbank, in hoger beroep geweest. Wel is het zo dat rechtbankappelen in het algemeen zaken betreffen die zwaarder, ernstiger en moeilijker zijn dan kantongerechts-overtredingen. Daarom ligt aan dit wetsontwerp het uitgangspunt ten grondslag dat unus-rechtspraak bij kantongerechtsap-

penden, en collegiale rechtspraak bij rechtbankappellen voorop dient te staan.

De leden van de V.V.D.-fractie vonden de opmerking op blz. 7 van de memorie van toelichting – alle eenvoudige kantongerechtsappellen komen zonder uitzondering in aanmerking voor behandeling door een unus iudex – in haar algemeenheid niet juist. Kantongerechtsvertredingen kunnen immers qua aard en ingewikkeldheid en ook voor wat betreft de rechtsgevolgen van aanzienlijk groter gewicht zijn dan wanneer er bij voorbeeld sprake is van hoger beroep tegen een vonnis van de politierechter wegens overtreding van artikel 26 Wegenverkeerswet. Zij konden onderschrijven dat laatstgenoemde overtredingen veelvuldig voorkomen, en dat de bewijsvoering en de rechtstoepassing in die zaken in het algemeen van eenvoudige aard zijn. Toch blijft voor hen de vraag gewettigd of zulks het loslaten van collegiaal optreden door drie raadsheren rechtvaardigt. Bovendien waren deze leden van oordeel dat invoering van de mogelijkheid van unus-rechtspraak bij de behandeling in hoger beroep van overtredingen van artikel 26 van de Wegenverkeerswet als een experiment kan worden beschouwd, gelet op de mededeling op blz. 7 van de memorie van toelichting dat overwogen kan worden om de competentie van de unus-raadsheer uit te breiden als unus-rechtspraak bij overtredingen van artikel 26 WVV aan de verwachtingen zou blijken te voldoen. Kan zo'n experiment het belangrijke beginsel van collegiaal beraad doorbreken? Ontlasting van het rechterlijk apparaat is evident, maar dit mag en kan naar hun oordeel niet het alleen zaligmakende argument zijn. Klemmende vraag is en blijft voor deze leden dus of berechting door de unus iudex verantwoord is.

Naar aanleiding hiervan breng ik het volgende naar voren. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt een bijdrage te leveren aan een zo doelmatig mogelijke inrichting van de strafrechtspleging. Naar mijn oordeel brengt doelmatige rechtspraak met zich mee dat een zaak wordt behandeld op een wijze die overeenkomt met haar aard en gewicht. Een eenvoudige en/of lichte strafzaak behoeft en dient niet op dezelfde wijze behandeld te worden als een ingewikkelde en/of ernstige zaak. Dit uitgangspunt geldt naar mijn mening voor alle instanties, al zal de uitwerking voor elke instantie verschillend zijn. Ik verwijs in dit verband naar het zojuist gewijzigde artikel 102, tweede lid, van de Wet op de rechterlijke organisatie, dat de voorzitter van een kamer van de Hoge Raad de bevoegdheid geeft te bepalen dat een zaak die hem daartoe geschikt voorkomt, wordt behandeld en beslist door drie in plaats van vijf leden. Ik acht unus-rechtspraak in hoger beroep aanvaardbaar, mits waarborgen zijn ingebouwd ter verzekering van een zorgvuldige afdoening. Eenvoudige kantongerechtsappellen komen in aanmerking voor behandeling door een unus iudex; zaken die vanwege hun aard niet eenvoudig zijn of die gelet op de betrokken belangen gewichtig zijn, blijven vanzelfsprekend in aanmerking komen voor behandeling door de meervoudige kamer van de rechtbank. Het hoger beroep bij het gerechtshof verschilt niet wezenlijk van het appel bij de rechtbank. Ook het gerechtshof behandelt – zij het in mindere mate – zaken die eenvoudig van aard zijn of waarbij geringe belangen op het spel staan. Niet is in te zien waarom het beginsel van collegiale rechtspraak ook voor deze zaken steeds onverkort zou dienen te gelden. Hoewel rechtbankappellen doorgaans zaken betreffen die ernstig van aard zijn en daarom collegiale rechtspraak door het gerechtshof voorop dient te staan, zijn beperkte uitzonderingen op dit beginsel aanvaardbaar. Uit praktische overwegingen is gekozen voor het openen van de mogelijkheid van unus-rechtspraak bij het hof ten aanzien van een categorie van zaken die veel voorkomen en veelal wat betreft de bewijsvoering en rechtstoepassing van eenvoudige aard zijn en waarbij niet steeds grote belangen op het spel staan: overtredingen van artikel 26 van de Wegenverkeerswet.

De leden van de fractie van de V.V.D. vonden het streven om zaken van eenvoudige en lichte aard door een unus iudex te laten behandelen lofwaardig. Zij merkten terecht op dat in het algemeen de kwaliteit van rechtspraak door unus-rechtspraak niet behoeft te worden geschaad. Men zou, aldus deze leden, kunnen verdedigen dat aan het vereiste van een goede rechtsbedeling genoegzaam wordt voldaan, nu de appelrechter zelf bepaalt of een zaak door een enkelvoudige kamer kan worden behandeld. Deze leden vroegen zich evenwel af wat het effect van de wetswijziging is, als – blijkens een door hen ingesteld onderzoek – de voorzitters van de rechtbanken weinig van hun in artikel 426c, eerste lid, gegeven bevoegdheid gebruik zouden maken.

Ik heb hiervoor al opgemerkt dat het effect van unus-rechtspraak afhangt van de mate waarin de strafrechter van het nieuwe instituut gebruik zal maken. Ik heb geen reden om te veronderstellen dat de rechterlijke macht niet in ruime mate van het nieuwe instituut gebruik zal maken. Indien echter zou blijken dat dit, ook na afloop van enige tijd sporadisch het geval zal zijn, zoals deze leden opperden, moet geconstateerd worden dat de wetswijziging niet het beoogde effect heeft opgeleverd. Het is echter pas mogelijk om voldoende inzicht te verkrijgen in de graad van acceptatie van de unus iudex in appel door de rechterlijke colleges nadat de mogelijkheid om zaken enkelvoudig af te doen een aantal jaren bestaat.

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen zich vervolgens af of de gekozen oplossing – de voorzitter bepaalt aan de hand van de in artikel 426b en ook in artikel 426c, tweede lid, neergelegde criteria of een zaak door een unus wordt behandeld en vervolgens een eventuele verwijzing door de unus naar de meervoudige kamer ingevolge artikel 426, derde lid – wel praktisch is. Wanneer de unus iudex de zaak ter terechtzitting verwijst naar de meervoudige kamer, zal er verlies van zittingscapaciteit zijn, hetgeen leidt tot extra werkbelasting. Naar aanleiding van de mededeling in par. 2.4 van de memorie van toelichting dat in overleg tussen rechter en openbaar ministerie een werkwijze zal ontstaan, waarbij bepaalde zaken in de regel voor behandeling door een unus iudex in aanmerking komen vroegen deze leden zich af of de rol van het openbaar ministerie in dezen niet te simplistisch is voorgesteld. Zou het openbaar ministerie niet een overwegende rol kunnen spelen bij de verdeling van strafzaken? Zo zou gevoeglijk aan het openbaar ministerie kunnen worden overgelaten om een gecompliceerde zaak bij de meervoudige kamer aanhangig te maken, waardoor – zo begrijp ik deze leden – in ieder geval voorkomen wordt dat een zaak na toedeling aan een unus door deze wegens bevonden ongeschiktheid voor behandeling door hem wordt verwezen naar een meervoudige kamer.

Ingevolge artikel 426c, eerste lid, is de bevoegdheid om te beslissen of een zaak voor behandeling door een unus in aanmerking komt in handen gelegd van de voorzitter van de rechtbank of het gerechtshof of van de meervoudige kamer van een van deze colleges. In de praktijk zal dit betekenen dat een lid van het openbaar ministerie dat van oordeel is dat een zaak door een unus iudex kan worden behandeld, zulks aan de betrokken voorzitter zal voorstellen. Het ligt daarbij als eerder gezegd voor de hand dat tussen openbaar ministerie en rechterlijke macht afspraken worden gemaakt omtrent de wenselijkheid van enkelvoudige behandeling van bepaalde typen van zaken. Ik verwacht niet dat toepassing van artikel 426c, eerste lid, veel tijdsbeslag met zich mee zal brengen. Indien het openbaar ministerie van oordeel is dat een zaak niet voor enkelvoudige behandeling in aanmerking komt, kan die zaak – zonder rechterlijke beoordeling vooraf – na bepaling van de dag der terechtzitting bij de meervoudige kamer aanhangig worden gemaakt. Ik verwacht dat goede toepassing van artikel 426c, eerste lid, er toe zal leiden dat de unus iudex slechts in weinig gevallen op de voet van het derde lid van dat artikel zal behoeven te verwijzen naar de meervoudige kamer. Ik meen

dan ook dat de voorgestelde regeling enerzijds zorgvuldige rechtspraak verzekert en anderzijds praktisch en doelmatig zal worden toegepast.

De leden van de V.V.D.-fractie achtten de opmerking op blz. 8 van de memorie van toelichting dat een ervaren politierechter tevens zal kunnen worden belast met de behandeling van kantongerechtoppellen, de werkelijkheid geweld aandoen, omdat niet gesteld kan worden dat de politierechter als ervaren zou kunnen worden gekwalificeerd ten aanzien van de gevarieerde zaken die door de kantonrechter plegen te worden behandeld.

Ik ben van oordeel dat unus-rechtspraak in hoger beroep aanvaardbaar is, indien de unus iudex in hoger beroep een ruime ervaring in de strafrechtspraak heeft. Een ervaren politierechter is zo'n magistraat. Het is wenselijk dat het lid van de enkelvoudige kamer van de rechtbank enige tijd heeft deel uitgemaakt van de meervoudige kamer die kantongerechtoppellen behandelt.

De leden van de D66-fractie konden zich voor een groot deel vinden in de kritiek van de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie. De wetgever heeft aan de strafrechter veelal grote speelruimte gegeven bij het opleggen van een straf of een maatregel op grond van opzettelijk in de wet opgenomen «open normen». Wanneer het gaat om straffen die diep ingrijpen in het persoonlijk leven van de verdachte, is het in het kader van een goede rechtsbescherming gewenst dat het hoger beroep door de meervoudige kamer wordt behandeld. Deze leden zouden een beperkte uitzondering op het beginsel van collegiale rechtspraak in hoger beroep willen maken voor het hoger beroep tegen bij verstek gewezen kantongerechtoppellingen terzake van lichte en eenvoudige overtredingen en waarbij geen onvoorwaardelijke vrijheidsstraf is opgelegd. Het gaat dan immers om overtredingen waarbij niet te ingrijpende straffen worden opgelegd, terwijl de verdachte blijkbaar niet geïnteresseerd genoeg is geweest om te verschijnen. Deze leden stonden in beginsel afwijzend tegenover de mogelijkheid om unus-rechtspraak in hoger beroep ten aanzien van art. 26 WvW-zaken toe te staan. Zij waren het weliswaar met mij eens dat het hier gaat om in procedureel opzicht eenvoudige zaken. De straffen en maatregelen die in dit soort zaken naar hun oordeel veelal worden opgelegd – vrijheidsstraffen en ontzeggingen van de rijbevoegdheid – grijpen echter zwaar in het leven van de burger in. In laatste feitelijke instantie behoort het hof met drie raadsheren te beslissen. Deze leden waren bovendien bevreesd dat de uitspraak van een unus-raadsheer verlies aan overtuigingskracht met zich mee zou kunnen brengen.

Ik deel de mening van de leden van de D66-fractie dat collegiale rechtspraak in hoger beroep gewenst is in strafzaken waarbij straffen kunnen worden opgelegd die diep in het persoonlijk leven van de burger kunnen ingrijpen. Ik kan echter niet inzien waarom geen uitzondering op het beginsel van collegiale rechtspraak in hoger beroep toelaatbaar is, wanneer het gaat om overtredingen van artikel 26 WvW. Het is juist dat de strafrechter bij het opleggen van een straf of een maatregel veel ruimte heeft gekregen. Wanneer het feit en de dader strafbaar zijn bevonden, is het aan het eigen inzicht van de strafrechter overgelaten welke strafrechtelijke reactie dient te volgen. Wanneer hoger beroep wordt ingesteld, beslist de appelrechter als laatste feitelijke instantie doorgaans over de afloop van de procedure. De laatste feitelijke uitspraak dient dan ook goed gemotiveerd te zijn en tot stand te komen na een zorgvuldige behandeling en na een zorgvuldige heroverweging van het vonnis a quo. Hieraan ontleent het hoger beroep zijn zin en hierdoor krijgt de uitspraak gezag en overtuigingskracht. Het hoger beroep kan naar mijn stellige overtuiging evenwel ook dan volledig tot zijn recht komen, wanneer de behandeling van en de beslissing in een eenvoudige en lichte strafzaak in handen worden gelegd van één ervaren appelrechter. De gedachte om unus-rechtspraak in hoger beroep te beperken tot verstek-

vonnissen spreekt mij – zulks ook in antwoord op een vraag van het lid van de R.P.F.-fractie – niet aan. De vraag of een zaak zich leent voor behandeling in hoger beroep door een unus iudex dient los te staan van de al dan niet verschijning van de verdachte in eerste aanleg. De niet-verschijning van de verdachte vindt niet steeds haar oorzaak in gebrek aan belangstelling voor zijn strafzaak. De verschijning van de verdachte in eerste aanleg behoort er in mijn visie niet aan in de weg te staan dat zijn zaak in hoger beroep door een unus iudex wordt afgedaan.

Het lid van de R.P.F.-fractie vroeg zich af of de krachtige uitspraken op blz. 6 van de memorie van toelichting over de plaats van de unus iudex in eerste instantie met argumenten kunnen worden onderbouwd.

Ik ben van oordeel dat onze strafrechtspleging niet kan functioneren zonder unus-rechtspraak. De enorme hoeveelheid zaken die thans door kantonrechters, politierechters en kinderrechters wordt afgedaan, zou onmogelijk door meervoudige kamers kunnen worden verwerkt. Daarmee staat de noodzaak van unus-rechtspraak genoegzaam vast. Deze rechters hebben bewezen goede rechters te zijn. Daarmee zijn de bezwaren die destijds bijvoorbeeld tegen invoering van het instituut van de politierechter zijn ingebracht, ontkracht.

Dit lid vroeg zich af waarom bij de beperking van unus-rechtspraak bij de hoven de keuze is gevallen op art. 26 WVV-zaken. Welke beperkingen doen zich voor bij het nagaan van de omvang van het hoger beroep in deze zaken? Hij vroeg verder of in de toekomst uitbreiding van de competentie van de unus raadsheer wordt overwogen en welke delicten daarvoor het eerst in aanmerking komen.

Bij nadere overweging van mijn aanvankelijke wetsvoorstel ben ik tot de conclusie gekomen dat in het wetsvoorstel beter tot uitdrukking moest komen dat het beginsel van collegiale rechtspraak bij de behandeling van rechtbankappellen voorop dient te staan. Uit praktische overwegingen heb ik een beperkte uitzondering op deze hoofdregel verantwoord geacht. De keuze is gevallen op een categorie van zaken waarin relatief veel wordt geappelleerd, die qua bewijs en de toepassing van de wet doorgaans eenvoudig zijn en waarbij sancties worden opgelegd die in de meerderheid van de gevallen niet diep ingrijpen in het persoonlijk leven van de verdachte. Er zijn geen gegevens bekend omtrent de omvang van het hoger beroep in art. 26 WVV-zaken, omdat geen statistiek wordt bijgehouden waaruit kan blijken welke misdrijven de appelzaken bij de gerechtshoven betreffen. Er lijkt echter geen reden aanwezig om te veronderstellen dat het percentage appellen in art. 26 WVV-zaken sterk zal afwijken van het gemiddelde. Ik acht het aannemelijk dat de unus-rechtspraak in hoger beroep bij het gerechtshof zal worden uitgebreid, wanneer het nieuwe instituut aan de verwachtingen zal blijken te voldoen. Eventuele uitbreiding van de competentie van de unus raadsheer zal alsdan zorgvuldige overweging verdienen. Tot die competentie zou ook kunnen behoren de berechting van de overige misdrijven uit de Wegenverkeerswet.

Het lid van de R.P.F.-fractie vond het begrip «van eenvoudige aard» voor meer dan één uitleg vatbaar. Zou het geen aanbeveling verdienen – zo vroeg hij zich af – om dit begrip te vervangen door meer specifieke criteria die aansluiten bij de competentie van de rechter in eerste aanleg?

De competentie van de kantonrechter en van de kinderrechter is geheel objectief bepaald. De bevoegdheid van de politierechter is ingevolge artikel 369 Sv. enerzijds omgrensd door een subjectieve maatstaf – een zaak van eenvoudige aard – en anderzijds door een vrijheidsstrafmaximum van zes maanden. Het in artikel 426b, onder 2°, neergelegde criterium is ontleend aan artikel 369 Sv. Ik wijs er in dit verband op dat in de administratieve rechtspraak een soortgelijk criterium bestaat voor de enkelvoudige afdoening van zaken door de Afdeling rechtspraak van de Raad van State en door het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Het criterium

wordt derhalve in de praktijk al gehanteerd. Het zal voor de voorzitter (van de meervoudige kamer) van het appelcollege en voor de unus iudex naast de in het wetsvoorstel neergelegde objectieve criteria een goede maatstaf zijn voor de toepassing van artikel 426c.

Naar aanleiding van de overweging van de Hoge Raad dat unus-rechtspraak in appel minder goed past in de personele opbouw van de rechterlijke macht wilde dit lid meer inzicht krijgen in die personele opbouw, met name waar het gaat om ervaringsjaren van het rechterscorps.

Blijkens een onderzoek naar de samenstelling van een 5-tal rechtbanken en 3 hoven is de gemiddelde ervaring – uitgaande van de datum van de eerste benoeming – bij de rechtbanken 7 à 10 jaar en bij de gerechtshoven 10 à 13 jaar. Hierbij dient te worden bedacht dat voor de benoeming tot rechter kortere of langere tijd ervaring wordt opgedaan als rechter-plaatsvervanger.

3. 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 werklasteffecten bezwaarlijk konden overzien, te meer omdat naar hun oordeel niet steeds een werklastverlichting optreedt en in sommige gevallen zelfs een verzwaring zou kunnen optreden.

Ik heb in par. 2 al naar voren gebracht dat de voorstellen zullen leiden tot verlichting van werklast, al kan de omvang daarvan niet exact worden aangegeven.

Deze leden leek het juist dat unus-rechtspraak in hoger beroep tegen bij verstek gewezen kantongerechtsvonnissen wel altijd gerechtvaardigd zal zijn. Het lijkt hun in dat geval geïndiceerd dat het openbaar ministerie de zaak zonder rechterlijke tussenkomst, bedoeld in artikel 426c, eerste lid, rechtstreeks bij de enkelvoudige kamer aanhangig maakt.

Het wetsvoorstel heeft tot uitgangspunt dat de primaire verantwoordelijkheid voor de behandeling van een zaak in hoger beroep door een enkelvoudige kamer berust bij de rechterlijke macht zelf. Artikel 426c, eerste lid, staat er als gezegd niet aan in de weg dat zich na overleg tussen strafrechter en openbaar ministerie een praktijk ontwikkelt waarbij bepaalde typen van zaken zonder nader vooronderzoek door de voorzitter, bij de enkelvoudige kamer worden aangebracht. De verantwoordelijkheid hiervoor blijft echter berusten bij de rechterlijke macht.

De leden van de V.V.D.-fractie en het lid van de R.P.F.-fractie twijfelen eraan of het juist is dat geen rekening behoeft te worden gehouden met extra griffiers-assistentie.

Met deze opmerking in de memorie van toelichting is bedoeld aan te geven dat de werklast voor de gerechtssecretarissen (en de griffie) per zaak zich niet zal wijzigen. Het is juist dat indien de produktiecapaciteit van de zittende magistratuur stijgt, daarvan slechts ten volle profijt kan worden getrokken als de griffiers-assistentie daarmee gelijke tred houdt. Dit is echter een uitvloeisel van de produktiviteitsstijging en kan niet als een negatief effect van het wetsvoorstel worden aangemerkt. Bij gelijkblijvende produktiviteit zou sprake zijn van werkvermindering voor rechters en raadsheren en een ongewijzigde werklast voor de gerechtssecretarissen en de griffies.

Naar de mening van de leden van de D66-fractie wegen – zo begrijp ik hun opmerking – de verwachte voordelen van de voorgestelde wetswijziging nauwelijks op tegen de bezwaren daartegen. Zij namen aan dat invoering van unus-rechtspraak een vlottere afhandeling van de aangebrachte zaken zal opleveren. Zij merkten evenwel op dat we weer terug bij af zijn, wanneer het aantal rechters vermindert naar de mate van besparing.

Ik acht de wetsvoorstellen aanvaardbaar en verantwoord, omdat deze een bijdrage kunnen leveren aan een doelmatiger rechtspleging en daarmee aan handhaving van het huidige niveau van rechtsbescherming.

De vraag van de leden van de fractie van D66 of de afname van de personele behoefte in mindering wordt gebracht op het tekort aan rechters kan bevestigend worden beantwoord.

Deze leden vroegen tevens of de gewenste vermindering van de belasting van de rechterlijke macht niet bereikt zou kunnen worden door een efficiëntere organisatie en automatisering.

Uit het de leden bekende feit dat een onderzoek wordt uitgevoerd door een extern organisatiebureau naar het functioneren van de rechterlijke organisatie en dat een aantal automatiseringsprojecten in voorbereiding is of reeds is ingevoerd mag blijken dat ik van mening ben dat ik zeer veel waarde hecht aan een efficiënte organisatie en een optimaal gebruik van automatisering ten behoeve van de ontlasting van de rechterlijke macht.

4. Advisering over unus-rechtspraak en over het oorspronkelijke wetsvoorstel

De leden van de V.V.D.-fractie vonden het een uitermate indringende en moeilijke zaak om de argumenten van de Staatscommissie tegen die van mij af te wegen. Zij merkten op dat bij terechte aanvaarding van de unus iudex in ons rechtsbestel vanwege de kwaliteit van deze rechtsbescherming, inderdaad zou kunnen worden verdedigd dat een ervaren lid van een hoger college evenzeer in staat moet worden geacht op een voor ieder aanvaardbare wijze eenvoudige strafzaken in hoger beroep te behandelen. Zij vroegen om verduidelijking van een passage uit het interimrapport van de Staatscommissie over intern overleg en coördinatie bij unus-rechtspraak.

Uit de uitvoerige behandeling van de adviezen in par. 4 van de memorie van toelichting moge blijken hoe zwaar ik aan de adviezen van de Staatscommissie, de Hoge Raad en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (N.V.v.R.) getild heb en nog steeds til. In de bespreking van die adviezen heb ik gepoogd aannemelijk te maken dat het onderhavige wetsvoorstel de doelmatigheid van de rechtspleging beoogt te dienen met behoud van de aan goede en zorgvuldige rechtspraak te stellen eisen. Met enige voorzichtigheid spreek ik de verwachting uit dat ook de leden van de V.V.D.-fractie het wetsvoorstel bij afweging van alle voor- en nadelen uiteindelijk aanvaardbaar zullen vinden.

In de bedoelde passage brengt de Staatscommissie tot uitdrukking dat intern overleg en coördinatie nodig zijn tussen de leden van een betrokken sector van een rechtcollege ter bereiking van eenheid van rechtspraak binnen dat college. Bij uitbreiding van unus-rechtspraak doet de wenselijkheid van overleg en coördinatie zich sterker gevoelen, omdat de rechtspraak alsdan in handen is gelegd van meer kamers. De wijze waarop het interne overleg tussen de onderscheiden rechters of kamers plaatsvindt wordt bepaald door de colleges zelf.

Deze leden waren onder de indruk van de beschouwingen van de Hoge Raad. Aan de andere kant spraken de argumenten voor unus rechtspraak in hoger beroep op blzz. 14-15 van de memorie van toelichting hen aan. Zij merkten op dat de Hoge Raad in zijn gedachtingang terecht uitgaat van reële appellen. Zij vroegen zich evenwel af hoeveel appellen nog reël kunnen worden genoemd tegen de achtergrond van het verschijnsel dat van rechtsmiddelen soms een oneigenlijk gebruik wordt gemaakt.

Het staat vast dat een rechtsmiddel soms wordt aangewend met het uitsluitende doel om voorlopig aan tenuitvoerlegging van een vonnis of een arrest te ontkomen. De omvang van dit verschijnsel is niet bekend. De wijze van behandeling van een zaak in hoger beroep kan niet afhankelijk zijn van het motief waarmee dit rechtsmiddel is aangewend. Naast de in de artikelen 426b, 426c, tweede lid, en 424a genoemde objectieve criteria dienen naar mijn oordeel uitsluitend de aard en het gewicht van de zaak bepalend te zijn voor de wijze van afdoening.

Deze leden waren van mening dat de gedachte van de N.V.v.R. van *verplichte verwijzing door de unus iudex naar de meervoudige kamer* op verzoek van het openbaar ministerie of de verdachte serieuze overweging verdient. Naar hun opvatting zullen dezen zo'n verzoek niet ongegrond of zonder redenen doen.

Zoals ik reeds in de memorie van toelichting (blz. 16) heb uiteengezet, ben ik geen voorstander van deze gedachte. Ik meen dat de unus iudex zelf dient te beslissen over de verwijzing. Het nuttig effect van de enkelvoudige afdoening zal bovendien verdwijnen, wanneer veel verzoeken om verwijzing zouden worden gedaan. Het spreekt vanzelf dat de unus iudex in een verzoek van het openbaar ministerie of van de verdachte reden kan vinden om aan artikel 426c, derde lid, toepassing te geven.

Op de laatste vraag van deze leden antwoord ik dat de enkelvoudige kamer ingevolge het bepaalde in artikel 426e ambtshalve bevoegd is om schriftelijk vonnis te wijzen. Artikel 426e komt overeen met artikel 379 Sv, waarin de door deze leden voorgestelde wijziging niet voorkomt. Ik meen dan ook dat deze wijziging niet nodig is.

Het lid van de R.P.F.-fractie bracht naar voren dat de uitgebrachte adviezen in meerderheid negatief waren. Hij wenste in het bijzonder nog mijn oordeel over het argument van de Staatscommissie dat collegiale besluitvorming het relativeren van de eigen opvatting van de rechter, wiens waardepatroon bij de invulling van vage normen een grotere rol zal spelen, bevordert. Tenslotte vroeg dit lid aandacht voor het lichtvaardig of oneigenlijk gebruik van het hoger beroep, dat naar zijn oordeel zo veel mogelijk dient te worden voorkomen. Hij vroeg naar de redenen voor het instellen van hoger beroep en naar de mogelijkheden om het hoger beroep in verstekzaken te beperken.

Ik erken dat mijn voorstel om unus-rechtspraak ook in hoger beroep in te voeren kritisch is ontvangen. Ik meen evenwel dat in het voorstel, zoals het thans voorligt, de mogelijkheid voor enkelvoudige behandeling van een strafzaak in hoger beroep met zodanige waarborgen is omkleed, dat zorgvuldige rechtspraak niet in gevaar komt. Ik acht het bovengenoemde argument van de Staatscommissie een zwaar argument. Het onderkennen en het relativeren van de eigen opvatting behoren tot een van de wezens-trekken van het rechterlijke werk. De rechter dient hierop voortdurend attent te zijn. Ik erken dat collegiale besluitvorming het relativeren van de eigen opvatting bevordert en eventuele onvoldoende relativering kan compenseren. Men dient evenwel dit argument in zijn juiste verhouding te zien en het niet te verabsoluteren. Het kan bij unus-rechtspraak in hoger beroep slechts gaan om eenvoudige zaken van licht gewicht. Ik ben van oordeel dat juist in die zaken het risico uiterst gering is dat de rechter bij eventuele onvoldoende relativering van de eigen opvatting zal komen tot een onevenwichtig eindoordeel. Ik acht daarom het opstellen van de mogelijkheid van unus-rechtspraak in hoger beroep verantwoord.

Het hoger beroep is een gewichtige voorziening. Het dient de rechtsbescherming en verhoogt de kwaliteit en de eenheid van rechtspraak. Een ingesteld hoger beroep moet worden behandeld los van de motieven die aan het instellen ervan ten grondslag hebben gelegen. Ook ik ben van mening dat oneigenlijk gebruik van het rechtsmiddel moet worden tegengegaan. De omvang van de werkbelasting van de appelrechter zal kunnen afnemen, indien voorzieningen zouden kunnen worden getroffen om dit oneigenlijk gebruik te ontmoedigen. Hiervoor is nader onderzoek nodig. In het kader van het op mijn ministerie lopende Onderzoek functioneren rechterlijke organisatie zal onderzoek worden gedaan naar de motieven van appellanten en naar de mogelijke effecten van maatregelen die een eigenlijk gebruik van dit rechtsmiddel kunnen bevorderen. Na evaluatie van de nieuwe betekenisvoorschriften zal nader worden bezien of het zinvol is om de mogelijkheid van betekening in persoon uit te breiden en ook in verstekzaken vaste appel- en cassatietermijnen in te voeren.

5. Slotopmerking

Ik hecht eraan nog het volgende naar voren te brengen.

De kwaliteit van de rechtspraak dient gewaarborgd te zijn. Dat is een eis die de rechtsstaat ons voortdurend stelt. Goede rechtspraak houdt in dat zorgvuldig en tijdig recht wordt gesproken, opdat de samenleving en haar onderdanen recht wordt gedaan. Voor goede rechtspraak zijn nodig een op kwalitatief hoog peil staand rechterscorps, een goed geoutilleerd ondersteunend apparaat, een deugdelijke met waarborgen omklede rechtsgang en een doelmatig ingerichte rechterlijke organisatie.

Een groeiend aanbod van strafzaken zet de strafrechtspleging onder grote druk. Zaken worden niet tijdig afgedaan en het gevaar dreigt dat aan de behandeling van een zaak niet de benodigde aandacht kan worden besteed. Inspanningen dienen er dus op gericht te zijn om de strafrechter te ontlasten, opdat het niveau van rechtspraak gehandhaafd blijft. Daarbij zijn de mogelijkheden tot uitbreiding van de rechterlijke macht, tot vergroting van de inzet van rechter- en raadsheerplaatsvervangers en dus tot vorming van extra meervoudige strafkamers beperkt. Het is noodzakelijk dat de strafrechter beschikt over een gedifferentieerd instrumentarium om zaken af te doen op een wijze die overeenkomt met hun aard en gewicht.

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in invoering van de mogelijkheid dat in hoger beroep wordt recht gesproken door één rechter in zaken van eenvoudige aard. De competentie en de bevoegdheden van de unus iudex zijn beperkt om een zorgvuldige rechtsgang in hoger beroep te waarborgen. De strafrechter beslist steeds zelf of een zaak enkelvoudig wordt afgedaan. Door deze waarborgen is zorgvuldige unus-rechtspraak steeds verzekerd. Het voorstel beoogt bij te dragen tot verhoging van de doelmatigheid van de strafrechtspleging. Om deze redenen ben ik van oordeel dat unus-rechtspraak in hoger beroep in de voorgestelde vorm aanvaardbaar is en invoering ervan is geboden.

6. Artikelen

Bij nota van wijziging worden de navolgende wijzigingen in het wetsvoorstel voorgesteld.

Artikel 274

De Raad van State geeft in zijn advies de mogelijkheid in overweging dat één rechter of raadsheer als rapporteur in een zaak optreedt, ook op de terechtzitting. Hierdoor wordt de voorzitter en het andere lid van de meervoudige kamer ontlast. De Raad beveelt aan dat het Wetboek van Strafvordering zodanig wordt gewijzigd dat de wettelijke belemmering voor het optreden van de rapporteur komt te vervallen, zodat de rechterlijke macht haar werkwijze ten deze zelf kan inrichten.

Ik heb zoals aangekondigd dit voorstel voor advies voorgelegd aan de N.V.v.R. De N.V.v.R. acht het voorstel zeer waardevol. Zij merkt op dat reeds thans sommige presidenten van strafkamers de rol van ondervrager in de verschillende strafzaken vooraf verdelen tussen zichzelf en de bijzitters. De Vereniging stelt voor deze – voor de hand liggende – praktijk in die zin wettelijke grondslag te geven dat in artikel 274 Sv. wordt bepaald dat de voorzitter zal zijn belast met de algehele leiding van de behandeling ter terechtzitting en deze of een door hem aangewezen lid van de kamer met de ondervraging. Ik neem dit advies gaarne over.

De Minister van Justitie,
F. Korthals Altes