

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)

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 23 april 2002

Uit het voorlopig verslag komt naar voren dat het wetsvoorstel door de leden van een aantal fracties niet met onverdeeld enthousiasme is ontvangen. Zo spraken de leden van de CDA-fractie van gemengde gevoelens en de leden van de PvdA-fractie van verontrusting en enige ontstemming. De leden van de fractie van D66 hadden met verbazing kennisgenomen van het wetsvoorstel, de leden van de fractie van GroenLinks waren niet enthousiast, terwijl de leden van de fracties van SGP en ChristenUnie te kennen gaven dat zij met belangstelling, doch met grote reserves, het wetsvoorstel hadden gezien. Blijkens de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen is het geringe enthousiasme in hoofdzaak op twee factoren terug te leiden. In de eerste plaats gaat het om het grote belang dat aan berechting door een meervoudige kamer wordt gehecht. In de tweede plaats wordt een nadere kwantitatieve onderbouwing gemist. Graag wil ik, alvorens nader in te gaan op meer specifiek gestelde vragen en gemaakte opmerkingen, kort op deze beide aspecten ingaan.

Daarbij wil ik vooropstellen dat, zoals ik reeds eerder heb aangegeven, de voordelen van meervoudige berechting ook voor mij zwaar wegen en zwaar wegen. Collegiale rechtspraak bevordert de zorgvuldigheid van rechterlijke beslissingen die, zeker als zij vrijheidsbeneming impliceren, diep ingrijpen in het leven van mensen. De huidige competentiegrenzen hebben evenwel ook een aantal onwenselijke gevolgen. Strafzaken die klaar zijn voor berechting kunnen in een aantal gevallen pas later worden aangebracht. Dat is op zichzelf al onwenselijk, gelet op het vereiste van een berechting binnen een redelijke termijn; het kan bovendien tot strafvermindering leiden wegens het tijdsverloop. Verder worden strafzaken in sommige gevallen voor de politierechter gebracht terwijl de ernst van het misdrijf een hogere gevangenisstraf dan zes maanden zou rechtvaardigen. In de derde plaats kan het tekort aan berechtingscapaciteit ertoe leiden dat strafzaken die daarvoor in aanmerking komen in het geheel niet worden aangebracht. Elk van deze effecten is zeer onwenselijk uit oogpunt van een kwalitatief goede rechtspraak.

Aan deze overwegingen wil ik de volgende observatie toevoegen. Een tekort aan berechtingscapaciteit vertaalt zich in een hoge werkdruk voor leden van de rechterlijke macht. Daaraan zitten, zeker als een dergelijke situatie langdurig is en er geen uitzicht bestaat op verbetering, een aantal

wezenlijke risico's vast. Een hoge werkdruk kan zich gaan vertalen in een vermindering van de kwaliteit van de rechtspraak. Een toename van het aantal zittingen of de relatieve zwaarte daarvan kan er bijvoorbeeld toe leiden dat zaken in te korte tijd moeten worden behandeld, hetgeen de kwaliteit van de voorbereiding dan wel de bejegening van de verdachte op de terechtzitting niet ten goede zou kunnen komen. Deze observatie relativeert het kwaliteitsverlies dat het onderhavige wetsvoorstel bij de berechting van concrete strafzaken ten gevolge zou kunnen hebben. Ook een hoge werkdruk kan tot kwaliteitsverlies leiden. Een niet te negeren signaal is in dit verband dat de beschikbaarheid van in aanmerking komende kandidaten momenteel een belangrijke beperking vormt bij de realisatie van de uitbreiding van de rechterlijke macht.

Voorts wijs ik erop dat op andere terreinen van de rechtspraak – bij voorbeeld de burgerlijke rechtspraak – vele diep ingrijpende beslissingen door een alleensprekende rechter worden gegeven. Ik denk daarbij in de eerste plaats aan de rechter in kort geding. Weliswaar hebben die beslissingen een voorlopig karakter, maar in de praktijk zijn dit veelal definitieve beslissingen. Maar ook in de gewone civiele zaken worden door rechtbanken verreweg de meeste beslissingen, ongeacht de hoogte van de vordering, door een alleensprekende rechter gegeven.

Het onderhavige wetsvoorstel, dat de mogelijkheden voor enkelvoudige berechting vergroot, maar daar in geen enkel geval toe verplicht, is gelet op bovenstaande afwegingen en observaties naar de mening van het kabinet verantwoord en noodzakelijk. Het is mijn hoop, dat de leden van de fracties die in het voorlopig verslag hun reserves onder woorden hebben gebracht, uiteindelijk tot dezelfde afweging kunnen komen.

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer is reeds gesproken over de betekenis van kwantitatieve gegevens voor het onderhavige wetsvoorstel. Daarbij is onder meer aangegeven dat een kwantitatieve schatting van het tekort aan zittingscapaciteit niet te geven valt, omdat dit tekort – als gezegd – een aantal onwenselijke gevolgen heeft die niet onder één noemer kunnen worden gebracht en ten dele ook moeilijk in getallen kunnen worden gevangen: het later aanbrengen van strafzaken, strafkortingen wegens tijdsverloop, lagere bestraffing doordat relatief ernstige misdrijven voor de politierechter worden gebracht, en tenslotte het in het geheel niet aanbrengen van strafzaken. Ook is aangegeven dat een kwantitatieve inschatting van de effecten van het wetsvoorstel niet goed gegeven kan worden. Daarbij speelt in de eerste plaats een rol dat het wetsvoorstel geen verplichting tot enkelvoudig afdoen behelst maar een mogelijkheid daartoe biedt waar rechtbanken en gerechtshoven die daar behoefte aan hebben gebruik van kunnen maken. Voorts speelt een rol dat het van een aantal factoren, te denken valt vooral aan de beschikbaarheid van ervaren rechters en griffiers, afhankelijk is in hoeverre rechtbanken die behoefte hebben aan uitbreiding van enkelvoudige afdoening daarvan daadwerkelijk gebruik kunnen maken.

Uit het voorlopig verslag blijkt evenwel dat de leden van een aantal fracties zwaar tillen aan de beschikbaarheid van kwantitatieve gegevens. Gelet hierop heb ik nogmaals nagegaan of gegevens kunnen worden verkregen die enige indicatie bieden over de kwantitatieve aspecten van het wetsvoorstel. In bijlage 1 bij deze memorie zijn gegevens opgenomen die betrekking hebben op de vrijheidsstraffen die in 2001 zijn opgelegd. Ook in de bijlagen 2 en 3 zijn gegevens van kwantitatieve aard opgenomen, betrekking hebbend op de werkvoorraad van OM en ZM.

Bij de cijfers van bijlage 1 past de kanttekening dat zij betrekking hebben op opgelegde vrijheidsstraffen, niet op de gevorderde vrijheidsstraffen. Dat gegeven werkt, voor de beoordeling van de voorstellen ten aanzien van de politierechter, op twee manieren door in de beoordeling van de cijfers. In de eerste plaats is niet onaannemelijk dat in een deel van de strafzaken waarin de meervoudige kamer een gevangenisstraf heeft

opgelegd tussen de drie en zes maanden (dat zijn in totaal 1095), een gevangenisstraf is geëist die ligt tussen de zes maanden en een jaar. Voorzover deze zaken eenvoudig van aard zijn, zouden zij indien het onderhavige wetsvoorstel wordt aangenomen en in werking treedt, door de enkelvoudige kamer kunnen worden afgedaan. Anderzijds is aanneemelijk dat in een deel van de zaken waarin een gevangenisstraf van meer dan zes maanden doch ten hoogste een jaar is opgelegd (in totaal 2266), een hogere straf dan een jaar gevangenisstraf geëist is. Meer in het algemeen kan verder de kanttekening worden gemaakt dat deze cijfers geen houvast bieden bij de beoordeling van de eenvoud van de onderliggende strafzaken.

Relevant is voorts dat het aantal zaken waarin door de meervoudige kamer een vrijheidsstraf is opgelegd in totaal 8584 bedraagt. In relatie daartoe kan een inschatting worden gemaakt van het percentage strafzaken dat in plaats van meervoudig enkelvoudig zou kunnen worden afgedaan. Daarbij zij nog de kanttekening gemaakt dat dit percentage niet tot een percentueel overeenkomstige daling van de werkdruk behoeft te leiden, omdat niet onaannemelijk is dat de meervoudige kamer aan zwaardere strafzaken gemiddeld meer tijd besteedt. Dit alles in aanmerking genomen ondersteunen de gegevens evenwel de stelling dat het onderhavige wetsvoorstel aan rechtbanken een belangrijk instrument ter beschikking stelt om de werklust het hoofd te bieden.

Voor de beoordeling van de ruimte die het wetsvoorstel aan gerechtshoven biedt om zaken enkelvoudig af te doen, is vooral relevant het aantal strafzaken waarin de politierechter in eerste aanleg maximaal zes maanden gevangenisstraf oplegt, alsmede het aantal gevallen waarin daartegen hoger beroep wordt ingesteld. In 2001 bedroeg het aantal veroordelingen door politierechters 33 776; in totaal werd in 6932 van deze zaken hoger beroep ingesteld en behandeld. Tegen vonnissen van de meervoudige kamer werd in 3185 zaken hoger beroep ingesteld en behandeld. Ook aan deze cijfers kunnen niet dan onder een aantal kanttekeningen gevolgtrekkingen worden verbonden. Zo zal de behandeling van het hoger beroep tegen een veroordeling door de meervoudige kamer veelal meer tijd vergen dan de behandeling van het hoger beroep tegen een politierechttervonnis. Desalniettemin rechtvaardigen deze gegevens de stelling dat het onderhavige wetsvoorstel ook aan gerechtshoven een belangrijk instrument biedt om de werklust het hoofd te bieden.

De toenemende werkdruk bij de rechtbanken kan langs de volgende weg inzichtelijk worden gemaakt. Bijlage 3 ziet op de afhandeling van strafzaken door de rechtbank. Daaruit blijkt dat de instroom aanmerkelijk is toegenomen, terwijl de rechterlijke afdoeningen in aantal zijn afgenomen. Afgezet tegen de toename van het aantal te appointeren strafzaken uit bijlage 2 baart dit gegeven zorgen. Die zorgen nemen toe als het percentage afdoeningen wordt afgezet tegen de instroom. In het jaar 2000 is dat percentage nog 98%, in 2001 nog maar 89%. Dat is een significante verslechtering. In absolute cijfers uitgedrukt oversteeg in 2000 het aantal door het OM te dagvaarden zaken het aantal door de rechtbanken afgedane zaken met 2624. In het jaar daarop was dit verschil gestegen tot 15 313 zaken.

Graag ga ik in het navolgende nog specifiek in op de vragen die in het voorlopig verslag gesteld zijn en opmerkingen die daarin gemaakt zijn.

ALGEMEEN

De leden van de CDA-fractie brachten een aantal aspecten onder woorden die bij de beoordeling van het wetsvoorstel een rol spelen. Zorg voor het goed functioneren van de strafrechtsketen is daarin inderdaad een centraal element. Daartegenover stelden zij zorg voor het vertrouwen van

het publiek in de rechtspraak. Graag wijs ik de aan het woord zijnde leden er in dit verband op, dat het vertrouwen van het publiek in de rechtspraak in sterke mate correleert met het goed functioneren van de strafrechtssystemen. Het niet afdoen van relatief ernstige strafzaken en het toepassen van strafvermindering zijn schadelijk voor het vertrouwen van het publiek in de rechtspraak.

Verder spraken deze leden hun verbazing uit over de motivering van het wetsvoorstel, met name uit oogpunt van kwantitatieve onderbouwing. Het is mijn hoop dat de in het bovenstaande gegeven nadere toelichting, alsmede de antwoorden welke in het navolgende op de specifieke vragen van deze leden zullen worden gegeven, door de aan het woord zijnde leden als een nuttige aanvulling zal worden gezien.

De leden van de PvdA-fractie refereerden aan twee kwaden: een ernstige inbreuk op het Nederlandse rechtssysteem dan wel ernstige inbreuken op de rechtsorde, in dit geval de verstopping van de strafrechtssystemen met alle maatschappelijke gevolgen van dien. Inderdaad is afweging van verschillende belangen een centraal element bij de waardering van dit wetsvoorstel. Meervoudige berechting biedt extra waarborgen uit oogpunt van zorgvuldigheid. Met deze leden ben ik ook van mening dat deze waarborgen vooral in hoger beroep zwaar wegen. Daarom wordt een groot onderscheid gemaakt tussen de voorgestelde verruiming van de mogelijkheden tot enkelvoudige berechting in eerste aanleg en die in appel. In eerste aanleg wordt een verruiming tot een jaar gevangenisstraf voorgesteld, in appel tot zes maanden gevangenisstraf.

Een kanttekening kan, in de lijn van het voorgaande, worden gemaakt bij de gedachte dat het onderhavige wetsvoorstel een ernstige inbreuk op het Nederlandse rechtssysteem zou maken. De voorgestelde aanpassingen kunnen deze kwalificatie naar het oordeel van het kabinet niet dragen. De bevoegdheden van de politierechter worden de facto zowel absoluut als relatief slechts in beperkte mate uitgebreid (vgl. artikel 15 Sr), en enkelvoudige afdoening in appel is thans reeds mogelijk, ook van een specifieke categorie veroordelingen door politierechters. Voorts worden rechtbanken en gerechtshoven in geen enkel opzicht tot enkelvoudige afdoening verplicht, en blijft het criterium van de eenvoud van de zaak onaangetast.

De leden van de D66-fractie repten van hun verbazing over het ontbreken van een kwantitatieve berekening van de voordelen van het wetsvoorstel. Graag verwijs ik deze leden in dit verband naar de in het voorgaande gegeven uiteenzetting.

De leden van de SGP-fractie alsmede de leden van de ChristenUnie-fractie merkten op dat het wetsvoorstel is aangekondigd in het kader van de noodwetgeving met het oog op de bestrijding van de drugsmokkel op Schiphol. Zij vroegen naar de argumenten van de regering om een wetsvoorstel met een algemeen en structureel karakter in een snelle procedure te doen behandelen. Ook wilden zij weten welke argumenten zich ertegen verzetten om een wetsvoorstel met een structureel karakter, dat geen verband houdt met de acute problemen die voortvloeien uit de bestrijding van de drugsmokkel op Schiphol, de normale procedure, ook qua tijd, te laten volgen.

Deze argumenten zijn vooral daarin gelegen, dat de bestrijding van de drugsmokkel op Schiphol weliswaar de directe aanleiding tot het onderhavige wetsvoorstel vormde, en de voorgestelde maatregelen ook noodzakelijk zijn voor een adequate aanpak van de daaruit voortvloeiende acute problemen, maar dat het onderliggende probleem dat de wezenlijke oorzaak van het wetsvoorstel vormt, het tekort aan berechtingscapaciteit, van structurele aard is. In dit verband kan eraan worden gerefereerd dat het initiatiefwetsvoorstel van de leden van de

Tweede Kamer Van Oven (PvdA) en Vos (VVD) reeds een aantal jaren geleden is ingediend. Het kwam en komt minder passend voor, als antwoord op dat structurele probleem een wetsvoorstel met tijdelijke werking in te dienen.

Cijfermatige onderbouwing

De leden van de CDA-fractie achtten het onbevredigend dat geen nadere cijfermatige onderbouwing van de effecten van het wetsvoorstel is gegeven. Zij vroegen in dat verband onder meer hoe ver in het verleden zich de situatie heeft voorgedaan, dat een misdrijf niet binnen een redelijke termijn voor de strafkamer kon worden gebracht, en wilden weten of getallen konden worden verschaft over de laatste tien jaar. Ook informeerden zij, of gegevens kunnen worden verschaft waaruit blijkt dat de vertraging in behandeling het gevolg was van gebrek aan zittingscapaciteit van de meervoudige kamer en waaruit tevens blijkt dat die vertraging niet het gevolg was van gebrek aan capaciteit of organisatie van het OM.

Graag verwijs ik de aan het woord zijnde leden in de eerste plaats naar het in het voorgaande gestelde inzake kwantitatieve gegevens. In aanvulling daarop kan het volgende worden geantwoord. De situatie dat een misdrijf niet binnen een redelijke termijn voor de strafkamer kan worden gebracht, doet zich regelmatig voor, zo regelmatig dat de Hoge Raad het noodzakelijk heeft geoordeeld zijn omvangrijke jurisprudentie terzake samen te vatten in algemene regels, opdat voor de rechtspraktijk duidelijkheid bestaat over de bij overschrijding van de redelijke termijn toe te passen strafkortingen. Verwezen zij onder andere naar HR 3 oktober 2000, NJ 2000, 721. Getallen over toepassing van die strafkortingen gedurende de laatste tien jaar kunnen niet worden gegenereerd. De oorzaken van vertragingen in de behandeling kunnen heel verschillend zijn, de in het genoemde arrest omschreven rechtsregels illustreren dat. Relevant in dit verband is vooral de rechtsregel onder 3.14: «Voor wat betreft de berechting in eerste aanleg heeft als uitgangspunt te gelden dat de behandeling van de zaak ter terechtzitting dient te zijn afgerond met een eindvonnis binnen 2 jaar nadat de op zijn redelijkheid te beoordelen termijn is aangevangen, tenzij sprake is van bijzondere omstandigheden als onder 3.13 vermeld.» Dat beginpunt kan bijvoorbeeld de in verzekeringstelling zijn. Voor de appelfase geldt ingevolge het gestelde onder 3.16: «Voor de berechting van de zaak in hoger beroep geldt het onder 3.12–3.15 gestelde eveneens. Behoudens de onder 3.13 vermelde bijzondere omstandigheden behoort in die procesfase het geding met een einduitspraak te zijn afgerond binnen 2 jaar nadat het rechtsmiddel is ingesteld, dan wel binnen 16 maanden indien de verdachte in voorlopige hechtenis verkeert en/of het strafrecht voor jeugdige personen is toegepast.» Verder informeerden de leden van de CDA-fractie op grond van welke gegevens het de minister bekend is dat de politierechter, gemeten aan het totaal aantal zaken die door de politierechter worden afgedaan, zelden verwijst. Deze wetenschap vloeit voort uit contacten met de rechtspraktijk in al haar geledingen. Ook informeerden zij of gegevens voorhanden zijn omtrent de eenvoudige aard van zaken die thans tot de nog voorhanden zijnde werkvoorraad van de rechtbanken behoort. Graag verwijs ik deze leden voor gegevens, betrekking hebbend op de werkvoorraad van rechtbanken, naar de bijlages 2 en 3. In bijlage 2 zijn gegevens opgenomen die betrekking hebben op de werkvoorraad van het Openbaar Ministerie: die werklast vormt immers de belangrijkste indicatie van de aantallen zaken die gereed liggen voor behandeling door de rechtbanken. Daarbij blijkt dat het OM er in is geslaagd het aantal zaken dat het zelf nog moet beoordelen substantieel terug te brengen, terwijl tegelijkertijd het aantal zaken dat nog geïncrimineerd moet worden bij rechtbanken substantieel verhoogd is (ongeveer 15%).

Zoals hiervoor reeds is aangegeven blijkt uit de bijlagen 2 en 3 dat de instroom van strafzaken bij de rechtbanken aanmerkelijk is toegenomen, terwijl de rechterlijke afdoeningen in aantal zijn afgenomen.

De leden van de CDA-fractie verwezen tenslotte naar de bijdrage van de heer Van Oven aan de plenaire behandeling in de Tweede Kamer, en vroegen zich af wat het effect van een besparing van 10% zou zijn op het wegwerken van de werkvoorraad van rechtbanken. Graag verwijs ik deze leden in dit verband naar het gestelde in het begin van deze memorie alsmede bijlage 1. Daaruit kan in de eerste plaats een indicatie worden afgeleid van de bandbreedte waarbinnen zaken die thans meervoudig worden berecht, enkelvoudig zouden kunnen worden afgedaan. Indien, veronderstellenderwijs, aangenomen zou worden dat ongeveer 1000 van die zaken zich voor enkelvoudige berechting zouden lenen, voorts aangenomen zou worden dat van de drie rechters die deze zaken meervoudig afdoen, gemiddeld twee als politierechter kunnen worden ingezet, en voorts zou worden verondersteld dat voldoende zittingsruimte en administratieve ondersteuning beschikbaar zouden zijn geweest, zou een totaal van eveneens 1000 zaken extra kunnen zijn afgedaan. Voorts informeerden de aan het woord zijnde leden wat het effect van een dergelijke besparing zou zijn op de behandelingen van zaken met betrekking tot de drugskoeriers. In dit verband zij opgemerkt dat de percentuele besparing die de heer Van Oven tijdens de plenaire behandeling noemde, gerelateerd was aan het totale aantal zaken dat bij de meervoudige kamer wordt aangebracht. Er is geen reden om te veronderstellen dat de straffen welke aan drugskoeriers worden opgelegd dezelfde spreiding vertonen als de straffen welke in totaliteit door de meervoudige kamer van rechtbanken terzake van misdrijven worden opgelegd. Toepassing van het door de heer Van Oven aangenomen percentage op specifiek deze strafzaken kan dan ook niet leiden tot vergroting van het inzicht, in welke mate het wetsvoorstel bij kan dragen aan de berechtingscapaciteit terzake van drugskoeriers. Daartoe kan wellicht wel het volgende dienen.

Uit gegevens van het OM blijkt, dat de werkvoorraad in strafzaken van de rechtbank Haarlem met ongeveer 60% is toegenomen. Uitgaande van het aangepaste requireerbeleid is het gevolg van het wetsvoorstel voor de vervolging van de drugskoeriers die worden aangehouden op Schiphol dat, afhankelijk van de omstandigheden van het geval, de invoer tot ongeveer 1,5 à 2 kilo harddrugs door de politierechter zal kunnen worden afgedaan in plaats van, zoals op grond van dat requireerbeleid, de invoer tot ongeveer 1 kilo, voor zover aan de overige vereisten voor afdoening door de politierechter is voldaan. In de praktijk betekent dit dat na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel ongeveer 60% van de drugskoeriers door de politierechter kan worden berecht, tegen nu ongeveer 40%.

De leden van de fractie van **GroenLinks** vroegen of de regering beter zou kunnen onderbouwen waarom structurele oorzaken tot de voorgestelde aanpassingen nopen. Meer in het bijzonder vroegen zij of de regering meer in het bijzonder thans cijfers zou kunnen verschaffen bij haar stelling dat teveel zaken niet tijdig kunnen worden aangebracht, c.q. al bij voorbaat tot strafvermindering leiden wegens termijnoverschrijding c.q. thans bij de politierechter worden aangebracht terwijl de ernst van het feit aanbrengeing bij de meervoudige kamer zou rechtvaardigen. Zij wilden weten of het hierbij om kwesties gaat die veel algemener voorkomen dan alleen in Haarlem en wellicht Amsterdam. Graag verwijs ik deze leden in de eerste plaats naar het in het eerste deel van deze memorie gestelde omtrent kwantitatieve gegevens en hun betekenis voor dit wetsvoorstel, alsmede de antwoorden aan de leden van de CDA-fractie gegeven in verband met vragen over schendingen van het vereiste van de redelijke

termijn alsmede de werkvoorraad van de rechterlijke macht. Daaruit kan worden afgeleid dat de problematiek niet alleen aan de orde is in het arrondissement Haarlem, al is zij daar, verwezen zij naar het antwoord op de vorige vraag, bijzonder klemmend.

De leden van de fractie van **D66** drongen er met klem op aan dat alsnog een kwantitatieve onderbouwing van de te behalen winst bij de twee elementen van dit wetsvoorstel wordt verschaft. Graag wijs ik deze leden op het aan het begin van deze memorie daaromtrent gestelde. De aldaar verstrekte gegevens geven enige indruk van de flexibiliteit die bij aanvaarding van dit wetsvoorstel aan de rechterlijke macht geboden wordt. Tevens dragen zij ertoe bij dat bij gelegenheid van de evaluatie van het wetsvoorstel, indien het tot wet wordt verheven en in werking treedt, beter kan worden beoordeeld, welke wijzigingen in de wijze van afdoening van strafzaken zijn opgetreden.

De leden van de fracties van de **SGP** en de **ChristenUnie** tenslotte vroegen de regering om in kwantitatieve zin althans bij benadering aan te geven in welke mate sprake is van strafkortingen wegens tijdsverloop, het aanbrenge van strafzaken bij de politierechter terwijl de ernst van het feit een hogere straf dan zes maanden zou rechtvaardigen, en tenslotte tekorten aan berechtingscapaciteit waardoor strafzaken die daarvoor in aanmerking komen in het geheel niet worden aangebracht. Graag verwijst ik ook deze leden in de eerste plaats naar het in het voorafgaande gestelde omtrent kwantitatieve gegevens en hun betekenis voor dit wetsvoorstel, alsmede de antwoorden aan de leden van de CDA-fractie gegeven in verband met vragen over schendingen van het vereiste van de redelijke termijn alsmede de werkvoorraad van rechtbanken.

ACHTERGROND WETSVOORSTEL

De leden van de **PvdA**-fractie gaven te kennen dat zij nog niet overtuigd waren door de argumentatie die, ten dele naar aanleiding van een onderdeel van het advies van de Raad van State, in de toelichting op het wetsvoorstel is opgenomen. Mij is niet bekend of de Raad van State de (aangevulde) argumentatie als toereikend zou kwalificeren. Graag neem ik, naar aanleiding van een daartoe strekkende vraag van deze leden, de gelegenheid de gegeven motivering nog nader uit te werken. De tijdigheid van de justitiële reactie is een belangrijk speerpunt van het door de regering gevoerde beleid. In dit kader is van belang dat de doorlooptijden worden bekort, waarbij duidelijk is dat er meer zaken sneller kunnen worden afgedaan door de politierechter dan door de meervoudige kamer. Het wetsvoorstel zal dan ook een bijdrage kunnen leveren aan het terugdringen van de bestaande werkvoorraden. Met het voorgaande is niet gezegd dat de invalshoek van verbetering van de bedrijfsvoering thans zodanig zwaar weegt dat daarmee een vermindering van de kwaliteit van de rechtspleging voor lief moet worden genomen. Het criterium van artikel 369 Sv dat de enkelvoudig te berechten strafzaken eenvoudig van aard, in het bijzonder ten aanzien van het bewijs en de strafoplegging, dienen te zijn, blijft onverkort gehandhaafd. Er zijn evenwel duidelijke aanwijzingen dat thans, meer dan voorheen, ook strafzaken welke een te verwachten straf tussen zes maanden en een jaar gevangenisstraf kennen onder dit criterium vallen. Zo'n duidelijke aanwijzing is in het bijzonder gebleken bij de strafvordering ten aanzien van de drugskoeriers die op Schiphol worden aangehouden. Met de persoonlijke omstandigheden van de betrokkenen wordt weliswaar rekening gehouden, maar voor het overige is het aantal factoren dat bij de strafoplegging een rol speelt overzichtelijk en goed voorzienbaar. In dergelijke gevallen is aannemelijk dat door vast te houden aan het criterium van berechting door een meervoudige kamer met de formele

grens van een strafmaximum van zes maanden een niet noodzakelijke belemmering wordt opgeworpen voor adequate straftoemeting in relatief eenvoudige zaken. Meer in het algemeen kan in dit verband nog worden gewezen op de Bos/polaris-richtlijnen, die de strafeisen van het Openbaar Ministerie in sterke mate normeren. Sterke normering van strafeisen en straftoemeting langs deze of andere lijnen maakt enkelvoudige rechtspraak mogelijk bij een deel van de wat ernstiger strafzaken. Ik ben, zoals eerder aangegeven, bereid te bevorderen dat de verruimde mogelijkheid tot enkelvoudige berechting in eerste aanleg langs deze lijnen wordt benut.

De leden van de PvdA-fractie legden een relatie tussen het onderhavige wetsvoorstel en de situatie rond de zogenaamde bolletjesslikkers, en wezen er nog op, dat het tijdelijke karakter van de Tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers voor hen een essentiële voorwaarde was om met die regeling te kunnen instemmen. Inzake het verband tussen het onderhavige wetsvoorstel en de strafrechtelijke aanpak van drugskoeriers verwijs ik deze leden naar het antwoord, gegeven op een vraag van de leden van de fracties van SGP en ChristenUnie in het algemeen deel van deze memorie. In het bijzonder wijs ik hen op de omstandigheid dat het tekort aan berechtingscapaciteit een structureel karakter heeft. Ik meen dan ook dat de aard van het onderhavige voorstel, indien dit tot wet wordt verheven, niet meebrengt dat deze na ommekomst van een bepaalde periode zou moeten vervallen

Vergelijking andere landen

De leden van de CDA-fractie refereerden aan de competentieregelingen in Duitsland en België. Uit de in de memorie van toelichting gegeven analyse blijkt, zo kan aan deze leden worden geantwoord, dat de bepaling welke de enkelvoudige kamer in Duitsland competent verklaart bij strafzaken waarbij «eine höhere Strafe als Freiheitsstrafe von zwei Jahren nicht zu erwarten ist», ziet op «Vergehen». Voorts is aldaar aangegeven dat van «Verbrechen» sprake is als minimaal «eine Freiheitsstrafe von einem Jahr oder darüber» bedreigd wordt. Daaruit vloeit voort dat laatstgenoemde categorie strafbare feiten voor de voorgestelde uitbreiding van de bevoegdheid van de politierechter (tot een gevangenisstraf van maximaal een jaar) minder relevant is. Een uitgebreide analyse van de competentieregeling terzake van «Verbrechen» kon dan ook achterwege blijven. Hetzelfde geldt voor een nadere analyse van de plaats die uit oogpunt van zorgvuldigheid van rechtspleging aan het «Schöffengericht» toekomt in verhouding tot enerzijds enkelvoudige, anderzijds meervoudige kamers.

De vergelijking met Duitsland ondersteunt, zo kan aan deze leden worden geantwoord, dan ook de stelling dat Nederland na de voorgestelde aanpassing tot de landen blijft behoren die relatief beperkte berechtingsbevoegdheden aan de enkelvoudige kamer in eerste aanleg toedelen. Hetzelfde geldt voor de vergelijking met België. De omstandigheid dat verwijzing naar de meervoudige kamer op verzoek van de verdachte verplicht is, doet er immers niet aan af dat, bij afwezigheid van een dergelijk verzoek, een zeer hoge gevangenisstraf kan worden opgelegd door een enkelvoudige kamer.

Meer in het algemeen tenslotte kan over het belang van rechtsvergelijking in dit verband het volgende worden opgemerkt. Die rechtsvergelijking strekt er niet toe, alle aspecten van de besproken competentieregelingen in extenso te bespreken. Het doel is beperkter: beoogd is, gegevens te verschaffen die voor de waardering van het wetsvoorstel van wezenlijk belang zijn. Bij dit wetsvoorstel heeft het rechtsvergelijkend onderzoek overtuigend aangetoond dat de grens van zes maanden gevangenisstraf

bij enkelvoudige berechting geen lakmoestest voor strafrechtelijke beschaving is.

De leden van de CDA-fractie stelden de vraag waar in de lidstaten van de Europese Unie enkelvoudige appèlrechtspraak mogelijk is, en onder welke voorwaarden. Zij informeerden of kan worden aangegeven of recent in de lidstaten van de Europese Unie op het punt van de verdeling van taken tussen enkelvoudige en meervoudige kamer wijzigingen zijn opgetreden en welke omstandigheden daarbij een rol hebben gespeeld.

In het algemeen kan worden gesteld dat de vormgeving van rechtsmiddelen in de verschillende lidstaten van de Europese Unie zeer verschilt. Zo zijn de mogelijkheden om rechtsmiddelen aan te wenden tegen veroordelingen in het kader van juryrechtspraak gewoonlijk zeer beperkt. Rechtsvergelijkend onderzoek is om die reden achterwege gelaten; of in lidstaten van de Europese Unie recentelijk aanmerkelijke wijzigingen zijn doorgevoerd op het punt van de verdeling van taken tussen enkelvoudige en meervoudige kamer is mij niet bekend. De Nederlandse regeling op het terrein van de rechtsmiddelen kenmerkt zich daardoor dat in beginsel tegen alle strafrechtelijke veroordelingen hoger beroep kan worden ingesteld, en dat hoger beroep vervolgens een volledig nieuwe behandeling van de strafzaak behelst. Dat is een ruim uitgangspunt. De uitbreiding van de mogelijkheden tot enkelvoudige berechting in appel van lichtere politierechterzaken dient mede in dat perspectief te worden beoordeeld.

Voorts wilden de leden van de CDA-fractie weten of het juist is dat de alleen rechtsprekende rechter op Saba levenslang kan opleggen. Dat is inderdaad juist. Zij wilden weten of van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt, en, zo ja, wanneer dat dan voor het laatst was. Uit de beschikbare gegevens kan geen antwoord op deze vraag worden afgeleid. Wel kan worden verwezen naar een tweetal arresten van de Hoge Raad waarin veroordelingen wegens doodslag van het Hof van Justitie van de Nederlandse Antillen ter discussie stonden: HR 3 januari 1978, NJ 1978, 627 (ook wel bekend als het Ronde Klip-arrest) alsmede HR 8 januari 1980, NJ 1980, 202. In beide gevallen was van het primair tenlastegelegde vrijgesproken, in het eerste geval is hoogstwaarschijnlijk en in het tweede geval staat buiten twijfel dat deze primaire tenlastelegging op «moord» was toegesneden. In beide gevallen oordeelde het Hof van Justitie in hoger beroep, ingesteld tegen een vonnis van het – enkelvoudige – gerecht in eerste aanleg.

Ook wilden de aan het woord zijnde leden weten wat de algemeen geldende regelgeving op dit punt is, alsmede de praktijk op het punt van de bevoegdheidsverdeling tussen enkelvoudige en meervoudige kamers in de andere delen van het Koninkrijk. In dat verband kan worden opgemerkt dat in de Nederlandse Antillen en Aruba alle misdrijven, enkele uitzonderingen daargelaten, bij het gerecht in eerste aanleg, een alleensprekende rechter, worden aangebracht. Hoger beroep wordt meervoudig behandeld, door het Gemeenschappelijk Hof van Justitie (vgl. mr. S.W. Mul, prof. mr. T.M. Schalken, *De nieuwe Antilliaanse en Arubaanse strafvordering*, Deventer 1998, p. 28). Zij informeerden vervolgens of de Minister de Nederlandse regels en praktijk in overeenstemming acht met het concordantiebeginsel uit het Statuut. Deze vraag kan bevestigend worden beantwoord. Artikel 39 Statuut schrijft voor dat – onder andere – het strafrecht en strafvordering in Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba zoveel mogelijk op overeenkomstige wijze te regelen. Dat laat ruimte voor verschillen op het onderhavige terrein.

De leden van de PvdA-fractie vroegen zich af of waarom het voorstel tot verruiming van de mogelijkheid van enkelvoudige rechtspraak niet beperkt is gebleven tot de eerste aanleg. In antwoord daarop wijs ik erop

dat de aanpassingen die voor de eerste aanleg worden voorgesteld, gevolgen hebben voor het aantal strafzaken dat in eerste aanleg kan worden afgedaan. De verruiming van de mogelijkheden om in eerste aanleg strafzaken enkelvoudig af te doen zal derhalve doorwerken in het zaaksaanbod in appel. Daardoor zal meer druk op de gerechtshoven ontstaan. Om aan die druk beter het hoofd te kunnen bieden, wordt een instrument aangereikt waarmee de hoven er voor kunnen zorgen dat de voorhanden strafzaken binnen een redelijke termijn worden afgedaan. Het is uit oogpunt van behoorlijke wetgeving immers niet goed aanvaardbaar, de mogelijkheden tot het afdoen van strafzaken in eerste aanleg te verruimen, doch voorbij te gaan aan de gevolgen die deze verruiming heeft voor het aantal in hoger beroep af te handelen strafzaken. Bij deze overweging komt de volgende. De huidige situatie is aldus, dat de berechting in appel ingesteld tegen een vonnis van een politierechter terzake van een relatief eenvoudig misdrijf van niet zeer ernstige aard, te denken valt aan een winkeldiefstal van een rol drop, per definitie meervoudig dient plaats te vinden. Dat komt, alles afwegend, uit oogpunt van zorgvuldigheid van strafrechtspleging niet noodzakelijk voor. Dat geldt bijvoorbeeld ook in gevallen waarin de bezwaren beperkt blijven tot de hoogte van de straf, en bijvoorbeeld neerkomen op de bereidheid om na een verstekbehandeling in eerste aanleg alsnog een taakstraf uit te voeren in plaats van de door de politierechter opgelegde vrijheidsstraf te ondergaan. In dergelijke gevallen behoeft aan de kwaliteit van de rechtspleging geen afbreuk te worden gedaan als deze door één rechter in appel worden behandeld. Het is evenwel aan de gerechtshoven om te bepalen of zij dit instrument willen gebruiken, en in welke gevallen. Inzake de vraag van de aan het woord zijnde leden, wat deze maatregel kan opleveren zij verwezen naar het in het begin van deze memorie alsmede in bijlage 1 gestelde. Daaruit kan, met enige voorzichtigheid, worden afgeleid dat dit voorstel gerechtshoven in staat stelt ook bij een partieel gebruik van de geboden mogelijkheid beter te voldoen aan het vereiste van berechting binnen een redelijke termijn als omschreven in artikel 6 EVRM.

In antwoord op een vraag van de leden van de fractie van D66 inzake het percentage van strafzaken dat in Duitsland en België door een alleen-sprekende rechter wordt afgedaan, kan het volgende worden medegedeeld. Ter zake van België is nog geen antwoord te geven op deze vraag. Inzake Duitsland zijn gegevens beschikbaar over het jaar 1999. In dat jaar bedroeg het aantal strafzaken dat is afgedaan in de «Ambtsgerichten» 514 287 (het overgrote deel daarvan is enkelvoudig afgedaan, een klein gedeelte van deze zaken is afgedaan door een Schöffengericht) en het aantal strafzaken dat meervoudig is afgedaan in de Landgerichten en Oberlandgerichten tezamen 84 658. Een grove rekensom leert dat circa 90% van de strafzaken in Duitsland enkelvoudig wordt afgedaan. Indien niet worden meegerekend de zaken betreffende verzet tegen de beslissing van het OM (ongeveer 10 tot 15% van de zaken van «Ambtsgerichten») dan gaat het om circa 85%.

Capaciteitsprognose rechterlijke macht

De leden van de CDA-fractie hadden uit enkele passages in de Nota naar aanleiding van het Verslag afgeleid, dat de minister gekozen zou hebben voor verandering van regelgeving, en zich onvoldoende zou hebben ingezet voor uitbreiding van benodigde middelen. De gedachte dat het wetsvoorstel zou voortvloeien uit beperkingen aan het op korte termijn beschikbaar stellen van additionele middelen aan de rechterlijke macht, is onjuist, en kan ook niet gebaseerd worden op de aangehaalde passages in de nota naar aanleiding van het verslag. Daarin is, zo blijkt ook uit de weergave door de aan het woord zijnde leden, aangegeven dat de

mogelijkheid om langs de weg van uitbreiding van het aantal rechters een bijdrage te leveren aan terugdringing van het capaciteitstekort niet ontslaat van de verplichting om te bezien of door middel van aanpassing van regelgeving niet eveneens een aanvaardbare bijdrage aan het terugdringen van het capaciteitstekort kan worden geleverd. Daarmee is bedoeld te verduidelijken dat de situatie bij de bestrijding van het capaciteitstekort niet zo is dat uit een reeks van mogelijke maatregelen uitsluitend diegene behoeft te worden gekozen die op het grootste draagvlak mag rekenen, maar dat elke maatregel die alles afwegend aanvaardbaar wordt geoordeeld in de beschouwing, moet worden betrokken.

Inzake de beschikbaarstelling van additionele middelen kan voorts worden verwezen naar het plan van aanpak, dat in een uitbreiding van zittingscapaciteit voorziet van 6 rechters, 2 rechters-commissaris en 12 fte ondersteunend personeel bij de rechtbank Haarlem en 3 raadsheren en 6 fte ondersteunend personeel bij het gerechtshof Amsterdam. Hiertoe is bij voorjaarsnota 2002 aan de Raad voor de Rechtspraak het daarvoor toereikende bedrag van 3,7 miljoen toegekend.

INHOUD WETSVORSTEL

Graag verwijs ik de leden van de PvdA-fractie inzake kwantitatieve gegevens die van belang kunnen zijn bij het inschatten van effecten van dit wetsvoorstel naar het in het begin van deze memorie gestelde. In verband met hun zorg omtrent mogelijke (budgettaire) druk op rechtbanken en hoven om meer zaken enkelvoudig af te doen, vroegen deze leden naar een verdere afbakening van de begrippen «eenvoudige» en «complexe» zaak en de voorstellen die daaromtrent door het lid van de Tweede Kamer de heer Van Oven zijn gedaan. Het komt mij voor dat de door de heer Van Oven genoemde omstandigheden niet de doorslag kunnen geven bij de afbakening tussen eenvoudige en complexe zaken. De in dit verband genoemde voorbeelden: niet-bekennende verdachte, zaken met een gerechtelijk vooronderzoek of psychologisch onderzoek kunnen complex zijn, maar behoeven dat niet per definitie te zijn. De enkele omstandigheid dat een verdachte ontkent een winkeldiefstal te hebben gepleegd of met drank te hebben gereden is geen reden om de zaak per definitie door de meervoudige kamer te doen behandelen. Wel kunnen de door de heer Van Oven genoemde omstandigheden in concreto een aanknopingspunt geven om een zaak ondanks een te verwachten lage strafeis toch bij de meervoudige kamer aan te brengen. Meer houvast, bij de afgrenzing van «eenvoudige» zaken, bieden de door de aan het woord zijnde leden genoemde factoren: geen bewijsproblemen, geen andere complexe juridische factoren en een strafmaat volgens duidelijke richtlijnen, waarvan het rekwireerbeleid is afgeleid. Deze factoren sluiten goed aan bij de wettelijke formulering van artikel 369 Sv, waarbij nog zij aangetekend dat een strafeis volgens richtlijnen niet een op de wettelijke formulering te baseren *conditio sine qua non* voor enkelvoudige afdoening is. Zoals eerder in antwoord op een vraag van de aan het woord zijnde leden is aangegeven ben ik evenwel bereid te bevorderen dat in de wat zwaardere strafzaken enkelvoudige berechting beperkt wordt tot strafzaken waarin de strafeis en de strafoplegging sterk genormeerd is. Aan dit verband tussen normering van de strafeis en enkelvoudige berechting is in de Kamerstukken reeds eerder aandacht besteed (zie o.a. MvT, p. 2). Overigens zij opgemerkt dat aan het criterium dat de zaak van eenvoudige aard dient te zijn door dit wetsvoorstel in geen enkel opzicht iets gewijzigd wordt, en dat een – uitgebreide – toelichting van dit criterium die – door die uitgebreidheid – mogelijk iets anders zou kunnen suggereren derhalve niet in de rede lag. De leden van de PvdA-fractie vroegen vervolgens of het ontbreken van kwantitatieve en kwalitatieve inzichten geen contra-indicatie is voor het

invoeren van een structurele maatregel en of, in het geval de noodsituatie een zo grote tijdsdruk op het wetgevingstraject legt, een tijdelijke maatregel niet verreweg te verkiezen is. Graag verwijs ik deze leden in dit verband in de eerste plaats naar het aan het begin van deze memorie gestelde, waar -behalve aan kwantitatieve aspecten- ook aandacht is besteed aan de kwalitatieve afwegingen, onder meer verband houdend met de hoge werkdruk van de rechterlijke macht, die aan dit wetsvoorstel ten grondslag liggen. In verband met de vraag of een tijdelijke maatregel niet te verkiezen was geweest, zij verwezen naar het onder Algemeen in antwoord op een vraag van de leden van de fracties van SGP en Christen-Unie gestelde.

Deze leden vroegen ten slotte naar mijn mening over een mogelijke ruimere inzet van plaatsvervangende rechters en over extra stimulering door het toekennen van een passende vergoeding. Naar aanleiding van de motie-Van Oven aangaande mogelijke ruimere inzet van rechters-plaatsvervanger is door mij aan de Raad voor de rechtspraak om advies verzocht. Dat advies is nog niet binnengekomen. Voorts kan ik mededelen dat het beleid erop gericht is een meer passende beloning toe te kennen zodat het voor de bestaande rechters-plaatsvervanger en de organisaties waarbinnen zij primair werken aantrekkelijker wordt om tijd in te ruimen voor rechterlijke nevenwerkzaamheden. In de arbeidsvoorwaarden-overeenkomst Sector rechterlijke macht 2001–2002 is vastgelegd dat de vergoedingen voor rechters-plaatsvervanger door middel van een inhaalslag in twee tranches worden verhoogd en dat het wenselijk is om na 2003 te komen tot een indexering van de vergoedingen aan de salarisontwikkeling in de sector.

De leden van de GroenLinks-fractie informeerden of de regering van mening is dat rechtbanken en gerechtshoven op de wat langere duur door budgettering «gedwongen» kunnen worden gebruik te maken van de nu voorgestelde verruiming. De huidige budgetteringsnormen impliceren niet een dwang in dergelijke richting, een aanpassing in die richting is door de Raad van de Rechtspraak niet voorgenomen, en het karakter van dit wetsvoorstel levert ook geen argument of aanwijzing in die richting. Integendeel: het wetsvoorstel beoogt de mogelijkheden van de rechterlijke macht te vergroten om de voorhanden werkvoorraad binnen redelijke termijn af te doen; het wil gerechten die aan deze verruiming geen behoefte hebben nergens toe verplichten.

Karakter criterium bevoegdheidsverdeling en toepassing

De leden van de CDA-fractie gingen in op de toepassing van het criterium dat de zaak van eenvoudige aard is. Zij stelden terecht dat deze toepassing in feite in twee stappen plaatsvindt: eerst door de officier van justitie en vervolgens door de enkelvoudige kamer. De stelling van de aan het woord zijnde leden, dat de eis dat de zaak van eenvoudige aard een «beveiliging» zou zijn in die zin dat een zaak waarin de officier van justitie meer dan zes maanden wil rekwireren wordt geacht niet van eenvoudige aard te zijn, vindt evenwel geen steun in bewoordingen en systeem van de aan de orde zijnde bepalingen. Uit de artikelen 368 en 369 Sv blijkt, dat de maximaal te eisen dan wel op te leggen straf enerzijds en de eis dat de zaak van eenvoudige aard is anderzijds afzonderlijke begrenzings aan de competentie van de politierechter zijn. Dat systeem wordt onverkort gehandhaafd. Mede in dat licht kan niet, met de aan het woord zijnde leden, als uitgangspunt worden aanvaard dat de voorgestelde wijziging slechts voor de hand ligt als wordt aangetoond dat de opvattingen over wat eenvoudig van aard is zijn gewijzigd, of als wordt aangetoond dat in voorheen eenvoudig geachte zaken inmiddels zwaarder gestraft wordt. Het vereiste dat de zaak eenvoudig van aard dient te zijn wordt

integendeel door deze wetswijziging niet geraakt. Slechts de maximaal te eisen of op te leggen gevangenisstraf bij enkelvoudige rechtspraak wordt aangepast. De conclusie van de aan het woord zijnde leden dat door dit wetsvoorstel onvermijdelijk zaken bij de politierechter worden aangebracht die als niet eenvoudig van aard zijn te bestempelen, kan dan ook geenszins worden gedeeld. Integendeel zelfs: aan het criterium dat de zaak eenvoudig van aard dient te zijn wordt in geen enkel opzicht afgedaan; zaken die niet eenvoudig van aard zijn zullen niet bij de politierechter worden aangebracht. Van een omkering van het wettelijk systeem is, anders dan de aan het woord zijnde leden veronderstellen, geen sprake: de verhouding tussen beide voorwaarden voor enkelvoudige rechtspraak blijft ongewijzigd.

Het verheugt mij, dat de leden van de CDA-fractie het handhaven van de eis dat de zaak eenvoudig van aard is onderschreven. Zij informeerden in dat verband of het voortbrengen voor de politierechter van zaken die niet eenvoudig van aard zijn niet contra legem is. Uit artikel 368 Sv volgt dat het openbaar ministerie een strafzaak slechts voor de politierechter mag brengen als deze «naar het aanvankelijke oordeel» van eenvoudige aard is. Indien de politierechter van mening is dat de zaak door de meervoudige kamer moet worden berecht, verwijst hij op grond van artikel 369, tweede lid, Sv. Ook wilden de leden van de CDA-fractie weten of het voor de politierechter brengen van een misdrijf waarvan de ernst een hogere straf rechtvaardigt dan zes maanden, teneinde de redelijke termijn van berechting te redden, in strijd is met inhoud en strekking van artikel 368 Sv. Uit de redactie van artikel 368 Sv volgt dat, naast de eis dat de strafzaak «van eenvoudige aard» is, de eis geldt dat de te rekwireren gevangenisstraf niet meer dan zes maanden mag bedragen. Als aan beide eisen voldaan is verzetten inhoud en strekking van artikel 368 Sv zich er niet tegen de strafzaak voor de politierechter te brengen. Niet inhoud en strekking van artikel 368 Sv zijn hier het wezenlijke punt, maar de omstandigheid dat het buitengewoon onwenselijk is wanneer voor een relatief ernstig misdrijf een -veel- lagere straf wordt opgelegd dan door die ernst aan wordt gerechtvaardigd. Dat is onder meer aan de orde indien het vereiste van berechting binnen een redelijke termijn is geschonden is, en op grond daarvan een strafvermindering wordt toegepast. Voor slachtoffers van die misdrijven kan dat ook moeilijk te verteren zijn. De aan het woord zijnde leden vroegen tenslotte om garanties, dat zich na aanvaarding van het wetsvoorstel niet hetzelfde kan voordoen met misdrijven waarin redelijkerwijs meer dan één jaar gevangenisstraf te verwachten is. In dat verband kan vooropgesteld worden dat zich na aanvaarding en inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel in ieder geval niet de situatie kan voordoen dat de opgelegde gevangenisstraf bij dergelijke misdrijven door het aanbrengen bij de politierechter wordt gereduceerd tot zes maanden. Een absolute garantie dat, bij de voorgestelde verruiming, in geen enkel geval een misdrijf waarvoor redelijkerwijs meer dan één jaar gevangenisstraf te verwachten is, bij de politierechter zal worden aangebracht, kan niet worden gegeven.

Vervolgens informeerden de leden van de CDA-fractie of enkele passages inzake de eenvoudige aard van strafzaken nader kunnen worden toegelicht. Graag voldoe ik aan dat verzoek. In de memorie van toelichting is aangegeven dat met behulp van aanwijzingen zou kunnen worden bevorderd dat het openbaar ministerie in zwaardere strafzaken vooral voor de politierechter zal dagvaarden in de gevallen waarin het strafvorderingsbeleid in sterke mate is ingekaderd. De achtergrond van deze opmerking was, dat het risico van een onjuiste waardering van de strafwaardigheid in dat geval gering is. De opmerking in de nota naar aanleiding van het verslag, dat de eenvoudige aard van zaken zich moeilijk in algemene regels laat verduidelijken, had een bredere strekking.

Zij zag niet enkel op vragen die zich bij de waardering van de strafwaardigheid kunnen voordoen, maar ook op vragen die zich bijvoorbeeld in de sfeer van het bewijs kunnen voordoen. Verwezen werd in dat verband naar alle vragen van de artikelen 348 en 350 Sv. De derde geciteerde passage sluit aan bij de eerste. Strafvorderingsrichtlijnen bieden niet alleen een aanknopingspunt bij het beantwoorden van de vraag of een strafzaak zich wat de waardering van de strafwaardigheid betreft voor enkelvoudige afdoening leent, maar ook bij het beantwoorden van de vraag of voor de enkelvoudige dan wel voor de meervoudige kamer gedagvaard dient te worden. Over de redelijke termijn wordt in de desbetreffende passage niet gerept.

Ook wilden de leden van de CDA-fractie weten hoe de relatie zal zijn tussen het rekwireerbeleid inzake drugskoeriers en de vraag of de betrokkenen voor de enkelvoudige dan wel voor de meervoudige kamer worden voorgebracht. Te dien aanzien kan worden opgemerkt dat, mede gelet op de omstandigheid dat het strafvorderings- en straftoemingsbeleid in deze zaken in sterke mate getarifeerd is, en de bewijsvoering betrekkelijk eenvoudig, deze zaken in beginsel voor de enkelvoudige kamer zullen worden gebracht als ten hoogste een jaar gevangenisstraf geëist wordt. Vervolgens informeerden deze leden naar het rekwireerbeleid van het openbaar ministerie in Haarlem terzake. Dit rekwireerbeleid is inderdaad gebaseerd op de straftoemingspraktijk van het Hof Amsterdam, en wijkt dientengevolge af van het landelijke strafvorderingsbeleid. Het openbaar ministerie heeft bij zijn rekwireerbeleid immers rekening te houden met die straftoemingspraktijk. Het onderhavige wetsvoorstel is hierop, bij de huidige stand van zaken, niet van invloed. Tenslotte zij, naar aanleiding van een vraag van de aan het woord zijnde leden, aangegeven dat de vraag welke straf een drugskoerier riskeert, en dientengevolge de vraag of berechting door de enkelvoudige kamer mogelijk is, niet enkel afhankelijk is van de hoeveelheid drugs die wordt vervoerd. Voor het overige kan worden bevestigd dat voor drugskoeriers op Schiphol een specifiek strafvorderingsbeleid blijft gelden.

Reikwijdte

Vervolgens informeerden de leden van de CDA-fractie naar de betekenis van de zin dat evenwichtige wetgeving vereist dat de beschikbare berechtingscapaciteit aldus wordt ingezet dat aan de ernst en ingewikkeldheid van alle strafzaken optimaal recht kan worden gedaan. Bedoeld is daarmee niet, zo kan aan deze leden worden geantwoord, dat drugskoeriers en daders van andere delicten een even grote «kans» zouden moeten maken op straffkortingen. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt een situatie te bevorderen waarin straffkortingen wegens schending van het vereiste van berechting binnen een redelijke termijn niet, althans in veel mindere mate, voorkomen. Daarmee is gegeven dat een evenredige verdeling van straffkortingen geen oogmerk van dit wetsvoorstel kan zijn. Bedoeld is, dat een specifieke voorziening voor de berechting van drugskoeriers ertoe zou leiden dat een drugskoerier die een maximale straf van een jaar riskeert, enkelvoudig berecht zou worden, terwijl een in alle opzichten even eenvoudige strafzaak terzake van – bijvoorbeeld – invoer van wapens meervoudig berecht zou dienen te worden. Dat komt onwenselijk voor.

De aan het woord zijnde leden vroegen waarom het gemelde vereiste van evenwichtige wetgeving zwaar zou moeten wegen, gezien het ontbreken van cijfermatige gegevens over straffkortingen. Ook wilden zij weten waarom bij de Tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers niet evenzo het gelijkheidsbeginsel is gehanteerd. Ten antwoord kan worden vooropgesteld dat het omschreven vereiste van evenwichtige wetgeving alsmede het gelijkheidsbeginsel, waaraan de aan het woord zijnde leden eveneens

refereerden, per definitie zwaar moeten wegen. Het onderhavige wetsvoorstel ziet daarbij niet op een recentelijk opgekomen probleem waarbij de verwachting gerechtvaardigd is dat het na een overzienbare periode tot het verleden zal behoren. Het tekort aan berechtingscapaciteit is al geruime tijd een structureel probleem, en de verwachting dat op overzienbare termijn een situatie zal kunnen worden bereikt waarin dit probleem volledig tot het verleden zal behoren is, ondanks alle maatregelen terzake, niet gerechtvaardigd. Een tijdelijke wet voor een specifieke categorie verdachten staat dan ook niet in de juiste verhouding tot dit probleem.

Met het bovenstaande is gegeven dat de leden van de CDA-fractie uit de omstandigheid dat in eerdere stukken niet aangegeven is dat een wetsvoorstel als het onderhavige zou worden ingediend, ten onrechte concludeerden dat deze maatregel (bijna) uitsluitend bedoeld is om de capaciteitsproblemen als gevolg van de aanhouding, bewaring en directe berechting van drugskoeriers op te lossen. Het tekort aan berechtingscapaciteit is structureel van aard, en de door dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen derhalve eveneens.

Positie officier enkelvoudige zitting

De leden van de CDA-fractie informeerden of zij het juist zien, dat als gevolg van dit wetsvoorstel met name in het kader van de aanpak van drugskoeriers veelvuldig een beroep zal worden gedaan op officieren enkelvoudige zittingen. Wettelijk wordt de inschakeling van officieren enkelvoudige zittingen in zwaardere strafzaken voor de enkelvoudige rechter inderdaad mogelijk, en wordt hun werkterrein derhalve verruimd. In zaken betreffende drugskoeriers komt deze inschakeling gelet op de aan de orde zijnde vragen inzake bewijs en straftoemeting in beginsel verantwoord voor. De capaciteitssituatie in het arrondissement Haarlem maakt inzet in deze categorie strafzaken ook welhaast onontkoombaar. Dat behoeft evenwel niet te gelden voor alle wat zwaardere strafzaken en voor alle arrondissementen. Ik zal met het College van procureurs-generaal overleggen om te bezien of, en zo ja op welke wijze, waarborgen dienen te worden getroffen dat deze inzet in wat zwaardere strafzaken in zijn algemeenheid zo beperkt mogelijk zal blijven.

De aan het woord zijnde leden informeerden ook, of deze officieren door de bank genomen niet gecompliceerdere strafzaken zullen gaan behandelen dan was voorzien bij de introductie van deze officier in het Wetboek van Strafvordering. In dat opzicht kan vooropgesteld worden dat, zoals reeds werd aangegeven, niet wordt afgedaan aan het vereiste dat een door de enkelvoudige kamer te berechten strafzaak eenvoudig van aard moet zijn. Mede in dat verband zal, zo kan op een daartoe strekkende vraag van deze leden worden geantwoord, de kans dat een enkelvoudig officier op die terechtzitting fouten zal kunnen maken die zaken doen stranden zeer gering zijn. Voorts kan, eveneens in verband met door deze leden gestelde vragen, worden meegedeeld dat onverkort zal worden vastgehouden aan de lijn, dat de aard van de aan de officier enkelvoudige zittingen toevertrouwde zaken een beperkt gebruik moet impliceren van bevoegdheden tot het vorderen van een gerechtelijk vooronderzoek, het toepassen van dwangmiddelen en van de nieuwe ingrijpende opsporingsbevoegdheden. In verband met het bevelen van voorarrest kan in dit verband worden aangetekend dat beslissingen dienaangaande ter terechtzitting door de politierechter worden genomen, niet door de officier enkelvoudige zittingen. Daarbij betreffen deze beslissingen van de politierechter in strafzaken tegen drugskoeriers gewoonlijk de voortzetting van een reeds aangevangen vrijheidsbeneming, en wordt deze beslissing in dat geval in sterke mate beïnvloed door de vraag of een gevangenisstraf wordt opgelegd, en zo ja van welke lengte.

Ook informeerden de leden van de CDA-fractie in dit verband naar de

opleiding en begeleiding van deze officieren. Dienaangaande merk ik op dat de officieren enkelvoudige zaken beschikken over een ruime en relevante ervaring van ten minste vijf jaar als senior-parketsecretaris of als functionaris bij het OM of bij een gerecht in een daarmee gelijk te stellen functie. Hun aanstelling vindt plaats na een strenge selectie, waarbij een groot aantal gegadigden afvalt. In het eerste jaar van hun aanstelling zijn zij plaatsvervangend officier enkelvoudige zaken en volgen zij een opleiding aan het Studiecentrum Rechtspleging (SSR) die wordt afgewisseld met het werken als officier enkelvoudige zaken op het parket. Daarbij worden zij begeleid door de SSR en gecoacht door een ervaren officier van justitie. De vakkennis en ervaring van een officier enkelvoudige zaken kan in dit licht dan ook vergeleken worden met die van een rechterlijk ambtenaar in opleiding (RAIO) tijdens zijn of haar parketstage. RAIO's fungeren sinds jaar en dag met een ervaring van ongeveer drie jaar op griffie en parket als officier van justitie bij alle politierechterzaken en, na enige tijd, ook bij meervoudige kamerzaken.

DIVERSEN

De leden van de CDA-fractie wilden voorts weten of beslissingen van de enkelvoudige kamer om zaken naar de meervoudige kamer te verwijzen gevolgen hebben voor de toewijzing van middelen aan het desbetreffende gerecht. Zij informeerden hoe de Lamicie-normen werken in relatie tot deze problematiek. In dat verband kan worden aangegeven dat de toewijzing van middelen aan de gerechten gebeurt op basis van historische budgetten en prognoses over het aantal zaken dat gaat instromen. Lamicie wordt gebruikt voor het registreren van de output. Er bestaat dus geen relatie tussen de toewijzing van middelen en de Lamicie-normen. Als output worden verder eindvonnissen geteld; verwijzingen van de enkelvoudige naar de meervoudige kamer behoren daar niet toe (artikel 138 Sv).

Ook wilden de aan het woord zijnde leden weten of denkbaar is, dat de Raad met betrekking tot het beleid op het punt van verwijzing aanwijzingen gaat geven aan de gerechten, en of die aanwijzingen gevolgen zouden kunnen hebben voor de vrijheid van handelen van individuele politierechters. Zeker nu het laatste uitgesloten is, aan de politierechter wordt door artikel 369 Sv in deze een vrije beslissingsruimte toebedeeld die niet kan worden ingeperkt, is het eerste slechts denkbaar als richtsnoer dat enkel tot steun kan dienen bij een te nemen beslissing voor zover die nodig zou zijn. Dat richtsnoer kan uiteraard geen invloed hebben op de inhoud van de te nemen beslissing. Niet goed denkbaar is dat aan de Raad een aanwijzing zal worden gegeven om te bevorderen dat deze maatregelen neemt om behandeling van strafzaken door enkelvoudige kamers zoveel mogelijk aan te moedigen. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt, integendeel, aan de afzonderlijke gerechten een instrument te verschaffen om, binnen verruimde grenzen, de voorhanden strafzaken en de mogelijkheden om die te berechten zo adequaat mogelijk op elkaar af te stemmen. Daarbij passen geen dwingende maatregelen van Raad of Minister. Ook «package-deals» tussen minister en Raad, waarbij de laatste zich ertoe zou verplichten het nodige te doen om enkelvoudige behandeling van zoveel mogelijk strafzaken te bevorderen, een andere mogelijkheid die de aan het woord zijnde leden opperden, passen daar niet bij en zijn derhalve niet wel denkbaar.

De leden van de CDA-fractie informeerden tenslotte of het KB van 24 december 1925 niet reeds door de wetwijziging van 15 januari 1998 (Stb 35) van zijn betekenis is ontbloot. Bij de door deze leden genoemde wijziging is in de bevoegdheid van de politierechter geen wijziging gebracht, zodat het voortbestaan van het desbetreffende Koninklijk Besluit niet tot onduidelijkheid kon luiden. Nu evenwel het onderhavige

wetsvoorstel tot verruiming strekt, zou voortbestaan van het Koninklijk Besluit dat in tegenspraak is met een formele wet onnodige verwarring kunnen wekken. Daarom lijkt formele intrekking het meest voor de hand liggen.

De leden van de PvdA-fractie wilden vervolgens weten welke capaciteitsontwikkelingen in de strafrechtelijke keten als geheel worden bijgehouden en aan het parlement gerapporteerd. Sinds enkele jaren brengen het WODC en het CBS gezamenlijk het jaarlijkse rapport «Criminaliteit en rechtshandhaving» uit, waarin uitvoerig verslag wordt gedaan van cijfermatige ontwikkelingen en samenhangen in de strafrechtelijke keten. Daarnaast wordt in de jaarverslagen van onder meer het OM, DJI en het CJIB gerapporteerd op belangrijke onderdelen van de keten. In de jaarlijkse begroting en verantwoording van mijn departement rapporteer ik hierover aan het parlement.

Deze leden meenden voorts dat scherpe prioritering via sepot en transactie de voorkeur zou verdienen boven een beleid dat 100% handhaving tot doel heeft. Ik wijs deze leden erop dat een aanzet voor dergelijk beleid inzake de aanpak van drugskoeriers in de Tweede Kamer vrijwel unaniem scherp is afgekeurd. Los daarvan is het kabinet van oordeel dat optimale bestrijding van drugstransporten, de daarvoor verantwoordelijke criminele organisaties, alsmede de drugskoeriers die op Schiphol worden aangetroffen, aangewezen is. Daarvoor is een structureel hoog controle- en opsporings-niveau nodig, gevolgd door passende vervolging, berechting en tenuitvoerlegging.

Ook los van de huidige situatie inzake drugskoeries kan verder worden geconstateerd dat het maatschappelijk draagvlak voor een relatief terughoudende toepassing van strafrecht en een terughoudende inschakeling van de strafrechter afbrokkelt. Gewezen kan onder meer worden op de kritiek op buitengerechtelijke afdoening door middel van hoge transacties. De verwachting dat het beroep op de strafrechter de komende jaren nog zal toenemen is in het licht van deze ontwikkelingen alleszins gerechtvaardigd, en speelt bij de afweging die dit wetsvoorstel vraagt een rol, al zijn ook deze ontwikkelingen moeilijk in kwantitatieve gegevens te vangen.

De leden van de PvdA-fractie informeerden tenslotte of niet – net als bij de Tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers –, evaluatie na een jaar zou kunnen plaatsvinden, in plaats van over drie jaar. Te dien aanzien zij opgemerkt dat de evaluatie van het onderhavige wetsvoorstel van andere aard is dan de toepassing van de Tijdelijke noodwet, die immers onmiddellijk na inwerkingtreding effect moet sorteren. De effecten van dit wetsvoorstel zullen slechts voor een deel op betrekkelijk korte termijn optreden; te denken valt daarbij vooral aan de berechting van drugskoeriers door de politierechter in plaats van door de meervoudige kamer. Voor een ander deel zal zich naar verwachting pas op wat langere termijn uitkristalliseren welk gebruik van de geboden verruiming wordt gemaakt, en hoe dit gebruik moet worden beoordeeld. Dat geldt bijvoorbeeld voor de voorgestelde verruiming van de mogelijkheden tot enkelvoudige rechtspraak in appel. Ook over het aantal appellen tegen politierechtervonnissen in zwaardere strafzaken, en de beoordeling van die appellen, een belangrijk gegeven voor de beoordeling van de zorgvuldigheid van de enkelvoudige rechtspraak in wat zwaardere strafzaken, zal waarschijnlijk pas na enige tijd toereikende informatie beschikbaar kunnen komen. Evaluatie na een jaar levert naar mijn stellige verwachting dan ook te weinig informatie en resultaat op.

De leden van de SGP en ChristenUnie vroegen of in het kader van de evaluatie nagegaan zal worden in hoeverre de geboden mogelijkheden zijn benut; met name of voldoende rechters beschikbaar zijn gebleken om

de enkelvoudige kamers te bezetten en in hoeveel gevallen (méér dan thans) een raadsman is opgetreden in zaken voor de politierechter waarin meer dan zes maanden gevangenisstraf is geëist. Graag zeg ik toe dat deze vragen bij de evaluatie zullen worden meegenomen.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

Totaal vrijheidsstraffen	Forum					
	Meervoudige kamer		Politierechter		Totaal	
	Aantal	Percentage %	Aantal	Percentage %	Aantal	Percentage %
A <= 1 week	9	0,20	4 467	99,80	4 476	100
B > 1 week <= 1 maand	143	0,88	16 092	99,12	16 235	100
C > 1 maand <= 3 maanden	409	4,05	9 686	95,95	10 095	100
D > 3 maanden <= 6 maanden	1 095	23,68	3 529	76,32	4 624	100
E > 6 maanden <= 9 maanden	578	100			578	100
F > 9 maanden <= 1 jaar	1 688	100			1 688	100
G > 1 jaar <= 2 jaar	2 600	100			2 600	100
H > 2 jaar <= 3 jaar	943	100			943	100
I > 3 jaar <= 5 jaar	716	100			716	100
J > 5 jaar	403	100			403	100
Eindtotaal	8 584	20,27	33 774	79,73	42 358	100
Beroep	4 437	35	8 269	65	12 706	100
Beroep ingetrokken	1 252	48	1 337	52	2 589	100
Totaal in beroep	3 185	31	6 932	69	10 117	100

	2000	2001
Werkvoorraad te beoordelen	42 365	35 772
Meerderjarigen	37 069	31 423
Minderjarigen	5 296	4 349
Lopende transacties en overdrachten	11 857	15 021
Te appointeren	21 288	24 280
<= 6 maanden	15 308	17 019
> 6 maanden <= 1 jaar	3 427	4 372
> 1 jaar <= 1,5 jaar	815	1 007
> 1,5 jaar <= 2 jaar	364	417
> 2 jaar	1 374	1 465
Geappointeerd	24 734	26 156

Toelichting:

De cijfers bij «te appointeren» zien op het aantal maanden waarin de strafzaak voor appointering gereed ligt.

Rechtbankzaken in eerste aanleg (exclusief kantongerechtsappellen)

	2000	2001
Instroom rechtbanken	142 459	149 396
Voegen	15 444	13 772
Dagvaarden	127 015	135 624
Meerv. Kamer	13 189	14 786
Enkelv. Kamer	104 539	111 227
Kinderrechter	9 287	9 611
Afdoeningen ZM in eerste aanleg	124 391	120 311
% verschil met dagvaarden	98%	89%