

CONCENTREER, MAAR WEL MET MATE

Mr. W.R. Jonk, mr. N.W.A. Dekens en mr. E.G.C. Groenendaal¹

Inleiding

Sinds 12 mei jl. is de Overleveringswet van kracht. Sinds die datum is de Amsterdamse rechtbank met een bijzondere taak belast. De rechtbank Amsterdam is de enige bevoegde rechtbank in overleveringszaken. Ook een beroep op de Hoge Raad, toch het rechtscollege in Nederland belast met rechtsvorming, is uitgesloten. Deze uitsluitende bevoegdheid van de rechtbank Amsterdam in de Overleveringswet is de meest vergaande vorm van concentratie van rechtspraak die men kan bedenken. Die concentratie is voortgekomen uit de overtuiging bij de wetgever dat er geen tijd meer was in de overleveringsprocedure om cassatieberoep open te stellen.² En omdat er wel een hoogste rechtscollege moest zijn om al te veel diversiteit in uitspraken te voorkomen, is er voor gekozen alle overleveringszaken in Amsterdam te concentreren. Bovendien laten de cassatiecijfers in de uitleveringspraktijk zien dat rechters die weinig met uitlevering te maken krijgen, daar minder goede beslissingen in nemen dan rechters die meer ervaring hebben. Dit heeft ongetwijfeld te maken met het feit dat er in den lande slechts enkele uitleveringszaken per jaar spelen. Door alle overleveringszaken in Amsterdam te concentreren, wordt voorkomen dat in sommige rechtbanken steeds opnieuw 'het wiel moet worden uitgevonden'. Zowel in de politiek als in de rechtspraak vindt thans discussie plaats over de vraag of er op meer rechtsgebieden concentratie van rechtspraak zou moeten plaatsvinden.³

Het begrip 'concentratie'

Wanneer wij spreken van 'concentratie van rechtspraak' is er sprake van een rechtsprekend persoon of instantie die zich uitsluitend, of in ieder geval in belangrijke mate bezig houdt met een bepaald soort (straf)zaken.⁴ In zijn meest extreme uitingvormen loopt die concentratie uiteen van een speciale kamer binnen een rechtbank of hof, zoals bijvoorbeeld economische kamers of de kinderrechter, tot een rechtbank of hof dat uitsluitend belast is met de behandeling van bepaalde zaken, zoals de rechtbank Amsterdam in overleveringszaken. Uiteraard is de mate van concentratie in het eerste geval veel minder dan in het tweede. Bij het creëren van een speciale kamer binnen een rechtbank, zijn er immers nog steeds 19 rechtbanken waarbij zo'n kamer aanwezig is. Bij het bevoegd verklaren van slechts één rechtbank voor een bepaald soort zaken, worden zaken uit het hele land nog maar in één plaats behandeld.

Motivatie voor concentratie

In de hierboven aangegeven overwegingen van de wetgever in verband met de Overleveringswet komen twee argumenten voor het concentreren van rechtspraak naar voren. Het eerste argument is een efficiency argument. Als alle zaken zijn geconcentreerd bij één rechtbank, kan de cassatie worden afgeschaft, de rechtseenheid is immers gegarandeerd. Daar komt bij dat ervaren rechters meer zaken in minder tijd kunnen behandelen en ook op die manier wordt dus een efficiencywinst geboekt. Het tweede argument is een argument dat te maken heeft met de kwaliteit van rechtspraak.

¹ Allen advocaat bij Cleerdin & Hamer Advocaten te Amsterdam.

² De Overleveringswet kent een termijn van 60 dagen die mag verlopen tussen aanhouding van de opgeëiste persoon en de beslissing tot overlevering.

³ Brief van Raad voor de Rechtspraak aan Minister van Justitie, d.d. 30 juni 2004.

⁴ Dit artikel wordt vanuit een strafrechtelijk oogpunt bekeken, i.v.m. de strafrechtelijke achtergrond van de auteurs. In dit verband danken wij ook mr. G.P. Hamer voor zijn inbreng.

Uit de vele cassaties in uitleveringszaken blijkt dat het behandelen van slechts enkele uitleveringszaken per jaar, de kwaliteit van die behandeling niet ten goede komt. In overleveringszaken is alle kennis nu geconcentreerd bij de rechtbank Amsterdam, die daardoor 'betere' uitspraken kan doen.

Deze twee argumenten om tot concentratie van rechtspraak over te gaan, spelen niet alleen in de Overleveringswet. Op elk rechtsgebied moet de kwaliteit van rechtspraak zo hoog mogelijk zijn. En natuurlijk is er in het huidige tijdsbeeld de wens ook de rechtspraak zo efficiënt mogelijk in te richten. Rechtspraak is een 'product'! In de discussie over het concentreren van rechtspraak is het echter wel van belang te onderscheiden in concentratie die voortkomt uit efficiencyoverwegingen en concentratie die voortkomt uit de wens de rechtspraak op een hoger niveau te krijgen. Zoals wij in het vervolg van dit artikel uiteen zullen zetten mag de wens naar efficiency nooit het enige argument zijn om tot concentratie van rechtspraak over te gaan. Daarbij dienen ook andere argumenten een rol te spelen. Bovendien brengt concentratie van rechtspraak in meer extremere vormen allerlei nieuwe problemen met zich. Een aantal van deze problemen zullen wij aankaarten. Ten slotte zullen wij aangeven onder welke voorwaarden concentratie van rechtspraak kan worden doorgevoerd als daarvoor gekozen wordt.

Efficiency

Wanneer efficiency het enige uitgangspunt is, verdient concentratie in de vorm van het uitsluitend bevoegd maken van één gerecht natuurlijk de voorkeur. Bij commune delicten kan dit streven naar efficiency echter nooit leiden tot afschaffing van het cassatieberoep, zoals in de Overleveringswet. Zou dit wel gebeuren, dan zou een probleem rijzen ten aanzien van de algemene leerstukken. Die strekken zich immers over alle commune delicten uit, waardoor er bij een uitsluitende behandeling van specifieke delicten door een specifieke rechtbank, tussen de verschillende rechtbanken en delicten zonder cassatieberoep, een verschil in uitleg van de algemene leerstukken zou kunnen ontstaan. Er dient dus altijd één hoogste rechtscollege te blijven, al was het maar voor de uitleg van de algemene leerstukken. Bovendien dient een hogere voorziening natuurlijk veel meer doelen dan alleen de rechtseenheid.⁵ Afschaffing van die hogere voorzieningen zou afbreuk doen aan die doelen en daarmee aan de positie van de verdachte. In dat geval zouden de rechten van verdachten worden opgeofferd ten gunste van een streven naar efficiency en dat kan uiteraard nooit het geval zijn. Dat deze situatie niet geheel denkbeeldig is, wordt geïllustreerd door het feit dat Nederland het 7e protocol bij het EVRM, dat het recht op hoger beroep in strafzaken garandeert, niet heeft geratificeerd.⁶

Huidige geconcentreerde rechtspraak

De motieven om rechtspraak te concentreren kunnen er velen zijn, maar bij de huidige geconcentreerde rechtspraak gaat het ofwel om de bijzonder ingewikkelde wetgeving, ofwel specifieke wetgeving, ofwel om de aard van de verdachte. Daarbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan fiscaal-economische wetgeving, respectievelijk militair strafrecht, respectievelijk de kinderrechter. Ook hier is uiteraard sprake van een efficiency argument. Het opleiden van rechters die zich uitsluitend kunnen verdiepen in ingewikkelde wetgeving of de omgang met en aanpak van speciale verdachten leidt tot snellere en betere uitspraken. Bovendien is er maar een beperkt aantal rechters dat zich in die materie verdiept, waardoor anderen niet worden volgestopt met kennis die ze later toch niet of slechts heel zelden nodig hebben. Deze vorm van concentratie heeft echter ook voor de verdachte belangrijke voordelen. De verdachte heeft immers in zijn algemeenheid recht op een rechter die een bijzondere kennis heeft op het terrein waarop hij rechtspreekt.

⁵ Werkgroep hoger beroep en verzet, "Stroomlijnen in hoger beroep", Ministerie van Justitie 2003.

⁶ Dat Nederland het 7e protocol niet heeft ondertekend bevreedt ons in hoge mate, daar in onze visie één van de grondslagen van een fair trial het kunnen inschakelen van een hogere voorziening is. Het niet ondertekenen van het 7e protocol lijkt ons een omissie van de wetgever, gelet op ons strafvorderlijk systeem in het commune strafrecht.

Verdergaande vormen van concentratie – complicaties

In de meest extreme vorm van concentratie zouden strafbare feiten moeten worden opgedeeld in een aantal categorieën, waarna elke of een aantal rechtbanken een categorie krijgt toegewezen en dus uitsluitend nog dat soort zaken behandelt. De rechtbank Amsterdam zou dan bijvoorbeeld uitsluitend bevoegd zijn in opiumwetzaken en de rechtbank Rotterdam uitsluitend bevoegd in geweldzaken. Hetzelfde geldt dan voor de gerechtshoven. Nog even afgezien van de vraag of de kosten van een dergelijke operatie niet zo hoog zouden zijn dat de efficiencywinst pas over enkele decennia ook werkelijk tot een kostenbesparing gaat leiden, is de eerste in het oog springende verandering die daardoor zou optreden dat de verdachte terecht zou kunnen staan in een plaats die geen enkele band heeft met het strafbare feit, het slachtoffer of de verdachte. Op zichzelf mag dit echter geen reden zijn een gespecialiseerde rechter af te wijzen.

Bij een zo vergaande vorm van concentratie lijken zich nog vele andere complicaties te zullen voordoen. Want hoe te handelen ten aanzien van een verdachte die van een aantal verschillende commune feiten wordt verdacht en waarbij al dan niet sprake is van samenloop? Nu kunnen dergelijke feiten op één tenlastelegging worden gezet waarna de zaken in één keer worden afgedaan. De vraag is of bij vergaande concentratie van rechtspraak deze verdachte zich telkens bij de bevoegde rechter moet verantwoorden, en daarbij of die rechter dan telkens rekening moet houden met de zaken die lopen bij andere rechters dan wel met de straffen die al zijn opgelegd? Dat zou niet bepaald efficiënt zijn. Wellicht is in dergelijke gevallen een taak weggelegd voor de officier van justitie, in die zin dat de officier als instantie belast met vervolgingen, moet kiezen bij welke rechter hij alle zaken gelijktijdig aanbrengt. De vraag rijst dan echter of bij de rechtbank die wordt gekozen genoeg bijzondere kennis ten aanzien van sommige feiten aanwezig is. Consequentie zou hoe dan ook zijn dat de door het Openbaar Ministerie gekozen rechter ten aanzien van een bepaald feit op de tenlastelegging meer kennis heeft dan ten aanzien van andere feiten op de tenlastelegging. Zou je alle kennis bij alle rechtbanken op pijl willen houden, dan doe je de voordelen van vergaande concentratie weer voor een groot deel teniet.

Cynisme bij concentratie

In het voorgaande is een aantal complicaties besproken dat zich voordoet bij vergaande concentratie. In commune zaken verdient een geconcentreerde rechter niet de voorkeur. Het niveau van rechtspraak door een dergelijke vorm van concentratie daalt juist in plaats van toe te nemen. Dit gevolg heeft te maken met het karakter van rechtspreken. Rechters nemen zeer ingrijpende beslissingen die het leven van burgers jarenlang kunnen beïnvloeden. Elke zaak moet daarom op zichzelf staan en steeds weer moet de rechter zich in alle bijzonderheden van juist deze zaak en deze verdachte inleven. Daarom mag rechtspraak nooit het karakter krijgen van lopende band werk. In de hierboven geschetste situatie, mag dat risico niet worden onderschat. De daartoe aangewezen (kamer van een) rechtbank zal immers uitsluitend nog bijvoorbeeld opiumzaken behandelen (in ons voorbeeld Amsterdam), die in belangrijke mate overeen zullen komen, qua feiten, persoon van de verdachten en de ter terechtzitting te nemen beslissingen. Dat zal uiteraard de arbeidsvreugde van rechters niet ten goede komen. Het brengt bovendien het gevaar met zich dat er bij de rechter een kokervisie ontstaat. Steeds maar weer dezelfde zaken behandelen leidt vrijwel zeker tot cynisme en tot een bevooroordeelde blik op de zaak, en de persoon van de verdachte, althans een blik op de zaak die niet meer uitgaat van het uniek zijn van juist die ene zaak of van die ene verdachte. Rechters worden natuurlijk getraind om dit gegeven uit te schakelen en de gevaren doen zich zeker in strafzaken ook voor bij zaken met een steeds wisselende aard. Het concentreren van rechtspraak in de hierboven beschreven mate schept de voorwaarden voor cynisme bij de rechter echter wel heel nadrukkelijk.

Een voorbeeld van geconcentreerde rechtspraak in zijn huidige vorm waar gevaar voor cynisme speelt, is de kinderrechter. De kinderrechter is in principe een alleensprekende rechter. Ondanks het roulatiesysteem bij de rechtbank zijn er bovendien kinderrechters die al jaren niets anders doen dan kinderzaken, en dat ook niet van plan zijn. In hoge mate gespecialiseerde rechters dus.

Dat heeft zeker voordelen voor de verdachten, in die zin dat dergelijke kinderrechters goed op de hoogte zijn van de specifieke wettelijke regels met betrekking tot minderjarigen, veel ervaring hebben met het berechten van minderjarige verdachten en ook goed zijn ingewerkt in alle hulpverleningsmogelijkheden in dergelijke zaken. Maar berecht worden door een zeer ervaren kinderrechter heeft ook nadelen. Precies die onbevangenheid en open blik die rechters altijd zouden moeten hebben ten aanzien van de door hen te berechten zaken, ontbreekt soms bij een kinderrechter. Na het jarenlang berechten van allochtone jongens die straatroven plegen, is een nieuwe allochtoon die wordt verdacht van een straatroof in plaats van verdachte al snel een dader.

Een frisse blik is voor een rechter belangrijk. Niet voor niets vinden ook in de huidige organisatie van de rechtspraak wisselingen tussen de verschillende sectoren van een rechtbank plaats. Toch zijn er ook bij de huidige mate van concentratie al gevaren voor de verdachte. Het in steeds meer en in steeds verdergaande mate concentreren van rechtspraak zal die gevaren alleen maar vergroten.

Rechtbank Schiphol – een bestand voorbeeld van vergaande concentratie

De rechtbank Schiphol is een voorbeeld van een rechtbank die vrijwel geheel in beslag wordt genomen door opiumzaken van de luchthaven. In dit geval komt de concentratie van drugszaken bij de rechtbank Schiphol door de geografische ligging van de luchthaven, maar het effect is hetzelfde als bij concentratie van rechtspraak zoals wij hierboven hebben beschreven. De rechtbank Schiphol zou daarom een goed object kunnen zijn om te onderzoeken of de hiervoor door ons beschreven gevaren zich ook daadwerkelijk al voordoen dan wel zich zullen voordoen.

Vooruitlopend op zo'n onderzoek kan worden opgemerkt dat ook de rechtbank Schiphol een voorbeeld is van het ontstaan van een kokervisie en cynisme bij rechters die zich uitsluitend met een bepaald soort zaken bezig houden. Zaken die bij de rechtbank Schiphol spelen betreffen meestal bolletjesslikkers, of zaken waarin iemand is aangehouden met drugs in een koffer. Regelmatig stelt de verdachte ofwel niet te hebben geweten dat hij verdovende middelen bij zich droeg, ofwel de verdovende middelen te hebben meegenomen onder (dreiging van) geweld. Gevoerde verweren met betrekking tot opzet, psychische overmacht e.d. lijken echter bijna standaard te worden verworpen. Door rechters van de rechtbank Schiphol wordt zelden afgeweken van de strafvervolgingsrichtlijnen zoals die in koerierszaken gelden.

Verdergaande concentratie – praktische gevolgen voor de advocatuur en verdachte

Naast de hierboven besproken gevaren voor rechters, zal ook voor de advocatuur bij verdergaande concentratie natuurlijk een verandering optreden. De strafbare feiten zullen zich niet concentreren in de steden waar de strafzaken behandeld worden. Dat betekent dat voor alle geweldzaken, gelet op ons voorbeeld, steeds naar Rotterdam gereisd zou moeten worden. Het gaat echter niet alleen om de afstand die afgelegd moet worden naar de bevoegde rechter door advocaten. Advocaten in strafzaken opereren immers nu over het algemeen ook niet arrondissementsgebonden.

Voor verdachten die niet gedetineerd zijn, kan het echter wel een rol spelen of zij wel of niet ter zitting zullen verschijnen. Indien zij voor de zitting een behoorlijke reis moeten ondernemen, kunnen de kosten die hieraan verbonden zijn een rol gaan spelen. Ook de tijd die zij alleen al met het ondernemen van de reis kwijt zijn, kan een rol spelen bij het wel of niet verschijnen op de zitting. Dit is een bijkomend aspect dat misschien wel efficiënt lijkt, zaken zullen immers sneller afgedaan kunnen worden, maar aan een fundamenteel recht van de verdachte raakt: zijn aanwezigheidsrecht.

Aanbevelingen bij concentratie

De conclusie uit bovenstaande moet zijn dat concentratie van rechtspraak niet zonder meer moet worden doorgevoerd. Er lijken zich ongewenste complicaties te zullen voordoen, die overigens in dit artikel niet uitputtend aan de orde zijn geweest. Als concentratie van rechtspraak toch verder wordt doorgevoerd, dienen daarbij de volgende uitgangspunten in acht te worden genomen.

Concentratie van rechtspraak kan in elk geval niet aan de orde zijn bij commune strafzaken, maar uitsluitend worden toegepast als er bijzondere omstandigheden zijn met betrekking tot de wetgeving die het feit strafbaar stelt of de verdachte. Met andere woorden, als de normale kennis die van een rechter verwacht mag worden niet voldoende is om de zaak te kunnen berechten. Hierbij kan specifiek gedacht worden aan: fiscaal economisch strafrecht, milieustrafrecht, kinderstafzaken, zaken waarin mogelijk tbs wordt opgelegd en in het verlengde hiervan zedenstrafzaken.

Rechtbanken en gerechtshoven kunnen niet landelijk uitsluitend bevoegd worden verklaard. Dat zou te beperkte rechtspraak opleveren, waarbij het maar de vraag is of de kwaliteit van de rechtspraak toeneemt en het ook maar de vraag is of dat werkelijk efficiënter zou zijn. Wij zouden liever zien dat binnen de rechtbanken - en in het verlengde daarvan de gerechtshoven - speciale kamers aangesteld worden om de zaken die hierboven onder 1 bedoeld zijn, af te doen. Normale kennis is in die zaken immers niet voldoende. Dan kunnen die speciale zaken ook niet meer door de vakantiekamer of plaatsvervangende rechters afgedaan worden.

Het concentreren van rechtspraak bij een alleensprekende rechter is niet aan te bevelen. De ingewikkelde wetgeving of de bijzondere aard van de verdachte vereisen toch een oordeel dat zich gevormd heeft in een discussie tussen verschillende specialisten op dat specifieke terrein. Bovendien wordt door het principe van het raadkameren de kans op cynisme bij de rechters minder.

Een andere optie

Om de problemen die concentratie van rechtspraak met zich brengt te ondervangen en om bovendien nog de berechting van ingewikkelde zaken meer gewicht te geven is ook een heel andere oplossing mogelijk. De meervoudige kamers zouden in bepaalde zaken kunnen worden uitgebreid van drie naar vijf leden. De twee nieuwe leden zouden dan specialisten zijn, uitsluitend met rechtspraak belast in die specifieke zaken vanwege hun bijzondere kennis. In deze situatie zou het zelfs niet nodig zijn om rechters als specialist op te leiden. Als twee wetenschappers die bijzondere kennis op het gebied van bijvoorbeeld fiscale wetgeving hebben deel zouden uitmaken van de rechtbank, kan voor zover het oordeel van de rechtbank die kennis vereist daarop worden vertrouwd. Voor het nemen van alle andere beslissingen die in het strafproces genomen moeten worden kunnen de 'gewone' rechters hun eigen kennis van het strafproces gebruiken. Daarmee is het niet meer nodig speciale kamers binnen de rechtbank op te nemen en als we de redenering verder doorvoeren zou het concentreren van rechtspraak omdat er speciale kennis bij de rechters nodig is, ook niet meer nodig zijn. De speciale kennis kan van buiten worden aangetrokken als dat nodig is. Bovendien is die kennis waarschijnlijk van hoger niveau dan het niveau waar de rechters tot opgeleid kunnen worden.

Conclusie

Concentratie van rechtspraak heeft een voor alle partijen in het strafrecht gunstige uitwerking wanneer het wordt toegepast onder de voorwaarden zoals hierboven aangegeven en in de gevallen waarin er sprake is van bijzonder ingewikkelde wetgeving of bijzondere verdachten. Uiteraard is de maatschappij ook gebaat bij snelle en goedkope rechtspraak, maar de nadelen daarvan mogen niet ten koste gaan van de verdachte.

Te vergaande concentratie zal die gevolgen waarschijnlijk wel hebben, nog afgezien van de vraag wanneer de efficiencywinst daadwerkelijk voordeel op zal leveren gezien de grote kosten die met de veranderingen gepaard zullen gaan. Nadelen zullen zich ook voordoen bij concentratie vanwege de ingewikkelde wetgeving of bijzondere verdachte, maar in dat geval wegen de voordelen op tegen de nadelen.

Bovendien zijn er zoals wij hebben aangegeven ook andere manieren dan vergaande concentratie van rechtspraak om complexe zaken op een goede manier te kunnen berechten. Door extra kennis aan te trekken wordt het oordeel van de rechtbank op hetzelfde of misschien wel hoger niveau gebracht dan bij concentratie van rechtspraak en bovendien wint het oordeel van de rechtbank aan gewicht. Daar komt nog bij dat het aantrekken van die extra kennis hoogstwaarschijnlijk goedkoper is dan het opleiden van meerdere rechters en het aanpassen van de rechterlijke organisatie. Daarmee is wellicht een efficiencyargument aangevoerd dat tegen vergaande concentratie van rechtspraak pleit. Resumerend: concentreer, maar wel met mate.