



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Een pleidooi voor (meer) rechterlijke samenwerking

Cleiren, C.P.M.

Citation

Cleiren, C. P. M. (1997). Een pleidooi voor (meer) rechterlijke samenwerking, 27-37. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3103>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License:

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3103>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

EEN PLEIDOOI VOOR (MEER) RECHTERLIJKE SAMENWERKING

C.P.M. Cleiren

Geachte aanwezigen,

Inleiding

Ik ben gevraagd vandaag de positie van een verdediger van samenwerking op me te nemen. Een rol waar ik geen moeite mee heb. Ik ben namelijk een voorstander van samenwerking. Samenwerking tussen rechters of raadsheren moet, en zo die er al volop is moet die zeker blijven bestaan.

Ten tijde van de uitnodiging voor deze bijeenkomst was ik nog - net als u - 'onafhankelijk'. Ik werkte namelijk bij de Erasmus Universiteit. Als rechter-plaatsvervanger in de Rechtbank Rotterdam en als raadsheer-plaatsvervanger in het Hof Amsterdam. In februari van dit jaar ben ik echter naar het ministerie van Justitie overgestapt. Binnen mijn directoraat-generaal valt onder andere de Directie Rechtspleging. Daarom ben ik nu ook op een geheel andere wijze bij het werk van de hoven betrokken.

Gelukkig was mijn overstap voor uw evenementencommissie geen reden om de uitnodiging weer in te trekken. Ik mocht dit pleidooi toch nog komen houden en zal dat in beginsel doen op persoonlijke titel, deels georiënteerd op mijn 'oude' vakgebied, het strafrecht. Het thema van vandaag raakt aan zeer vele fundamentele discussies. Deze bijdrage heeft beslist niet de pretentie al die aspecten te behandelen. Ik zal slechts enkele elementen belichten die pleiten voor rechterlijke samenwerking, in de wetenschap dat de bijdragen van de andere sprekers andere elementen voor het voetlicht zullen brengen

De vraag naar rechterlijke samenwerking

De vraag die ons voor vandaag werd voorgelegd roept op het eerste gezicht verbazing op. In onze Nederlandse cultuur is samenwerken immers bijna vanzelfsprekend. Het verdedigen van deze positie is daarom wellicht niet moeilijk, maar brengt wel met zich mee dat aandacht zal moeten worden besteed aan zowel de gronden voor samenwerking als aan de bezwaren daartegen.

Een eerste vraag die rijst is of er überhaupt wel sprake kan en mag zijn van rechterlijke samenwerking. Er is namelijk veel voor te zeggen - en ik heb begrepen dat een van de volgende sprekers dat ook zal doen - dat rechters niet samenwerken. Enkele argumenten:

- rechter en raadsheer dienen onafhankelijk recht te spreken. Zij moeten het geheim van de raadkamer koesteren;

- zij hebben geen hiërarchisch meerdere met wie zij overleg moeten voeren of aan wie zij verantwoording verschuldigd zijn;
- en bovendien - en ook daar zult u gevoelig voor zijn - de wet schrijft als regel nergens enige vorm van samenwerking voor. Er bestaan slechts twee uitzonderingen op deze regel, het raadkameroverleg en de collegevergadering.

Ook anderszins wekt de vraag die ons werd voorgelegd enige verbazing. Immers, op vele terreinen wordt reeds door rechters en colleges samengewerkt. Dat blijkt onder meer uit diverse enquêtes, het bestaan van vele overlegvormen, discussies over straftoemingsbeleid en zelfs over een landelijke strafmaatkamer.

Als ik bijvoorbeeld de resultaten van de enquête van ZM 2000 van vorig jaar bekijk, zie ik dat meer dan 77% van de beroepsgroep inhoudelijke samenwerking gewenst acht, althans dat zij het eens is met een afstemming van uitspraken. De stelling die voorlag was: ik ben bereid mee te werken aan het versterken van de inhoudelijke afstemming van uitspraken, ook al gaat dat ten koste van mijn professionele autonomie'. Bij die enquête werd door rechters herhaaldelijk gewezen op de afstemming die al plaats vindt: ten eerste door hoger beroep en cassatie, ten tweede binnen meervoudige kamers en ten derde landelijk binnen de bestuurssector, de strafsector en bij de kantonrechters.

Dat samenwerking plaatsvindt blijkt bovendien uit dit studieweekend. Het is een duidelijke uiting van samenwerking, die daar weliswaar een lichte verschijningsvorm van is, maar toch. Daar heeft u allen expliciet voor gekozen, anders zat u hier niet. Niettemin is ons allen uit diverse discussies duidelijk dat rechterlijke samenwerking niet zonder meer vanzelfsprekend is en allerlei praktische, juridische en fundamentele vragen oproept. En dat maakt de keuze voor het thema van vandaag tot een belangrijke.

Enkele onderscheidingen

Teneinde dit betoog, maar ook de discussie over dit thema helder te houden is het goed enkele onderscheidingen aan te brengen.

1. Allereerst is het goed gradaties in samenwerking te onderscheiden: van zwak naar sterk. Ik noem opeenvolgend: informeren, afstemmen, afspraken maken, gedragslijnen vaststellen, tot aan beleid voeren met bindende werking.
2. Samenwerking leidt tot de vraag naar binding aan afspraken. Die kwestie omvat twee te onderscheiden aspecten: binding van de rechter aan afspraken met collega-rechters, sector en college en de binding van de rechter (door afspraken) ten opzichte van de burger.
3. Anderzijds kan men vormen van samenwerking ook onderscheiden naar de in de samenwerking betrokken partijen. Zo lijkt me wenselijk te onderschei-

- den in de afspraken tussen rechters in eerste aanleg en afspraken tussen rechters in eerste en tweede aanleg. Ik kom daar straks nog even op.
4. In verband met samenwerking is het ook wenselijk onderscheid maken tussen inhoudelijke en organisatorische samenwerking. Ik zal hier slechts ingaan op inhoudelijke samenwerking. Dit laat onverlet het grote belang van organisatorische samenwerking. In belangrijke mate vormt die een voorwaarde voor inhoudelijke samenwerking. Acht men die laatste vorm wenselijk of zelfs noodzakelijk dan ontkomt men niet aan doordenking en uitwerking van vormen van organisatorische samenwerking.

De verantwoordelijkheid van de rechter

De rechter heeft een zware verantwoordelijkheid. Allereerst heeft de rechter een zeer grote discretionaire bevoegdheid toebedeeld gekregen. Dit geldt - weliswaar onderscheiden naar rechtsgebied - zowel de interpretatie van materieel-wettelijke bepalingen, zoals procedurele bepalingen, rechtsgevolgen en sancties. In Nederland heeft de rechter bij diverse beslissingen in vergelijking met andere landen zelfs zeer grote discretionaire bevoegdheden. Daar komt bij dat de acceptatie van de uitspraak van de rechter in Nederland zeer groot is. Het gezag van die uitspraken is tot op heden zo goed als onbetwist. Dit brengt een zware verantwoordelijkheid mee voor de rechter om aan het behoud van dat gezag bij te (blijven) dragen. Wellicht kan men zelfs stellen dat de verantwoordelijkheid van de Nederlandse rechter dientengevolge nog zwaarder is dan in vele andere landen. Hoe dan ook, de verantwoordelijkheid van de rechter brengt mee dat hij zich voortdurend rekenschap moet geven van veranderende maatschappelijke verhoudingen, verwachtingen en eisen.

Waar samenwerking de rechter in deze zware verantwoordelijkheid kan ondersteunen, moet dat zeker niet achterwege worden gelaten. Juist in dit verband is het dan ook van belang om onderscheid te maken tussen de verantwoordelijkheid van de rechter voor de individuele casus en de verantwoordelijkheid van de rechterlijke macht voor de rechtspleging in bredere zin. Die laatste verantwoordelijkheid brengt een verantwoordelijkheid mee voor rechtsgelijkheid en rechtszekerheid; een verantwoordelijkheid die uiteindelijk consequenties heeft voor het oordeel van de individuele rechter in een individuele zaak. Anders gezegd: de individuele rechter kan zich met zijn individuele uitspraak niet onttrekken aan de gevolgen die dat heeft voor het geheel. Hij kan dat ook niet omdat de individuele burger die voor hem staat recht heeft op behandeling volgens de beginselen van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. Niets belet rechters met het oog op die rechtsgelijkheid en rechtszekerheid afspraken te maken. Misschien moeten ze dat zelfs wel. Afspraken binnen het eigen college en tussen colleges, dus ook tussen hoven en rechtbanken.

De principiële vraag die daarbij rijst is in hoeverre afspraken colleges binden, maar met name in hoeverre zij de individuele rechter binden. Als er al algemene afspraken tussen rechters/colleges zijn gemaakt, dan brengt de taak van de rechter toch met zich mee dat hij zijn oordeel en de uitspraak moet toespitsen op de bijzonderheden van het geval. Dat specifieke karakter van rechtspraak mag naar mijn idee nimmer worden aangetast door afspraken. Het past niet om die specifieke taak van de rechter te beperken. Het is dus van belang te komen tot een samenwerking die de vrijheid tot oordelen versterkt, maar niet beperkt. Met andere woorden, samenwerking dient de rechter te ondersteunen in de kwaliteit van zijn werk. In zekere zin vormen de afspraken die voortvloeien uit samenwerking tussen rechters en colleges een rechtsbron. Evenals andere rechtsbronnen, zoals rechtspraak en literatuur bieden zij de individuele rechter een kader waarbinnen hij zijn gedachten kan ontwikkelen, zijn oordeel kan vormen, maar waaraan hij zijn oordeel ook moet relateren teneinde zijn beslissing voldoende te kunnen motiveren.

Overwegingen ten gunste van inhoudelijke samenwerking

In het navolgende stel ik de argumenten van rechtsgelijkheid, rechtszekerheid - die voor samenwerking pleiten - en professionalisering in onderling verband aan de orde. De daarbij behorende bezwaren worden in de context van dat betoog behandeld. Als laatste wordt kort aandacht besteed aan de betekenis van verschuivende procesposities voor de samenwerking tussen rechters.

Zoals gezegd denk ik bij inhoudelijke samenwerking onder meer aan informeren, onderling afstemmen, afspraken maken of zo mogelijk richtlijnen ten behoeve van uitspraken. Als voorbeeld kan men denken aan: interpretatie van wet- en regelgeving, kaders waarbinnen concrete zaken kunnen worden behandeld (alimentatienormen), richtsnoeren/normbedragen voor schadevergoeding, de toedeling van taakstraffen, strafsoort en strafmaat etc. Samenwerking kan zelfs zo ver gaan dat men komt te spreken van beleid. Die term beleid heeft inmiddels ook zijn intrede gedaan bij het spreken over samenwerking tussen leden van de zittende magistratuur. De term rechterlijk beleid zou ik in ieder geval willen reserveren voor het maken van algemene, de individuele zaak overstijgende afspraken. Dat karakter van beleid brengt ons rechtstreeks bij een van de meest essentiële vragen die rijzen bij samenwerking tussen rechters. Dergelijke algemene, de individuele zaak overstijgende afspraken, brengen normaal gesproken een binding mee voor de bij de afspraak betrokken partijen. Zij zijn gebonden aan de afspraak, tenzij er dringende redenen bestaan daarvan af te wijken.

Deze binding aan afspraken heeft - zoals eerder aangegeven - twee kanten: binding van de rechter aan afspraken met collega-rechters, sector en college en de binding van de rechter ten opzichte van de burger. De vraag of de rechter zich

met een beroep op zijn onafhankelijkheid kan onttrekken aan binding door sector- of collegeafspraken wordt door andere sprekers aan de orde gesteld. Ik zal me hier richten op het perspectief van de burger. Brengt zelfbinding door afspraken ook een aanspraak mee van de burger op naleving van de gemaakte afspraken?

Deze notie is zoals u weet bijvoorbeeld voor bestuursorganen volledig aanvaard, en dat geldt ook voor het Openbaar Ministerie. Consequentie van beleid is evenwel dat de burger zich - in ieder geval bij een bepaalde mate van bekendheid van dat beleid - rechtens op die afspraken kan beroepen. Dit vloeit onder meer voort uit eisen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Dit punt laat natuurlijk onverlet dat zelfs minder vergaande vormen van samenwerking gevolgen hebben voor de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid van de burger.

Dat brengt mij op een punt dat binnen dit betoog uitdrukkelijk aandacht verdient. Heeft totstandkoming van rechterlijk beleid soortgelijke consequenties voor de burger als bij bestuursorganen en het Openbaar Ministerie?

Het is inmiddels algemeen geaccepteerd dat het Openbaar Ministerie een beleid ontwikkelt en uitvoert. Van elk bestuursorgaan mag immers geëist en verwacht worden, dat het een stelselmatig gebruik maakt van zijn bevoegdheden. Voor gril of toeval (willekeur) is geen plaats. Het ligt in dat verband voor de hand dat ook binnen het Openbaar Ministerie criteria zijn ontwikkeld om over vervolging en eventuele strafeis te beslissen. Maar, zoals gezegd impliceert beleidsvorming door een bestuursorgaan zelfbinding. In geval een Officier van Justitie in een concreet geval van dat beleid wil afwijken zal hij die afwijking uitdrukkelijk moeten motiveren. Het is aan de rechter om dat ook van de Officier van Justitie te eisen. Juist op dat punt ligt voor de rechter mijns inziens een grotere taak dan tot op heden vaak wordt opgepakt. Wellicht is er op het terrein van de straftoemeting zelfs een nog grotere rol weggelegd voor samenwerkende rechters. Het vaststellen van de bandbreedte van het straftoemetingsarsenaal hoeft immers niet - in belangrijke mate - te worden gedomineerd door het OM-beleid. De zittende magistratuur heeft een zelfstandige verantwoordelijkheid voor de strafoplegging en zou wellicht het initiatief op dat punt meer aan zichzelf kunnen trekken.

Terug naar de ontwikkeling van rechterlijk beleid. Heeft behoorlijke rechtspleging waar het de genoemde aspecten betreft een ander karakter dan behoorlijk bestuur? Dat is waarschijnlijk te sterk gesteld. Er valt natuurlijk een verschil in perspectief te onderkennen. Uitgangspunt bij een bestuursorgaan en (daarmee in dit verband) bij het Openbaar Ministerie is de toepassing van de algemene norm op een individueel geval. De algemene norm dient voorop te staan en te worden nageleefd tenzij er dwingende redenen zijn van die norm af te wijken. Zonder uitdrukkelijke motivering is afwijking in strijd met beginselen van

behoorlijk bestuur De algemene norm is in eerste instantie zelfs bepalend voor de vraag of het Openbaar Ministerie wel 'aan zet' is. De bevoegdheid van de zittende magistratuur tot het beoordelen van een zaak wordt niet (en zal nimmer kunnen worden) bepaald door afspraken of beleid tussen rechters. De zittende magistratuur krijgt in eerste instantie een individueel geval voorgelegd en dient daarover of met betrekking daartoe een uitspraak te doen. Afhankelijk van de betreffende zaak kan er sprake zijn van een aspect in de beoordeling waarover afspraken zijn gemaakt. Dan pas komt de afspraak en daarmee de algemene norm in beeld. De afspraak biedt de rechter in dat geval een ijkpunt of een bandbreedte, waarnaar hij zich bij zijn beoordeling van dat aspect van het concrete geval kan richten. Afwijking van de bandbreedte of het ijkpunt dwingt hem tot een zorgvuldige(r) motivering van het betreffende oordeel. Maar, kan men daarmee zeggen dat de rechter niet gebonden is aan de afspraak en/of dat de burger zich daarop niet kan beroepen? Daarvoor lijkt het verschil in perspectief niet doorslaggevend

Bezien vanuit de burger bestaat de eis van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid net zo goed ten opzichte van het Openbaar Ministerie als ten opzichte van de rechter. De rechter kan zich niet met een beroep op onafhankelijkheid aan de eisen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid en dus aan binding onttrekken. Allereerst betreft de notie van onafhankelijkheid - in ieder geval in eerste instantie - de relatie tot wetgever en uitvoerende macht, niet de relatie tot de burger. Daar komt bij dat uitdrukkelijk kan worden gesteld dat onafhankelijkheid en rechtsgelijkheid/rechtszekerheid als concept niet los van elkaar mogen worden gedacht. De eisen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid staan immers niet op zichzelf. Zij vormen juist een belangrijk oorspronkelijke doel, waartoe de 'onafhankelijkheid van de rechter' in het leven is geroepen. In zijn rede over de onafhankelijkheid dit jaar zei Franken: 'de onafhankelijkheid is geen doel op zichzelf, maar een noodzakelijke voorwaarde voor het bestaan van onpartijdigheid. Slechts een onafhankelijke rechter kan onpartijdig zijn en het vertrouwen van de burger verwerven'. Het vertrouwen van de burger in de rechter wordt juridisch in belangrijke mate geconcretiseerd door middel van de verwezenlijking van de beginselen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. De onafhankelijkheid van de rechter vormt in dat proces een belangrijke bijdrage. Zo bezien tast rechterlijke samenwerking de rechterlijke onafhankelijkheid niet aan, maar biedt het de mogelijkheid die onafhankelijkheid juist een volwaardige invulling te geven. Rechterlijke samenwerking kan daar bovenop een versterkend effect hebben ter realisering van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.

Laat ik dit kort toespitsen op de straftoemeting. Bij de straftoemeting heeft een ieder profijt van een kenbare en duidelijke lijn van het 'rechterlijk beleid'. Welk soort straf wordt gegeven? In welke omvang? En waarom die straf en omvang? Wat is de taak van de strafrechter precies? En wat kan daarbij de rol van rechterlijke samenwerking zijn?

Eén uwer presidenten, Van den Haak, stelde dat het taak van de rechter is om geval voor geval de beginselen van de rechtsgelijkheid en rechtsevenredigheid te onderzoeken. De strafrechter moet bij zijn overweging over de straf een harmoniserend antwoord vinden op de volgende twee vragen. Ten eerste: welke straf moet ik geven gezien soortgelijke zaken? En ten tweede: wordt naar evenredigheid recht gedaan, gezien de specifieke elementen van deze zaak? Met andere woorden: de rechter stelt eerst de bandbreedte vast. En vervolgens snijdt hij in die keuzeruimte de straf op maat toe. Daarmee is volgens Van den Haak ook de grondslag voor afspraken tussen rechters gegeven. Een rechter draagt niet alleen individuele verantwoordelijkheid, hij participeert ook in de 'onverdeeldheid' van de ZM binnen de rechterlijke macht. Dat geeft evenzeer een collectieve verantwoordelijkheid. Daarom sluit de onafhankelijke positie van rechters het niet uit om onderling afspraken te maken. Ook hieruit blijkt weer dat de individuele rechter zich niet kan onttrekken aan de gevolgen die zijn uitspraak heeft voor het geheel.

Bij bekendheid met en inzicht in beleid neemt rechtszekerheid van de burger toe en wordt een belangrijke voorwaarde voor het realiseren van rechtsgelijkheid vervuld. Maar niet alleen vanuit het perspectief van de burger heeft dit voordelen. Ook rechterlijke vrijheid krijgt zo een volwaardiger invulling. De rechter zal zich namelijk moeten vergewissen van de vraag of en zo ja waarom hij afwijkt van de 'bandbreedte' die de afspraak meebrengt. Dat besef dwingt hem bovendien tot een specifiekere motivering van zijn keuzes. De kwaliteit van het oordeel wordt dientengevolge - dankzij de afspraak en dus dankzij samenwerking - versterkt in plaats van verzwakt. De kans op aanvaarding van de uitspraak wordt vergroot. Concluderend kan men stellen dat samenwerking een bepaalde vorm van professionalisering bevordert.

Verschuivende procesposities in het strafproces

In het huidige strafproces valt een 'nieuwe' tendens te signaleren: van de verdachte (en diens raadsman) wordt een steeds actievare rol gevraagd. Steeds vaker wordt namelijk aangenomen dat een verdachte niet in zijn belang is geschaad, zuiver en alleen omdat hij niet actief is geweest in het uiten van dat belang gedurende de procedure. Er wordt dus van hem een actieve houding verwacht. De zorg voor snelheid en voor realisering van de eigen procesrechten en een fair proces komt ten dele bij hem te liggen. Hij mag niet afwachten, maar moet voor zijn belangen opkomen. De verdachte moet zich in zo'n positie nog bewuster zijn van zijn verdedigings-mogelijkheden dan anders. Onder deze omstandigheden wordt het van het grootste belang dat de opvattingen van rechters over de procespositie van de verdachte/verdediging eenduidig zijn en niet onvoorspelbaar. Afstemming tussen rechters op dat punt lijkt noodzakelijk, alsmede van enige bekendheid met de gehanteerde gedragslijn(en). Dit geldt te meer nu voor de verdachte in strafzaken geen verplichte procesvertegenwoordi-

ging geldt. Samenwerking tussen rechters op dit punt garandeert de verdachte een minimale mogelijkheid om zijn procespositie binnen deze 'nieuwe processtijl' waar te maken.

Slot

Diverse motieven voor samenwerking hebben op deze wijze de revue gepasseerd. De meerwaarde geldt eigenlijk allen die bij het proces betrokken zijn. Vanuit het perspectief van de burger ontstaat meer rechtszekerheid en mogelijkheid tot het realiseren van de aanspraak op rechtsgelijkheid. Een beroep op de onafhankelijkheid is - gezien vanuit dit perspectief van de burger - ontoereikend om samenwerking tussen rechters af te wijzen. Voor het strafrecht in het bijzonder geldt dat samenwerking tussen rechters een voorwaarde lijkt te worden voor de verdachte om zijn procespositie optimaal te kunnen realiseren. Gezien vanuit de rechter biedt samenwerking een mogelijkheid tot verdergaan de professionalisering. Daarbij rijst evenwel de - door andere sprekers aan de orde gestelde - vraag naar de onafhankelijkheid van de rechter opnieuw, maar dan gezien vanuit de individuele rechter ten opzichte van afspraken met zijn collega-rechters of door het college waarvan hij deel uitmaakt.

Geraadpleegde literatuur

- Brenninkmeijer A.F.M., 'Gelijkheid van straffen', *Trema* 1992, nr 3, blz 77 ev;
- Cleiren C.P.M., 'Beginselen van een goede procesorde', Gouda Quint BV Arnhem, 1989;
- Cleiren C.P.M., "'Kruisbestuiving": procesposities in strafrecht en privaatrecht', bundel 'Over de grenzen van strafrecht en burgerlijk recht', onder redactie van Hol A.M. en Stolker C.J.J.M., Kluwer Deventer 1995;
- Corstens G.J.M. en Vegter P.C., 'Samenwerking tussen strafrechters', *NJB* 23/30 december 1989, speciale editie;
- Fiselier J.P.S. en Lensing J.A.W., 'Afstemming van de straftoemeting', *Trema* 1995 nr 4, blz 105-117;
- Franken H., 'Onafhankelijk en verantwoordelijk', rede uitgesproken in de Pieterskerk ter gelegenheid van de Dies Natalis van de RUL op 7 februari 1997;
- Frijda, L., 'Strafmotivering als onderdeel van een consistente straftoemeting', *Prinsengrachtreeks* 1996/1;
- Gorter F.J., 'Van vrijheid, gelijkheid en moederschap', *Trema* 1993, nr 3, blz 195-198;
- Haak H.F. van den, 'Straftoemeting: beleid of brokken?', *Trema* 1992, nr 3, blz 125-129;
- Knigge G., boekbeschuiving van B.M.Kortenhorst, 'De motiveringsverplichting in strafzaken', *RM Themis-6* (1991) juni;

- Kortenhorst B.M , 'De motiveringsverplichting in strafzaken', Gouda Quint BV, Arnhem 1990;
 - Leijten J.C.M., 'Het zal je hof maar wezen', NJB 13 juni 1997, aflevering 24, blz 1065, 1066;
 - Otte M en Vinne J van der, 'Het modelleren van de straftoemeting', Delikt en Delinkwent 26 (1966), aflevering 2, blz 104 ev.
 - Rapport 'Appèl op de hoven, een signalement van de (appèl)rechtspraak bij de vijf gerechtshoven' in de jaren 1994 en 1995, 's-Hertogenbosch, 19 juni 1996;
 - Rapport 'Toekomstverkenning ZM, Wat beweegt de ZM?', Utrecht, mei 1997.
-