

De wenselijkheid van invoering van lekenrechtspraak in Nederland

Floriaan H. Went, maart 2007

Met Luxemburg als enige landen in Europa kent Nederland geen enkele vorm van lekenparticipatie in de rechtspraak. Dit is niet alleen opmerkelijk vanwege deze solitaire positie maar ook omdat participatie van juridisch ongeschoolde burgers aan rechtspraak in Romeins-Germaanse stelsels een archaïsche traditie is. Zo kwamen jury's reeds voor in de Romeinse Republiek vóór Gracchus.¹ De oordelende schepenen in de door Karel de Grote ingevoerde schepengerechten waren juridische leken – ieder “onbescholden” man kon schepen worden - en in de leengerechten van de Sachsenspiegel werd door eveneens juridisch ongeschoolde rechters aan dito vazallen om oordelen gevraagd. Ook moest in het (gewone) landrecht van de Sachsenspiegel de gehele bij de “terechtzing” aanwezige gemeenschap akkoord gaan met vonnissen, die door lieden van de gemeenschap bovendien konden worden voorgesteld.

Deze gedurende de hele middeleeuwen gebruikelijke rechtspraak door leken stuitte overigens reeds toen op weerstand wegens dreigend gevaar op onjuiste vonnissen door ondeskundigheid van de berechtende. Een gevaar dat werd tegengegaan door de invoering (in de Constitutio Criminalis Bambergensis en ook de latere Constitutio Criminalis Carolina) van de mogelijkheid om bij juridische probleemcomplexen die het vermogen van de berechtende leek te boven gingen, advies te vragen aan juridisch deskundige instituties – een gebruik dat in veel continentaal

¹ Zie Kunkel (1974), p. 12-25.

Europese gebieden tot aan het begin van de 19^e eeuw zou voortduren.²

Waar diverse hedendaagse Nederlandse schrijvers beweren dat uitsluiting van leken uit de rechtspraak op thans Nederlands grondgebied “diep verankerd” zou zijn,³ wordt mijns inziens aldus een vertekend beeld geschetst. De breuk met lekenparticipatie in de rechtspraak ontstond in Nederland pas tegen het einde van de 18^e eeuw. Een breuk die overigens terug te voeren is op oligarchisering en aristocratisering in het bestuur, de profilering van “regentenmentaliteit”, die ook een vervlechting van bestuurlijke met juridische functies met zich bracht en zich in andere Europese landen niet in deze vorm heeft voorgedaan.⁴ Sterker nog; juryrechtspraak gold sinds de Franse revolutie in Europa als “Paladium der Freiheit” – men ontwaarde er het strafprocessuele pendant van de parlementaire volksvertegenwoordiging, een opvatting die overigens reeds Montesquieu huldigde.⁵ Terwijl de beroemde Duitse strafjurist Von Feuerbach, die sceptisch stond ten opzichte van jury’s, van opvatting was dat juryrechtspraak hooguit in constitutionele monarchieën zinvol is, werd de door de Franse bezetter in 1811 in Nederland ingevoerde juryrechtspraak reeds twee jaar later weer afgeschaft.⁶

Pleidooien voor invoering van lekenparticipatie in de strafrechtspraak worden de afgelopen jaren in Nederland versterkt vernomen.⁷ Invoering van lekenparticipatie wordt

² Zie Schmidt (1965). p. 135.

³ Zie bijv. De Roos (2006), p. 79; Van Delden (2006), p. 15.

⁴ Vgl. Pieterman (1985).

⁵ Zie Ignor (2002), p. 249.

⁶ Zie Bossers (1987).

⁷ Zie bijv. de betreffende pleidooien van de LPF (2005) en de VVD (2004).

in hoofdlijn bepleit met twee argumenten. Het gaat hierbij om het democratische aspect van lekenparticipatie (een argument dat verschillende accenten toebedeeld krijgt) en het vergroten van het vertrouwen in de rechtspraak.⁸ Betoogd wordt dat deelname van burgers aan rechtspraak een vorm van democratische participatie is of zelfs een democratisch (grond)recht – dit althans zou moeten zijn. Zij zou een tegenwicht bieden aan een gesloten en ondemocratisch instituut (in dit verband wordt ook gewezen op de in Nederland niet op verkiezing berustende benoeming van rechters of de non-existente vormen van directe democratie⁹) en zou leiden tot betere aansluiting aan gevoelens in de maatschappij. Genoemd wordt in dit verband ook de “zorg om te lage straffen”. Verder wordt een volksopvoedend effect toegeschreven aan lekenparticipatie. Het vertrouwen wordt mede verondersteld toe te nemen omdat begrijpelijker vonnissen worden verwacht.

De argumenten van tegenstanders zijn in drie categorieën te verdelen. Enerzijds wordt het standpunt ingenomen dat leken wegens ontbrekende deskundigheid, dito ervaring en emotionele manipuleerbaarheid niet opgewassen zouden zijn tegen rechtsprekende taken.¹⁰ Anderzijds is er het pragmatische argument dat lekenrechtspraak (te) hoge kosten met zich zou brengen¹¹ en inefficiënt zou zijn - invoering van lekenrechtspraak in Nederland zou in wetstechnische zin een enorm project zijn. Daarnaast zou

⁸ Zie betreffende de vertrouwenskwestie bijv. LPF (2005).

⁹ Zie Bruinsma (2007), p. 32. Overigens kennen rond 10% van de Nederlandse Gemeenten wel een lokale referendumverordening met betrekking tot raadgevende referenda; Grondwet en de Gemeentewet verbieden bindende raadgevende referenda en verplichten gemeenten om de vrijheid te houden om afzonderlijke referendumaanvragen af te wijzen.

¹⁰ Zie hierover Griffiths (1995).

¹¹ Zie Van Delden (2006), p. 16.

lekenrechtspraak niet passen in de Nederlandse (rechts)cultuur en daarom (te) hoge risico's met zich brengen.¹² Daarenboven wordt betwist dat het vertrouwen in rechtspraak zou toenemen.

Zonder hier op de exacte aard van de talrijke en onderling sterk divergerende nationale stelsels van lekenparticipatie in te gaan, kunnen globaal twee modellen worden onderscheiden.¹³ Enerzijds jurystelsels en anderzijds deelname van lekenrechters. Het axiomatische verschil tussen de twee ligt in ideaaltypische zin daarin dat jury's uiterst lijdelijk zijn en vaak enkel over de schuldvraag oordelen, terwijl lekenrechters actief over zowel schuld als ook straf, feitelijkheden en rechtsvragen, oordelen en verantwoordelijkheden integraal delen met de beroepsrechters waarmee zij op min of meer gelijke voet coöpereren. Jurystelsel gaan om die reden gepaard met een extensief onmiddellijkheidsbeginsel, terwijl dit niet noodzakelijk is bij stelsels met lekenrechters.

De omstandigheid dat het onmiddellijkheidsbeginsel in Nederland sinds de invoering van het huidige Wetboek van Strafvordering in het jaar 1926 aan een zeer vergaande erosie onderhevig was, impliceert dat invoering van een jurystelsel (in de zin van de Angelsaksische jury's) inderdaad een enorm omvangrijke en buitengewoon ingrijpende wijziging van de huidige strafrechtelijke procescultuur tot gevolg zou hebben. Een dergelijke heuse revolutie¹⁴ lijkt dan ook uit pragmatisch oogpunt - eufemistisch gezegd - niet voor de hand te liggen.

¹² Zie voor dit laatste bijv. Van Delden (2006), p. 15.

¹³ Hiermee wijk ik af van de indeling in drie modellen (assisenmodel; gemengd stelsel; Angelsaksisch model) zoals gehanteerd in De Roos (2006). Mijns inziens is een tweedeling beter geschikt om de principiële verschillen aanschouwelijk te maken.

¹⁴ Vgl. Corstens (2002), p. 125. Anders: De Hert (2006), p. 2227.

Invoering van een beslissingsbevoegdheid van lekenrechters - zoals in Denemarken, Zweden, Duitsland en Oostenrijk gebruikelijk – zou eerder kunnen worden overwogen. Argumenten hiervoor zijn, zoals gezegd, de versterkte democratische participatie van burgers, hierdoor vergroot vertrouwen, het verkleinen van de veronderstelde kloof tussen de professionele rechtspraak en “het volk” (waarbij vooral op de punitiviteitskloof wordt gedoeld) en een verondersteld volksopvoedende invloed. Tegenargumenten zijn, zoals eveneens reeds opgemerkt, twijfel aan het vermogen van leken om juist te oordelen, het kostenpunt en de veronderstelling dat lekenrechtspraak niet zou passen in de Nederlandse (rechts)cultuur en de betwisting van de vergroting van het vertrouwen.

Alvorens kort in te gaan op deze voor- en tegenargumenten, zal hieronder beknopt worden toegelicht wat volgens de resultaten van het recente en bescheiden onderzoek van het WODC¹⁵ de mening is van (de daarbij bevroegde) Nederlanders over deelname van leken aan strafrechtspraak.

Volgens het genoemde onderzoek hebben Nederlanders verhoudingsgewijs¹⁶ veel vertrouwen in rechters – een ruime meerderheid zegt tamelijk tot heel veel vertrouwen te hebben in deze beroepsgroep en meer dan de helft van de bevroegden vindt ook dat rechters hun werk goed doen. 87% van de bevroegde respondenten is wel van opvatting dat in Nederland te licht wordt gestraft; al bleek dat 75% van de respondenten vindt dat deze te lage straffen voortvloeien uit wettelijke beperkingen. 37% van de bevroegde groep gaf aan voorstander te zijn van deelname

¹⁵ Het gaat om Koomen e.a. (2006).

¹⁶ Namelijk vergeleken met politieambtenaren, andere ambtenaren en leden van het parlement.

van burgers aan de strafrechtspraak, 39% is tegenstander daarvan. Van de voorstanders zijn 8% “helemaal voor”, van de tegenstanders 20% “helemaal tegen”. Mijns inziens kan overigens – anders dan het WODC kennelijk meent¹⁷ - uit de blijkende fellere tegenstand niet worden afgeleid dat ook meer stemmen tegen zijn dan voor: de omstandigheid dat meer respondenten fel tegen zijn, neemt niet weg dat voor- en tegenstanders in kwantitatief opzicht (met 2%) niet significant verschillen. De respondenten geven blijk van een sterke voorkeur voor participatie middels open dagen en discussieronden met professionals,¹⁸ terwijl het vervullen van taken die nu aan professionele rechters toekomen laag scoort. Burgerparticipatie werd blijkens het onderzoek door de voorstanders voornamelijk gemotiveerd door de verwachting van begrijpelijker uitspraken, hogere straffen en een versmalling van de kloof tussen rechtspraak en gevoelens in de maatschappij. Tegenstanders zien de voornaamste redenen voor hun houding gelegen in het gevaar van teloorgang van rechterlijke onafhankelijkheid en daarin dat rechtspraak het domein zou zijn van rechters en niet burgers.¹⁹

Dat lekenparticipatie kan worden gezien als een vorm van direct democratische medezeggenschap, kan bezwaarlijk worden ontkend. De vraag of een dergelijke inspraak *vanwege haar direct democratische aard* wenselijk is, is de vraag naar de wenselijkheid van vormen van directe democratie. Een vraag die in het kader van deze tekst niet

¹⁷ Koomen e.a. (2006), p. 1.

¹⁸ Overigens behelzen deze (volgens de terminologie van het WODC:) “vormen van participatie” naar mijn mening in wezen geen participatie. “Participatie” en ook “deelname” dienen naar mijn mening in deze context toch een decisiever karakter te hebben dan bijvoorbeeld het bezoeken van een rechtbank ter gelegenheid van een open dag.

¹⁹ Het punt in het betreffende onderzoek: “Rechtspraak is het domein van rechters en niet van burgers.” heeft m.i. weinig toegevoegde waarde, het zegt immers niets over de vraag *waarom* dit zo zou zijn.

kan worden beantwoord en door politieke voorkeur wordt bepaald. Wel kan in deze context worden opgemerkt dat zich gedurende de jaren 90 drie kamercommissies (Biesheuvel, Deetman en De Koning) over de kloof tussen politiek en burger hebben gebogen en telkens invoering van referenda hebben geadviseerd (al passen referenda niet in de Nederlandse cultuur). Terwijl de Tweede Kamer reeds zeven keer invoering van referenda overwoog, kwam het nooit daartoe, evenmin als invoering van directe verkiezingen van Burgemeesters. Directe democratie is in politiek Nederland niet bepaald populair.

De hypothese dat lekenparticipatie het vertrouwen in de rechtspraak verhoogt, valt niet sluitend te toetsen. De voorzitter van de Raad voor de Rechtspraak stelde een jaar geleden dat dit vertrouwen in Nederland niet lager is dan in landen waar jury- of lekenrechtspraak bestaat.²⁰ Omdat op Nederland (en Luxemburg) na alle Europese landen jury- of lekenrechtspraak kennen en Nederland betreffende het vertrouwen in de rechterlijk macht in Europees perspectief een middenmoter is, is de stelling van Van Delden bij nader inzien niet bijzonder treffend. Wel is opvallend - wat Van Delden kennelijk ontging - dat uit vergelijking van het gemeten vertrouwen onder Europese burgers in hun nationale rechtspraak blijkt, dat juist Denemarken, Zweden en Duitsland het hoogst scoren, terwijl Nederland desbetreffend niet alleen lagere, maar ook tanende en sterk(er) fluctuerende curven toont.²¹ Met kijk op deze cijfers kan - terughoudend geformuleerd - in elk geval niet worden uitgesloten dat er wel degelijk een verband bestaat tussen een hoog vertrouwen in rechtspraak en de vormen van lekenrechtspraak zoals zij in de genoemde drie landen gebruikelijk zijn.

²⁰ Zie Van Delden (2006), p. 15.

²¹ Zie Dekker e.a. (2004), p. 47-52.

Aangaande de veronderstelde grotere begrijpelijkheid als gevolg van lekenparticipatie kan worden gewezen op de door Malsch (2003) gestelde omstandigheid dat uitsluiting van lekenparticipatie naar verwachting tot een overmatige dogmatische differentiatie leidt, die mede blijkt uit voor burgers onbegrijpelijk taalgebruik.²² Overigens kan niet terecht worden gezegd dat bijvoorbeeld de Duitse dogmatiek minder gedifferentieerd zou zijn dan de Nederlandse – wel staat vast dat motiveringen van rechterlijke oordelen daar veel gedifferentieerder zijn dan hier.

Betreffende de punitiviteitskloof kan worden gewezen op een enquêteonderzoek van De Keijser e.a. (2006).²³ Daaruit bleek dat leken die dossiers van strafzaken voorgelegd kregen waarin reeds straffen waren uitgesproken, significant vaker dan de eveneens bevraagde beroepsrechters van oordeel waren, dat de straffen te laag waren. De Keijser e.a. (2006) zijn van opvatting dat deze constateerde punitiviteitskloof onvermijdelijk is en zoeken de verklaring in gegroeide emotionele immuniteit van professionele rechters tegen de strafbare feiten waarmee zij bij herhaling geconfronteerd worden. Het voorbehoud dat bij een extrapolatie van dit onderzoek gemaakt dient te worden, betreft evenwel de omstandigheid dat de bevraagde leken in een transparante proefsetting bevraagd werden – niet staat vast dat zij ten overstaan van reële verdachten eveneens tot hogere straffen zouden komen.

Uit een ander onderzoek dat inmiddels wel veertig jaar geleden werd uitgevoerd,²⁴ deze keer met betrekking tot Amerikaanse jury's, blijkt dat jury's in de gevallen waarin zij tot een ander oordeel kwamen dan beroepsrechters,

²² Zie Malsch (2003), p. 47-61.

²³ Zie De Keijser e.a. (2006).

²⁴ Kalven e.a. (1966).

vaker dan beroepsrechters in het voordeel van verdachten oordeelden.

Overigens bleek uit het zojuist genoemde onderzoek ook dat jury's weliswaar licht anders maar niet aantoonbaar slechter oordelen dan beroepsrechters. De in Nederland hardnekkig vertolkte opvatting dat leken vanwege psychische manipuleerbaarheid en ondeskundigheid niet in staat zouden zijn tot juiste oordelen,²⁵ blijkt – althans dit onderzoek tengevolge - een mythe.²⁶ Het wantrouwen van Nederlanders ten opzichte van goede beslissingsvaardigheden van leken strookt bovendien niet met de ervaringen in de landen waar sprake is van lekenparticipatie en de zeer brede steun die zij daar geniet.

Het Nederlandse strafproces is in Europees perspectief verhoudingsgewijs zeer duur. Alleen in Duitsland, Zweden en Oostenrijk zijn de kosten hoger. Onder voorbehoud van de omstandigheid dat de kosten van strafprocessen in de verschillende landen mede samenhangen met de justitiële infrastructuur in brede zin en derhalve een zuivere vergelijking niet goed mogelijk is, vermoeden Klijn e.a. (2005) op grond van hun desbetreffend onderzoek wel, dat lekenrechtspraak een kostenverhogende invloed heeft op de prijs van strafprocessen.

De stelling dat lekenrechtspraak niet past in de huidige Nederlandse (rechts)cultuur kan bezwaarlijk worden ontkend. Het is een stelling die met betrekking tot

²⁵ Veelzeggend zijn in dit verband uitspraken als deze van de voorzitter van de Raad voor de Rechtspraak in zijn eerder aangehaalde Rechtspraaklezing: "Engeland kent zo'n 30.000 magistrates (leken), maar die blijken zich in de praktijk vooral – en volgens insiders gelukkig maar – te laten leiden door hun juridisch geschoolde beroepsgriffiers".

²⁶ Zie in dit verband ook Griffiths (1995).

wenselijkheid van *invoering* van lekenrechtspraak echter maar beperkte zeggingskracht heeft; immers impliceert het ontbreken van lekenrechtspraak dat zij thans ook nog niet past in de actuele rechtscultuur. De vraag is veeleer of deze cultuur zou moeten worden veranderd.

De argumenten voor en tegen invoering van lekenrechtspraak hebben hierboven de revue gepasseerd. Samengevat kan worden geconcludeerd dat het buiten kijf staat dat lekenrechtspraak een dimensie heeft van direct democratische participatie. Dat het vertrouwen van burgers in rechtspraak door invoering van lekenrechtspraak zou worden vergroot, kan niet terecht met stelligheid worden bepleit, zij het dat er wel aanwijzingen zijn die op een dergelijke toename duiden. De vraag of de punitiviteitskloof zou versmallen kan evenmin met stelligheid affirmatief worden beantwoord – er zijn zowel argumenten pro als contra aan te wijzen. Uit onderzoek komt niet naar voren dat leken aantoonbaar slechter oordelen dan beroepsrechters. Er zijn aanwijzingen dat lekenrechtspraak duurder is dan stelsels met uitsluiting van burgerparticipatie. Het ligt voor de hand dat *invoering* daarvan (eenmalig) hoge kosten met zich zou meebrengen.

Opgrond van het voorgaande en mede met kijk op het - in een bescheiden onderzoek - gebleken zeer geringe animo tot beslissingsbevoegdheid in rechtspraak onder bevraagde burgers alsmede de grote weerstand bij de rechterlijke macht, lijkt invoering van lekenrechtspraak in Nederland thans niet wenselijk en aangewezen. Nochtans zal verder onderzoek meer uitsluitsel moeten geven over de verwachte gevolgen daarvan. Tot zover zal moeten worden volstaan met andere methodes die een bijdrage kunnen leveren aan een verruiming van betrokkenheid van burgers. Hierbij valt te denken aan open dagen in Rechtbanken en een open en transparant klimaat waarin professionals discussies met

burgers niet schuwen. Ook een groter streven naar toegankelijke motivering van vonnissen zal daaraan kunnen bijdragen.

Literatuur

Bossers (1987)

Bossers, G. F. M., "*Welke eene natie, die de jury gehad heeft en ze werder afschaft!*": *De jury in de Nederlandse rechtspraak, 1811-1813*, Delft: Eburon 1987

Bruinsma (2007)

Bruinsma, F., 'Jury- en andere lekenrechtspraak', *Fiat Justitia*, Afl. 2, 2007

Corstens (2002)

Corstens, G. J. M., *Het Nederlands strafprocesrecht*, Deventer: Kluwer 2002

Dekker e.a. (2004)

Dekker, P., Maas-de Waal, C. & Van der Meer, T., *Vertrouwen in de rechtspraak, Theoretische en empirische verkenningen voor een monitor, Werkdocument 102*, Sociaal en Cultureel Planbureau 2004

WWW

<http://www.scp.nl/publicaties/boeken/9037701647/Vertrouwen_in_de_rechtspraak.pdf>, geraadpleegd 23 maart 2007

Van Delden (2006)

Van Delden, B., 'Wat is de rechter waard? (Rechtspraaklezing 2006)', 2006

WWW

<http://www.rechtspraak.nl/NR/rdonlyres/7CD76073-C9C6-40D5-B0C6-D18EBCF9D2FB/0/Rechtstreeks_special_BW_20063.pdf>, geraadpleegd 23 maart 2007

Griffiths (1995)

Griffiths, J., 'De jury als spiegel voor Nederland', 1995

WWW

<<http://keur.eldoc.ub.rug.nl/FILES/wetenschappers/2/11964/11964.pdf>>, geraadpleegd 23 maart 2007

De Hert (2006)

De Hert, P. J. A., 'Jury en leken in Nederland: een identiteitsonderzoek', 2006

WWW <<http://www.recht.nl/doc/pdehert-njb-lekenrechtspraak.pdf?RNLSSESSION=>>, geraadpleegd 23 maart 2007

Ignor (2002)

Ignor, A., *Geschichte des Strafprozesses in Deutschland 1532-1846*, Paderborn, München, Wien, Zürich: Ferdinand Schöningh 2002

Kalven e.a. (1966)

Kalven, H. & Zeisel, H., *The American jury*, Boston: Little, Brown 1966

De Keijser e.a. (2006)

De Keijser, J. W., Van Koppen, P. J. & Elffers, H., *Op de stoel van de rechter. Oordeelt het publiek net zo als de strafrechter? Research Memoranda*, Raad voor de rechtspraak 2006

WWW <<http://www.rechtspraak.nl/NR/ronlyres/F238736F-5EDC-4E35-BB1B-E5A54D4EF304/0/stoelrechterfinaal.pdf>>, geraadpleegd 23 maart 2007

Klijn e.a. (2005)

Klijn, A. & Van Tulder, F., 'De Rechtspraak internationaal bezien: Nederland en Denemarken vergeleken', *Rechtstreeks*, 2005 p. 48-50

Koomen e.a. (2006)

Koomen, M. & De Gier, M., *Lekenparticipatie in de strafrechtspraak; het beeld van de Nederlandse bevolking*, Amsterdam: TNS - NIPO, WODC 2006

Kunkel (1974)

Kunkel, W., *Kleine Schriften, Zum römischen Strafverfahren und zur römischen Verfassungsgeschichte*, Weimar: 1974

LPF (2005)

LPF, 'Herstelplan voor een betrouwbare en open rechtssysteem - deel 1', 2005

WWW <<http://www.lijst-pimfortuyn.nl/article.php?id=1130>>, geraadpleegd 23 maart 2007

Malsch (2003)

Malsch, M., 'De leek als rechter en de rechter als leek (Rechter en Samenleving)', *Justitiële Verkenningen*, p. 47-61 2003

Pieterman (1985)

Pieterman, R., 'Opportuniteit; een uniek kenmerk van de strafvervolgung in Nederland', *Sociologisch Tijdschrift*, 2, 1985

De Roos (2006)

De Roos, T. A., *Is de invoering van lekenrechtspraak in de Nederlandse strafrechtspleging gewenst?*, Universiteit van Tilburg 2006

Schmidt (1965)

Schmidt, E., *Einführung in die Geschichte der deutschen Strafrechtspflege*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 1965

VVD (2004)

VVD, *Effectief op maat, Voorstellen voor een fundamentele hervorming van het strafrechtelijk bestel*, Projectgroep Veiligheid en Criminaliteitsbestrijding samenwerkingsverband van de VVD-partijcommissies voor Politie, Justitie en Binnenlandse Zaken 2004
WWW

<http://www.vvd.nl/ReadFile.aspx?ContentID=2155&ObjectID=19925&Type=1&File=0000000718_Effectief.en.op.maet.nov2004.doc>, geraadpleegd 23 maart 2007