

Vergaderjaar 2000–2001

27 400 VI

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2001

Nr. 69

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 juni 2001

1. Inleiding

Na het verstrijken van de eerste drie onderzoeksjaren van het onderzoeksproject «Strafvordering 2001» dat wordt uitgevoerd onder leiding van prof. mr. G. Knigge van de Rijksuniversiteit te Groningen en prof. mr. M. S. Groenhuijsen van de Katholieke Universiteit Brabant, bestaat er aanleiding u te informeren over de wijze waarop ik mij voorneem op de resultaten van dat onderzoek te reageren. Ik verwijs daarbij ook naar mijn eerdere toezegging bij gelegenheid van de behandeling van mijn begroting voor dit jaar. De projectduur is vier jaar, maar de publicatie van de twee interim-rapporten: Het onderzoek ter zitting in 1999 en Het vooronderzoek in strafzaken in 2001 geeft voldoende aanleiding om niet af te wachten tot het gehele onderzoek is voltooid. Ik meen dat het wenselijk is dat, daar waar een directe relatie bestaat met onderwerpen die in het huidige wetgevingsprogramma zijn opgenomen dan wel een toezegging is gedaan aan uw Kamer, nu reeds een begin wordt gemaakt met de uitwerking van waardevolle voorstellen. Dit betekent overigens niet dat nog deze kabinetsperiode wetsvoorstellen bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal zullen worden ingediend. Uitzondering daarop vormt alleen het aan het slot als eerste genoemde onderwerp inzake de raadsheer-commissaris. Dit wetsvoorstel is thans in concept voor advies toegezonden aan een aantal organisaties.

In het navolgende geef ik globaal aan wat de stand van zaken is met betrekking tot het onderzoek (2), op welke wijze het proces van ingrijpende aanpassingen van het Wetboek van Strafvordering kan worden gestructureerd (3) en welke wetsvoorstellen in dit kader nog in deze kabinetsperiode kunnen worden verwacht c.q. in voorbereiding zijn of zullen worden genomen, mede gelet op eerder gedane toezeggingen (4).

1. Stand van zaken onderzoek Strafvordering 2001

Zoals hiervoor vermeld zijn thans twee omvangrijke interim-rapporten betreffende het voor- en eindonderzoek in strafzaken uitgebracht. Doel van het onderzoek is een bezinning op de grondslagen van het huidige Wetboek van Strafvordering dat in 1926 is ingevoerd, gerelateerd aan de veranderde maatschappelijke en politieke ontwikkelingen terzake. Belangrijke veranderingen zijn onder andere de professionalisering van politie en het openbaar ministerie, de ontwikkeling van het opportuniteitsbeginsel, de wijziging in de onderlinge verhoudingen tussen de onderdelen van het vooronderzoek, de toenemende internationalisering, de invloed van de Europese jurisprudentie en de groei van het aantal opsporingsbevoegdheden in bijzondere wetten. In het midden van de jaren negentig is discussie geweest over de vraag of de tussentijdse wijzigingen van het wetboek niet zo omvangrijk waren dat zij aanleiding gaven voor een herziening van het gehele wetboek. Deze discussie heeft niet tot een dwingende uitkomst ten faveure van enig standpunt geleid. Wel heeft mijn ambtsvoorganger teneinde hierover een gefundeerde beslissing te kunnen nemen opdracht gegeven tot een omvangrijk onderzoeksproject dat tot doel heeft het gehele systeem van strafvordering opnieuw fundamenteel te doordenken. Het betreft hier een opdracht tot grondslagenonderzoek; het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat door de onderzoekers een nieuw wetboek wordt ontworpen. Het onderzoek is gericht op de vraag of het mogelijk is om een stelsel van systematisch samenhangende uitgangspunten te ontwerpen die ten grondslag zouden kunnen worden gelegd aan een wetboek dat in overeenstemming is met actuele inzichten en behoeften. Het ligt in de lijn der verwachtingen dat gelet op het tijdsverloop sinds 1926 en een eerste beschouwing van de onderzoeksresultaten ingrijpende aanpassingen van het wetboek aangewezen zullen zijn.

Het eerste deel begint met een theoretisch kader voor het gehele onderzoek. Centraal staat de oriëntatie op het doel van het strafproces: het verzekeren van een juiste toepassing van het abstracte materiële strafrecht door een regeling van onderzoeksbevoegdheden ter bestraffing van schuldigen, gepaard aan waarborgen ter voorkoming van het bestraffen van onschuldigen. Aan het strafproces komt een maatschappelijke betekenis toe die zijn dienende, van het materiële recht afgeleide functie overstijgt. Doel van het strafprocesrecht zou zijn, te bevorderen dat de overheidsreactie op het vermoedelijk gepleegde strafbare feit in alle opzichten adequaat (ook vanuit het oogpunt van rechtsbescherming) is. Voor het geven van een justitiële reactie op een strafbaar feit is niet een vaste vorm van een soort geding aangewezen. Er is plaats voor meer differentiatie in procesvorm. (het zogenaamde driesporenmodel). Uitgangspunt is het materieel waarheidsbegrip: het gaat niet om de waarheid die tussen partijen heeft te gelden, maar gestreefd wordt naar het verkrijgen van een deugdelijke – niet de ultieme – grondslag voor de beslissingen die in het strafproces moeten worden genomen, zoals de bewijsbeslissing.

Bij de toekenning van verschillende rechten en bevoegdheden aan de procesdeelnemers moet steeds rekening worden gehouden met hun specifieke belangen, het belang van het onderzoek, dat van de waarheidsvinding en dat van het verkrijgen van een gefundeerde beslissing. Voor de afweging van de hiervoor genoemde belangen van verschillende aard en orde zijn de volgende uitgangspunten gekozen: a) de niet-lijdelijke rechter in een contradictoir geding; b) het optimaliseren van de rechten van de verdediging; c) evenwichtige benutting van de zittingscapaciteit; d) grotere nadruk op de interactie tussen en de proceshouding van de procesdeelnemers en e) erkenning van de zelfstandige positie van slachtoffers en getuigen. Vervolgens worden de «kernprofielen» van de proces-

deelnemers uitgewerkt: de verdachte en diens raadsman, de rechter, de officier van justitie, de getuige/deskundige en het slachtoffer.

De differentiatie naar procesvorm als drie-sporenmodel is voor het eerst voorgesteld in het preadvies van G. Knigge voor de NJV van 1994: De strafvordering in het geding, blz. 38–116. Het model houdt in dat bij het bepalen van de procesvorm meer rekening moet worden gehouden met de ernst en de aard van het gepleegde feit. Het eerste spoor is bedoeld voor de behandeling van de ernstigste zaken door de meervoudige kamer; het tweede voor minder ernstige feiten door de enkelvoudige kamer die bevoegd is tot het opleggen van vrijheidsbeneming tot zes maanden en het derde voor zelfstandige afdoening van lichte feiten door het openbaar ministerie met beroep op de rechter.

In het eerste jaar zijn tegen deze achtergrond deelonderzoeken gewijd aan:

- *buitengerechtelijke afdoening* over de ontwikkelingen van een zelfstandige afdoeningsmodaliteit voor lichte feiten door het openbaar ministerie (de ontwikkeling van het derde spoor);
- *berechting in aanwezigheid van de verdachte* op de terechtzitting als uitgangspunt, betekening van de dagvaarding en verplichte domiciliekeuze uitgewerkt naar de vereisten in de drie sporen;
- *wijziging in de bezetting tijdens de berechting*; voorstellen voor deformalisering en meer flexibiliteit;
- *de onpartijdigheid van de rechter ter zitting*; voorstellen voor een nieuwe regeling van wraking en het horen van getuigen door één rechter uit de meervoudige kamer buiten de terechtzitting;
- de positie van het openbaar ministerie in relatie tot het onderzoek op de terechtzitting; de *grondslag der telastlegging*; hier worden geen ingrijpende wijzigingen voorgesteld: handhaving van de grondslagleer met enige nuancering: het invoeren van een correctiemogelijkheid voor de rechter;
- *verdediging in strafzaken* uitgewerkt naar de drie sporen; verplichte toevoeging in het eerste spoor; verdediging bij de OM-afdoening, bespreking van misbruik van procesbevoegdheden;
- de *positie van het slachtoffer* in het strafproces: geen slachtoffergericht strafproces; geen «action directe» of «Privatanklage», maar wel een verbetering van de positie in het wetboek als meer dan een instrument ten behoeve van de waarheidsvinding: betere verankering van het recht op informatie en kennisneming van de stukken in het geding, spreekrecht op de terechtzitting, verbetering van de regeling van schadevergoeding;
- *de getuige in het strafproces*: erkenning van de eigen belangen en positie in het strafproces tegenover het belang van de waarheidsvinding;
- *de deskundige in het strafproces*: voorstellen voor betere regeling van deskundigenonderzoek en recht op contra-expertise, financiële consequenties/risico's van inschakelen deskundigen; het protocolleren van onderzoek en zoeken naar (wettelijke) kwaliteits- en onafhankelijkheidswaarborgen;
- *bewijsrecht en bewijsmotivering*; voorstellen voor een vrij bewijsstelsel met handhaving van de klassieke bewijsminima; de motiveringsplichten hebben tot doel zelfcontrole en explicatie.

Het tweede interim-rapport heeft als onderwerp het voorbereidend onderzoek en bestaat uit een algemene beschouwing over de inrichting van het vooronderzoek en de systematische uitgangspunten die daaraan ten grondslag zijn gelegd en een bijzonder deel met verschillende deelonderzoeken. Omdat in deze fase het accent ligt op de uitoefening van overheidsbevoegdheden is extra aandacht besteed aan de verhouding tot het bestuursrecht.

In het algemene deel worden de algemene uitgangspunten die zijn ontwikkeld voor de inrichting van het vooronderzoek gepresenteerd. Het doel van het vooronderzoek is naar de mening van de onderzoekers driedig, namelijk de waarheidsvinding, het verzekeren van de mogelijkheid van tenuitvoerlegging van de straf en het bijdragen aan het beginsel van *fair hearing*. Naast deze drie doelstellingen dient de rechtsbescherming van burgers, daar waar er daadwerkelijk behoefte aan bestaat, verzekerd te zijn. Tenslotte moet worden voldaan aan eisen van berechting binnen een redelijke termijn, transparantie en efficiency van het vooronderzoek. In navolging van de geformuleerde uitgangspunten in het eerste interim-rapport zou een groter accent dan in het huidige wetboek moeten liggen op de interactie tussen de procesdeelnemers en worden voorstellen gedaan waarin aan de rechten van de verdediging meer gewicht wordt toegekend. Eveneens wordt de lijn van deformalisering en meer flexibiliteit doorgetrokken door de nadruk te leggen op een open structuur waarbinnen de actoren zinvol en doelgericht kunnen opereren. In de normering moet zoveel mogelijk ruimte zijn om te verzekeren dat de ernst van het delict in concreto bepalend is voor de aard en de omvang van de te ondernemen activiteiten.

Langs de boven geschetste uitgangspunten worden de deelrapporten van het bijzonder deel uitgewerkt.

- Over de *verhouding tussen het strafprocesrecht en het bestuursprocesrecht* wordt geconcludeerd dat deze rechtsgebieden o.a. door de groei van het aantal bestuursrechtelijke handhavingmechanismen naar elkaar toegroeid zijn. Dat wat gemeenschappelijk is aan beide rechtsgebieden zou uniform geregeld kunnen worden; bijvoorbeeld: strafuitsluitingsgronden, daderschap en deelneming en het op de bestuurlijke boete toepasselijke procesrecht.
- Het *opsporingsbegrip* is traditioneel gekoppeld aan de verdenking. De scheiding tussen de verdenkingsfase en de activiteiten die hieraan voorafgaan, dan wel tegelijkertijd plaatsvinden zoals controle en toezicht laat zich steeds moeilijker vaststellen. De onderzoekers stellen voor om aanknopingspunten te zoeken in het *doel* van het onderzoek. Onder opsporing is dan te verstaan het van overheidswege uitgevoerd onderzoek dat is gericht op het nemen van strafvorderlijke beslissingen.
- Door de groei van de *internationale samenwerking in strafzaken* is de traditionele grens tussen opsporing en rechtshulp achterhaald. Zolang er nog geen sprake is van één de landsgrenzen overstijgende rechtsruimte, moet in het Wetboek van Strafvordering een basis worden gelegd voor transnationale verrichtingen die (mede) het oog hebben op Nederlandse strafzaken.
- Het traditionele onderscheid tussen de opsporingsfase waarin de *officier van justitie* het onderzoek leidt en de vervolgingsfase (gerechtelijk vooronderzoek) waarin de verantwoordelijkheid voor het onderzoek bij de *rechter-commissaris* ligt en de rechtsbescherming van de verdachte toeneemt heeft niet meer de betekenis die de wetgever in 1926 voor ogen stond. De praktijk leert dat een wezenlijk deel van het onderzoek steeds meer in de opsporingsfase is komen te liggen en dat het gerechtelijk vooronderzoek niet langer essentieel is voor de behandeling van een strafzaak van enige omvang. Voorgesteld wordt om het gehele vooronderzoek het karakter van een opsporings-onderzoek te geven waarbij de volledige zeggenschap berust bij het OM. Op verordering van het OM of op verzoek van de verdachte kunnen bepaalde onderzoekshandelingen uitgevoerd worden door de rechter-commissaris. Het gerechtelijk vooronderzoek wordt in zijn huidige vorm afgeschaft.
- Bij het voorarrest gaat het om vrijheidsbeneming van aanmerkelijke duur zonder dat schuld aan een delict is vastgesteld. De voorstellen omvatten een ingrijpende wijziging van de bestaande regeling van de

voorlopige hechtenis: verlagen van de drempel naar misdrijven met een jaar strafbedreiging en toetsing in concreto o.m. op: recidive- en collusiegevaar, ernst van het feit, maar ook met het oog op het verzekeren van aanwezigheid bij berechting en aansluitende tenuitvoerlegging; afzien van verplichte periodieke toetsing van het voortduren van voorlopige hechtenis (1x90 dagen), terugbrengen termijn van inverzekeringstelling tot twee dagen en verlenging van de termijn van bewaring tot 14 dagen; afschaffing pro forma zitting. Het oogmerk blijft dat van de wenselijkheid van het terugdringen van de toepassing van voorlopige hechtenis in de praktijk.

- De vraag naar de wenselijkheid om een *raadsman tot het politieke verdachtenverhoor* toe te laten is al lang in discussie. De onderzoekers bepleiten een middenweg tussen de standpunten van vóór- en tegenstanders en bevelen aan de verdachte voorafgaand aan het verhoor een consultatierecht te verschaffen. Voor wat betreft de controle op de rechtmatigheid van de ondervraging verwachten de onderzoekers meer van audiovisuele registratie dan van de aanwezigheid van een raadsman.
- De voorstellen met betrekking tot *vervolgving en rechtsbescherming* strekken tot uitwerking van de regeling voor interne openbaarheid; de officier van justitie is verantwoordelijk voor de samenstelling van het dossier en de voeging van processtukken.

2. Structurering van het proces voor ingrijpende aanpassing van het Wetboek van Strafvordering

Beide interim-rapporten zijn besproken op twee symposia, waar vertegenwoordigers uit de verschillende geledingen van de rechtspraak en de wetenschap in ruime mate aanwezig waren. Daarbij werden van diverse zijden kanttekeningen bij de voorstellen gemaakt, die in uiteenlopende mate tot bijval of afwijzing strekten.

Het lijkt in dit stadium mogelijk en wenselijk om de voorstellen van de onderzoeksgroep gefaseerd aan te pakken en uit te werken zonder dat dit op korte termijn leidt tot een ingrijpende wijziging van de huidige structuur van het wetboek. Vanzelfsprekend zal daarbij steeds worden nagegaan of voldoende draagvlak voor min of meer omvangrijke aanpassingen van onderdelen van het wetboek aanwezig is. Ook met het oog hierop is het zaak zorgvuldigheid te betrachten bij de beslissing over de vraag of en zo ja in welke volgorde voorstellen worden overgenomen en in de vorm van een wetsvoorstel zullen worden voorgelegd. Daarom is reeds thans in ruime kring gesproken over eerste ideeën voor de aanpak van dit project, voor zover dit nu kan worden overzien in deze kabinetsperiode. Over de voortgang van de stand van zaken van de verschillende projecten en het gehanteerde tijdschema zult u ten minste een keer per jaar worden geïnformeerd.

Het ligt in de lijn van verwachting dat een nieuw kabinet zal beslissen over volgende fasen van de aanpak van de aanpassing van onderdelen van het Wetboek van Strafvordering, de mate waarin het aanpassing van dit wetboek noodzakelijk acht en welke inspanningen daaraan zullen worden verbonden. Uw Kamer zal hierover bericht ontvangen. Dat bericht zal ook het kader omvatten waarin de voorstellen gepast kunnen worden. Omdat het onderzoek nog niet is voltooid, is het te vroeg om hierop nu vooruit te lopen. Voorafgaand aan dit bericht heeft inmiddels goed overleg met wetenschap en rechtspraak plaats gevonden.

4. Verwerking van voorstellen uit het onderzoek Strafvordering 2001 op korte termijn

In het huidige wetgevingsprogramma van mijn ministerie is reeds een aantal onderwerpen opgenomen die verband houden met de voorstellen uit het grondslagenonderzoek. Ik geef in het navolgende ook aan welke relatie bestaat met recente overige ontwikkelingen. Het gaat om:

- De raadsheer-commissaris, de mogelijkheid om één rechter na het begin van het onderzoek op de terechtzitting te belasten met getuigenverhoor en daarmee samenhangend de clausulering van het verbod om als gewezen rechter-commissaris die enig onderzoek in de zaak heeft gedaan, deel te nemen aan het onderzoek op de terechtzitting. Dit onderwerp is reeds in voorbereiding genomen. Het zal voorts een aanpassing van de regeling voor hervatting na schorsing van het onderzoek, en een verruiming van de termijn voor de oproeping van getuigen omvatten.
- De ontwikkeling van voorstellen voor het verbeteren van het juridisch kader, het verbreden van de wettelijke basis voor de buitengerechtigde afdoening van strafzaken en het omvormen van het transactie-instrument. Dit betreft de uitwerking van het zogenaamde derde spoor voor afdoening door het openbaar ministerie van lichte feiten zonder tussenkomst van de rechter.
- De positie van het slachtoffer verdient nadere aandacht na het gereedkomen van: a) de evaluatie van de uitvoering van de wet Terwee in de praktijk, b) de evaluatie van juridische knelpunten wet Terwee en c) het EU-kaderbesluit (goedgekeurd in JBZ-raad van 15–16 maart 2001) inzake de status van het slachtoffer in de strafrechtsprocedure. Het initiatiefvoorstel Dittrich (kamerstukken II 27 632) over de invoering van spreekrecht voor slachtoffers en nabestaanden sluit aan bij het voorstel over het spreekrecht van slachtoffers op de terechtzitting.
- De voorstellen met betrekking tot de betekening en domiciliekeuze moeten tevens worden bezien in het licht van een reeds in bewerking genomen wetsvoorstel over informatieverschaffing aan deelnemers in het strafproces. Dat omvat de uitwerking van voorstellen van de Commissie Moons tot aanpassing van de betekeningregeling. Toegezegd is voorts een evaluatie van de huidige verstekregeling met inbegrip van de mogelijkheid van machtiging tot verdediging van de afwezige verdachte. Mede op basis van de uitkomst van de evaluatie door het WODC zouden deze voorstellen over het aanwezigheidsrecht en een nieuwe verstekregeling begin volgend jaar ter hand kunnen worden genomen.

In het verlengde hiervan ligt voorbereiding van een nieuwe regeling van het verzet, die ook aan uw Kamer is toegezegd. Duidelijk is dat de wettelijke regeling in een beperkte categorie van gevallen niet aan artikel 6 EVRM voldoet. Het gaat dan om personen die in twee instanties bij verstek veroordeeld zijn en aan wie de dagvaarding niet in persoon is betekend. Van deze mensen staat niet vast dat zij bewust afstand hebben gedaan van hun aanwezigheidsrecht en zij zouden volgens het EHRM in de gevallen waarin zij dat op prijs stellen, recht hebben op een «fresh determination of the charge against them».

Bij de uitwerking van deze voorstellen zal rekening worden gehouden met de onderzoeksresultaten die nu nog niet ter beschikking zijn. Het is niet de bedoeling dat vooruitgelopen wordt op de uiteindelijke uitkomst van het onderzoek.

Ik hoop u met het voorgaande voldoende te hebben ingelicht.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals