

Strafvordering 2001 en verder

Inleiding

Het doet mij genoeg hier te kunnen zijn. Het project dat vandaag tot een afronding komt en waarvan ik de eindresultaten zojuist ontvangen heb, zijn van wezenlijk belang voor de ontwikkeling van het strafprocesrecht in de komende jaren. Ik had dit moment niet gaarne willen missen, maar eigenlijk had ik het voorbij moeten laten gaan voor een bespreking van de opheffing van het bordeelverbod met de Vaste Commissie voor Justitie. Dat ik hier toch kan zijn is een bijkomend voordeel van de overeenstemming over een regeerakkoord die gisteren werd bereikt. De vergadering vanochtend gaat niet door omdat er drie fracties zijn die de resultaten moeten bespreken. Of het regeerakkoord zelf ook nog wat biedt voor het strafprocesrecht, zal moeten blijken; ik kan het u nog niet zeggen. Maar wat daar ook van zij, zeker is dat het de komende jaren voortdurend aan de orde zal zijn.

Nu ik hier toch ben, maak ik daarom gaarne gebruik van de gelegenheid om stil te staan bij het onderzoek en de betekenis daarvan in de komende tijd. In dat verband wil ik ook ingaan op de maatschappelijke omgeving waarbinnen de voorstellen beoordeeld zullen worden en op de rol van beginselen voor de ontwikkeling van het recht op dit terrein. Tenslotte hoop ik te schetsen op welke wijze de resultaten van het onderzoek verder in het proces van wetgeving worden verwerkt.

Omvang en waarde van het onderzoek

We zijn bijeen voor de afronding van vier jaar onderzoek. Het heeft in de afgelopen jaren al drie kloeke delen opgeleverd en resultaten die over het algemeen kwalitatief van hoog niveau zijn. Het vierde deel zal nog verschijnen en er is nog een bonus toegezegd door de beide leiders van het onderzoek. Zij zullen de grote lijnen van het onderzoek andermaal samenvatten en uitwerken; dat is nooit weg bij

zo'n omvangrijk project. Want dat is het geworden. Niet alleen de Universiteit van Tilburg en de Rijksuniversiteit Groningen hebben daaraan meegewerkt, maar ook andere universiteiten. Het onderzoek heeft bovendien al een discussie op gang gebracht in strafrechtelijk Nederland over de uitgangspunten en grondslagen van strafvordering. Dit is op zich zelf al een verdienste en het is een miskennis die discussie te kenschetsen als één tussen "fundi's" en "realo's". Ook blijkt dat in de praktijk, bij het ontwikkelen van nieuwe voorstellen op dit terrein - b.v. van de zittende magistratuur – en de adviezen daarover, de grondslagen van Strafvordering 2001 vaak òf als referentiekader òf als vertrekpunt nemen. Het onderstreept de waarde van het onderzoek.

Aanleiding voor het onderzoek

Aanleiding voor het onderzoek was de conclusie dat het huidig Wetboek van Strafvordering verouderd is en dat de regeling van het strafproces verbrokken is geraakt, als gevolg van de wijzigingen die in de loop van de jaren zijn aangebracht. Gedachte bij de start van het project was dat er een geheel nieuw wetboek zou moeten komen. Die herziening zou bij voorkeur op wetenschappelijke leest geschoeid moeten worden. U ziet de vooruitgang in de afgelopen eeuw. De voorbereiding van het huidig wetboek begon in 1910 met een solo-ontwerp van de toenmalige raadadviseur bij Justitie de heer Ort. Het project is later voortgezet in een staatscommissie onder zijn leiding. Vervolgens heeft hij de ontwikkeling nog als minister beïnvloed. U zult begrijpen dat ik als oud raadadviseur bij Justitie een grote sympathie heb voor een dergelijke aanpak, maar zij is heden ten dage wat Procola-gevoelig; vandaar de wetenschappelijke methode.

In overleg met de hoogleraren Knigge en Groenhuijsen heeft het onderzoek de vorm gekregen van een grondslagenonderzoek; een systematische doordenking, in onderlinge samenhang, van de beginselen die aan een nieuw wetboek ten grondslag zouden moeten liggen. Daarmee is de concrete uitwerking in een wetboek nu niet aan de orde. Dat het onderzoek echter noopt tot een

grondige herziening is ook duidelijk. Het huidig wetboek zou naar het oordeel van de onderzoekers gemoderniseerd moeten worden om te komen tot een betere systematiek en om beter tegemoet te komen aan de noden van de huidige rechtspraak. Zo werd aan het begin van de 20e eeuw weinig rekening gehouden met de zelfstandige belangen van getuigen en slachtoffers. In het huidig tijdsgewricht is er echter reden om hen te erkennen als procesdeelnemer. Dat heeft echter gevolgen voor de belangen van de overige procesdeelnemers, in het bijzonder de positie van de verdachte. Gisteren heb ik nog in de kamer kunnen verwijzen naar deze voorstellen in verband met de toenemende behoefte in de politiek om de positie van het slachtoffer te versterken. Het is de bedoeling dat de voorstellen die daarvoor worden gedaan, het fundament kunnen vormen voor een nieuwe wettelijke regeling terzake.

Aantrekkelijk in de aanpak van het onderzoek is voorts dat op evenwichtige wijze aandacht is besteed aan de noden van de praktijk, waaronder het bestaande capaciteitsgebrek in de gehele strafrechtelijke keten. Ik acht het getuigen van gezond realisme om een evenwichtige benutting van de capaciteit als één van de uitgangspunten voor de inrichting van het strafproces te erkennen. Evenzo getuigen de voorstellen voor een nieuwe positie van de rechter-commissaris die meer in overeenstemming is met de feitelijke situatie, van realisme. Dat wil niet zeggen dat een herziening op dit punt zonder meer tot de afschaffing tout court van het gerechtelijk vooronderzoek zou moeten leiden. Dat valt nog te bezien. Maar dat neemt niet weg dat de regeling van het voorbereidend onderzoek op de helling moet na de wet bijzondere opsporingsbevoegdheden en de invoering van verschillende nieuwe dwangmiddelen en het strafrechtelijke financiële onderzoek. Op welke termijn we met een dergelijke omvangrijke operatie kunnen beginnen, is wel een vraag.

Nog weer een ander winstpunt is de wijze waarop de jurisprudentie van het EHRM in relatie is gebracht met de verschillende

strafvorderlijke beginselen en de rechtsvergelijkende studies die in de deelonderzoeken zijn verricht.

Het maatschappelijk kader

De aanpak langs de kant van de grondslagen heeft het grote voordeel dat het nieuwe strafprocesrecht niet als Athene eertijds in een keer in volle wapenrusting uit het brein van de bedenkers hoeft te ontstaan en vervolgens als wetboek in zijn geheel tot stand moet komen. Dan zou het nog jaren duren voordat we de vruchten ervan kunnen plukken, zo we dat al ooit zouden kunnen. Want het strafrecht en het strafprocesrecht in het bijzonder staan tegenwoordig in het centrum van de publieke aandacht en de opvattingen daarover zijn in snelle ontwikkeling. Het is daarom waarschijnlijk dat het opstellen van een wetboek dat bij de tijd moet zijn, hetzelfde lot zal ondervinden als de snelle Achilles die de schildpad niet kan inhalen, omdat iedere keer dat hij op de plaats aankomt waar de schildpad even te voren was, de laatste inmiddels al weer verder is. Juist in tijden van verandering zijn een beperkt aantal samenhangende grondslagen van belang. Zij kunnen de ontwikkeling en het debat oriënteren, en zij kunnen geleidelijk worden uitgewerkt en geconcretiseerd in wettelijke regelingen die ieder, op het moment dat zij totstandkomen bij de tijd kunnen zijn, maar desondanks onderlinge samenhang hebben vanwege de grondslagen die er het uitgangspunt van vormen.

Want laten we ons bewust zijn dat het strafprocesrecht de eerstkomende tijd verder onder druk zal staan. Die druk komt van alle kanten en wordt geïnspireerd door verschillende belangen. De belangen van de verschillende betrokkenen, maar ook algemene maatschappelijke belangen. Vastgesteld moet worden dat de strafrechtelijke procedure en het strafproces in de afgelopen jaren onmiskenbaar aan nieuwswaarde hebben gewonnen. Ze zijn commercieel heel interessant voor de producenten van dag- en weekbladen en de overige media. Omgekeerd hebben de procespartijen de media ontdekt als bredere rechtszaal. Gevolg is dat het proces thans vaak al in de media wordt uitgevochten waarbij

de nuances doorgaans verloren gaan. Het is ook veel begrijpelijker als er “goeden” en “slechten” zijn en het oordeel is gauw geveld. Het maatschappelijk ongeduld vergt instant berechting en bestraffing van het kwaad en de media voorzien in die behoefte. Daar hoeft eigenlijk geen rechter meer aan te pas te komen. En als deze dan tenslotte een oordeel velt dat afwijkt van wat verwacht werd, dan is dat een fout van de rechter. De onderste steen moet in alle gevallen boven komen. En het is onverdraaglijk dat er niet altijd een schuldige kan worden aangewezen en dat sommige ernstige misdrijven onopgelost blijven. In een maatschappelijk verhardend klimaat wordt ook de roep om een hardere reactie op criminaliteit luider. Het strafrechtelijke apparaat dat daaraan niet kan voldoen, schiet in deze optiek schromelijk tekort.

Zo is het wellicht een karikatuur. En ook waar dergelijke gevoelens en opvattingen zijn, dient de wetgever deze niet zonder meer in de wetgeving te vertalen, omdat dit democratisch zou zijn. De politiek mag zich niet per definitie laten leiden door het gevoel van het volk. Maar er zal geluisterd moeten worden naar de onderliggende motieven en angsten, en er zal gelet moeten worden op de commerciële effecten van de aandacht van de media voor het strafproces. Het strafrecht en het strafprocesrecht zijn een levend onderdeel van het maatschappelijk leven, die een uitlaatklep en veiligheidsventiel bieden voor spanningen en tegenstellingen. Wat dat betreft zitten we op dit moment in een maatschappelijk klimaat waarin het evenwicht tussen de betekenis van de opvoedende waarde van straffen en de vergelding herijkt worden. Dat is niet per definitie onbespreekbaar. Strafrecht is geen natuurrecht, maar om duurzaam burgervrede te bewaren zal het tevens moeten aansluiten bij noties van recht en rechtvaardigheid zoals die in de loop van de afgelopen eeuwen zijn ontwikkeld.

De publieke aandacht heeft ook gevolgen voor het wetgevingsprogramma van het departement van Justitie en de prioriteiten die daarbij gelden. Die worden sterk bepaald door de wensen van kabinet en parlement in reactie op de als terecht

ervaren wensen uit de samenleving. Zo is het is ingrijpend aangepast naar aanleiding van het Strategisch akkoord 2002 en het Veiligheidsprogramma. Evenzo wordt het mede bepaald door twee andere factoren; de internationalisering van het strafrecht en de beperkingen van de overheidsfinanciën. Er is sprake van een wassende stroom van EU-kaderbesluiten op het terrein van het straf- en procesrecht. Nederland heeft daar maar beperkt invloed op, terwijl de besluitvorming wel grote invloed heeft op de inrichting van het nationale recht. Neem bijv. het Kaderbesluit over de positie van het slachtoffer. Evenzo dringen de initiatieven van de Europese Commissie ten aanzien van de minimumrechten van de verdachte en de oprichting van een Europese aanklager tot bezinning. Zoals bekend was dit aanleiding voor het kabinet om onlangs een notitie over dit onderwerp in te brengen bij de Europese Conventie. Als het Gereformeerde karakter van die voorstellen het belangrijkste bezwaar daartegen is, dan acht ik dat een compliment. De noodzaak om te werken met de schaars beschikbare middelen is naast Europa een tweede belangrijke factor die de prioriteitstelling beïnvloedt. Onvermijdelijk is dat in de komende kabinetsperiode de regering bezuinigingsmaatregelen moet treffen in een omvang die wij na Bestek 81 niet meer hebben gekend.

De rol van beginselen

Tegen deze achtergrond spreekt de benadering van het onderzoek op basis van beginselen mij bijzonder aan. Het resultaat laat zien dat daar op verstandige en redelijke wijze kan worden uitgegaan, zonder aan alle of één daarvan een absolute waarde toe te kennen, die bij toepassing geen rechtvaardiging meer zou behoeven. Telkens wordt beargumenteerd op welke wijze in een wettelijke regeling aan een beginsel uitdrukking dient te worden gegeven en op welke wijze de relevante belangen zijn gewogen. Star vasthouden aan dogma's waaraan universele waarde wordt toegekend, brengt het denken - ook het denken over straf- en strafprocesrecht - in het algemeen niet verder en zeker niet in een tijd waarin opvattingen fundamenteel veranderen. Het resultaat van het onderzoek biedt een systematisch

stel uitgangspunten, die een doordacht referentiekader opleveren aan de hand waarvan nieuwe voorstellen kunnen worden voorbereid en beoordeeld. Ik benadruk systematisch, omdat het laat zien dat het steeds moet gaan om een afweging waarbij niet één belang of uitgangspunt kan prevaleren. Onevenredige nadruk op één element leidt tot veronachtzaming van andere belangen die de overheid ook dient te beschermen. Dan gaat het bij voorbeeld zowel over de zorgvuldigheid en integriteit van de rechtspleging als over de effectiviteit daarvan.

Verwerking van resultaten van het onderzoek

Maar hoe nu verder met deze voorstellen. Twee jaar na de start van het project werd al onderkend dat het niet raadzaam was te wachten totdat het helemaal was afgerond, voordat zou worden bezien wat wij zouden gaan doen. Een eerste vraag die onder ogen gezien moest worden was, in welke omvang verdere uitvoering te realiseren was. Het ging immers om een aanzienlijke hoeveelheid voorstellen die uiteenliepen in mate van omvang en detail. De tweede vraag is die naar een realiseerbaar wetgevingsprogramma. Weliswaar vormde de behoefte aan herziening van het Wetboek van Strafvordering de aanleiding, maar tegelijk is een proces dat zou moeten leiden tot een algehele herziening daarvan, geen reële optie. De ervaringen met de totstandkoming van het nieuw BW zijn wat dat betreft leerzaam. Een gefaseerde uitvoering is daarom onontkoombaar.

Bij de fasering gaat het om de volgorde en de omvang van de onderwerpen. In 2001 en 2002 is in brede kring van rechtspraak en wetenschap besproken aan welke onderwerpen gedacht zou moeten worden en wat de relatie daarvan was met reeds ter hand genomen wetsvoorstellen. Zo werd al twee jaar gewerkt aan de voorbereiding van de OM-afdoening die in hoge mate parallel zou kunnen lopen aan de uitwerking van het zogenaamde “derde spoor” uit de voorstellen uit Strafvordering 2001. Het gaat daarbij om het scheppen van een aparte afdoeningsmodaliteit voor de lichtste strafbare feiten door de officier van justitie, met beroep op de rechter. Een ander onderdeel uit de voorstellen - dat ook al was

aangereikt uit de zittende magistratuur – betrof de invoering van de raadsheer-commissaris. Het is zeer voortvarend behandeld en zal waarschijnlijk over twee weken in werking treden.

Vooralsnog zal verder worden gegaan op deze gefaseerde wijze. Het ter hand nemen van de voorstellen op de wijze en in de mate zoals die aanvankelijk voor ogen stond, zal niet mogelijk zijn. Dat betekent niet dat planning op langere termijn niet mogelijk is. Het gaat om een herschikking van prioriteiten, niet om afstel. Daarbij zal de samenhang van oude en nieuwe voorstellen zo goed mogelijk worden bewaakt. Zo worden verzoeken van de zittende magistratuur tot verbetering van de betekeningsregeling mede bezien in het licht van de voorstellen van Strafvordering 2001. Hetzelfde geldt voor de stroomlijning van het hoger beroep. De eerlijkheid gebiedt wel om te zeggen dat op korte termijn een belangrijk criterium zal zijn in hoeverre nieuwe voorstellen bijdragen aan bezuinigingen.

Het voorlopig resultaat van de herwaardering van prioriteitstelling levert op dat de volgorde van uitwerking die destijds was gepland moet worden aangepast. In het belang van het verbeteren van de veiligheid heeft een minder ingrijpende aanpassing van de transactieregeling in het Wetboek van Strafrecht nu voorrang. Voorts zal binnenkort worden begonnen aan het voorbereiden van een wetsvoorstel over de positie van het slachtoffer met het accent op de uitwerking van het eerste deelrapport uit 1999. Vanaf het begin van dit jaar wordt er daarnaast gewerkt aan een aanpassing van de betekeningsregeling.

Het onderzoek laat zien dat er goede redenen zijn voor een systematische herstructurering van de regeling van het voorbereidend onderzoek. Op korte termijn is de noodzakelijke capaciteit voor een dergelijke omvangrijke operatie niet voor handen, maar dat laat onverlet dat niet alvast aan kleinere onderdelen kan worden begonnen. Zo het wetsvoorstel inbeslagneming en doorzoeking door de rechter-commissaris dat onlangs voor consultatie is toegezonden. Ook is er veel voor te zeggen om het voorstel om in ieder geval in ernstige zaken verhoren op beeld- of

geluidsband op te nemen, alvast beleidsmatig op te pakken in afwachting van regelgeving. Klachten over ongeoorloofde druk op het afleggen van verklaringen kunnen dan beter worden beoordeeld door de rechter. Wat ook voorrang krijgt, is de stroomlijning van het hoger beroep met als leidraad het voortbouwende karakter daarvan, zoals ook in het onderzoek bepleit.

Ligt daarmee niet het gevaar van versnippering op de loer? Ik erken dat dit gevaar niet denkbeeldig is, maar overeenkomstig de toezegging van mijn ambtsvoorganger, is het de bedoeling om jaarlijks de Tweede Kamer verslag te doen over de voortgang. Dat biedt ook de mogelijkheid om de samenhang te bewaken.

Tot besluit

Ik kom tot een afronding. Ik hoop u in het voorgaande te hebben laten zien op welke wijze wij menen op de relatief korte termijn van één komende kabinetsperiode uitvoering te geven aan een deel van de voorstellen. Wat in het vat zit, verzuurt niet en goede wijn wordt beter met de jaren. Op termijn zullen ook de andere voorstellen aan de orde komen. Met dit onderzoek hebben we waardevol en belangwekkend materiaal, waarmee we nog jaren voort kunnen. En daarmee bedoel ik niet alleen het departement, maar de veel bredere kring van belangstellende vak- en beroepsgenoten zoals hier vertegenwoordigd en aanwezig.