

Vergaderjaar 2003–2004

29 271

Algemeen kader herziening Wetboek van Strafvordering

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 oktober 2003

Hierbij bied ik u een notitie aan die het algemeen kader voor de herziening van onderdelen van het Wetboek van Strafvordering bevat.

De notitie schetst een algemeen kader van waaruit een belangrijk deel van de voorstellen van het onderzoeksproject Strafvordering 2001 in deze kabinetsperiode zullen worden uitgewerkt. Aangegeven is welke hoofdlijnen de voorstellen bevatten en hoe de daaraan ten grondslag gelegde uitgangspunten zich verhouden tot het doel van het strafproces en de eisen die aan een wetboek moeten worden gesteld. Het vernieuwde wetboek zal zeker waar mogelijk bijdragen aan een doelmatige en effectieve bestrijding van de criminaliteit. Het wetboek dient er tevens voor te zorgen dat strafrechtelijke procedures behoorlijk en eerlijk zijn. De belangen van degenen die bij de strafvordering worden betrokken: de verdachte, de getuige, het slachtoffer, degene om wiens medewerking (informatieverstrekking) wordt verzocht, dienen zorgvuldig te worden afgewogen tegen het belang van het onderzoek en de opsporing. Onderzoeksbevoegdheden van overheidsfunctionarissen behoren precies te zijn omschreven en geen vrijbrief in te houden voor uiteenlopende hantering naar willekeur. Anderzijds dient het onderzoek niet te worden belast met ingewikkelde formaliteiten die slagvaardig optreden kunnen belemmeren.

Ik heb met veel waardering van de onderzoeksresultaten kennis genomen; deze gaat vooral uit naar de omvang en de diepgang van dit grondslagenonderzoek. Ik zie het belang van het onderzoek in de komende jaren voorts als oriëntatiepunt en referentiekader voor de beoordeling van nieuwe voorstellen en initiatieven. Het onderzoek geeft aan welke samenhang tussen bepaalde onderwerpen bestaat en welke implicaties wijziging van een regeling heeft voor andere procedures.

Gelet op de omvang van de voorstellen zal de uitwerking gefaseerd en in onderdelen plaats vinden. Doel is te komen tot een ingrijpende herziening van onderdelen van het wetboek. Het onderzoeksproject is weliswaar nog

niet met een laatste publicatie afgerond, maar geeft reeds ruimschoots voldoende aanknopingspunten voor een gefundeerde aanpak die zeker een volledige kabinetsperiode zal omvatten. Bij de selectie van onderwerpen is ervan uitgegaan dat voorrang moet worden gegeven aan problematiek die maatschappelijk en politiek dan wel in de praktijk van de rechtspleging als ernstig wordt ervaren. Bij de prioriteitstelling moet rekening worden gehouden met de maatschappelijke context waarin het straf-(proces)recht functioneert. Het gaat dan om factoren als de druk op het strafproces (publicitair, maatschappelijke onvrede, concrete belangen in een strafzaak), de politieke prioriteitstelling (bestrijding van het terrorisme, het veiligheidsprogramma), de ontwikkelingen ten aanzien van de Europese ruimte voor vrede, veiligheid en rechtvaardigheid, in het bijzonder de Europese strafrechtelijke ruimte en de beperkte budgettaire ruimte.

Als belangrijkste onderwerpen die voor voorbereiding in de vorm van een of meer wetsvoorstellen in aanmerking komen worden voorgesteld: de herziening van de positie van het slachtoffer, de uitbreiding en inbedding van de regeling voor buitengerechtelijke afdoening van overtredingen en lichtere misdrijven in het wetboek, de aanpassing van de regeling van de betekeningsvoorschriften, de stroomlijning van de procedure in hoger beroep en de herstructurering van het vooronderzoek in strafzaken. Dat laatste onderwerp is veelomvattend en zal over enkele wetsvoorstellen worden verdeeld. Voorts zal een aantal voorstellen op het terrein van verbetering van efficiency en verlichting van de werklust voorrang krijgen. Deze vier voorstellen zijn zeer onlangs bij Uw Kamer ingediend. Alle genoemde voorstellen zijn in het wetgevingsprogramma voor het komende jaar opgenomen.

Over de wijze van uitwerking zal jaarlijks aan de Tweede Kamer worden bericht.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

1. Inleiding

Het Ministerie van Justitie beschikt nu over de resultaten van drie jaar afgerond onderzoek van het onderzoeksproject Strafvordering 2001 onder leiding van prof. mr. G. Knigge en prof. mr. M.S. Groenhuijsen. Die resultaten, neergelegd in de publicaties – Het onderzoek ter zitting, 1999, – Het vooronderzoek in strafzaken, 2001, en – Dwangmiddelen en rechtsmiddelen, 2002, bevatten een grote hoeveelheid voorstellen tot wijziging van wetgeving en maken een betere fundering van het wetboek mogelijk. Het project nadert thans zijn definitieve afronding; de onderzoeksresultaten van het vierde jaar zullen naar verwachting voor het eind van dit jaar worden gepubliceerd. De hoofdlijnen van deze voorstellen zijn gepresenteerd tijdens het afsluitend congres in Tilburg in mei van dit jaar. Zoals eerder al aan de Tweede Kamer is bericht, geven de resultaten van het onderzoek aanleiding tot ingrijpende herziening van het wetboek op onderdelen. Bij die gelegenheid is ook meegedeeld dat de onderzoeksresultaten een gefaseerde projectmatige aanpak mogelijk maken; deze brief is op 20 juni 2001 (Kamerstukken II 2001/02, 27 400 VI, nr. 69) aan de Tweede Kamer is gezonden. Daarbij is tevens toegezegd dat de Tweede Kamer jaarlijks zal worden geïnformeerd over de voortgang van de reeds in uitvoering genomen voorstellen en de in gang te zetten projecten, opdat van hun onderlinge samenhang kan blijken.¹

In de lijn van het voorgaande ligt dat een deel van de werkzaamheden reeds in voorbereiding is genomen en dat deze een extra impuls hebben gekregen door opname in het Strategisch Akkoord (augustus 2002), het programma Naar een veiliger samenleving; hierna het Veiligheidsprogramma (oktober 2002)² en het Hoofdlijnenakkoord (mei 2003). Voor een deel is de voorbereiding zelfs al begonnen (de ontwikkeling van de OM-afdoening, de herziening van de betekenisvoorschriften). Eén onderdeel is reeds voltooid: de regeling van de raadsheer-commissaris (Stb. 2003, nr. 260). Ik heb met waardering kennis genomen van de voorstellen uit het onderzoek en ben van plan mede op basis daarvan een aantal wetsvoorstellen voor te bereiden en in procedure te brengen. Niet te verwachten is dat het project herziening strafvordering binnen één kabinetsperiode kan worden afgerond. Ik ben van oordeel dat het project herziening strafvordering een modern, consistent en beter gefundeerd wetboek moet opleveren.

De voorstellen zullen worden opgenomen in het wetgevingsprogramma, dat jaarlijks als onderdeel van de memorie van toelichting op de begroting van het Ministerie van Justitie aan de Tweede Kamer wordt toegezonden. Als gezegd betekent dit niet dat zij geïsoleerd van andere relevante ontwikkelingen op het terrein van wetgeving en beleid zullen worden uitgevoerd. Zo zal de uitvoering van het strafrechtelijk beleid voor het kabinet voornamelijk in het teken staan van de uitvoering van het Veiligheidsprogramma. Met de ontwikkeling van de Europese ruimte voor vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, zoals geschetst door de Europese Raad in Tampere in 1999 ten aanzien van een harmonisatie van het strafprocesrecht en de wederzijdse erkenning in strafzaken, zal rekening moeten worden gehouden. De oprichting van Eurojust en de voorstellen voor de EG-aanklager voor EG-fraudezaken vloeien hier reeds uit voort. In 2001 is het Kaderbesluit over de positie van het slachtoffer in de strafrechtelijke procedure tot stand gekomen (Pb EG 22 maart 2001, L 82, blz. 1–4). De Europese Commissie heeft een Groenboek gepubliceerd over minimumrechten voor verdachten³. In het kader van de Europese Conventie en de voorbereiding van de volgende Intergouvernementele Conferentie zijn verstreckende voorstellen gedaan voor een nieuwe Europese strafrechtelijke ruimte en verdere harmonisatie van strafprocesrecht.

¹ Ten gevolge van de kabinetswisseling is in 2002 geen voortgangsbericht verzonden.

² Kamerstukken II 2002/03, 28 684, nr. 1.

³ Zie voor de Nederlandse reactie terzake: Kamerstukken II, 2002/03, 23 490, nr. 272.

Ten slotte moet rekening worden gehouden met de geringe budgettaire ruimte en de overbelasting van het strafrechtelijk apparaat.

In deze notitie worden achtereenvolgens besproken: de wenselijkheid van herziening van het wetboek (2), het doel van het strafproces, de algemene uitgangspunten die aan het onderzoek ten grondslag zijn gelegd en de eisen waaraan het Wetboek van Strafvordering moet voldoen (3). Daarna wordt in grote lijnen geschetst op welke wijze de laatste prioriteit: de herstructurering van het voorbereidend onderzoek zal worden aangevat (4). De notitie eindigt met een korte aanduiding van de prioriteitstelling en een samenvatting (5). De noodzaak tot het maken van keuzen vloeit reeds voort uit de aanzienlijke omvang van het aantal voorstellen dat de onderzoekers hebben voorgelegd en wordt tevens bepaald door de beschikbare wetgevingscapaciteit. Het zal duidelijk zijn dat deze in de komende kabinetsperiode in beperkte mate ten behoeve van dit project kan worden aangewend.

De notitie volgt de grote lijnen van het onderzoek en geeft aan op welke wijze deze – eveneens in grote lijnen- zullen worden uitgevoerd. Bij de keuze van de prioriteiten die aan de uitwerking van de voorstellen wordt gegeven heeft meegewogen dat deze van maatschappelijk, systematisch en praktisch nut moesten zijn. De precieze uitwerking zal voor het overgrote deel in de te presenteren wetsvoorstellen worden neergelegd. In de bijlagen wordt een overzicht gegeven van de uitgebrachte deelrapporten (bijlage I), en de samenhang met het bestaande wetgevingsprogramma (bijlage II). Bijlage III bevat een concept-herindeling van de onderwerpen die worden geregeld in het Eerste Boek en het Tweede Boek (Titel I-IV).

2. Wenselijkheid van herziening van het wetboek

a. Aanvankelijke roep om algehele hercodificatie

In de eerste helft van de jaren negentig is er een levendige discussie gevoerd over de vraag of er aanleiding was voor een geheel nieuw wetboek van strafvordering, omdat het huidige wetboek verouderd zou zijn. Het verlangen naar een nieuwe codificatie werd vanuit verschillende invalshoek en van verschillende zijde bepleit. Een belangrijke klacht was dat er door een grote hoeveelheid nieuwe wetgeving in de voorafgaande decennia een lappendeken was ontstaan, waardoor de verschillende regelingen niet meer goed op elkaar aansloten. Deze nieuwe regelgeving zou ook voor een deel geïnspireerd zijn door te veel opsporingsdrift en te weinig oog voor rechtsbescherming. Ook bestond twijfel aan de volledigheid van het strafrecht, omdat het geen behoorlijke regeling bevat van een instrument dat een belangrijk deel van de strafvordering was gaan uitmaken: de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten door het openbaar ministerie. Ten slotte waren er klachten over het grote aantal formele vereisten, waarvan de niet-naleving tot mislukken van de vervolging leidde. Het geheel van de vormvoorschriften is door de Commissie herijking Wetboek van Strafvordering uiterst kritisch doorgelicht en heeft geleid tot het schrappen van een aanzienlijk aantal vormvoorschriften dan wel matiging van de vaste sanctie: op straffe van nietigheid, die aan een aantal voorschriften was verbonden¹.

De constatering dat de grondslagen van het wetboek door het grote aantal ingrijpende wijzigingen in een korte periode nadere aandacht behoefden, kon de toenmalige Minister van Justitie, Sorgdrager, onderschrijven. Dat heeft geleid tot de opdracht voor het onderhavige onderzoeksproject.

b. Huidige behoefte aan hercodificatie

Vanuit de politiek en de maatschappij kan naar mijn oordeel thans niet

¹ De commissie heeft tien onderzoeksrapporten uitgebracht; deze zijn onder redactie van G.J.M. Corstens gepubliceerd in de reeks Rapporten herijking strafvordering, Arnhem, 1989–1993.

worden gesproken van een grote behoefte aan een geheel nieuw wetboek. Wel bestaat er aandacht voor meer mogelijkheden voor een doelmatiger en sneller afdoening van strafzaken. In de afgelopen tien jaar is het belang van een betere bestrijding van de criminaliteit steeds hoger op de agenda gekomen; de roep om verhoging van het handhavingsniveau en om een veiliger samenleving is onmiskenbaar. De huidige vraag om regelgeving is voornamelijk gericht op het slechten van belemmeringen die aan de intensivering van de handhaving in de weg staan.

In het Veiligheidsprogramma wordt – in navolging van de nota Criminaliteitsbeheersing – een aanzienlijk handhavingstekort geconstateerd; veel delicten leiden niet tot een reactie van overheidswege. Een hoog percentage van niet-optreden door de overheid schaadt het belang van slachtoffers bij een adequate genoegdoening en de geloofwaardigheid en het gezag van de overheid. Gestreefd wordt naar een verhoging en versnelling van het aantal justitiële reacties op geconstateerde strafbare feiten. Ten slotte wordt het beleid gericht op het verhogen van de effectiviteit van bestraffing van daders met het oog op het voorkomen van recidive, zowel in het belang van de veroordeelde als dat van de maatschappij. Een groot aantal beleidsvoornemens zal in deze kabinetsperiode moeten worden gerealiseerd. Een viertal wetsvoorstellen die strekken tot een vereenvoudiging van de strafrechtelijke procedure op onderdelen, is reeds in procedure gebracht.

De uitvoering van dit beleid en de aangepaste wetgeving zal in belangrijke mate ter hand moeten worden genomen door de verschillende organen van de strafrechtspleging: de politie, het openbaar ministerie en de zittende magistratuur. Deze organen hebben zelf in het afgelopen decennium tamelijk ingrijpende reorganisaties ondergaan, mede om beter opgewassen te zijn tegen de stijging van het aantal te behandelen zaken. Een herzien wetboek kan er niet voor zorgen dat de gecombineerde inspanningen van politie, openbaar ministerie en zittende magistratuur rechtstreeks tot een verhoging van het aantal justitiële reacties en een betere bestrijding van de criminaliteit leiden. Het wetboek kan daar tot op zekere hoogte wel aan bijdragen, zoals met de hiervoor genoemde wetsvoorstellen. Ik ben van oordeel dat bij de beslissing over een eventuele ingrijpende hercodificatie rekening moet worden gehouden met het voorkomen van onnodige verdere belasting van de organen van de strafrechtspleging.

c. Opvatting van het onderzoeksproject over hercodificatie

De belangrijkste redenen voor herziening van het wetboek zijn volgens de onderzoekers dat het wetboek:

- is gebouwd op de Code d'Instruction Criminelle en uitgaat van het idee dat het Wetboek van Strafvordering uitsluitend dient tot verwerking van het materiële strafrecht;
- onvoldoende blijk geeft van de gewijzigde verhoudingen tussen politie, openbaar ministerie en rechter-commissaris; onvoldoende rekening houdt met de belangen van (nieuwe) procesdeelnemers;
- slechts één model kent voor de afdoening van zaken. In een grote zaak wordt eerst een gerechtelijk vooronderzoek gevorderd, waarna meervoudige-kamerbehandeling volgt. Alle andere wijzen van afdoening zijn daarvan afgeleid.;
- niet meer de belangrijkste bron is voor de strafvordering in de rechtspraak, maar de rechtspraak;
- ontwricht is door te veel gedeeltelijke aanpassingen.

In het algemeen kunnen de eerste drie conclusies in belangrijke mate worden onderschreven; de laatste twee behoeven nuancering. Het is niet zo dat in de praktijk met het huidige wetboek niet te werken valt; het is voor verbetering vatbaar. Nadat de Commissie herijking

Wetboek van Strafvordering haar werkzaamheden had voltooid, werd in 1996 door de parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden een crisis in de opsporing geconstateerd; deze betrof voor een aanzienlijk deel problemen bij de uitvoering, maar eveneens voor een deel ondernormering. Aan deze ondernormering is door inwerkingtreding van de wet bijzondere opsporingsbevoegdheden en de wijziging van de Wet politieregisters een einde gekomen. Mede op basis daarvan is zich een nieuwe praktijk aan het ontwikkelen, die nauwlettend wordt gevolgd¹. Bij de uitwerking van de voorstellen zal met de genoemde vijf punten en met de verschillende praktische ontwikkelingen rekening worden gehouden.

De onderzoekers hebben hun activiteiten gericht op het verschaffen van een systematisch geheel van uitgangspunten die aan het wetboek ten grondslag kunnen worden gelegd. In het algemeen kan worden opgemerkt dat hun voorstellen geen aanleiding geven tot een fundamentele stelselwijziging in de zin van een totaal andere wijze van procesvoering.

De onderzoekers constateren met betrekking tot de structuur van het onderzoek op de terechtzitting geen noodzaak tot zeer ingrijpende verandering; zij bepleiten daarentegen wel een substantiële wijziging van de structuur van het voorbereidend onderzoek.

In het navolgende zal worden aangegeven op welke wijze op de resultaten van het onderzoek kan worden voortgebouwd, mede gelet op de reacties waarmee de voorstellen zijn ontvangen. Eveneens zal worden aangegeven dat nog belangrijke keuzen openstaan die van invloed zijn op de reikwijdte van de te ondernemen werkzaamheden. Dat geldt in het bijzonder ten aanzien van de noodzakelijke herijking van de positie van de procesdeelnemers, of zo men wil de actoren in het strafproces, en de herstructurering van het voorbereidend onderzoek. De voorstellen van de onderzoekers sterk uiteen in aard, omvang en de mate waarin daaraan rechtstreeks uitvoering kan worden gegeven. Sommige voorstellen zijn zeer concreet en betekenen relatief kleine ingrepen in de bestaande structuur van het wetboek, zoals de invoering van de raadsheer-commissaris en wijziging in de bezetting tijdens de berechting. Andere voorstellen zijn (noodzakelijkerwijs) zeer abstract, zoals de beschouwingen over een nieuw opsporingsbegrip. Deze geven weliswaar een belangrijke en sterke impuls aan het denken over de inrichting van het voorbereidend onderzoek, maar tussen het nieuwe concept en de uitwerking in een of meer wetsvoorstellen moet nog een flink aantal stappen worden gezet.

d. Eigen verantwoordelijkheid voor codificatie van het strafprocesrecht

Artikel 107 Gw. bevat mede de opdracht tot regeling van het strafprocesrecht in een algemeen wetboek. Gelet op het bepaalde in artikel 1 van het wetboek: Strafvordering heeft alleen plaats op de wijze bij de wet voorzien, is het van belang dat het wetboek een met de werkelijkheid overeenstemmende beschrijving bevat van de gang van een strafrechtelijke procedure. Het huidige wetboek heeft een duidelijke en inzichtelijke structuur; het beschrijft de achtereenvolgende fasen: opsporing, vervolging, berechting en tenuitvoerlegging. Het Eerste en het Tweede Boek bevatten een regeling van het voorbereidend onderzoek en het onderzoek in eerste aanleg. Het Eerste Boek bevat algemene bepalingen en een beschrijving van de positie van de verdachte, zijn raadsman en de benadeelde partij, en een regeling van bijzondere dwangmiddelen en opsporingsbevoegdheden. Het Tweede Boek bevat een regeling van de positie van de opsporingsambtenaren, de officier van justitie en de rechter-commissaris en meer onderzoeksbevoegdheden, de vervolgingsbeslissing (sepot of voorleggen ter berechting), het onderzoek ter terechtzitting en het vonnis (de waardering van de resultaten van het voorbereidend onderzoek vooral

¹ Door het WODC wordt evaluatieonderzoek verricht naar de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden; de herziene regeling gerechtelijk vooronderzoek en de aangepaste Wet politieregisters.

in het licht van de bewijsbeslissing en de straftoemeting). Het Derde Boek regelt de gewone rechtsmiddelen: allereerst het onderzoek in tweede aanleg; het hoger beroep, en daarna de behandeling in cassatie; ten slotte regelt het de buitengewone rechtsmiddelen. Het Vierde Boek bevat bepalingen voor bijzondere procedures en het Vijfde Boek betreft de tenuitvoerlegging van rechterlijke uitspraken.

De burger moet in hoofdlijnen uit het wetboek kunnen begrijpen welke de gang van de strafrechtelijke procedure is en welke regels daarbij gelden¹. Deze hoofdstructuur zal bij de herziening voor het overgrote deel intact blijven. Bij de procesdeelnemers zal de beschrijving van de benadeelde partij worden uitgebreid tot het slachtoffer en een aparte afdeling worden opgenomen voor de getuige. In verband met een verheldering van de begrippen opsporing, voorbereidend onderzoek, dwangmiddelen en onderzoeksbevoegdheden kan hervorkaveling tussen de onderwerpen uit het Eerste en Tweede Boek aan de orde komen.

Het is de verdienste van het wetboek van 1926 dat de structuur van het wetboek ook na ruim 75 jaar geen majeure aanpassing behoeft. Ik ben dan ook van oordeel dat van de noodzaak en wenselijkheid van grote stelselwijzigingen niet is gebleken. Wel zullen wet en praktijk beter op elkaar moeten worden afgestemd.

Uitgaand van de verhoogde vraag om rechtshandhaving en de toename van de druk op het strafrechtelijk apparaat zou het wellicht op het eerste gezicht aantrekkelijk lijken het wetboek als instrument voor een verlichting van de taken van de organen van de strafrechtspleging en voor vergemakkelijking van de bestaande procedures te gebruiken.

In de beleidsagenda (Kamerstukken II, 2003/04, 29 200, hoofdstuk VI, p. 10–11) worden drie belangrijke functies van het recht genoemd: 1) het recht moet structuur bieden aan de samenleving; 2) het recht regelt de bevoegdheden van de overheid ten opzichte van de burger en 3) het mogelijk maken van adequate bestrijding van de criminaliteit met inachtneming van de waarborgen voor een eerlijke procedure. Bij de inrichting van het wetboek moet gestreefd worden naar bestendigheid en voorzienbaarheid, maar dat mag niet ontaarden in rigiditeit en formalisme. Er moet ruimte bestaan voor aanpassingen in verband met nieuwe (veelal technologische) ontwikkelingen; de huidige structuur van het wetboek is daarvoor voldoende flexibel gebleken.

Het wetboek behoort met verwijzing naar de drie genoemde functies van het recht niet uitsluitend de belangen van een effectieve misdaadbestrijding te dienen, maar ook het belang van een behoorlijke en eerlijke rechtspleging, waarin de bevoegdheden van de overheid duidelijk zijn omschreven en de verantwoordelijkheid van de burger is bepaald. Het gaat immers steeds om een afweging van verschillende belangen zonder dat aan één van die belangen absolute betekenis kan worden toegekend. Het toekennen van primaat aan het belang van de bestrijding van de criminaliteit kan leiden tot een reductie van het belang van andere procesdeelnemers als de verdachte, het slachtoffer, de getuige en derden die ook bij de strafvordering kunnen worden betrokken, zoals personen en instanties die gegevens moeten verstrekken of voorwerpen afstaan. Kenmerkend behoort te zijn dat de bestrijding van de criminaliteit zowel op effectieve als behoorlijke wijze wordt nagestreefd.

Niettemin is evident dat het wetboek effectieve bestrijding van de criminaliteit niet in de weg mag staan of met nodeloze formaliteiten belasten. Een herzien wetboek dient aan te geven op welke wijze behoorlijke opsporing, vervolging en berechting kan plaatsvinden. Dat betekent een procedure waarin op een evenwichtige wijze met zo veel mogelijk gerechtvaardigde belangen rekening is gehouden en die effectieve en slagvaardige afdoening mogelijk maakt. De uitkomsten van het onderzoek geven voor het maken van nieuwe afwegingen, waarin de verschillende belangen voldoende recht wordt gedaan, goede aanknopingspunten. Het hierna te

¹ Hieruit volgt niet dat alle opsporingsmethoden in extenso in het wetboek moeten worden beschreven; zie ook het 4e onderzoeksrapport over het legaliteitsbeginsel en de wetgever en de kamerstukken 25 403 (Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden) en de beschouwingen van G. Knigge in het deelrapport over het legaliteitsbeginsel.

bespreken driesporenmodel biedt mogelijkheden voor een gedifferentieerde uitwerking, die ertoe leidt dat in het eerste spoor van de zeer zware zaken de nadruk ligt op een zorgvuldige waarheidsvinding en uitgebreid strafrechtelijk onderzoek dat met waarborgen is omgeven; in het derde spoor ligt de nadruk op snelle afdoening van bagatel delicten. Ook de voorstellen die ertoe strekken meer gewicht toe te kennen aan de positie van het slachtoffer moeten worden gezien als uitdrukking van een evenwichtiger belangenafweging die moet bijdragen aan een betere kwaliteit van de rechtspleging.

Er is naar mijn oordeel voldoende aanleiding om over te gaan tot modernisering van het wetboek, die zal leiden tot een herziening van het wetboek op onderdelen.

3. Het doel van het strafproces; algemene uitgangspunten voor het wetboek

De onderzoekers formuleren drie belangrijke algemene uitgangspunten die aan de voorstellen ten grondslag zijn gelegd:

- a. het doel van het strafproces is het geven van een in alle opzichten adequate reactie op strafbaar gesteld gedrag; het is gericht op het achterhalen van de materiële waarheid en is meer dan de verwerkelijking van het materiële strafrecht.
- b. herijking van de positie van de verschillende procesdeelnemers: erkenning van de positie van de getuige en het slachtoffer als procesdeelnemer; afschaffing van het gerechtelijk vooronderzoek en bevestiging van de officier van justitie als leider van het vooronderzoek, bevestiging van de rol van de rechter-commissaris als uitvoerder van twee hoofdtaken: het beslissen op vorderingen tot toepassing van dwangmiddelen en het desgevraagd horen van getuigen; versterking van de rol van de zittingsrechter en versterking van de rechten van de verdediging.
- c. het drie-sporenmodel: de wijze van justitiële afdoening dient te worden afgestemd op de ernst van het feit en wat er voor de verdachte op het spel staat: het eerste spoor is voor de ernstigste feiten waarvoor de meervoudige kamer langere vrijheidsstraffen kan opleggen; het tweede spoor voor lichtere misdrijven af te doen door de enkelvoudige kamer en het derde spoor voor afdoening van lichtere strafbare feiten door het openbaar ministerie met beroep op de rechter.

In het navolgende wordt besproken op welke wijze aan de door de onderzoekers gekozen uitgangspunten bij de verdere uitwerking in de hierna te noemen wetsvoorstellen gestalte zal worden gegeven. Daartoe zal eerst kort de opvatting van de onderzoekers worden weergegeven, gevolgd door een waardering daarvan. Die waardering is reeds ten dele toegespitst op de selectie van onderwerpen die met voorrang zullen worden aangepakt.

Ad a) Doel van het strafproces

Het hoofddoel van het strafproces is het verzekeren van de toepassing van het materiële strafrecht (algemene strafbepalingen), waarvan een belangrijk onderdeel uitmaakt dat gepoogd wordt de materiële waarheid te achterhalen met betrekking tot concrete feiten waarop die strafbepalingen kunnen worden toegepast.

De onderzoekers gaan uit van een materieel waarheidsbegrip: het onderzoek is gericht op het verkrijgen van resultaten die een behoorlijke mate van aannemelijkheid moeten hebben (het uitsluiten van redelijke twijfel over een andere toedracht). Het gaat derhalve niet om waarheid die tussen partijen kan gelden als zij daarover overeenstemming bereiken, maar ook niet om onderzoek dat voldoet aan eisen die worden gesteld aan wetenschappelijk onderzoek (b.v. in mate van verifieerbaarheid en

herhaalbaarheid). Absolute zekerheid kan aan het eind van het strafproces niet worden bereikt.

In aanvulling op deze terechte benadering van de onderzoekers kan het volgende worden opgemerkt. Veelal wordt van strafrechtelijk onderzoek verwacht dat dit tot resultaat heeft dat de onderste steen bovenkomt en de «enige en ware» toedracht wordt vastgesteld. Aan die verwachting kan het strafproces niet in alle gevallen voldoen. Niet is uit te sluiten dat ook na de voltooiing van verschillende soorten onderzoek, waarin vanuit een bepaalde invalshoek onderzoek met als doel waarheidsvinding wordt gedaan, moet worden geconcludeerd dat van sommige voorvallen de ware toedracht niet ten gronde valt te achterhalen. Het niet kunnen aanwijzen van één oorzaak of één schuldige wordt in het algemeen ontegenzeggelijk als onbevredigend ervaren, doch behoeft niet te leiden tot een andere opzet van het strafproces.

In de specifieke aard en normering van het strafrechtelijk onderzoek ligt besloten dat de ultieme waarheid in het strafproces niet in alle gevallen kan worden achterhaald.

De doelstelling van het achterhalen van de materiële waarheid impliceert het toekennen van onderzoeksbevoegdheden voor de vervolging, opdat de schuldigen worden gestraft en de onschuldigen vrijuit gaan. Tot een juiste toepassing van onderzoeksbevoegdheden behoren het voorkomen van willekeur bij vervolging en straftoemeting en de toekenning van verdedigingsrechten. Uiteindelijk gaat het om de regeling van onderzoek naar en verantwoorde besluitvorming over de vraag of er ten aanzien van een bepaalde burger of rechtspersoon voldoende grond is voor vervolging, berechting en bestraffing.

Bij de waarheidsvinding in strafzaken is voor de rechter een cruciale rol weggelegd. Deze is actief en niet lijdelijk en heeft een zelfstandige verantwoordelijkheid voor de omvang en volledigheid van het onderzoek in het licht van de vaste vragen die hij op grond van de artikelen 348 en 350 van het wetboek moet beantwoorden. Het beslissingsschema van artikelen 348 en 350 dwingt echter niet in alle zaken tot een even intensieve speurtocht naar de materiële waarheid. De waarheidsvinding in strafzaken is voorts mede genormeerd vanuit de belangen van de verdachte (art. 29) en de overige procesdeelnemers (verschoningsrecht, klachtvereiste), vanuit de grondrechten die aan iedere burger toekomen en vanuit ideeën over wat als behoorlijke onderzoekshandeling kan gelden (wel DNA-onderzoek en aftappen van telecommunicatie, maar geen leugendetector of waarheidsserum). Ten slotte doen de eisen van artikel 6 EVRM die recht geven op een eerlijke behandeling binnen een redelijke termijn eveneens hun invloed gelden op de omvang van het onderzoek van de rechter. Zo dient aan de verdediging de mogelijkheid te worden geboden bewijsmateriaal te betwisten en kan het onderzoek naar de toedracht van het telastegelgde feit niet onbepert duren, omdat het binnen een redelijke termijn moet worden afgerond. In de achtereenvolgende fasen van vervolging, berechting en strafoplegging is steeds een sterkere mate van zekerheid (ofwel een hoger waarheidsgehalte) vereist voor het nemen van de bijbehorende beslissingen.

Het hoofddoel van het strafproces omvat meer dan het verzekeren van een juiste toepassing van het materiële strafrecht ten aanzien van een natuurlijk persoon of een rechtspersoon. Door middel van het strafproces wordt op een genormeerde wijze op de openbare terechtzitting de gegrondheid van het strafrechtelijk verwijt dat aan de verdachte wordt gemaakt, besproken en bij veroordeling publieke afkeuring van laakbaar gedrag gedemonstreerd. In het eerste onderzoeksjaar is benadrukt dat het procesrecht nu niet alleen een dienende functie heeft (de verwerking van het materiële recht) maar ook een zelfstandige waarde voor de maatschappelijke acceptatie van de strafrechtspleging. In de normering van de

procedure zijn zelfstandige waarborgen gelegen voor de maatschappelijke aanvaardbaarheid van de uitkomst. Kanttekening die hierbij kan worden gemaakt is dat de legitimiteit van een rechterlijke uitspraak als uitkomst van een volgens de regels verlopen procedure niet meer in alle gevallen als vanzelfsprekend en op voorhand wordt aanvaard. Gebrek aan inzicht in het gewicht van de factoren die bij het vervolgingsbeleid of het nemen van de rechterlijke beslissing een rol hebben gespeeld of een gebrek aan overtuigingskracht van de motivering in het vonnis kunnen de geloofwaardigheid van de strafrechtspleging in het geding brengen. Tegen deze achtergrond mag van het openbaar ministerie en rechters worden verwacht dat zij zich rekenschap geven van de invloed die van een beslissing of uitspraak kan uitgaan op het maatschappelijk debat. Het wetboek dient de voorwaarden te scheppen die bevorderen dat dergelijke kritiek zoveel mogelijk kan worden voorkomen. Het wetboek kan niet verzekeren dat het openbaar ministerie en rechters daar in alle gevallen in zullen slagen.

Het wetboek dient te regelen op welke wijze een adequate justitiële reactie kan worden gegeven op strafbaar gesteld gedrag. Dat betekent niet alleen een reactie die adequaat is ten opzichte van de verdachte en maatschappij, maar ook een reactie ten behoeve van het slachtoffer met inachtneming van mogelijkheden van het civiele recht die het slachtoffer heeft. Dit kan echter niet zo ver leiden dat van de overheid mag worden verwacht dat zij in staat zal zijn een in *alle* opzichten adequate reactie te geven. Naarmate het feit ernstiger is en de gevolgen omvangrijker, is het een grotere opgave om het slachtoffer gehele genoegdoening te verschaffen. De overheid behoort niet de civielrechtelijke aansprakelijkheid van de pleger van het strafbaar feit jegens het slachtoffer over te nemen, doch kan er wel toe bijdragen dat zoveel mogelijk schade wordt vergoed of op andere wijze genoegdoening wordt verstrekt.

Ad b) Herijking positie procesdeelnemers

De erkenning van de eigen belangen en zelfstandige positie van de getuige en het slachtoffer brengt mee dat een nieuwe afweging van de belangen van de klassieke procesdeelnemers moet plaatsvinden. Deze zal doorwerken in het voorbereidend onderzoek en het onderzoek op de terechtzitting. In dit licht zal de positie van de procesdeelnemers zoals vastgelegd in de desbetreffende titels in het huidige wetboek moeten worden gezien en zullen nieuwe titels moeten worden toegevoegd. Daarbij zal ook moeten worden betrokken het resultaat van lopende evaluatieonderzoeken naar de herziening van het gerechtelijk vooronderzoek en van de bijzondere opsporingsbevoegdheden en de resultaten van de evaluatie van de verstekregeling. Ten slotte moet worden gewezen op de positie van overige derden die bij de strafvordering kunnen worden betrokken, waarbij te denken valt aan degene aan wie bepaalde informatie wordt verzocht en die daartoe specifieke handelingen moet verrichten. Het gaat hierbij b.v. om banken die gegevens moeten verstrekken over (voltooid of toekomstig) betalingsverkeer van een bepaalde cliënt of om telecommunicatiebedrijven die ervoor moeten zorgen dat telefoonverkeer aftapbaar voor politie en justitie moet blijven.

De aanpak van vooral de positie van het slachtoffer is urgent vanwege het belang dat daaraan maatschappelijk en politiek wordt gehecht, maar ook vanwege de problemen waarmee de staande en zittende magistratuur nu wordt geconfronteerd: in welke mate dient het slachtoffer nu al meer tegemoet worden gekomen dan het huidige wetboek vergt. Voor het slachtoffer is van belang dat duidelijkheid bestaat over de rechten waarop hij aanspraak kan maken en over de mogelijkheden die hij bij het verschijnen op de terechtzitting ter beschikking heeft.

In de brief van 20 maart 2002 heeft de regering op grond van artikel 18 van het Kaderbesluit van de Europese Raad van 15 maart 2001 verslag

gedaan van de wijze waarop de Nederland uitvoering heeft gegeven aan de verplichtingen die daaruit voor de lidstaten voortvloeien. Een afschrift van deze brief is aan de Tweede Kamer gezonden. De conclusie in deze brief was dat de uitvoering van het reeds bestaande beleid (grotendeels neergelegd in de OM-aanwijzing slachtofferzorg) meebrengt dat Nederland reeds voldoet aan de eisen van het Kaderbesluit. In deze brief is echter ook aangekondigd dat de voorstellen van de onderzoekers met betrekking tot de erkenning van de zelfstandige positie van het slachtoffer in het strafproces zullen worden uitgewerkt. In dat kader zal het belang van het slachtoffer opnieuw worden gewogen en zeker meer gewicht krijgen, maar dat belang moet worden afgewogen tegen dat van de andere procesdeelnemers die gerechtvaardigde doch mogelijk tegengestelde belangen kunnen hebben zoals de verdachte.

De onderzoekers hebben voorgesteld om een eigen afdeling voor het slachtoffer en voor de getuige als procesdeelnemer in het wetboek op te nemen. Overweging verdient of een aantal beleidsregels voor openbaar ministerie en politie ten opzichte van slachtoffers voor codificatie in aanmerking komt. Daarbij valt in het bijzonder te denken aan het recht van het slachtoffer op informatie over de strafrechtelijke procedure en recht op informatie over de mogelijkheden van schadevergoeding. Voorts heeft het slachtoffer er recht op dat met zijn belangen bij het nemen van de vervolgingsbeslissing en het formuleren van de eis uitdrukkelijk rekening wordt gehouden en dat hij desgewenst in staat wordt gesteld om de terechtzitting bij te wonen. Vragen rijzen bij de toepassing van dwangmiddelen (mag inbeslag nemen ook ten behoeve van het slachtoffer dienen) en bij het spreekrecht op de terechtzitting (zie mijn reactie bij gelegenheid van de mondelinge behandeling van het initiatiefvoorstel Dittrich/Schonewille¹). Ook het resultaat van het lopende experiment met de schriftelijke slachtofferverklaring die in enkele arrondissementen voor de terechtzitting in het strafdossier wordt gevoegd, is hierbij van belang. Ten slotte verdient aandacht of in de regelgeving nadere afgrenzing dient plaats te vinden tussen de rol van het slachtoffer respectievelijk als aangever van het strafbaar feit, getuige, benadeelde partij en deelnemer aan het strafproces.

Ten aanzien van de getuige (waarnemer van het strafbaar feit) is eveneens in confesso dat hij meer is dan een instrument bij de waarheidsvinding. Hij heeft weliswaar de burgerplicht om te getuigen, maar hij heeft ook eigen belangen. Die klemmen te meer indien hij bedreigd wordt of zelf ook verdachte is, maar ook los daarvan heeft hij recht op een behoorlijke bejegening in de strafrechtelijke procedure.

Als belangrijk ijkpunt bij het maken van de nieuwe afweging moeten de minimumeisen van artikel 6 EVRM met betrekking tot de rechten van de verdachte worden genoemd. Deze zijn echter niet in alle opzichten absoluut en kunnen worden afgewogen tegen de rechten van de getuige en het slachtoffer. Het ondervragingsrecht van de verdediging is niet onbeperkt in die zin dat hij er recht op heeft dat al zijn vragen dienen te worden beantwoord (de rechter kan het geven van antwoorden op een vraag in verband met een zwaarwegend opsporingsbelang beletten) en dat de uitoefening van het ondervragingsrecht niet mag leiden tot onheuse bejegening van het slachtoffer of de getuige.

Ten slotte wordt door de onderzoekers nadere regeling van de deskundige bepleit. Dat pleidooi is terecht. Er is voldoende materiaal voor codificatie, maar wettelijke regeling is vooralsnog minder urgent dan de positie van het slachtoffer en de getuige.

De onderzoekers stellen geen ingrijpende wijzigingen voor met betrekking tot de rol van de rechter op de terechtzitting in een contrair geding. De rechter heeft een eigen verantwoordelijkheid voor de omvang en de volledigheid van het onderzoek. De professionaliteit van de rechter en diens overtuigingskracht zijn van belang voor de totstandkoming van een juiste beslissing en de acceptatie daarvan. Ik onderschrijf de opvatting van de

¹ Handelingen TK 2002/03, p. 2713–2716, Kamerstukken 27 632.

onderzoekers dat de beslissing in strafzaken voorbehouden blijft aan professionele rechters en dat dit een belangrijk kenmerk van de Nederlandse strafvordering is en handhaving verdient. Wel ingrijpende wijzigingen worden voorgesteld ten aanzien van de positie van de rechter in het vooronderzoek. Deze vloeien voor een belangrijk deel voort uit reeds ingezette ontwikkelingen bij de herziening van de regeling van het gerechtelijk vooronderzoek en meer nog bij de regeling van de bijzondere opsporingsbevoegdheden, waar het accent meer is komen te liggen op de officier van justitie als leider van het voorbereidend onderzoek. De gevolgen die daaraan moeten worden verbonden voor de positie van de rechter-commissaris worden door de onderzoekers samengevat in twee functies: die van de rechter als toetsingsrechter bij de beslissing over het verlenen van machtiging tot toepassing van bepaalde dwangmiddelen en die als zogenaamde «voorpostrechter»: het op verzoek horen van getuigen en verdachte in het vooronderzoek. In de volgende paragraaf zal ik aangeven op welke wijze de regeling van het vooronderzoek nader kan worden uitgewerkt.

De onderzoekers menen dat de Nederlandse wijze van procesvoering ruimte voor verbetering laat in het licht van artikel 6 EVRM, in het bijzonder ten aanzien van de positie van de verdachte in het voorbereidend onderzoek, vooral in het licht van de eisen van «equality of arms» en «fair procedure». Deze conclusie van de onderzoekers over de verhouding tot het EVRM lijkt zwaar aangezet en behoeft enige nuancering. De rechten van de verdediging zijn niet autonoom maar moeten worden gerelateerd aan het doel het strafproces: het geven van een adequate reactie op een strafbaar feit. Dat is ruimer dan het waarborgen van de voorkoming van bestraffing van onschuldigen, het betekent dat aan de verdediging redelijke mogelijkheden moeten worden geboden om de onderzoeksresultaten van politie en openbaar ministerie ter discussie te stellen c.q. te weerspreken. Bij de herziening van het vooronderzoek zullen de verschillende belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen, waarbij niet op voorhand voorop kan worden gesteld dat de positie van de verdachte versterking behoeft. De voorstellen voor het versterken van het aanwezigheidsrecht en het ondervragingsrecht moeten verder worden uitgewerkt voor de verschillende sporen met als criterium wat er voor de verdachte op het spel staat en welke inspanningen van de overheid in dit verband redelijkerwijs kunnen worden vereist.

Ad c) Drie-sporenmodel

Voor de onder a en b te maken keuzen zullen doorwerken in de normering van het onderzoek in de drie sporen. Zo noemen de onderzoekers als relevante variabele voor de waarheidsvinding: de ultieme waarheid is niet altijd te achterhalen, dus daarom is een redelijke verhouding gewenst tussen de ernst van het feit, de kosten van opsporing, vervolging en berechting, snelle afdoening zowel ten behoeve van de rechtshandhaving als van de verdachte, de belangen van het slachtoffer en de getuige. Dat leidt tot differentiatie in de verschillende sporen. Naarmate het feit ernstiger is zal meer onderzoek moeten (kunnen) worden gedaan in het kader van de waarheidsvinding. In het derde spoor is het verantwoord om meer gewicht toe te kennen aan de proceshouding van de verdachte; aan een afgelegde bekentenis zal zelden worden getwijfeld, de noodzaak tot het oproepen van getuigen is gering tot miniem. Ook de psychische gesteldheid van de verdachte zal in het derde spoor doorgaans geen nader onderzoek vergen. Bij onderzoek in het eerste spoor staat meer op het spel en daarom is meer onderzoeksinspanning noodzakelijk. Bij dit algemene uitgangspunt valt de kanttekening te maken dat het drie-sporenmodel meer een instrument is dan een fundamenteel beginsel. In ieder geval rijst de vraag of de verschillen tussen het eerste en tweede spoor voldoende wezenlijk zijn om dit onderscheid permanent aan te brengen. Zeker is dat het onderscheid met het derde spoor voldoende

substantieel is om steeds afzonderlijk de consequenties van bepaalde keuzen na te gaan. Het onderscheid tussen het eerste en tweede spoor zal veelal voornamelijk gradueel zijn. Voor het eerste spoor staat voorop welke maximale bevoegdheden en verdedigingsrechten moeten worden beschreven. Voor het tweede spoor zal relevant zijn of en in welke mate daarop beperkingen kunnen worden aangebracht, gelet op het criterium dat zaken die bij de politierechter worden aangebracht van eenvoudige aard moeten zijn. Niet elke strafvorderlijke waarborg zal in beide sporen op een andere wijze gestalte behoeven te krijgen. Het differentiëren in verschillende sporen krijgt vooral reliëf in het licht van de uitwerking van het doel van het strafproces en de onderscheiden posities en belangen van de procesdeelnemers. Ook bij de hierna te bespreken specifieke uitgangspunten kan dit model behulpzaam zijn.

Eisen aan het wetboek

Tot slot van deze paragraaf kunnen de volgende uitgangspunten voor de eisen waaraan het wetboek moet voldoen en die aan de uitwerking van het onderzoek ten grondslag zullen worden gelegd, worden geschetst:

- 1) Het wetboek dient op hoofdlijnen een voor de burger begrijpelijke beschrijving te bevatten van de procedure volgens welke een adequate justitiële reactie kan worden gegeven op strafbaar gedrag.
- 2) Het wetboek bevat een omlijning van de positie van de procesdeelnemers en hun rechten en bevoegdheden; het bevat voorts een regeling van de taken en bevoegdheden van de verschillende organen van de strafrechtspleging: politie, openbaar ministerie en rechter en een regeling van de verplichtingen en bevoegdheden van degene tegen wie de strafvordering is gericht: de verdachte en van de overige procesdeelnemers die ad hoc in de procedure kunnen worden betrokken: het slachtoffer, de getuige, en de deskundige. Het bevat een verantwoorde afweging van de in het geding zijnde belangen, waarbij ook die van derden tegen wie de strafvordering niet is gericht worden betrokken.
- 3) De zelfstandige waarde van het strafproces in het eerste en tweede spoor ligt in het ter verantwoording roepen van de verdachte op de openbare terechtzitting en de beoordeling van het strafrechtelijk verwijt dat hem wordt gemaakt. Voor het derde spoor ligt de nadruk op het geven van een directe justitiële reactie op een geconstateerde normoverschrijding van de verdachte, waarbij aan het karakter van de openbare verantwoording op de terechtzitting – bij het voldoen aan de sanctie – geen overwegende betekenis toekomt. Wel verdient de openbaarmaking van de sanctieoplegging in dit kader nadere aandacht.

4. Herstructurering van het voorbereidend onderzoek

Met de voorbereiding van de herstructurering van het voorbereidend onderzoek zal dit najaar een begin worden gemaakt. Hieronder volgt een zeer korte samenvatting van de uitgangspunten die de onderzoekers voor een nieuwe regeling voorstellen. Daarna volgt een schets van de wijze waarop ik mij voorstel wetgeving terzake voor te bereiden en in grote lijnen vorm te geven.

Voorstellen van de onderzoekers

De diagnose van de onderzoekers ten aanzien van de huidige regeling is dat er sprake is van ondernormering van de opsporing en onduidelijke begrenzing van bevoegdheden, vooral tussen de officier van justitie en de rechter-commissaris, maar ook tussen de politie als toezichthouder en als opsporingsambtenaar ten opzichte van de controleplichtige en de

verdachte. Uitgangspunten voor de nieuwe regeling zijn in de ogen van de onderzoekers:

- het is wenselijk dat de systematiek van het wetboek wordt aangepast naar aanleiding van de situatie die is ontstaan door verschillende ingrijpende wijzigingen, zoals de invoering van de bijzondere opsporingsbevoegdheden, de herziening van de regeling van het gerechtelijk vooronderzoek, het onderzoek in geautomatiseerde werken, het strafrechtelijk financieel onderzoek en het DNA-onderzoek. Als gevolg van deze wijzigingen hebben zich in de positie van de rechter-commissaris, de officier van justitie en de opsporingsambtenaar fundamentele veranderingen voorgedaan.

De functie van het gerechtelijk vooronderzoek was in de optiek van de wetgever uit 1926, dat in iedere misdrijfzaak van enige betekenis een gerechtelijk vooronderzoek werd gevorderd dat door de rechter-commissaris werd geleid. Dat is in de huidige situatie niet meer het geval, terwijl ook de rol en bevoegdheden van de rechter-commissaris ingrijpend zijn veranderd. De onderzoekers bepleiten een onderscheid tussen de functie van de rechter-commissaris bij het beslissen op de vordering van het openbaar ministerie tot toepassing van ingrijpende onderzoeksbevoegdheden (de machtigingsfunctie) en het uitoefenen van eigen bevoegdheden zoals het horen van getuigen en de verdachte ter voorbereiding van het onderzoek op de terechtzitting (voorpostfunctie). De gewijzigde betekenis van het gerechtelijk vooronderzoek heeft eveneens tot gevolg dat de nieuwe positie van de officier van justitie als leider van het onderzoek nog niet in alle bepalingen in gelijke mate tot uitdrukking is gebracht. De onderzoekers stellen voor om het gerechtelijk vooronderzoek af te schaffen. Voorts dient te worden nagegaan of het aantrekken van de verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie voor opsporingshandelingen van de politie, zoals eveneens na de hiervoor genoemde enquêtecommissie werd aangekondigd, op voldoende wijze tot uitdrukking is gebracht in het wetboek;

- er moet een nieuwe definitie van het begrip opsporing in het wetboek komen. De opsporingstaak bestaat uit het verzamelen van informatie, gericht op de opheldering van strafbare feiten; die taak wordt uitgeoefend door daartoe uitdrukkelijk aangewezen opsporingsambtenaren belast met het verzamelen van die informatie. De onderzoekers stellen een verruiming voor: alle onderzoek dat zich richt op strafrechtelijke sanctionering of alle verrichtingen in het kader van de handhaving van de strafrechtelijke rechtsorde. Daarmee zou het onderscheid en de overgang tussen de toepassing van controlebevoegdheden en opsporingsbevoegdheden minder problematisch worden. Door een striktere interpretatie en handhaving van de verbaliseringsplicht ontstaat beter zicht op de praktijk van het politiesepot. Terminologische verheldering is gewenst ten aanzien van het begrip vooronderzoek: dat omvat het opsporingsonderzoek, het strafrechtelijke financieel onderzoek en het verkennend onderzoek. Het uitgangspunt dat er van opsporing pas sprake kan zijn als er een verdenking aanwezig is, terwijl dit tevens het begin van de opsporing markeert, moet worden heroverwogen;
- in het wetboek moet in ruimere mate worden voorzien in een normering van ten behoeve van de opsporing uit te oefenen bevoegdheden mede in het licht van de uit het beginsel van fair hearing voortvloeiende noodzaak tot versterking van de positie van de verdachte in het vooronderzoek.
Vanaf het eerste verhoor van de verdachte heeft hij 1) er recht op om door de officier van justitie op de hoogte te worden gehouden van het verdere verloop van de procedure; 2) recht op inzage in de proces-

stukken en 3) recht om zich tot de rechter-commissaris te wenden met het verzoek om bepaalde onderzoekshandelingen te verrichten. De onderzoekers doen concrete voorstellen voor uitbreiding van het recht op rechtsbijstand voorafgaand aan het begin van het politieverhoor, het normeren van het politieverhoor (eerste verhoor na cautie: door – verstrekken van informatie over gerezen verdenking; – vastleggen van datum, plaats en duur van het verhoor, -mededeling van het strafbare feit dat aanleiding vormt voor verhoor; – ter hand stellen van een afschrift van de afgelegde verklaring, – vastleggen van het verhoor op videoband; – schriftelijke informatie over rechten) en een verbetering van de regeling van de interne openbaarheid. Het recht op het laten uitvoeren van tegenonderzoek moet in een aantal gevallen worden verruimd. Bepleit wordt een verheldering van de positie van de verdachte ten opzichte van de controleplichtige in de zin van het administratieve recht.

Uitwerking van de herstructurering van het voorbereidend onderzoek

Er bestaat nauwe samenhang tussen de voorgenomen herstructurering en de uitwerking van de kernprofielen van de voornaamste actoren in de strafvordering, die waarschijnlijk zal leiden tot een herschikking van de verschillende titels in het Eerste en Tweede Boek van het Wetboek van Strafvordering. In bijlage III is opgenomen op welke wijze een herverkaveling zou kunnen plaatsvinden. Deze herschikking heeft betrekking op de fase van het voorbereidend onderzoek tot aan de terechtzitting.

Uitgangspunt is dat in het Eerste Boek titels worden opgenomen c.q. uitgebreid die zijn gewijd aan de organen van de strafrechtspleging: de officier van justitie, de opsporingsambtenaren, de raadkamer en de rechter-commissaris. De nadruk ligt daarbij op de beschrijving van hun taken. De bevoegdheden worden beschreven in het Tweede Boek. Voorts kunnen in het Eerste Boek titels worden toegevoegd over het slachtoffer, de getuige en de deskundige.

In het Tweede Boek wordt met betrekking tot het voorbereidend onderzoek een regeling gegeven van de bevoegdheden van de politie, het openbaar ministerie en de rechter-commissaris en beschrijving van de gang van de procedure.

In het wetsvoorstel doorzoeking buiten gerechtelijk vooronderzoek is een nadere regeling van de positie van de rechter-commissaris en de regeling van het gerechtelijk vooronderzoek al aangekondigd. De herstructurering van het vooronderzoek moet worden verdeeld over een aantal wetsvoorstellen die zeer nauw met elkaar samenhangen. Het betreft voornamelijk systematische verbeteringen.

Uitwerking van de voorstellen van de onderzoekers dient naar mijn oordeel als volgt te geschieden:

ad a) Positie rechter-commissaris en het gerechtelijk vooronderzoek

Ik ben met de onderzoekers van oordeel dat er aanleiding bestaat voor een ingrijpende herziening van het vooronderzoek, voornamelijk vanwege de veranderde rol van de rechter-commissaris en van de officier van justitie. De eerste stap is een loskoppeling van een aantal bevoegdheden die nu in het gerechtelijk vooronderzoek zijn ingebed, maar ook in het voorbereidend onderzoek zouden kunnen worden toegepast. Vervolgens dienen de taken van de rechter-commissaris te worden omschreven in het licht van de verschuiving van het zwaartepunt van het gerechtelijk vooronderzoek naar het voorbereidend onderzoek dat onder leiding van de officier van justitie wordt uitgevoerd. Zoals hiervoor is opgemerkt kan de analyse van de functie van de rechter-commissaris als «machtigingsrechter» en als «voorpostrechter» worden onderschreven. In de regeling van het vooronderzoek behoudt de rechter-commissaris zijn functie als

toetser bij de beslissing over het toepassen van ingrijpende onderzoekshandelingen op vordering van de officier van justitie. Daarnaast blijft de bevoegdheid tot het horen van de verdachte en getuigen op vordering van de officier van justitie ter voorbereiding van of in aanvulling op het onderzoek op de terechtzitting.

Tenslotte blijft de mogelijkheid tot het verrichten van bepaalde onderzoekshandelingen op verzoek van de verdachte (de mini-instructie) In het wetsvoorstel inbeslagneming en doorzoeking door RC (PM nummer kamerstuk na indiening bij Tweede Kamer) is opgenomen dat de rechter-commissaris tot taak heeft te waken over de voortgang van het voorbereidend onderzoek. Dat zal de uitoefening van zijn machtigingsfunctie ten goede komen. Het sluitstuk daarvan wordt gevormd door de bepaling van artikel 36: het beslissen over een verzoek van de verdachte tot beëindiging van de vervolging.

De constatering dat de regeling van het vooronderzoek beter zou moeten weergeven dat de officier van justitie belast is met de leiding van het onderzoek, waardoor het gerechtelijk vooronderzoek aan omvang en betekenis heeft ingeboet, dwingt niet zonder meer tot de conclusie van opheffing. Bij verwijzing van onderzoek door de zittingsrechter zal dat onderzoek plaats blijven vinden in het kader van een gerechtelijk vooronderzoek. Bovendien kan het voor uitzonderlijke gevallen wenselijk zijn dat het onderzoek plaats vindt onder leiding van een rechter-commissaris. Naar mijn oordeel is er thans onvoldoende aanleiding om over te gaan tot schrapping van het gerechtelijk vooronderzoek; wel zal zij opnieuw worden gepositioneerd als species binnen de regeling van het voorbereidend onderzoek.

b) Terminologie en criteria voor toekenning van bevoegdheden

Met de onderzoekers ben ik van oordeel dat onder vooronderzoek moet worden begrepen het opsporingsonderzoek, het strafrechtelijk financieel onderzoek en het verkennend onderzoek. Tevens kan worden onderschreven dat er geen duidelijk onderscheid kan worden gemaakt tussen bijzondere en gewone onderzoeksbevoegdheden, opsporingsmethoden, gewone en bijzondere dwangmiddelen. In de regeling van het vooronderzoek zal het begrip onderzoekshandelingen en de normering daarvan centraal staan. Belangrijkste doel van het vooronderzoek is waarheidsvinding met het oog op te nemen beslissingen over het vervolg dat aan mogelijk strafbare feiten moet worden gegeven.

Beginpunt van de opsporing is in veruit de meeste gevallen de aangifte van een strafbaar feit door een burger of de eigen waarneming van de politie dat een strafbaar feit is gepleegd of in ernstige gevallen wordt beraamd (artikel 132 a). Andere aanleiding voor de aanvang van onderzoekshandelingen kan bestaan in de melding van bepaalde feiten, waarvan niet meteen duidelijk is welke aard deze hebben en tenslotte de voortzetting van controleactiviteiten in opsporing (met inbegrip van verkeerscontrole en de controles gebaseerd op de Wet economische delicten). Het onderzoek naar zware criminaliteit gaat veelal uit van in het algemeen verzamelde inlichtingen, waaruit aan de hand van bepaalde criteria door het College van procureurs-generaal wordt vastgesteld welke groeperingen zullen worden aangepakt. De stelling dat voor het ondernemen van strafvorderlijke onderzoekshandelingen niet vereist is dat er sprake is van verdenking van een strafbaar feit kan worden onderschreven. In dit kader past ook het bezien van de omvang van de verbaliseringsplicht en de normering van het verhoor.

Daarna moet steeds worden beslist over het al dan niet aanvangen van onderzoekshandelingen en de omvang daarvan. Bij de toedeling van specifieke bevoegdheden kunnen als criteria worden aangehouden:

- de mate van de ingreep op de vrijheid van degene ten aanzien van de bevoegdheid wordt toegepast (variërend van zeer licht: het vragen van

- inlichtingen naar zeer zwaar: vrijheidsbeneming). In die afweging speelt ook mee of de bevoegdheid is gericht tegen een verdachte of een derde wiens medewerking wordt verlangd voor het verzamelen van informatie in het kader van strafvorderlijk onderzoek of die inbeslagneming van hem toebehorende voorwerpen moet dulden;
- de ernst van het feit (niet voor alle feiten behoort het gehele scala van bevoegdheden te kunnen worden toegepast);
 - de proceshouding van de verdachte (het maakt uit of de verdachte bereid is vrijwillig mee te werken aan het verzamelen van gegevens in het kader van de strafvordering of dat bevoegdheden tegen zijn wil of onder dwang worden toegepast);
 - het niveau van de functionaris die in beginsel belast is met de uitoefening van de bevoegdheid (van opsporingsambtenaar tot rechter-commissaris).

Voorts kan worden bezien of de bevoegdheden uit het strafrechtelijk financieel onderzoek, mede gelet op het wetsvoorstel gegevensvergaring bij derden en computercriminaliteit II, opnieuw kunnen worden gedefinieerd in het kader van onderzoekshandelingen in het voorbereidend onderzoek.

Bij de herformulering van de bevoegdheden zullen – als gezegd – steeds weer de in het geding zijnde belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen. Ik zie geen aanleiding om hierbij het uitgangspunt van de onderzoekers dat uit het beginsel van «fair hearing» de noodzaak voortvloeit tot versterking van de positie van de verdachte in het voorbereidend onderzoek over te nemen. Als deze noodzaak blijkt, zal dat met de belangen van de overige procesdeelnemers en het belang van de opsporing in overeenstemming worden gebracht. Dit zal ook bij de uitwerking van de zogenaamd kernprofielen aan de orde komen.

c) Nieuwe verdeling Eerste en Tweede Boek

Het voorgaande leidt tot herschikking van de taken en bevoegdheden van functionarissen en het herschrijven van bestaande dwangmiddelen en opsporingsbevoegdheden in het licht van de nieuwe systematiek. In 2004 kan een begin worden gemaakt met de uitwerking van de «kernprofielen» van de getuige en de deskundige in het Eerste Boek, in die zin dat in het wetboek een algemene taakomschrijving van de belangrijkste procesdeelnemers wordt opgenomen. Met de uitwerking van het «kernprofiel» van het slachtoffer wordt dit najaar een begin gemaakt.

5. Samenvatting

In de inleiding is aangegeven dat de omvang van de voorstellen en de beschikbare capaciteit tot het stellen van prioriteiten noopt. Bij de keuze van onderwerpen die als eerste zullen worden uitgewerkt heeft meegewogen dat zij van maatschappelijk, systematisch en praktisch nut moeten zijn. Bij gelegenheid van de aanbidding van de resultaten van het laatste onderzoeksjaar heb ik in aansluiting op het eerder genoemde tussenbericht meegedeeld welke onderwerpen met voorrang zouden worden aangepakt.

Dat zijn: de raadsheer-commissaris (inmiddels voltooid), de buitengerechtelijke afdoening, de verbetering van de positie van het slachtoffer, de herziening van de betekeningsregeling, de herstructurering van het voorbereidend onderzoek. Daaraan is toegevoegd de stroomlijning van het hoger beroep.

In bijlage II is een overzicht opgenomen van de verschillende wetsvoorstellen die al in het wetgevingsprogramma zijn opgenomen en de wetsvoorstellen die met het onderzoeksproject samenhangen.

In het voorgaande is een algemeen kader geschetst van waaruit een belangrijk deel van de voorstellen van het onderzoeksproject Strafvorde-

ring 2001 in deze kabinetsperiode zullen worden uitgewerkt. Aangegeven is welke hoofdlijnen de voorstellen bevatten en hoe de daaraan ten grondslag gelegde uitgangspunten zich verhouden tot het doel van het strafproces en de eisen die aan een wetboek moeten worden gesteld. Het vernieuwde wetboek zal zeker waar mogelijk bijdragen aan een doelmatige en effectieve bestrijding van de criminaliteit. Het wetboek dient er tevens voor te zorgen dat strafrechtelijke procedures behoorlijk en eerlijk zijn. De belangen van degenen die bij de strafvordering worden betrokken: de verdachte, de getuige, het slachtoffer, degene om wiens medewerking (informatieverstrekking) wordt verzocht, dienen zorgvuldig te worden afgewogen tegen het belang van het onderzoek en de opsporing. Onderzoeksbevoegdheden van overheidsfunctionarissen behoren precies te zijn omschreven en geen vrijbrief in te houden voor uiteenlopende hantering naar willekeur. Anderzijds dient het onderzoek niet te worden belast met ingewikkelde formaliteiten die slagvaardig optreden kunnen belemmeren.

Gelet op de omvang van de voorstellen zal de uitwerking gefaseerd en in onderdelen plaats vinden. Doel is te komen tot een ingrijpende herziening van onderdelen van het wetboek. Het onderzoeksproject is weliswaar nog niet met een laatste publicatie afgerond, maar geeft reeds voldoende aanknopingspunten voor een gefundeerde aanpak die zeker een volledige kabinetsperiode zal omvatten. Bij de selectie van onderwerpen is ervan uitgegaan dat voorrang moet worden gegeven aan problematiek die maatschappelijk en politiek dan wel in de praktijk van de rechtspleging als ernstig wordt ervaren. Als belangrijkste onderwerpen die voor voorbereiding in de vorm van een of meer wetsvoorstellen in aanmerking komen worden voorgesteld: de herziening van de positie van het slachtoffer, de uitbreiding en inbedding van de regeling voor buitengerechtelijke afdoening van overtredingen en lichtere misdrijven in het wetboek, de aanpassing van de regeling van de betekenisvoorschriften en de herstructurering van het vooronderzoek in strafzaken. Dat laatste onderwerp is veelomvattend en zal over enkele wetsvoorstellen worden verdeeld.

Hieronder is opgenomen over welke deelrapporten het Ministerie nu beschikt, waarbij moet worden aangetekend dat de deelrapporten van het vierde onderzoeksjaar nu in concept beschikbaar zijn.

Deelrapporten 1e jaar

1. Buitengerechtelijke afdoening
2. Berechting in aanwezigheid van de verdachte
3. a. Wijziging in de bezetting tijdens de berechting
b. Onpartijdigheid en onbevangenheid van de rechter ter zitting
4. Positie OM in relatie tot het onderzoek op de terechtzitting; de telastlegging als grondslag voor het strafproces
5. Verdediging strafzaken
6. De positie van slachtoffers in het strafproces
7. De getuige in het strafprocesrecht; voorstellen voor een nieuwe regeling
8. De deskundige in het strafproces
9. Bewijsrecht en bewijsmotivering

Deelrapporten 2e jaar

1. De verhouding tussen het strafrecht en het bestuursrecht
2. Het opsporingsbegrip en de normering van de opsporingstaak
3. Strafvordering en rechtshulp
4. Vervolging en rechtsbescherming
5. De rechterlijke bemoeienis met het strafvorderlijk vooronderzoek
6. Voorarrest
7. De toelating van de raadsman tot politiële verdachtenverhoor

Deelrapporten 3e jaar

1. De normering van (opsporings)bevoegdheden in het wetboek en in bijzondere wetten;
2. Bestuurlijke ophouding;
3. Particuliere opsporing (particuliere recherchebureaus)
4. Het stelsel van rechtsmiddelen (incl. verzet)
5. Het hoger beroep
6. Het slachtoffer in het vooronderzoek
7. Buitengerechtelijke afdoening

Deelrapporten 4e jaar

1. Legaliteitsbeginsel en de taak van de wetgever
2. Rondom de vervolgingsbeslissing
3. De normering van het justitiële optreden van buitenlandse politieambtenaren op Nederlands grondgebied
4. De rechtsgevolgen van onrechtmatigheden in het opsporingsonderzoek
5. De cassatierechter
6. Bijzondere procedures
7. Schadevergoeding in verband met strafvorderlijk optreden

Hieronder volgt een opsomming van in bewerking genomen onderwerpen die wijzigingen inhouden van het Wetboek van Strafvordering en in meer of mindere mate samenhangen met het project Herziening Strafvordering.

Huidig wetgevingsprogramma

– *Wetsvoorstel OM-afdoening*

Dit omvat mede de uitvoering van de deelrapporten over de buitengerechtelijke afdoening uit het eerste (deelrapport 1) en derde (deelrapport 7) van het onderzoek. Het is tevens opgenomen als onderdeel van het Veiligheidsprogramma.

– *Wetsvoorstel herziening betekenisvoorschriften*

Het is tevens opgenomen als onderdeel van het Veiligheidsprogramma en omvat onderdelen van het onderzoeksrapport: berechting in aanwezigheid van de verdachte en betekening van de dagvaarding, deel I)

– *Wetsvoorstel invoering telehoren*

Dit onderwerp is opgenomen als onderdeel van het Veiligheidsprogramma.

– *Wetsvoorstel elektronische aangifte*

Dit onderwerp is opgenomen als onderdeel van het Veiligheidsprogramma.

– *Wetsvoorstel vereenvoudigde bewijsmotivering bekende verdachten*

Het is tevens opgenomen als onderdeel van het Veiligheidsprogramma en vloeit voort uit het rapport van de commissie verbetervoorstellen van de Raad voor de rechtspraak.

– *Wetsvoorstel horen van getuigen en aanverwante onderwerpen*

Het is tevens opgenomen als onderdeel van het Veiligheidsprogramma en vloeit voort uit het rapport van de commissie verbetervoorstellen van de Raad voor de rechtspraak.

– *Wetsvoorstel aanpassingen voorlopige hechtenis*

Het is tevens opgenomen als onderdeel van het Veiligheidsprogramma en vloeit voort uit het rapport van de commissie verbetervoorstellen van de Raad voor de rechtspraak.

– *Wetsvoorstel doorzoeking buiten gerechtelijk vooronderzoek*

Het is tevens opgenomen als onderdeel van het Veiligheidsprogramma en vloeit voort uit het rapport van de commissie verbetervoorstellen van de Raad voor de rechtspraak.

– *Wetsvoorstel versterking positie slachtoffer (algemeen)*

Dit onderwerp is opgenomen in het Hoofdlijnenakkoord 2003 en omvat de uitwerking van het deelrapport over de positie van het slachtoffer in het strafproces (deel I)

– *Wetsvoorstel positie slachtoffer in het vooronderzoek*

Dit onderwerp is opgenomen in het Hoofdlijnenakkoord 2003 en omvat de uitwerking van het deelrapport over het slachtoffer in het strafproces (vooronderzoek) (deel III)

– *Wetsvoorstel medewerking Aids-test*

Dit voorstel houdt een bevoegdheid in tot het afdwingen van medewerking aan een bloedproef ten behoeve van de waarheidsvinding en het slachtoffer

– *Wetsvoorstel bevoegdheden vorderen gegevens*

Dit betreft de uitvoering van het Kabinetsstandpunt naar aanleiding van het Rapport van de Commissie Mevis over strafvorderlijke gegevensvergaring in de informatiemaatschappij.

– *Wetsvoorstel stroomlijning van de procedure in hoger beroep*

Dit onderwerp is in voorbereiding genomen naar aanleiding van het Veiligheidsprogramma.

Voltooid zijn reeds:

- de raadsheer-commissaris: Wet van 3 april 2003, Stb.nr. 143 (onderzoeksjaar 1, onderdeel deelrapport 3a)
- verruiming bevoegdheid enkelvoudige kamers in appel, Wet van xx 2003, Stb. (onderzoeksjaar 3, onderdeel deelrapport 5).

Eerste Boek

Titel I	Strafvordering in het algemeen
1e afdeling	Inleidende bepaling
2e afdeling	relatieve competentie
Titel IA	het openbaar ministerie: PG bij de Hoge Raad, het College van procureurs-generaal, de officier van justitie.
Titel IB	de opsporingsambtenaar: taak: het vergaren van informatie door politie met het oog op het mogelijk maken van de vervolgingsbeslissing in ruime zin: voorlopige beantwoording van de vragen van 348-350
Titel IC	het dossier; processtukken
Titel II A	de verdachte
Titel IIB	de raadsman
Titel IIIA	het slachtoffer
1e afdeling	rechten van het slachtoffer
2e afdeling	de vordering van de benadeelde partij
Titel IIIB	de getuige
Titel IIIC	de deskundige
Titel IVA	de rechter-commissaris
Titel IVB	de raadkamer

Tweede Boek

Titel I	Het voorbereidend onderzoek – het verkennend onderzoek – het opsporingsonderzoek – het gerechtelijk vooronderzoek
Titel IA	Het verkennend onderzoek (misdaadanalyse, data-mining)
Titel II	Het opsporingsonderzoek: aanvang opsporing: aangifte, eigen waarneming (verdenking, vermoeden van beraming in georganiseerd verband, melding, na uitoefening toezicht) Bevoegdheden politie: uitvoeren van onderzoekshandelingen in het kader van het voorbereidend onderzoek: horen van verdachte, getuigen, onderzoek ter plaatse, fouillering, doorzoeken voertuigen, woningen met instemming van de bewoner, inbeslagneming voorwerpen, maatregelen in het belang van het onderzoek (confrontatie, buurtonderzoek, identificatie, vingerafdrukken, sporen); staande houden, aanhouden; uitvoeren van specifieke onderzoekshandelingen in opdracht van officier van justitie.
Titel III	Taak openbaar ministerie: Leiding van het voorbereidend onderzoek, nemen van de vervolgingsbeslissing, presentatie onderzoeksmateriaal aan rechter, inclusief verantwoordelijkheid voor inhoud dossier, : Bevoegdheden: – opdragen onderzoek aan het lichaam: DNA-onderzoek, in de lichaamsholten; deskundigenonderzoek (incl psychiatrisch onderzoek), reclasseringsrapportage. – eigen bevoegdheden zonder machtiging RC : vergaren van informatie bij derden, betreden van woningen, heimelijk vergaren van informatie (bijzondere opsporingsbevoegdheden: titel IVA, titel V, VA en VB) – bevoegdheden met machtiging R-C: vorderen gevoelige gegevens, financiële gegevens etc.

Titel IVA	Bevoegdheden rechter-commissaris:
	– verlenen van machtiging aan OM voor bepaalde onderzoekshandelingen;
	– beslissing op vordering van OM: horen van verdachte en (bedreigde) getuigen, doorzoeken woningen tegen wil van de bewoner, geheimhouders, telefoontap, uitlevering voorwerpen,
	– onderzoek op verzoek van de verdachte (mini-instructie),
	– bewaken voortgang onderzoek.
Titel IVB	het gerechtelijk vooronderzoek
Titel IVC	– vrijheidsbenemende dwangmiddelen
	– schadevergoeding