

Vergaderjaar 1999–2000

26 800 VI

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2000

Nr. 89

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 13 september 2000

In aansluiting op mijn brief van 4 april jl. doe ik u hierbij mijn reactie toekomen op het onderzoek van het Nederlands Studiecentrum voor Criminaliteit en Rechtshandhaving met de titel «Complex cases. Perspectives on the Netherlands Criminal Justice System» (M. Malsch, J.F. Nijboer c.s.).

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het onderzoek. De aanbevelingen uit het onderzoek zie ik in de eerste plaats als een ondersteuning van het door mij gevoerde beleid. Hieronder zal ik kort reageren op de aanbevelingen uit het NSCR-onderzoek, waarbij ik de volgorde van de aanbevelingen in de samenvatting bij het onderzoek (hoofdstuk 14, paragraaf 5) aanhoud.

Het overgrote deel van de aanbevelingen betreffende de organisatie van zittingen en zaken en de opleiding van politie, openbaar ministerie, rechterlijke macht en advocatuur, en het vergroten van de mogelijkheden voor feedback aan de verschillende procesdeelnemers zijn reeds in enigerlei vorm door mij ter hand genomen. Ik kom daar hierna nog in het bijzonder op terug.

Daarbij is het belangrijk om in het oog te houden dat de analyse die in het onderzoek is verricht een zeer beperkt aantal zaken betreft met een bijzonder (complex) karakter. Op zich is het bekijken van uitzonderlijke zaken een nuttige methode: als het ware wordt uitvergroot wat in een doorsnee zaak minder snel op zal vallen. Echter moet wel bedacht worden dat de aanbevelingen niet vanzelfsprekend alle strafzaken zouden moeten of hoeven te betreffen. Jaarlijks worden 250 000 strafzaken behandeld. Het overgrote deel daarvan is niet complex, en wordt afgedaan met een transactie of een afdoening door de enkelvoudige rechter. Slechts 5% wordt door de meervoudige kamer afgedaan, en zelfs dan is er bepaald niet altijd sprake van een ingewikkelde zaak in termen van bewijs of toerekeningsvatbaarheid. Deze kenmerken van het strafproces relativiseren de aanbevelingen voor zover die de indruk mochten wekken dat deze zouden moeten slaan op alle of vele zaken die worden behandeld.

Aanbeveling 1: motivering

Op verschillende plaatsen in het boek wordt gesteld, dat de motivering van rechterlijke beslissingen vaak mager is. Bovendien zou minder gebruik moeten worden gemaakt van formele standaardformuleringen. Geconstateerd wordt, dat de wijze waarop rechters hun vonnissen motiveren sterk uiteenloopt.

Hierbij wil ik opmerken, dat in het Nederlandse systeem tenminste nog wordt gemotiveerd, waar dit bij juryrechtspraak volledig achterwege blijft. Tevens kan worden geconstateerd dat in zeer veel zaken ook geen uitvoerige motivering nodig is. De geconstateerde noodzaak tot uitvoerige motivering doet zich slechts gevoelen in de soort van zaken waar het boek over gaat: gecompliceerde zaken.

Naar mijn mening geven wet en jurisprudentie ten aanzien van de motivering van vonnissen reeds voldoende voorschriften. Van de suggesties in het onderzoek voor een intensivering van de uitvoering van de verschillende motiveringsverplichtingen die nu al in het wettelijk stelsel van strafvordering besloten liggen, zal de rechterlijke macht ongetwijfeld kennis nemen. Het past mij als Minister van Justitie uiteraard niet, gelet op de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, nadere aanwijzingen te geven over de wijze waarop individuele rechters uitvoering geven aan hun wettelijke verplichtingen.¹ Overigens wordt binnen de Zittende Magistratuur onderkend dat het belangrijk is dat uitgelegd wordt, dat gemotiveerd wordt, waarom de rechter tot zijn of haar uitspraak en tot een bepaalde straf is gekomen. Er worden inmiddels databanken ingericht waarin straffen en motiveringen worden opgenomen. In de toekomst zal dit kunnen leiden tot uniformere rechtspraak en een betere motivering, waardoor ook beter inzicht zal ontstaan in rechterlijke uitspraken.

Aanbeveling 2: de organisatie van zittingen en zaken

Momenteel worden vele initiatieven ontplooid om tot een betere organisatie en werkwijze bij de gerechten te komen. De belangrijkste daarvan is de uitvoering van de Contourennota «Rechtspraak in de 21e eeuw». In het kader daarvan zijn financiële middelen ter beschikking gesteld. Het doel van deze moderniseringsoperatie is onder meer om de doorlooptijden van bijv. strafzaken terug te dringen en de kwaliteit van de rechtspraak te verhogen.

Voorts worden op lokaal niveau sinds 1999 convenanten afgesloten tussen de zittende magistratuur en het openbaar ministerie over het aantal strafzaken dat zal worden afgedaan en het aantal zittingen dat zal worden gehouden. In het kader van het sluiten van deze convenanten komen alle organisatorische aspecten van het aanbrengen van strafzaken aan de orde. Dit leidt in het algemeen tot een beter verloop in de strafrechtelijke keten. Tenslotte wordt op dit moment door de gerechten een analyse gemaakt van de redenen van aanhoudingen van terechtzittingen. De verwachting is dat aan de hand van de resultaten van dit onderzoek een betere planning van strafrechtzittingen kan worden gemaakt. Uiteindelijk moeten deze activiteiten er toe leiden dat de werkwijze binnen de gerechten zodanig wordt verbeterd dat aan iedere zaak de daarbij behorende aandacht kan worden besteed. Het is enerzijds de bedoeling dat eenvoudige zaken snel en efficiënt worden afgedaan, terwijl gecompliceerde zaken (waaronder bijvoorbeeld bewijstechnisch ingewikkelde zaken) op een kwalitatief zo hoog mogelijk niveau worden behandeld. Een belangrijke constatering in de studie is, dat het Nederlandse systeem in zijn werking in beginsel niet beter of slechter is dan het Angelsaksische systeem. Uit de onderzochte casus blijkt voorts dat deze uiteindelijk toch alle een voor het rechtsgevoel voldoende bevredigende afloop kennen. Soms werd dit pas in hoger beroep bereikt. Een feitelijke behandeling in twee instanties blijkt juist een belangrijk corrigerend mechanisme in het

¹ Datzelfde geldt voor de wijze waarop de rechter oordeelt over verzoeken van de verdiging om deskundigen in te schakelen (aanbeveling 5).

Nederlandse recht, anders dan in het Angelsaksische waar in hoger beroep niet een volledige feitelijke behandeling meer plaatsvindt.

Aanbeveling 3: het onmiddellijkheidsbeginsel

Een sterkere werking van het onmiddellijkheidsbeginsel kan gevolgen met zich brengen voor het verloop en de organisatie van terechtzittingen. Onder aanbeveling 2 is reeds uiteengezet welke activiteiten inmiddels worden ondernomen om de organisatie van de rechtsprekende macht te moderniseren.

In het boek wordt een directe relatie gelegd tussen de wijze waarop met de waarheidsvinding wordt omgesprongen (rol getuigen, motivering van beslissingen) en het onmiddellijkheidsbeginsel. Het laatste verwijst naar een grotere betekenis van hetgeen ter terechtzitting naar voren worden gebracht. Getuigen zouden dus in beginsel op de zitting moeten worden gehoord, zo wordt gesteld. Dit is mijns inziens niet evident. Een groot voordeel van het Nederlandse systeem lijkt mij juist, dat hetgeen behoorlijk is onderzocht en vastgelegd op de zitting niet meer volledig hoeft te worden behandeld. De zitting kan zich dan concentreren op hetgeen nog wordt betwist. De nu gegroeide praktijk van «regiezittingen» in megazaken dient er toe om de terechtzitting effectief en efficiënt te richten op de vraagstukken die ter zitting nog behandeling vergen (en minder op de kwesties die afdoende «op papier» voorhanden zijn).

Een dergelijke doelmatig ingerichte strafprocesgang stelt, en daarin volg ik de analyse van de auteurs, wel hoge eisen aan het «voortraject». Waar mogelijk dient de transparantie van hetgeen in het voortraject geschiedt te worden verbeterd: door de controleerbaarheid daarvan te vergroten zullen kwesties die anders onduidelijk zouden blijven niet meer op de zitting behandeld hoeven te worden. De procesdeelnemers worden daarmee tevens in staat gesteld zeer precies hun positie te bepalen, omdat ze exact weten wat zich in het voortraject afspeelde.

In dit verband zal binnenkort, mede naar aanleiding van een advies van de Recherche Advies Commissie, op kleine schaal worden geëxperimenteerd met het opnemen van het verhoor van verdachten door de politie. Daarbij zal uiteraard aandacht bestaan voor de risico's die het opnemen van verhoren, met name in zware zaken, met zich mee kan brengen. Na afloop van de experimenten zal ik hierover mijn standpunt bepalen. Verder wacht ik ook op dit punt graag het resultaat van het hiervoor reeds genoemde onderzoeksproject «Strafvordering 2001» af.

Aanbeveling 4: opleiding van politie, OM, rechters en advocaten

Om tot een betere motivering van vonnissen te komen, ligt het voor de hand dat de hiervoor benodigde analytische vaardigheid in de betreffende opleiding bevorderd wordt (evenals trouwens in de rechercheopleiding, waar het immers ook steeds om een kritische beoordeling van bewijsmiddelen gaat). Hierbij zij opgemerkt, dat dit naar mijn mening niet zo zeer een theoretische inzet zou moeten hebben (het aanleren van het «Wigmoreaanse en pragmadialectische begrippenkader en instrumentarium»). Het op basis van een casus praktisch oefenen van het analytisch onderzoek van de feiten naar mijn mening beter aan bij de praktijk van de strafrechtspleging.

Aanbeveling 5: mogelijkheden om deskundigen in te schakelen

Zoals hierboven onder 2. reeds aangegeven, past het mij als Minister van Justitie niet, gelet op de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, nadere aanwijzingen te geven over de wijze waarop individuele rechters uitvoering geven aan hun wettelijke verplichtingen en bevoegdheden. Dit

geldt ook voor de wijze waarop de rechter oordeelt over verzoeken van de verdediging om deskundigen in te schakelen.

Uit het onderzoek komt overigens naar voren, dat in het Nederlandse systeem er wel degelijk voldoende mogelijkheden zijn voor de verdediging om contra-expertise te vragen. Verzoeken daartoe, zo blijkt, worden bepaald niet negatief tegemoet getreden door de rechter. De auteurs constateren terecht, dat zover er verbeteringen wenselijk zijn, deze voor een deel kunnen worden gerealiseerd door een actiever optreden van de verdediging. Dit kan onder andere worden bereikt door in het gerechtelijk vooronderzoek eigen vragen in te brengen met het verzoek ook daarop een antwoord van de deskundigen te verkrijgen. Uit de praktijk blijkt, dat de officier van justitie en de rechter-commissaris wel degelijk bereid zijn hier welwillend in te zijn. Hiermee is ook het bezwaar te ondervangen, dat het aantal instanties dat deskundig is op sommige terreinen zo beperkt is dat het aanvragen van een hoogwaardige contra-expertise door de verdediging lastig is. De bestaande forensische onderzoeksinstanties kunnen dan voor beide partijen werken, hetgeen wegens hun tradities van onbevanging waarheidsvinding ook aangewezen is (anders dan in het Angelsaksische systeem met zijn «hired gun»- expertise die slechts voor één partij werkt).

Wanneer goed gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om in het vooronderzoek actief vragen mee te laten nemen, kan worden voorkómen dat op de zitting alsnog verzoeken tot nader onderzoek worden ingediend. Het ligt dan voor de hand dat, als men de kans daartoe liet liggen, de rechter vervolgens minder welwillend zal staan tegenover verzoeken daartoe.

Aanbeveling 6: feedback

Gesteld wordt, dat feedback slechts een geringe rol speelt in het Nederlandse strafrechtssysteem. Voor een deel is terugkoppeling in ons strafrechtssysteem vanzelfsprekend, zij het indirect. Zo wordt duidelijk in hoeverre de eerdere justitiële interventie succes had, wanneer een veroordeelde naderhand weer terugkeert in het justitiële systeem (recidiveert). Op sommige punten is echter wel degelijk sprake van een directe terugkoppeling, zoals bij lichtere zaken die met een AU/Hopper-procedure worden afgedaan. Daarin ziet de politie immers direct of het procesverbaal een vervolging mogelijk maakt of niet. In grote, complexe zaken is de afloop vanzelfsprekend in alle betrokken kringen bekend. De suggestie dat terugkoppeling veelal geheel of ten dele ontbreekt acht ik dan ook niet juist. Dat er op dit punt verbeteringen mogelijk zijn kan ik onderschrijven. Mede naar aanleiding van de aanbeveling van de Raad van Europa (Comité van Ministers)¹ wordt op dit moment gezien hoe de informatievoorziening binnen en tussen de verschillende onderdelen van het rechtssysteem kan worden verbeterd. Het streven om de terugkoppeling te verbeteren is door het openbaar ministerie reeds omarmd in «Perspectief op 2002»².

Tot besluit

De aanbevelingen die betrekking hebben op het verwerken van een aantal «common law elementen» in het stelsel van de Nederlandse strafvordering zal ik betrekken bij de reeds door mij in het wetgevingsprogramma aangekondigde herziening van het bewijsstelsel. Bij deze standpuntbepaling zal mede in aanmerking worden genomen, het resultaat van het onderzoeksproject «Strafvordering 2001» (verricht onder leiding van G. Knigge van de Rijksuniversiteit Groningen en M.S. Groenhuijsen van de

¹ Recommendation No. R(95)12 of the Committee of Ministers to Member States on the Management of Criminal Justice (Adopted by the Committee of Ministers on 11 september 1995 at the 543rd meeting of the Ministers' Deputies).

² «Perspectief op 2000; De koers van het Openbaar Ministerie in de komende jaren», Openbaar Ministerie, december 1998.

Katholieke Universiteit Brabant). Dit onderzoek is nog gaande en zal naar verwachting in 2002 worden afgerond. Ook in dit kader is een deelstudie gewijd aan het onderwerp bewijsrecht.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals