

Vergaderjaar 2012–2013

33 400 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2013

32 890

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de aanpassing van de regeling van de vervolgingsverjaring

G¹

BRIEF VAN DE MINISTER EN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juni 2013

1. Inleiding

In de op 4 december 2012 door uw Kamer unaniem aangenomen motie van het lid Engels c.s. (Kamerstukken I 2012/13, 33 400, T) wordt gesteld dat het kabinetsbeleid mag worden beoordeeld op rechtstatelijke beginselen van rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en rechtvaardigheid. Verder wordt overwogen dat wetsvoorstellen op het terrein van veiligheid en justitie moeten worden beoordeeld op basis van beginselen van strafrecht en strafprocesrecht. Tegen deze achtergrond wordt in de motie verzocht om een visie op de inhoud en de ontwikkeling van de rechtsstaat en de beginselen van het strafrecht, waarbij in het bijzonder wordt ingegaan op de in het regeerakkoord aangekondigde wetsvoorstellen.

Deze notitie geeft uitvoering aan bovenvermelde motie. Daarmee wordt tevens voldaan aan de toezegging, gedaan tijdens de plenaire behandeling in de Eerste Kamer op 6 november 2012 van het (toen nog) wetsvoorstel aanpassing regeling vervolgingsverjaring (Kamerstukken I 2012/13, 32 890) aan de leden Broekers-Knol en Ruers, om een brief te sturen met de visie op de rol van het strafrecht in de huidige samenleving². Deze notitie gaat in op de ontwikkeling van het strafrecht in de toekomst. Kern is dat het strafrecht voortdurend in beweging is, in een telkens veranderende samenleving. De grondbeginselen van de rechtsstaat vormen hierbij duurzame richtsnoeren, maatstaven waaraan veranderingen in de wetgeving worden getoetst.

¹ De letter G heeft alleen betrekking op wetsvoorstel 33400 VI.

² Handelingen I 2012/13, 6-8-55; ook te raadplegen onder nummer T01617 via www.eerstekamer.nl.

Vertrekpunt in deze notitie is een beschrijving van de grondslagen en beginselen van de rechtsstaat en ons strafrecht³. Vervolgens wordt ingegaan op de veranderde maatschappelijke context waarbinnen het strafrecht zich beweegt, waarna wij ten slotte de rol die wij zien voor het strafrecht binnen deze maatschappelijke context zullen schetsen.

2. Rechtsstaat en strafrecht: grondslagen en beginselen

Rechtsstatelijke beginselen

Over de precieze definitie van het begrip «rechtsstaat» bestaan verschillende opvattingen. Uit de staatsrechtelijke literatuur kan worden afgeleid dat om van een rechtsstaat te kunnen spreken in ieder geval aan een viertal eisen moet zijn voldaan. Een eerste kenmerk van onze rechtsstaat is dat machtsuitoefening door de overheid alleen mag plaatsvinden op grond van een wet en binnen de door het recht getrokken grenzen. Dit wordt ook wel het legaliteitsbeginsel genoemd. Een tweede kenmerk is de machtenscheiding: de drie te onderscheiden categorieën van overheidsmacht – wetgeving, uitvoering en rechtspraak – worden uitgeoefend door drie te onderscheiden «machten». Deze machtenscheiding heeft in Nederland in het bijzonder gestalte gekregen in een stelsel van elkaar wederzijds controlerende, in evenwicht houdende organen (checks and balances) en in de vorm van decentralisatie, waarbij aan andere overheden, zoals gemeenten en provincies, zelfstandige bevoegdheden gelaten worden. Het belang van de onafhankelijkheid van het met rechtspraak belaste deel van de rechterlijke macht heeft binnen deze gedachte van machtenspreiding steeds meer nadruk gekregen, waardoor dit als een derde, afzonderlijke rechtsstatelijke eis kan worden aangemerkt. Graag verwijzen wij in dit verband op de op 7 juni jl. mede namens eerste ondergetekende aan de beide Kamers aangeboden brief van mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, waarin hij het voornemen van het kabinet aankondigt een voorstel voor te bereiden tot wijziging van de Grondwet, dat ertoe strekt een artikel op te nemen, waarbij een algemeen recht op een eerlijk proces voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter wordt opgenomen. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie Lokin-Sassen c.s. (Kamerstukken I 2011/12, 31 570, C). Tot slot gelden ook de (klassieke) grond- en mensenrechten als element van de rechtsstaat. Deze rechten moeten omwille van hun fundamentele karakter binnen een rechtsstaat worden beschermd. De grond- en mensenrechten zijn vastgelegd in onder andere de Grondwet, het Europees Verdrag voor de bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), het Handvest van de Europese Unie en het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR).

Strafrechtelijke beginselen

Het strafrecht beweegt zich binnen het kader van de rechtsstaat. Omdat het strafrecht diep kan ingrijpen in het leven van de burger zijn de rechtsstatelijke eisen binnen het strafrecht van groot belang en in een aantal gevallen – zoals bij het legaliteitsbeginsel – nader genormeerd. Daarnaast spelen een aantal specifiek voor het strafrecht geldende beginselen een belangrijke rol.

Het belangrijkste beginsel dat rechtstreeks verband houdt met rechtsstatelijke eisen is het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel. Uit artikel 1 van het

³ Het begrip «strafrecht» wordt in de notitie steeds gebruikt als overkoepelende term voor het materiële strafrecht en het strafprocesrecht.

Wetboek van Strafvordering volgt dat strafvordering «alleen plaats[heeft] op de wijze bij wet voorzien». Daarmee is expliciet vastgelegd dat overheidsoptreden slechts kan plaatsvinden op een wettelijke grondslag en binnen de grenzen van de wet.

Voor het materiële strafrecht is het legaliteitsbeginsel verankerd in artikel 16 van de Grondwet (verder: Gw) en artikel 1 van het Wetboek van Strafrecht (verder: Sr). Het legaliteitsbeginsel wordt ook op Europees en internationaal niveau erkend (artikel 7 EVRM en artikel 15 IVBPR). Het materieel strafrechtelijke legaliteitsvereiste geldt voor zowel de strafbaarstelling als de strafbedreiging en is verbonden met het rechtszekerheidsbeginsel en het uitgangspunt dat het recht de burger bescherming behoort te bieden tegen willekeur van de overheid. In de rechtswetenschappelijke literatuur is er daarnaast op gewezen dat uit artikel 1 Sr ook voortvloeit dat de wetgever de strafwet bij de tijd moet houden⁴.

Het verbod van willekeur vervult samen met het gelijkheidsbeginsel, het verbod van détournement de pouvoir en het beginsel van een behoorlijke en billijke afweging een belangrijke rol bij de normering van strafvorderlijk optreden. Het gaat om beginselen die voor het gehele publiekrecht gelden. Ze gelden niet alleen voor de wetgever, maar ook voor bijvoorbeeld politie, openbaar ministerie en rechter-commissaris die bij de inzet van dwangmiddelen de proportionaliteit en subsidiariteit van de toepassing daarvan toetsen. Ook het in het bestuursrecht erkende vertrouwensbeginsel – dat een species vormt van het rechtszekerheidsbeginsel – heeft in het strafprocesrecht een plaats gekregen. Binnen het strafrecht speelt het vertrouwensbeginsel in het bijzonder een rol bij de voeging ad informandum en sepot-toezeggingen.

Voor de vormgeving van het strafprocesrecht zijn daarnaast de onder andere in artikel 6 EVRM neergelegde *presumptio innocentiae* (het vermoeden van onschuld) en het daaraan verwante in dubio pro reo-beginsel (bij twijfel wordt beslist ten gunste van de verdachte), het *nemo tenetur*-beginsel (een verdachte hoeft niet mee te werken aan zijn eigen veroordeling), het *ne bis in idem*-beginsel (iemand mag niet een tweede keer worden vervolgd en bestraft voor hetzelfde feit) en het algemene fair trial-beginsel (het recht op een eerlijk proces) van belang. Onvermeld mag evenmin blijven het in artikel 10 Gw en artikel 8 EVRM opgenomen recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Wat het materiële strafrecht betreft zijn evenzeer grond- en mensenrechten van belang. Of een ontwerpstrafbepaling daarmee in overeenstemming is, vormt steeds een afzonderlijke toetssteen in het wetgevingsproces. Naast de Grondwet bevatten, zoals wij reeds hebben aangegeven, verdragen als het IVBPR grond- en mensenrechten. Ook het EVRM kent verschillende bepalingen die als een drempel voor strafbaarstelling kunnen werken. Gedacht kan worden aan het al eerder genoemde recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer uit artikel 8 EVRM en het recht op vrijheid van meningsuiting uit artikel 10 EVRM. Het EVRM laat beperkingen op dergelijke rechten toe mits deze bij wet zijn voorzien, er met de regeling een legitiem doel wordt nagestreefd en de beperkingen noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Over het algemeen erkent het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) een zekere «margin of appreciation» voor de lidstaten.

Grond- en mensenrechten begrenzen niet alleen het overheidshandelen, zij kunnen, evenals bepalingen uit sommige verdragen, ook als positief criterium voor strafbaarstelling functioneren. Zo volgen uit verschillende

⁴ J. de Hullu, «Inspiratie uit de West voor een geïntegreerde herziening van het Wetboek van Strafrecht», in: B.F. Keulen, G. Knigge en H.D. Wolswijk (red.), *Pet af. Liber amicorum D.H. de Jong*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2007, p. 156.

bepalingen van het EVRM positieve verplichtingen voor de overheid om (straf)wetgeving tot stand te brengen en toe te passen om zo de naleving van de vereisten van het EVRM te garanderen⁵. Het gaat derhalve niet alleen om de vraag of een bepaalde bepaling in strijd is met de grond- en mensenrechten, maar ook of deze bijdraagt aan de verwezenlijking van de fundamentele rechten.

Toetsingskader

Bovengenoemde rechtsstatelijke eisen en strafrechtelijke beginselen vormen een belangrijk toetsingskader bij de verandering van wetgeving. Daarbij is van belang dat rechtsbeginselen een dynamisch karakter hebben en tot op zekere hoogte flexibel zijn, waardoor zij zich kunnen en ook moeten mee ontwikkelen met de samenleving. Het gaat in dezen om een gelijkmatig en geleidelijk proces; rechtsbeginselen kenmerken zich immers door bestendigheid omdat zij hun basis vinden in de moreel-ethische inzichten die binnen een rechtsgemeenschap algemeen worden aanvaard. Voorts geldt dat de inhoud van beginselen steeds moet worden bepaald binnen de samenleving waarin dat beginsel functioneert. We zien dit terug in de ons omringende landen, waarbij de rechtsstaat op onderdelen anders is vormgegeven en waar andere accenten worden gelegd. Een voorbeeld is dat in diverse Europese landen een vorm van juryrechtspraak bestaat of dat een constitutioneel hof is ingesteld. Elk rechtsstelsel is zo een product van een specifieke historische evolutie en zo'n rechtsstelsel moet men in zijn geheel bezien.

De rechtsstatelijke eisen en strafrechtelijke beginselen vormen bovendien niet het enige toetsingskader bij het opstellen en toepassen van beleid en wetgeving. Het strafrecht is immers niet alleen gericht op het regelen en beperken van de bevoegdheden van de overheid ten opzichte van burgers. Het strafrecht is ontstaan uit de noodzaak dat individuele burgers worden beschermd tegen feitelijke of gewelddadige inbreuken op de lichamelijke integriteit, het eigendom of rechten van personen. De burger kan voor die bescherming een beroep doen op de overheid. Het strafrecht is er derhalve ook op gericht een adequate bestrijding van criminaliteit mogelijk te maken en om deze criminaliteit te voorkomen, waarbij steeds rekening moet worden gehouden met bovenstaande rechtsstatelijke eisen en beginselen. Binnen die kaders zal het strafrecht zich moeten ontwikkelen om te kunnen voldoen aan de eisen die daaraan in een veranderende samenleving worden gesteld.

3. Veranderde maatschappelijke context

Het strafrecht is geen rustig bezit en hoort dat ook niet te zijn⁶. Het recht reguleert immers onze samenleving en die samenleving verandert voortdurend. Dus is ook het recht voortdurend in beweging. Voor het strafrecht geldt dit wellicht in het bijzonder. Strafrecht is normstellend recht. Het beschermt de rechtsgoederen van burgers: hun leven, hun vrijheid, hun vermogen en hun eer. Daarom geeft het strafrecht de overheid de bevoegdheid om in te grijpen in het gedrag van burgers en om veroordeelden straf op te leggen. Maar deze overheidsmacht wordt tegelijkertijd door het strafrecht begrensd. Het strafrecht biedt aldus rechtsbescherming: aan de samenleving, het slachtoffer en de verdachte. Hoe deze wordt ingevuld, verschilt naar tijd en plaats. In het navolgende

⁵ Zie voor de doorwerking van positieve verplichtingen in het Nederlandse strafrecht ook: F. Vellinga-Schootstra en W.H. Vellinga, «*Positive obligations*» en het Nederlandse straf(proces-)recht, oratie uitgesproken op 18 november 2008 te Groningen, Kluwer: Deventer 2008.

⁶ Vgl. J. De Hullu, *Materieel Strafrecht*, Deventer Kluwer 2010, p. 5; M. Otte, «De rechtsstaat is een rustig bezit», *NJB* 2012, p. 263–267.

noemen wij een aantal factoren die invloed hebben gehad op de veranderde maatschappelijke functie van het strafrecht.

In de eerste plaats zijn de afgelopen decennia aard en omvang van de criminaliteit aanzienlijk veranderd, deels door technologische ontwikkelingen. Digitalisering, globalisering van de samenleving en steeds meer internationaal georiënteerde economische activiteit hebben geleid tot complexe vormen van criminaliteit. Wij wijzen op mensenhandel, kinderpornografie, cybercrime, fraude en georganiseerde en grensoverschrijdende criminaliteit. Een met dit veranderde criminaliteitsbeeld samenhangende ontwikkeling is dat criminaliteit een permanente, reële bron van onbehagen voor burgers is geworden; ook is de gevoeligheid daarvoor groter geworden⁷. Misdad wordt steeds minder gezien als een uitzondering en steeds meer als een belangrijk vraagstuk in de samenleving waarvoor de overheid zich ten volle moet inzetten om het op te lossen⁸. Deze grotere rol voor de overheid is mede het gevolg van het feit dat de sociale ordening is gewijzigd. Voorheen lagen de opvattingen over goed en kwaad ingebed in grote religieuze en ideologische bewegingen. Er was veel sociale cohesie en sociale controle. Het strafrecht kon hierdoor als louter aanvullend werken. Van een dergelijke eenduidige morele context en grote sociale controle kan evenwel in het huidige tijdsgewricht niet zonder meer worden gesproken, hetgeen ook zijn effect heeft gehad op de betekenis van het strafrecht en het terrein dat door de strafwet wordt bestreken. Tegelijkertijd kent de strafwet tal van delicten waarvan de strafwaardigheid onomstreden is, omdat het gaat om rechtsgoederen waarvan de strafrechtelijke bescherming binnen onze samenleving altijd al als vanzelfsprekend en diep verankerd in morele beginselen wordt ervaren.

De grotere gevoeligheid voor criminaliteit betekent niet per se dat het criminaliteitsprobleem gerelativeerd moet worden; het kan ook duiden op een legitieme verschuiving in de definitie van leed en schade⁹. Zo zijn mettertijd de opvattingen over de laakbaarheid en strafwaardigheid van bepaalde delicten gewijzigd. Het gaat bijvoorbeeld om misdrijven tegen de seksuele integriteit, huiselijk geweld, mensenhandel en terroristische misdrijven. Dit heeft geleid tot verruiming van de strafrechtelijke aansprakelijkheid en verhogingen van de wettelijke strafmaxima. In de strafrechtspraktijk zijn deze signalen van de wetgever overgenomen, hetgeen zich heeft geopenbaard in een strengere bestraffing van bepaalde categorieën misdrijven. Het is evenwel niet zo dat de grotere sensitiviteit voor misdad en straf over de gehele linie een algemeen opwaarts effect heeft gehad op de hoogte van de wettelijke strafmaxima. Elke wetswijziging op dit punt vormt de resultante van een afweging van de in het geding zijnde belangen en beginselen in het concrete geval.

De veranderde opvattingen over leed en schade hebben mede ten grondslag gelegen aan de herwaardering van het slachtoffer als actor binnen het strafproces. Sinds de Wet Terwee¹⁰ is er meer aandacht gekomen voor de belangen van slachtoffers, zowel op internationaal als

⁷ H. Boutellier, *De Veiligheidsutopie. Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2005, p. 137.

⁸ Vgl. Y. Buruma, «Een strafrechtelijke ideeëngeschiedenis van de twintigste eeuw», in: *Honderd jaar strafrecht. Klassieke teksten van de twintigste eeuw*, Amsterdam: University Press 1999, p. 21; M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), *Het onderzoek ter terechtzitting. Eerste interim-rapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, p. 7.

⁹ H. Boutellier, *De Veiligheidsutopie. Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2005, p. 138.

¹⁰ Wet van 23 december 1992 tot aanvulling van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering, de Wet schadefonds geweldsmisdrijven, en andere wetten met voorzieningen ten behoeve van slachtoffers van strafbare feiten, Stb. 1993, 29; i.w.tr. op 1 april 1995.

nationaal niveau, in zowel de samenleving als de rechtsgeleerde literatuur. De Wet ter versterking van de positie van het slachtoffer, in werking getreden op 1 januari 2011, vormt de legislatieve erkenning van de zelfstandige belangen van het slachtoffer in het strafproces. Door deze erkenning van de rechten van het slachtoffer moet in het strafrecht naar een nieuw evenwicht worden gezocht. Deze ontwikkeling is nog steeds gaande. Wij komen hier verderop in deze notitie op terug. Bij de herijking van het strafproces is er overigens niet alleen aandacht voor de belangen van het slachtoffer. Zo is de positie van de getuige in wetgeving versterkt en zijn, zoals wij in paragraaf 4.2 nog zullen aanstippen, onlangs de mogelijkheden voor de verdediging om invloed uit te oefenen op het opsporingsonderzoek vergroot.

Wij wijzen verder op de ontwikkelingen in het sanctierecht. Ons sanctiestelsel is door nadere differentiatie steeds verder geëvolueerd. Hierdoor zijn er voor de strafrechter aanzienlijk meer mogelijkheden om een op de veroordeelde toegesneden sanctie op te leggen, waardoor een meer persoonsgerichte aanpak mogelijk is. Het sanctie-arsenaal is er ook mede op gericht door voorzieningen als een gebiedsverbod of contactverbod slachtoffers een effectievere bescherming te bieden. Verder staat veel meer dan vroeger centraal dat de delinquent zelf verantwoordelijkheid neemt voor zijn daden én zijn bijdrage levert aan het herstel van de rechtsorde en zijn eigen re-integratie.

Voorts is van belang dat het strafrecht niet alleen aan nationale ontwikkelingen, maar ook aan internationale ontwikkelingen onderhevig is. Die internationale strafrechtelijke invloeden zijn veelsoortig. In de eerste plaats kan worden gewezen op de mensenrechtenverdragen. De aandacht voor de bescherming van de rechten van de mens is sinds de Tweede Wereldoorlog sterk toegenomen. De ervaringen van de oorlog hadden geleerd dat een geïsoleerde nationale benadering ernstig te kort was geschoten. Ook Nederland heeft zich aan de daarop tot stand gekomen mensenrechtenverdragen verbonden. Dat heeft geleid tot jurisprudentie die medebepalend is geweest en nog steeds is voor de ontwikkeling van het Nederlandse straf(proces)recht.

De internationale invloed is daarnaast sterk gegroeid door de voortschrijdende internationalisering van de samenleving, het vrije verkeer van personen en goederen binnen de Europese Unie en de afschaffing van grenscontroles die ook gepaard is gegaan met nieuwe vormen van grensoverschrijdende criminaliteit. Deze extra dimensie voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten onderstreepte het belang van gemeenschappelijke regels op het gebied van wederzijdse rechtshulp in strafzaken. En waar men in het kader van de internationale rechtshulp stuitte op lacunes en verschillen in de strafwetgeving van de verschillende landen is ernaar gestreefd de daaruit voortvloeiende beletselen in de loop der jaren op te heffen door middel van verdragen en andere internationale instrumenten die strekken tot onderlinge afstemming van specifieke strafbaarstellingen. Met het Verdrag van Lissabon is de strafrechtelijke samenwerking een volwaardig onderdeel geworden van de Europese samenwerking en heeft het meer dan voorheen een eigen dynamiek gekregen die zich vertaalt in instrumenten op het terrein van het materiële strafrecht en instrumenten die het strafprocesrecht raken. Illustratief in dit verband is de onlangs tot stand gekomen EU-richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad inzake voorkoming en bestrijding van mensenhandel, de bescherming van slachtoffers ervan, en ter vervanging van kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (PbEU L 101). Het wetsvoorstel ter implementatie van deze richtlijn is thans bij de Eerste Kamer aanhangig (Kamerstukken I 2012/13, 33 309). Een voorbeeld op het terrein van het strafprocesrecht is de richtlijn vertolking en vertaling, die

wordt geïmplementeerd met de Wet van 28 februari 2013 tot implementatie van richtlijn nr. 2010/64/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 betreffende het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures (PbEU L 280) (Stb. 2013, 85). Voorts vloeit uit het Verdrag van Lissabon voort dat het strafrecht als handhavingsmechanisme kan worden ingezet voor Europese beleidsterreinen waar andere handhavingsinstrumenten onvoldoende effect sorteren. Verwacht mag worden dat ook op die grondslag in de nabije toekomst de nodige initiatieven zullen worden ondernomen.

Vermeldenswaard in dit verband is tot slot de opkomst van de internationale tribunalen, zoals het Joegoslaviëtribunaal en het Internationaal Strafhof in Den Haag. Deze ontwikkeling in het internationale strafrecht heeft tot gevolg dat de Nederlandse strafrechtspleging zich op basis van internationale solidariteit in toenemende mate moet buigen over zeer ernstige internationale misdrijven die zich ver buiten Nederland hebben voorgedaan.

De invloed van zowel de mensenrechtenverdragen als de internationale instrumenten kan overigens niet alleen gevonden worden in directe en eenduidige juridische verplichtingen, maar zij kunnen ook meer geleidelijk en indirect invloed hebben, zowel op (de invulling van) concrete strafbaarstellingen als op algemene leerstukken en de invulling van beginselen. Zij hebben, met andere woorden, ook een meer dogmatisch getinte invloed¹¹.

4. Het strafrecht: herkenbaar, krachtig en op maat

Binnen de hiervoor beschreven maatschappelijke ontwikkelingen, waarin de veiligheidsproblematiek is vergroot en veranderde opvattingen leven over criminaliteit en de rol van de overheid, moet het ideaal van een terughoudend strafrecht worden bezien. Het strafrecht is en blijft een zwaar middel en daarom moet zorgvuldigheid worden betracht bij de inzet ervan. Tegelijkertijd dient het strafrecht een adequate reactie op ontoelaatbaar gedrag mogelijk te maken. Dit houdt in dat deze reactie correct, zorgvuldig en tijdig moet zijn en dat het strafrecht een antwoord moet geven op de hedendaagse criminaliteitsproblematiek. Het strafrecht is evenwel niet het enige middel dat voorhanden is om criminaliteit tegen te gaan; ook andere sanctiestelsels kunnen worden ingezet. Zo zijn in het Amsterdamse Wallengebied zeer succesvol zowel bestuursrechtelijke als privaatrechtelijke instrumenten gebruikt door respectievelijk de Wet BIBOB in te zetten en panden in dit gebied op te kopen. Tegelijk participeren strafrechtketenpartners, zoals de politie, in verschillende ketens, waarbinnen een efficiënte handhavingsaanpak in iedere situatie anders zal zijn. Steeds dient naar het meest geschikte handhavingsarrangement te worden gezocht, waarbij het voortouw dan weer bij het strafrecht, dan weer bij het bestuursrecht en dan weer bij het privaatrecht ligt.

Bij de inzet van het strafrecht moet onverkort worden vastgehouden aan de rechtsstatelijke eisen en strafrechtelijke beginselen als toetsingskader. Er dient steeds te worden gezocht naar een goed evenwicht tussen de bestaande procedures en strafbaarstellingen en de maatschappelijke behoeften en verwachtingen. Als kanttekening geldt hierbij overigens dat de belangrijkste waarden – zoals die van leven en goed – welke de

¹¹ Vgl. J. de Hullu, *Materieel Strafrecht. Over algemene leerstukken van strafrechtelijke aansprakelijkheid naar Nederlands recht*, Deventer: Kluwer 2009, p. 39–41; C.P.M. Cleiren, «Functie en waarde van criteria voor strafbaarstelling in het huidig tijdsgewricht», in: C.P.M. Cleiren e.a. (red.), *Criteria voor strafbaarstelling in een nieuwe dynamiek*, Den Haag: Boom Lemma 2012, p. 7–24, p. 20–21.

wetgever door strafbaarstelling bij uitstek heeft willen veiligstellen tegen schending of gevaarstelling, nooit ter discussie hebben gestaan en zullen staan, ook al omdat de daarop betrekking hebbende strafbare feiten hun worteling vinden in de morele context die besloten ligt in de hiervoor in deze notitie besproken rechtstatelijke en strafrechtelijke beginselen.

Het gaat, met andere woorden, om een strafrecht dat herkenbaar is maar terughoudend wordt ingezet, een strafrecht dat zorgvuldig is maar tegelijkertijd effectief, een strafrecht dat niet willekeurig is maar wel rekening houdt met individuele behoeften. Daarbij dient niet alleen de wetgeving toegesneden te zijn op een adequate en behoorlijke criminaliteitsbestrijding, maar deze wetgeving dient ook effectief, voortvarend en zorgvuldig te worden geïmplementeerd en uitgevoerd. Het vormt een belangrijk onderdeel van ons beleid op het terrein van het strafrecht om in de uitvoering van het wetgevende instrumentarium door de strafrechtswetketen verbeteringen door te voeren. Wij zullen op de in dat kader genomen maatregelen hieronder (paragraaf 4.2) nader ingaan. Op deze plaats willen wij nog graag het beeld nuanceren dat op dit moment alleen maar wetgeving tot stand komt die het bereik van het strafrecht vergroot. Wetswijzigingen waarin de rechtspositie van de verdachte of de positie van het slachtoffer centraal staan en wetswijzigingen die het sanctiearsenaal verder verfijnen, hebben – zoals ook uit het navolgende zal blijken – evengoed onze aandacht. Tekortkomingen op die onderdelen staan immers ook aan een herkenbaar, krachtig en op maat gesneden strafrecht in de weg.

4.1 Bestrijding nieuwe vormen criminaliteit

Het strafrecht moet het hoofd kunnen bieden aan nieuwe vormen van criminaliteit en een adequate bestrijding daarvan mogelijk maken. Nieuwe kwetsbare belangen en toenemende mogelijkheden om inbreuken op rechtsgoederen te maken vergen dan ook een afweging of bestaande strafbaarstellingen, bevoegdheden en middelen nog wel daartegen zijn opgewassen. Het kan niet zo zijn dat het strafrecht de ogen sluit voor de opkomst van nieuwe rechten en belangen die gevoelig zijn voor aantasting en voor nieuwe behoeften aan ordening van het maatschappelijk verkeer die tegen inbreuken daarop beschermd moeten worden. In het regeerakkoord zijn derhalve maatregelen aangekondigd voor de aanpak van mensenhandel, cybercrime en georganiseerde drugsmisdaad. Ter uitvoering van die maatregelen zijn op dit moment onder andere in voorbereiding een wetsvoorstel ter versterking van de bestrijding van financieel-economische criminaliteit, dat naar verwachting volgende maand bij de Tweede Kamer zal worden ingediend, en het onlangs in consultatie gezonden wetsvoorstel computercriminaliteit III. Bij eerstgenoemd wetsvoorstel spelen op de achtergrond ook internationale verplichtingen tot strafbaarstelling een rol. Het wetsvoorstel computercriminaliteit III bevat voorstellen voor nieuwe bevoegdheden en strafbaarstellingen in het licht van de ontwikkeling van de informatie- en communicatietechnologie. Daarbij vormt een aantal mensenrechten een belangrijk toetsingskader, zoals het recht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Meer in het algemeen geldt dat bij het opstellen van wetgeving die strafbaarstellingen en strafvorderlijke bevoegdheden invoeren, wijzigen of aanvullen rechtstatelijke en strafrechtelijke beginselen telkens een belangrijk toetsingskader vormen.

4.2 Gedifferentieerde aanpak en versterking strafrechtswetketen

Het is aan de wetgever om steeds een afweging te maken tussen het belang van een adequate criminaliteitsbestrijding en de mogelijke beperkingen die dit meebrengt voor de rechten van een individuele

burger. Rechtsstatelijke en strafrechtelijke beginselen wegen daarbij zwaarder naarmate de inbreuk op de individuele rechten groter is. Ook de onderzoekers van het onderzoeksproject *Strafvordering 2001* waren reeds de mening toegedaan dat hoe groter de belangen zijn, des te groter de zorgvuldigheid en de waarborgen moeten zijn. Bij ernstige misdrijven en de mogelijkheid van zware straffen dienen deze waarborgen veelomvattend en betekenisvol te zijn, terwijl bij geringe strafbare feiten een met minder waarborgen omkleed, eenvoudig proces volstaat. Dit betekent dat een differentiatie in procedures gewenst is¹². Wij sluiten ons bij deze opvatting aan. Maatwerk is nodig. Dit houdt niet alleen een gedifferentieerde aanpak binnen het strafrecht in, maar het betekent ook dat bekeken wordt of niet beter andere instrumenten, zoals het bestuursrecht, kunnen worden ingezet. Een belangrijke richtsnoer voor het beleid aangaande de keuze tussen het bestuursrecht en het strafrecht vormt daarbij de kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel uit 2008 (Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VI, D).

Versterking Prestaties Strafrechtsketen

Een strafrecht dat herkenbaar, krachtig en op maat is, vereist daarnaast, zoals gezegd, dat zaken correct en tijdig worden afgehandeld en dat straffen daadwerkelijk ten uitvoer worden gelegd. In eerdere brieven aan de Tweede Kamer is het omvangrijke pakket aan maatregelen gepresenteerd, ondergebracht in het programma *Versterking Prestaties Strafrechtsketen (VPS)*, waarmee verbeteringen in de strafrechtsketen zullen worden gerealiseerd. Voor een laatste stand van zaken verwijzen wij naar de brief aan de Tweede Kamer van 23 november 2012¹³. De ambitie is om de barrières die effectief optreden van politie en justitie in de weg staan, weg te nemen en tegelijkertijd de kwaliteit van de strafrechtsketen te verbeteren. De activiteiten in het kader van de versterking van de prestaties in de strafrechtsketen dragen hieraan bij. Een voorbeeld hiervan is de zogenaamde ZSM-werkwijze die dit jaar landelijk wordt uitgerold. De invoering betekent een belangrijke kwaliteitsimpuls voor de afhandeling van zaken op het gebied van veelvoorkomende criminaliteit. Met een slimme, snelle en directe behandeling van verdachten wordt de strafrechtelijke slagkracht versterkt en ontstaan selectieve, betekenisvolle en efficiënte interventies aan de voorkant van de strafrechtsketen. Een wetsvoorstel dat in deze ontwikkeling past is het thans bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel uitbreiding gronden voorlopige hechtenis (Kamerstukken II 2012/13, 33 360). In het kader van dit wetsvoorstel spelen onder meer het onschuldbeginsel en het recht op afdoening van een strafzaak binnen een redelijke termijn een rol. ZSM richt zich op veelvoorkomende criminaliteit. Complexe strafzaken krijgen een uitvoeriger behandeling dan eenvoudige zaken waarbij bijvoorbeeld sprake is van een bekende verdachte. Het is deze differentiatie in procedures, eerder voorgesteld in het kader van het onderzoeksproject *Strafvordering 2001*, die ook nadrukkelijk wordt bevorderd en ondersteund door recente wetgeving, zoals de *Wet OM-afdoening*, de *Wet versterking positie van de rechter-commissaris in strafzaken* en de *Wet herziening regels betreffende de processtukken in strafzaken*. Tegelijkertijd versterken de genoemde wettelijke maatregelen op verschillende onderdelen de positie van de verdediging. Zo is de rechtspositie van de verdachte bij de samenstelling van het procesdossier versterkt en heeft de verdediging meer mogelijkheden gekregen om de rechter-commissaris te verzoeken onderzoekshandelingen te doen. Het zal duidelijk zijn dat bij de totstandkoming van deze wetgeving de verschillende vereisten die

¹² Vgl. M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), *Het onderzoek ter terechtzitting. Eerste interim-rapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, p. 27–28.

¹³ *Kamerstukken II 2012/13, 29 279, nr. 156.*

voortvloeiend uit het in artikel 6 EVRM neergelegde fair trial-beginsel als belangrijke leidraad hebben gefungeerd. Een wetsvoorstel dat in deze lijn past is het wetsvoorstel raadsman en politieverhoor dat dit jaar zal worden ingediend bij de Tweede Kamer. Een belangrijke impuls zal ook de invoering van het elektronisch strafdossier opleveren. Hiermee kunnen alle betrokkenen in een vroeg stadium beschikken over de voor hen relevante stukken. Een ander belangrijk kernpunt van de versterking van de strafrechtsketen is de tijdige en daadwerkelijke tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen. Dit is van groot belang voor de geloofwaardigheid van het strafrecht. Daarvoor loopt momenteel het programma Uitvoeringsketen Strafrechtelijke Beslissingen (USB). De doelstellingen van het programma USB zijn het sneller en daadwerkelijk ten uitvoer leggen van straffen (om uitval te voorkomen) en het goed informeren van alle relevante partijen binnen en buiten de keten, zoals lokaal bestuur en slachtoffers. Om deze doelen te bereiken zullen alle betrokkenen – rechter, openbaar ministerie, politie, reclassering en justitiële inrichtingen – hun activiteiten nauw op elkaar moeten afstemmen. Bij brief van 25 februari 2013 hebben wij de Tweede Kamer geïnformeerd over de oorzaken van uitstroom in de fase van tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen¹⁴. In de brief is aangegeven dat een deel van de personen die nog een vrijheidsstraf heeft openstaan zich onvindbaar maakt voor politie en justitie. Analyse laat ook zien dat er zaken in het bestand van openstaande vrijheidsstraffen zijn opgenomen, waarbij personen reeds het land zijn uitgezet. Wij vinden het van belang dat het aantal openstaande vrijheidsstraffen actief wordt teruggedrongen. Daarom is een aantal verbetermaatregelen in gang gezet die in voornoemde brief zijn toegelicht. Gelet op het belang van de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen is daarnaast een wetsvoorstel in voorbereiding waarin de wettelijke regeling van de tenuitvoerlegging wordt herzien. Uitgangspunten in dit wetsvoorstel zijn de bewakende rol voor het Centraal Justitieel Incassobureau en de verschuiving van de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van het openbaar ministerie naar de Minister van Veiligheid en Justitie. Deze centrale coördinatie bevordert de regie op de tenuitvoerlegging als onderdeel van de strafrechtsketen en draagt bij aan een efficiënte en zorgvuldige strafrechtspleging als geheel. Het streven is om dit wetsvoorstel nog vóór de zomer in consultatie te zenden. In een brief die eerste ondergetekende nog voor het zomerreces aan de Tweede Kamer stuurt zullen wij nader toelichten welke ambities wij hebben om de prestaties van de strafrechtsketen te versterken en welke maatregelen wij, samen met bovengenoemde, zullen nemen.

Dadelijke tenuitvoerlegging en versnelling van hoger beroep

Prioritaire aandacht geven wij voorts aan een verruiming van de mogelijkheden van dadelijke tenuitvoerlegging en de versnelling van het hoger beroep. De Wet voorwaardelijke veroordeling en voorwaardelijke invrijheidstelling en de Wet rechterlijk gebieds- of contactverbod (*Stb.* 2011, 545 en 546), beide in werking getreden op 1 april 2012, stellen de rechter in staat om in bepaalde gevallen te bevelen dat de sanctie dadelijk uitvoerbaar is. Het gaat hierbij om gevallen waarin er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een (ernstig) strafbaar feit zal begaan of zich belastend zal gedragen jegens het slachtoffer. Bij bijvoorbeeld mishandeling of bedreiging kan dit voor het slachtoffer bijzonder ernstige consequenties hebben. Ook buiten deze gevallen is het voor de geloofwaardigheid en doeltreffendheid van het strafrecht van belang dat de tenuitvoerlegging van een rechterlijk vonnis tijdig gerealiseerd wordt. In het kader van de versterking van de strafrechtsketen zal derhalve de (verdere) stroomlijning van het hoger beroep

¹⁴ Kamerstukken II 2012/13, 33 400 VI, nr. 90.

bekeken worden. Daarnaast is, zoals aangekondigd in het regeerakkoord, een wetsvoorstel in voorbereiding dat de mogelijkheden van de dadelijke tenuitvoerlegging vergroot. Vanzelfsprekend zullen hierbij zeer nauwkeurig de grenzen van de hiervoor in deze notitie besproken strafrechtelijke beginselen in acht worden genomen. Daarbij zal het zwaartepunt liggen op de verhouding tussen de in dit voorstel opgenomen maatregelen en het in artikel 6 EVRM verankerde onschuldbeginsel. De consultatie over het wetsvoorstel is voorzien medio 2013; de indiening bij de Tweede Kamer vóór 1 januari 2014.

4.3 Het slachtoffer

Dit kabinet heeft de versterking van de positie van het slachtoffer hoog in het vaandel staan. Er moet voldoende recht worden gedaan aan de bijzondere betrokkenheid van het slachtoffer bij het (vermoedelijk) gepleegde feit en de daarop gebaseerde vervolging en berechting. Dit betekent dat er een nieuw evenwicht moet worden gevonden tussen de verschillende belangen in het strafproces. Daarbij is van belang dat het slachtoffer een inhaalslag ten opzichte van de andere actoren in het strafproces te maken heeft, omdat het slachtoffer lange tijd geen duidelijke positie in het strafrecht heeft gehad. Ter verdere versterking van de positie van het slachtoffer zijn de afgelopen periode verschillende maatregelen genomen en aangekondigd. Zie daaromtrent ook de brief van de tweede ondergetekende over het slachtofferbeleid van 22 februari 2013 en het daarbij als bijlage meegezonden document «Recht doen aan slachtoffers»¹⁵. Een ontwikkeling die in deze brief wordt genoemd is de toenemende aandacht voor herstel en bemiddeling tussen dader en slachtoffer. In het strafrecht zullen de komende jaren enkele pilots met bemiddeling worden gehouden. Wij wijzen voorts op de wet tot verdere uitbreiding van de spreekgerechtigden in het strafproces¹⁶, de voorgenomen uitbreiding van de omvang van het spreekrecht, de voorgenomen uitbreiding van de reikwijdte van het schadefonds geweldsmisdrijven en het op dit moment bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer (Kamerstukken I 2012/13, 33 295). Daarnaast wordt ook in andere wetsvoorstellen rekenschap gegeven van de belangen van het slachtoffer. Er is daarbij steeds een streven naar samenhang en evenwicht tussen alle in het geding zijnde belangen. Dit betekent dat zoveel mogelijk recht wordt gedaan aan de belangen van slachtoffer, maar ook aan de belangen van de verdachte en de samenleving. Het gaat steeds om een afweging, zonder dat aan een van die belangen een absolute betekenis kan worden toegekend. De voorstellen die ertoe strekken meer gewicht toe te kennen aan de positie van het slachtoffer moeten dan ook worden gezien als uitdrukking van een evenwichtiger belangenafweging die moet bijdragen aan een betere kwaliteit van de rechtspleging.

4.4 De veroordeelde

In het strafrecht wordt ernaar gestreefd de verstoorde rechtsorde te herstellen en recidive terug te dringen. Daarbij staat een meer persoonsgerichte aanpak voorop. Deze persoonsgerichte aanpak openbaart zich in het sanctierecht door het gedifferentieerde sanctiestelsel en de wijze van tenuitvoerlegging. De strafrechter heeft een grote vrijheid om een op de veroordeelde toegesneden sanctie op te leggen. In een verdere uitbouw van het gedifferentieerde sanctiestelsel is nog in 2011 voorzien door de

¹⁵ Kamerstukken 2012/13, 33 552, nr. 2.

¹⁶ Wet van 12 juli 2012 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering ter uitbreiding van het spreekrecht van slachtoffers en nabestaanden in het strafproces, Stb. 2012, 345, i.w.tr. op 1 september 2012.

Wet voorwaardelijke veroordeling en voorwaardelijke invrijheidsstelling¹⁷. Een wetsvoorstel dat als alternatieve methode van tenuitvoerlegging nog de elektronische detentie aan het bestaande sanctiepakket toevoegt is onlangs ter consultatie voorgelegd aan verschillende adviesinstanties.

Daarnaast achten wij het van belang de delinquent aan te spreken op zijn verantwoordelijkheid en hem een bijdrage te laten leveren aan het herstel van de rechtsorde en zijn eigen resocialisatie. Voor een succesvolle terugkeer in de samenleving is het noodzakelijk dat de gedetineerde zich daarvoor inzet en gemotiveerd is. Inmiddels heeft de tweede ondergetekende een wetsvoorstel in consultatie gezonden dat voorziet in de afschaffing van de algehele detentiefasering en dat de mogelijkheid biedt de gedetineerde op basis van zijn gedrag meer vrijheden toe te kennen. Een eigenbijdrageregeling voor gedetineerden en een wetsvoorstel dat het mogelijk maakt de kosten van het strafproces te verhalen op de veroordeelde zijn eveneens in voorbereiding. Beide wetsvoorstellen zullen ingevolge het regeerakkoord nog dit kalenderjaar bij de Tweede Kamer moeten worden ingediend. Ook deze maatregelen passen bij het door ons voorgestane beleid gericht op het herstel van de als gevolg van het gepleegde strafbare feit ontstane breuk met de samenleving door veroordeelden op hun eigen verantwoordelijkheid aan te spreken.

Bij differentiatie in het sanctiestelsel en een meer persoonsgerichte aanpak hoort ook aandacht voor bijzondere groepen. Op dit moment is bij de Tweede Kamer het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht (Kamerstukken II 2012/13, 33 498) aanhangig. Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk bij adolescenten een meer op maat gesneden strafrechtelijke procedure toe te passen. Afhankelijk van de ontwikkelingsfase van de jongvolwassene kan op hem het gewone strafrecht of het sanctiestelsel voor jeugdigen worden toegepast. Dit vormt de kern van de wettelijke uitwerking van een strafrecht waarin adolescenten als een afzonderlijke doelgroep worden benaderd. Bij de vormgeving van het wetsvoorstel is in het bijzonder aandacht besteed aan het VN-Verdrag voor de Rechten van het Kind.

5. Afsluiting

De samenleving is voortdurend in beweging. En dat brengt mee dat er nieuwe rechten en belangen ontstaan die door het strafrecht beschermd moeten worden. Gestreefd wordt naar bestendigheid en voorzienbaarheid, maar dat mag niet leiden tot rigiditeit en formalisme. Strafrecht is levend recht, dat voortdurend moet worden aangepast aan de samenleving waarin het functioneert en waarbij ook de publieke opinie een rol speelt. Het strafrecht kan niet los worden gezien van veranderde opvattingen over criminaliteit en de rol van de overheid. De opvattingen die leven in de samenleving vormen een belangrijke motor voor discussies en kunnen aandachtspunten op de politieke agenda zetten. Tegelijkertijd moet de wetgever verder kijken dan de publieke opinie alleen en ervoor waken dat substantiële wijzigingen elkaar al te snel opvolgen. Wetgeving moet bestendig zijn. Daarmee is de samenleving gediend. De rechtsbeginselen, die als een normatief kader voortvloeien uit de in onze samenleving breed gedragen morele inzichten en ethische uitgangspunten, dienen er mede toe de wetgeving stabiel en consistent te houden. Het strafrecht dient ervoor te zorgen dat zowel slachtoffers als verdachten en veroordeelden een behoorlijke behandeling van de overheid krijgen. Het strafrecht moet zich mee ontwikkelen met de opkomst van nieuwe rechten en belangen die gevoelig zijn voor aantasting en nieuwe behoeften aan

¹⁷ Wet van 17 november 2011 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met wijzigingen van regeling van de voorwaardelijke veroordeling en de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling, Stb. 2011, 545, i.w.tr. op 1 april 2012.

ordering van het maatschappelijk verkeer die tegen inbreuken daarop beschermd moeten worden. Steeds moet worden bezien of bestaande strafbaarstellingen, bevoegdheden en middelen nog wel opgewassen zijn tegen nieuwe verschijnselen. Bij ieder wetsvoorstel vindt een evenwichtige afweging van verschillende belangen plaats, zonder dat een van die belangen allesoverheersend moet zijn. Die afweging vormt onderwerp van discussie met de adviesorganen, de Raad van State, de Tweede Kamer en de Eerste Kamer. Doorgaans laat ook de rechtswetenschap zich niet onbetuigd bij het geven van een reactie op de verschillende wetsvoorstellen en de daaraan ten grondslag liggende belangenafweging. Deze transparante discussie past ook in een democratische rechtsstaat. Het streven is een straf(proces)recht dat zowel doelmatig als behoorlijk en eerlijk is. Vanuit dat streven werkt dit kabinet aan tal van verbeteringen en versterkingen van het strafrecht met respect voor de beginselen van rechtsstaat en in de overtuiging daarmee, in lijn met de codificatieopdracht, tegemoet te komen aan de maatschappelijke behoefte in een sterk veranderende samenleving.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven