

Tilburg University

Het vooronderzoek in strafzaken. De belangrijkste resultaten van het tweede jaar van het onderzoeksproject 'Strafvordering 2001'

Groenhuijsen, M.S.

Published in:
Delikt en Delinkwent

Publication date:
2001

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):

Groenhuijsen, M. S. (2001). Het vooronderzoek in strafzaken. De belangrijkste resultaten van het tweede jaar van het onderzoeksproject 'Strafvordering 2001'. *Delikt en Delinkwent*, 31(3), 251-263.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Het vooronderzoek in strafzaken. De belangrijkste resultaten van het tweede jaar van het onderzoeksproject 'Strafvordering 2001'

I Inleiding

De Nederlandse strafvordering heeft, internationaal gezien, nog steeds een aantal unieke kenmerken. Misschien wel het belangrijkste daarvan is de vlotte gang van zaken ter terechtzitting. Buitenlanders kunnen maar niet snappen dat bij ons zonder problemen zo'n 10 MK-zaken per dag worden afgedaan. Het 'geheim' achter deze werkwijze ligt niet in de structuur van het wetboek — en ook niet in het befaamde poldermodel — maar vloeit voort uit de grote betekenis die het voorbereidend onderzoek in strafzaken gaandeweg in de praktijk heeft gekregen.¹ Gedurende het vooronderzoek wordt het materiaal verzameld dat ter terechtzitting wordt getoetst en geverifieerd. De openbare zitting strekt er toe na te gaan of de reeds vergaarde onderzoeksresultaten — gelet op het vragenschema van art. 348 en 350 Sv — een veroordeling rechtvaardigen. Voor een zelfstandig nieuw onderzoek naar de feiten is betrekkelijk weinig ruimte.² Dit systeem werkt efficiënt. Is het ook juridisch aanvaardbaar? Dat is vooral afhankelijk van de vraag of de terechtzitting voldoende mogelijkheden biedt om verantwoording af te leggen over de wijze waarop het vooronderzoek is uitgevoerd. En die kwestie is op zijn beurt mede afhankelijk van de wijze waarop het voorbereidend onderzoek wettelijk is genormeerd. Hier ligt het grootste probleem waarop we in het afgelopen jaar van het project 'Strafvordering 2001' zijn gestuit. De inhoud en de structuur van de wettelijke regeling zijn namelijk in het geheel *niet* in overeenstemming met de overheersende functie die het voorbereidend onderzoek in strafzaken in de praktijk heeft gekregen.

* Hoogleraar straf(proces)recht KUB te Tilburg.

1 Vgl. W.P.J. Pompe, 'Vooronderzoek of eindonderzoek beslissend?', in: *Vijf opstellen van Willem Pompe*, Zwolle 1975, p. 55-64.

2 Ook al is in het licht van de Straatsburgse rechtspraak een tendens zichtbaar dat er meer dan voorheen getuigen en deskundigen ter zitting worden gehoord.

Is het Nederlandse stelsel uniek te noemen voor wat betreft de verhouding tussen vooronderzoek en eindonderzoek, in andere opzichten vertoont het meer gelijkenis met de ontwikkelingen in andere landen. Zowel hier als elders zien we bijvoorbeeld een sterke opkomst en uitbouw van het bestuursstrafrecht. Daardoor rijst de vraag naar de verhouding tussen de strafvordering enerzijds en het bestuursprocesrecht en de daarin gehanteerde basisbegrippen anderzijds. Welke relatie bestaat er bijvoorbeeld tussen de begrippen opsporing, controle en toezicht? Welke rol speelt de 'verdenkingseis' als bedoeld in art. 27 of art. 132a Sv in dit verband? En wanneer we de blik opnieuw over de landsgrenzen laten gaan: is er eigenlijk in het licht van de huidige intensieve internationale samenwerking nog wel reden om strikt onderscheid te maken tussen opsporing enerzijds en rechtshulp anderzijds?

Het zijn deze vragen die centraal hebben gestaan in het tweede jaar van ons project. In deze bijdrage worden de belangrijkste bevindingen van onze onderzoeksgroep gepresenteerd. De achtergrond van de voorstellen wordt gevormd door vier gezichtspunten of desiderata die nauw aansluiten op de uitgangspunten die in het eerste projectjaar zijn ontwikkeld. Ten eerste blijkt het noodzakelijk om *conceptuele* helderheid te scheppen op het terrein van het strafvorderlijke vooronderzoek. Het bestaande begrippenapparaat schiet onder andere op de zojuist genoemde punten tekort om de stof te kunnen ordenen, dus moet naar een alternatief worden gezocht. Ten tweede moet nader inzicht worden ontwikkeld in de taak van de wetgever op dit terrein. Wij zijn van oordeel dat naar geldend recht sommige onderwerpen te gedetailleerd zijn geregeld, terwijl andere rechtsfiguren zijn ondergenormeerd. Een systematische verantwoording van dit standpunt vereist dat we uiteenzetten *wat* er omtrent het vooronderzoek moet worden geregeld, *waar* die regeling een plaats moet krijgen en *hoe* de voorschriften er op hoofdlijnen moeten uitzien. Een derde desideratum dat ons rapport beheerst is dat over de hele linie de rechtsbescherming van burgers gedurende het vooronderzoek dient te worden versterkt. En ten slotte — dus: ten vierde — beogen wij met de resultaten van dit onderzoeksjaar op diverse punten impasses te doorbreken die zijn ontstaan in het debat over notoir moeilijke kwesties als het bestaansrecht van het GVO en de aanwezigheid van de raadsman bij het politieverhoor.

Dit zijn de gezichtspunten die het perspectief bepalen. De toelichting daarop wordt gegeven in de navolgende paragrafen waarin — in een notendop — de belangrijkste onderzoeksresultaten uit het tweede interimrapport worden geresumeerd. Achtereenvolgens komen aan de orde: de verhouding tussen strafrecht en bestuursrecht in rela-

tie tot het opsporingsbegrip (paragraaf 2); vervolging, rechtsbescherming en de rol van de rechter in het vooronderzoek (paragraaf 3); voorlopige hechtenis (paragraaf 4) en de aanwezigheid van de raadsman bij het politieverhoor (paragraaf 5). Daarna wordt kort en nog meer in het algemeen teruggeblikt op de resultaten die na twee onderzoeksjaren zijn bereikt (paragraaf 6).

2 Strafrecht, bestuursrecht en opsporingsbegrip

Onze doelstelling is in belangrijke mate gericht op het openbreken van vastgeroeste denkpatronen. We proberen traditionele en bijna vanzelfsprekende indelingen opnieuw ter discussie te stellen en op hun functionaliteit te toetsen. Voorzover het gaat om de verhouding tussen strafrecht en bestuursrecht blijken naar ons oordeel de historische verschillen tussen deze rechtsgebieden goeddeels te zijn verdwenen. Wat rechtswaarborgen betreft — denk aan het legaliteitsbeginsel — was er oorspronkelijk een belangrijk verschil in ontwikkeling, maar dat is sinds de dogmatische rijping en de juridische emancipatie van het bestuursrecht niet langer het geval. Ook het onderscheid naar normadressaat is gerelativeerd. Strafrechtelijke voorschriften werden in toenemende mate mede ter hand genomen in het kader van beleidsvoering door het openbaar ministerie, terwijl in het administratief recht steeds meer regelgeving werd gericht op het handelen van de bestuursrechter. En evenmin kan tegenwoordig nog worden volgehouden dat het strafrecht vooral repressief en reactief is, in tegenstelling tot het preventieve en — dus — op de toekomst gerichte bestuursrecht. Daarvoor is er te veel toezicht en controle in het strafrechtelijk domein, en kent het bestuursrecht inmiddels te veel punitieve elementen.

Tegen deze achtergrond bepleiten wij dat er meer dan voorheen door de etiketten heen naar de inhoud wordt gekeken. Daarbij past dan de aanbeveling dat datgene wat inhoudelijk gemeenschappelijk is, ook gemeenschappelijk geregeld kan worden. Dat standpunt vereist om te beginnen een *theorie* die deze gemeenschappelijke elementen inkadert. Centrale onderdelen daarvan gaan onder andere om de ingrijpendheid van bepaalde sancties en de daarbij passende vormen van rechtsbescherming. Vervolgens is pas aan de orde *waar* zo'n gemeenschappelijke regeling een plaats zou moeten vinden. Wij komen tot het oordeel dat de Algemene wet bestuursrecht voor een aantal onderwerpen interessante mogelijkheden biedt. Voorbeelden zijn de regeling van delegatie en mandaat, alsmede de bestuurscompensatie. Ook delen van de regeling omtrent de beginselen van behoorlijk

bestuur (met name de afdelingen 3.1, 3.2 en 3.7 Awb) zouden op de strafvordering van toepassing kunnen zijn. Zal deze gedachte niet voor iedere penalist gemakkelijk te aanvaarden zijn, omgekeerd stellen wij voor dat bepaalde algemene normen van strafrecht en strafvordering een figuur als de bestuurlijke boete zouden moeten beheersen. Dat is verstandiger dan het wiel voor de tweede keer uit te willen vinden, zoals thans gebeurt in het voorontwerp vierde tranche Awb.³

Vanuit dezelfde — op de inhoud gerichte — optiek kijken we naar het opsporingsbegrip. Opsporing behoeft naar heersend inzicht een wettelijke basis en is geregeld in het Wetboek van Strafvordering (zie art. 141 en 142 Sv). Toezicht, met de preventieve en repressieve controle daaronder begrepen, wordt daarentegen bestreken door de Awb (afdelingen 5.2 en 5.14 Awb). Materieel gezien lopen de activiteiten echter door elkaar heen en kunnen zij onderling interfereren. Toezicht blijkt niet te stoppen nadat een delict wordt geconstateerd; en controlebevoegdheden mogen mede worden aangewend ten behoeve van de opsporing. In dit licht bezien dient de traditionele normering van de opsporing fundamenteel te worden heroverwogen. Wij stellen voor om het opsporingsbegrip vooral *functioneel* op te vatten. Opsporing wordt dan gezien als een *taak* en is daarmee losgekoppeld van welk verdenkingsbegrip dan ook (art. 27, art. 132a Sv). In deze benadering wordt opsporing opgevat als ieder van overheidswege uitgevoerd onderzoek dat is gericht op het nemen van strafvorderlijke beslissingen.⁴ Het normatieve uitgangspunt daarbij is dat iedere vorm van opsporing onder leiding staat van de officier van justitie.

Deze ruim omschreven opsporing zou naar ons oordeel in het Wetboek van Strafvordering moeten worden geregeld. Dat past ook bij onze opvatting dat art. 1 van het wetboek niet louter berust op het legaliteitsbeginsel, maar mede de uitdrukking is van andere principes als de rechtsstaatgedachte, de codificatiegedachte en het democratiebeginsel. En dit brengt tevens met zich mee dat — anders dan veelal in de literatuur is verdedigd — opsporingshandelingen niet alléén een wettelijke basis moeten hebben indien door die activiteiten grondrech-

3 Vgl. ook de recente studie van P.G. Wiewel, *Rechtsbescherming tegen bestrafing. Een onderzoek naar de rechterlijke toetsingsgronden bij het opleggen van bestuurlijke boeten en de vergelijkbare beslissingen in strafzaken* (diss. Amsterdam), Nijmegen 2001.

4 Opsporing omvat dus bijvoorbeeld mede het CID-traject en het zogenaamde 'verkennd onderzoek' van art. 126gg Sv. Nota bene: de verdenking behoudt in deze visie een belangrijke rol als criterium voor het toepassen van bepaalde dwangmiddelen.

ten van burgers worden geschonden. Ook andere argumenten — corruptiegevoeligheid, bevorderen van betrouwbaarheid van onderzoeksresultaten — kunnen daartoe worden ingeroepen.

Er moet dus in onze ogen méér in het wetboek worden geregeld dan tegenwoordig het geval is, maar dat betekent niet dat de overheid ook *ruimere* bevoegdheden zou moeten krijgen, of dat er een *gedetailleerder* wettelijke regeling dan de huidige moet komen. Integendeel, wij pleiten voor tamelijk globale voorschriften in het wetboek. Enerzijds worden deze ingevuld door *steunbevoegdheden* die in dergelijke wettelijke bepalingen zijn geïmpliceerd.⁵ In andere situaties kan nadere detaillering wenselijk zijn door gebruik te maken van een AMvB of richtlijnen van het College van procureurs-generaal. En ten slotte kunnen sommige bevoegdheden in de jurisprudentie nader worden genormeerd aan de hand van ongeschreven rechtsbeginselen.⁶

3 Vervolging, rechtsbescherming en het GVO

Ons *eerste* interimrapport begon met de mededeling dat het bestaande wetboek sterk verouderd is. Dat komt onder andere omdat de grondstructuur van het wetboek van 1926 voortbouwt op het stelsel zoals dat was neergelegd in het wetboek van 1838.

Deze visie, die ook ten grondslag ligt aan de onderzoeksresultaten die in deze bijdrage worden geschetst, is in de literatuur bekritiseerd door Rozemond.⁷ Volgens deze schrijver blijkt uit de memorie van toelichting uit 1914 (en wel uit de eerste paragraaf, dus je hoeft niet ver te zoeken) dat het wetboek van 1926 wel degelijk een fundamentele breuk te zien geeft met de strafvordering uit de daaraan voorafgaande eeuw. Het principiële verschil is gelegen in het opheffen van het geheime, inquisitoire karakter van het vooronderzoek. Rozemond wijst erop dat dit er toe leidde dat de verdachte voortaan ook tijdens het vooronderzoek zo veel mogelijk 'als gelijkwaardige procespartij met zelfstandige rechten' werd behandeld. De fundamentele breuk met het verleden blijkt concreet uit het wettelijk zwijg-

5 Als voorbeeld kan worden genoemd het *vastgrijpen* van een verdachte ter fine van aanhouding.

6 T.M. Schalken, 'Naar een open systeem van strafvordering', *D&D* 2000, p. 249 zegt het nogal fraai: 'Het legaliteitsprincipe bevat een aanmoediging tot wetgeving die de rechtsvorming verder helpt, geen verbod op rechterlijke rechtsvinding'.

7 K. Rozemond, 'Strafvordering 2001: is een nieuw Wetboek van Strafvordering noodzakelijk?', *RM Themis* 2000, p. 212-222, m.n. p. 215-216.

recht, een beter geregeld recht op rechtsbijstand, een verbeterd recht op inzage in de processtukken en het recht om te worden gehoord over beslissingen ten aanzien van zijn persoon.

Ook wij hebben de desbetreffende passages uit de memorie van toelichting uit 1914 goed bestudeerd. De hervormingen die Roze mond onder de aandacht brengt, hebben wij in ons eerste interimrapport aangemerkt als 'belangrijke vernieuwingen'. Daarover bestaat geen verschil van mening. Wat de *structuur* van het wetboek betreft zien wij evenwel meer continuïteit dan verandering. Na het thans afgesloten tweede projectjaar kunnen wij beter uitleggen waarom dit het geval is. Zowel in het wetboek van 1838 als in dat van 1926 zijn de begrippen vervolging en rechtsbescherming vrij sterk aan elkaar gekoppeld. Dit brengt met zich mee dat in *beide* wetboeken de opsporingsfase zeer summier is geregeld. De bevoegdheden van de overheid zijn uiterst beperkt omschreven, processuele rechten voor de verdachte zijn marginaal. Dit beeld verandert sterk — nog steeds: in *beide* wetboeken — vanaf het moment dat een gerechtelijk vooronderzoek wordt geopend.⁸ Dan kan de overheid ineens ingrijpende dwangmiddelen toepassen, en vanaf dat moment krijgt de verdachte een echte procespositie. Hoe wezenlijk dit is blijkt als we voorbeeldsgewijs inventariseren welke verdedigingsrechten ontbreken gedurende de opsporingsfase. Zo is er in de oorspronkelijke tekst van het huidige wetboek geen recht om precies te worden geïnformeerd omtrent de beschuldiging; de verdachte wordt niet als procespartij in staat gesteld bij een rechter voor zijn belangen op te komen; er zijn geen voorzieningen om een spoedig verloop van het onderzoek te bevorderen; en

8 Het is wellicht goed om hier de befaamde passage uit de memorie van toelichting op het wetboek van 1926 te citeren: '(1) Men kan aan de vervolgende Overheid hare rechten zoo zuinig mogelijk toebedeelen, haar niet meer macht toekennen dan streng noodzakelijk, ten einde op die wijze de belangen van de individuen zoo min mogelijk te treffen, en dan daartegenover ook de rechten van het individu bij het optreden van die Overheid aan zeer beperkende maatregelen binden, d.w.z. men kan uit wantrouwen tegenover beide partijen, aan beide niet meer bevoegdheden toekennen dan even noodzakelijk is. (2) Of wel men kan, vertrouwend op het beleid der personen, die met de vervolgingstaak zijn belast, hun ook tegenover de bijzondere personen alle bevoegdheden verleen, welke zij naar de omstandigheden kunnen behoeven, doch dan tevens aan alle bij het onderzoek betrokkenen zooveel rechten verleen als met het belang van het onderzoek slechts even bestaanbaar is (...). Met andere woorden men kan beproeven het noodzakelijk compromis op zoodanige wijze te vinden, dat aan de vervolging alle rechten worden gegeven, die zij voor hare taak behoeft, aan de verdachte en aan de verdediging alle bevoegdheden, welke met het doel van het strafproces niet onvoorwaardelijk in strijd komen.' Zoals bekend is, werd in laatsbedoelde zin gekozen. Minder bekend is, dat de passage alleen betrekking heeft op de *vervolgingsfase*; voor de opsporingsfase gold een ander regiem.

de verdachte heeft geen aanspraak om duidelijkheid te verkrijgen omtrent het verdere verloop van het onderzoek. Al deze rechten zijn gekoppeld aan de fase van het GVO — zowel in het wetboek van 1838 als in dat van 1926. Natuurlijk is hier later wel verandering in gebracht, maar het *stelsel* van rechtsbescherming is tot op de dag van vandaag nooit principieel herzien.

Die stand van zaken — die systematische grondslag van het wetboek — achten wij niet langer verantwoord. Daarom kiezen wij een radicaal ander vertrekpunt. Er moeten ook voorafgaand aan de vervolgingsfase over de hele linie voldoende waarborgen zijn voor de rechtmatigheid van de uitvoering van het vooronderzoek. Dat vereist toereikende regelgeving; het vergt tevens een adequate toezichtstructuur. En het stelt eisen aan de transparantie van het onderzoek, hetgeen leidt tot een nadere invulling van de notie van de inwendige openbaarheid van het geding. Vanuit deze uitgangspunten bouwen wij in ons tweede interimrapport een nieuw stelsel van rechtsbescherming gedurende het vooronderzoek op. Dit stelsel berust op uitgewerkte voorstellen omtrent verslagleggingsplichten voor opsporingsambtenaren; beschouwingen over een nadere regeling van de ‘stukken van het geding’ en de toegankelijkheid daarvan voor de verdediging; de toegang tot de rechter-commissaris met het verzoek nadere onderzoekshandelingen te verrichten; een regeling omtrent de voortgang van het onderzoek; én voorschriften omtrent het instellen, het niet-instellen of het voortzetten van de vervolging.⁹ Dit pakket van rechtsbeschermende maatregelen dient in onze visie het voorbereidend onderzoek te beheersen vanaf het moment dat iemand voor het eerst wordt verhoord in de hoedanigheid van verdachte.

De rode draad is hier: versterking van de rechtsbescherming gedurende het vooronderzoek. Het vooronderzoek staat in de door ons ontwikkelde structuur onder leiding van de officier van justitie. Dat leidt tot de vraag naar de functie van *de rechter* in deze fase van het geding. Ook hier kiezen we voor een op de inhoud gerichte benadering. De structuur moet de missie volgen, niet omgekeerd. Op grond van een uitvoerige analyse van het geldende recht concluderen we dat de rechter gedurende het vooronderzoek vooral twee kerntaken heeft. Ten eerste is hij belast met het toetsen van de toelaatbaarheid van voorgenomen dwangmiddelen. Wij spreken in dit verband over de *‘machtigingsrechter’*. Het wetboek moet uitsluitel geven over de vraag in welke gevallen dergelijke toetsing aangewezen is,

⁹ Dit omvat mede een regeling van de termijn voor afdoening van zaken waarin voorlopige hechtenis is toegepast.

aan welke normen moet worden getoetst en op welk moment die toetsing moet plaatshebben. Rechterlijke toetsing vindt plaats bij de meest ingrijpende dwangmiddelen. Daarbij moet worden gedacht aan de situaties die ook onder het geldende recht aan een rechterlijk fiat zijn onderworpen, zoals de vrijheidsbeneming van langere duur, inbreuken op het telefoon- en telegraafgeheim, het onderzoek in woningen en het onderscheppen van gegevensverkeer. Maar gelet op de technische ontwikkelingen die de bereikbaarheid van de rechter via telecommunicatie sterk hebben vergroot, is het mogelijk en wenselijk om vaker dan thans de waarborg van voorafgaande rechterlijke machtiging in het wetboek op te nemen. De rechter toetst uitsluitend op *rechtmatigheid* — de beslissing omtrent doelmatigheid en opportuniteit is immers voorbehouden aan de leiding van het vooronderzoek, die als gezegd bij het openbaar ministerie berust.¹⁰

De tweede taak van een rechter voorafgaand aan de terechtzitting betreft de zogenoemde '*onderzoeksfunctie*'. Sommige onderzoeksinspanningen in het voorbereidend onderzoek hebben een tamelijk definitief karakter, bijvoorbeeld wanneer verificatie van het daaruit voortkomende materiaal ter zitting op voorhand vrijwel uitgesloten lijkt.¹¹ Alsdan moeten de rechtswaarborgen voor de verdediging zo veel mogelijk overeenstemmen met die van de zittingsfase, hetgeen het beste kan worden bereikt door inschakeling van een rechter (die dan de functie heeft van '*voorpostrechter*'). Wij hebben een grondpatroon uitgewerkt voor de normering van deze taak, waarin het openbaar ministerie kan vorderen en de verdediging kan verzoeken dat de rechter nader omschreven onderzoekshandelingen uitvoert.¹²

Langs deze lijnen beogen wij een sluitende inrichting van het vooronderzoek in strafzaken vorm te geven. In deze — naar ons oordeel heldere — afbakening van taken en verantwoordelijkheden bestaat er geen enkele reden meer om het GVO als zelfstandig onderzoekskader in het wetboek te handhaven.

¹⁰ Daarnaast voorzien wij enkele algemene bepalingen omtrent de toetsing, waarin bijvoorbeeld de belangrijkste van de thans ongeschreven regels en beginselen waaraan het voornemen tot toepassing van dwangmiddelen moet voldoen, worden verankerd. Bovendien wordt bepaald dat de verdediging in beginsel wordt gehoord (tenzij de aard van de beslissing dit niet toelaat), en dat de beschikking van de rechter schriftelijk en gemotiveerd is en (door de officier van justitie) bij de processtukken wordt gevoegd.

¹¹ Hiervan is bijvoorbeeld sprake indien het gaat om het horen van een getuige van wie bekend is dat hij niet op de zitting zal verschijnen.

¹² Voor de verdachte betekent dit een belangrijke verbetering ten opzichte van de bestaande '*mini-instructie*' ex art. 36a e.v. Sv. Anderzijds worden — als gevolg van de koppeling aan een naar aanleiding van een verhoor omliggende verdenking — zogeheten '*fishing expeditions*' van de kant van de verdediging uitgesloten.

4 Voorlopige hechtenis

Tijdens het vorige congres over 'Strafvordering 2001' in Groningen hebben wij al aangegeven dat de onderzoeksgroep zich bewust is van de beperkingen in de macht van de wetgever. De wetgever blijkt niet in alle opzichten in staat om de procespraktijk naar zijn hand te zetten.¹³ Dit is in zekere zin ook het geval in relatie tot de voorlopige hechtenis. Aan de ene kant heeft de wetgever al sinds de negentiende eeuw consequent het voorarrest beschouwd als een 'noodzakelijk kwaad' dat — in principe — zo min mogelijk moet worden toegepast. Het wetboek is dan ook herhaaldelijk gewijzigd met de doelstelling om de preventieve vrijheidsbeneming terug te dringen.¹⁴ Aan de andere kant moet worden vastgesteld dat het wettelijk regiem ook een aantal keren is verruimd, en dat — bijna los daarvan — de praktijk van de rechtspleging een toepassing van dit dwangmiddel laat zien die vaak op z'n best in verwijderd verband staat met datgene wat de wetgever heeft beoogd. In het deelonderzoek over de voorlopige hechtenis trekken we in het licht van deze rechtsontwikkeling twee conclusies.¹⁵ Ten eerste: de inhoudelijke beperkingen door het wettelijk vastleggen van gevallen en gronden zijn in de loop der tijd verwaterd. Dit is gedeeltelijk gecompenseerd door het toevoegen van procedurele waarborgen omtrent het opleggen van voorarrest. En ten tweede: vooral in het afgelopen decennium zijn de wettelijke aansporingen tot terughoudendheid bij de toepassing van dit dwangmiddel afgekalfd.¹⁶

In dit project doen we een nieuwe poging om het systematisch karakter van de regeling rond voorarrest te herstellen en tegelijkertijd de toepassing van dit dwangmiddel terug te dringen. De voorstellen zelf zijn voor een deel onvermijdelijk arbitrair. Wij vinden — uiteraard gemotiveerd — dat de inverzekeringstelling kan worden bekort van drie naar twee dagen. Anderzijds zou de bewaring moeten

13 G. Knigge, 'Een wetboek van elastiek', *D&D* 2000, p. 223, met voorbeelden ontleend aan het grondslagstelsel en de voorschriften omtrent de motivering van het vonnis.

14 Het bekendste voorbeeld is natuurlijk de wijziging van 1974; zie P.J. Baauw, *De institutionalisering van het voorarrest in de strafrechtspleging* (diss. Utrecht), Meppel 1978.

15 Die zijn gebaseerd op Jolande uit Beijerse, *Op verdenking gevangen gezet. Het voorarrest tussen beginselen en praktische behoeften* (diss. Rotterdam), Nijmegen 1998.

16 Als voorbeelden noemen we: invoering van de eenmalige bewaringstermijn van 10 dagen (1992), de langere termijn van inverzekeringstelling (1994) en de nieuwe grond voor voorlopige hechtenis bij recidiverende vermogensdelinquenten (1995).

worden uitgebreid van 10 naar 14 dagen. Waar het echter vooral om gaat is de achterliggende systematische grondslag (en de praktische inbedding) van de voorstellen. Die sluit aan bij de uitgangspunten die in het eerste projectjaar zijn ontwikkeld. Zo zou de voorlopige hechtenis ook benut moeten kunnen worden teneinde de dagvaarding in persoon te betekenen, om de aanwezigheid van de verdachte ter terechtzitting te bevorderen en om te streven naar een snelle afdoening van het feit op een terechtzitting.¹⁷ Daarbij dient de ernst van het feit *in concreto* de doorslag te geven bij de vraag of voorlopige hechtenis mogelijk is (dus niet het wettelijk strafmaximum).¹⁸ En de raadkamer dient bevoegd te zijn de gevangenhouding in één keer voor maximaal 90 dagen op te leggen. De automatische periodieke toetsing na ommekomst van iedere 30 dagen zou moeten worden vervangen door een tussentijdse toetsing op verzoek van de verdachte, wanneer daaraan behoefte bestaat.¹⁹ Deze voorstellen lijken het bereik van voorarrest uit te breiden. Maar daarbij moet goede nota worden genomen van de juridische en organisatorische maatregelen²⁰ die wij voorstellen om in de praktijk juist tot een terugdringing van preventieve hechtenis te komen. Enerzijds doen wij suggesties om meer dan voorheen prikkels in te bouwen om het onderzoek voortvarend af te wikkelen. Daarnaast beogen wij waarborgen in de wet op te nemen die moeten verzekeren dat de oordelende rechters zich bij ieder beslissingsmoment intensiever en actiever met de noodzaak tot voortgezette vrijheidsbeneming bezighouden dan thans het geval pleegt te zijn. En ten derde bepleiten wij een pakket van maatregelen die de toepassing van de *schorsing* zouden moeten bevorderen.²¹

17 Dit zou moeten leiden tot een uitbreiding van het tableau van gronden als bedoeld in art. 67a Sv.

18 De maatstaf van art. 67 Sv moet dus worden ingeruild voor een criterium dat berust op de straf die in het concrete geval te verwachten is — met als veiligheidsklep dat voorlopige hechtenis doorgaans is uitgesloten voor delicten met een maximumstraf van minder dan één jaar gevangenisstraf.

19 Dit sluit uiteraard aan bij ons algemene uitgangspunt dat de agenda van het geding zoveel mogelijk moet worden bepaald door de procesactoren.

20 Als voorbeeld noemen wij het afschaffen van het 'vrije weekend' van de rechter-commissaris.

21 Teneinde het belang hiervan systematisch in te scherpen bevelen wij aan de schorsing om te vormen tot een *voorwaardelijke oplegging* respectievelijk een *voorwaardelijke opheffing*.

5 Raadsman bij het politieverhoor

Het laatste — maar niet het minste — onderwerp waarover enkele opmerkingen moeten worden gemaakt betreft de raadsman bij het politieverhoor. Ook dit thema kent een betrekkelijk lange historie; ook hier is het debat vaak eerder vinnig dan bevredigend geweest. Voor ons dus een uitdaging die precies in het onderzoeksproject past.

Het belang van het politieverhoor voor de uitkomst van de strafzaak kan door niemand worden overschat. Aldaar afgelegde verklaringen zijn van grote betekenis voor de waarheidsvinding en blijven in alle opvolgende fasen van het geding een rol spelen. Daarom moet worden gewaarborgd dat het verhoor verloopt volgens de in het wetboek vastgelegde regels, naar geldend recht in het bijzonder overeenkomstig het voorschrift van art. 29 Sv waarin de verklaringsvrijheid van de verdachte is neergelegd. Het lijkt voor de hand te liggen dat de sterkste — en dus de beste — waarborg in dit verband gelegen is in de fysieke aanwezigheid van een raadsman. Op grond van uitvoerige rechtsvergelijkende en supranationale beschouwingen komen wij evenwel tot de slotsom dat de versterking van de rechten van de verdediging hier niet moet worden gezocht in een formele maximalisering, maar in een materiële optimalisering. Er zijn vooral drie argumenten die pleiten tegen een recht op lijfelijke aanwezigheid. Ten eerste noopt zo'n recht tot een omvangrijke en gedetailleerde regelgeving omtrent de randvoorwaarden en de uitoefening daarvan (uitzonderingen, misbruik, vervanging, enzovoorts). In de tweede plaats vereist het gecompliceerde aanpassingen van organisatorische omstandigheden. En ten slotte is voorzienbaar dat een dergelijk recht allerlei onbedoelde en ongewenste neveneffecten heeft, waarvan wellicht het belangrijkste is de verplaatsing van het zwaartepunt van het onderzoek naar een eerdere fase, hetgeen de feitelijke betekenis van de rechtswaarborg weer vergaand zou ondermijnen.

Er is een betere oplossing beschikbaar, die bovendien aansluit bij de uitgangspunten die in dit onderzoeksproject centraal staan. De kern daarvan is dat iedere verdachte het recht krijgt voorafgaand aan het verhoor een raadsman te consulteren en dat het verhoor zelf vervolgens integraal op video wordt opgenomen. Daarnaast stellen wij voor om — buiten het Wetboek van Strafvordering — gedragsregels te ontwikkelen die bij het verhoor in acht genomen moeten worden. Langs deze weg wordt aan de ene kant de verklaringsvrijheid van de verdachte optimaal beschermd en wordt de verhoorsituatie vatbaar gemaakt voor objectieve rechterlijke toetsing achteraf, en blijft aan de

andere kant de belangrijke functie van het politieverhoor in relatie tot de waarheidsvinding intact.

6 Besluit

Het onderzoeksproject 'Strafvordering 2001' loopt nu twee jaar. We zijn halverwege. In de reacties op het eerste interimrapport is wel opgemerkt dat het verstandig is om niet alles overhoop te willen halen. Van Dorst stelt bijvoorbeeld dat 'niemand zit te wachten op een wetboek dat vanuit het niets is geschapen en oplossingen biedt voor problemen die er niet zijn, ook al zou zo'n nieuw wetboek vanuit academisch oogpunt van zeer hoog en zuiver gehalte zijn'.²² Anderzijds klinkt een kritische toon door in het commentaar van Schalken, waar deze noteert: 'De nu door de onderzoeksgroep gekozen opzet lijkt eerder op een *state of the art*, op een handzame inventarisatie van opnieuw geëxpliciteerde vrij breed aanvaarde standpunten, zodat daarvan niet een grondige vernieuwing van het huidige systeem te verwachten valt'.²³ Onze onderzoeksgroep is inderdaad niet van plan de barricaden op te gaan. Wat goed is — en dat is nogal wat — kan worden behouden. Maar laat dit nooit het zicht ontnemen op de *aard* van onze beschouwingen en de daaraan verbonden voorstellen. In het eerste projectjaar zijn enkele uitgangspunten en desiderata geformuleerd die de inrichting van de strafvordering zouden moeten beheersen. We noemen de wenselijkheid van een open structuur en flexibiliteit. We benadrukken naast materiële waarheidsvinding het contradictoire karakter van het geding, de dialoog in het proces, het gezichtspunt van rechtsbescherming op maat, het criterium van de concrete ernst van het delict en de ingrijpendheid van de in concreto te verwachten rechtsgevolgen. Misschien zijn deze ijkpunten inderdaad breed aanvaard. Des te beter. Maar een consequente uitwerking van deze richtpunten geeft resultaten te zien die op onderdelen tamelijk ver afstaan van het geldende recht en die mogelijk op dit moment veel minder draagvlak hebben. En wat nog belangrijker is: *anders* dan in het geldende recht bieden de uitgangspunten en de daarop georiënteerde keuzen een normatief raamwerk op grond waarvan een *systematische* inrichting van een wetboek mogelijk is. Daar ligt de grootste winst die tot nu toe in het project is geboekt.

Van Dorst benadrukt terecht dat fundamentele bezinning op de strafvordering geen louter academische aangelegenheid is. In de

22 A.J.A. van Dorst, 'Strafvordering 2001', *D&D* 2000, p. 234.

23 T.M. Schalken, 'Naar een open systeem van strafvordering', *D&D* 2000, p. 252.

strafvordering staan grote individuele en maatschappelijke belangen op het spel. In een officieel document van de Verenigde Naties werd dit vorig jaar als volgt onder woorden gebracht: 'The general public in many countries is extremely sensitive about both the perceived and actual threat of crime. At the same time, public opinion is also sensitive about perceived or actual miscarriages of justice. *The criminal justice process can therefore be seen as the litmus test of the quality of the relationship between the State and the individual citizens.*'²⁴ Zo zien wij het ook ongeveer. De kwaliteit van de relatie tussen de overheid en haar burgers moet de inspiratie vormen om ook in de komende twee jaar te werken aan een verbetering van de systematische grondslagen van het Wetboek van Strafvordering.

²⁴ *Offenders and victims: accountability and fairness in the criminal justice process*, Working paper for the Tenth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Vienna 2000, A/conf.187/8, no. 11.