

15 831**Herziening van de bepalingen van het Wetboek van Strafvordering omtrent het beklag over het niet of niet verder vervolgen van strafbare feiten****MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 1 augustus 1984

De leden van de fractie van het C.D.A. maakten een aantal opmerkingen en stelden vragen, waarbij de leden behorende tot de V.V.D.-fractie zich hebben aangesloten.

Deze leden constateerden allereerst dat er in de loop van de jaren door mijn ambtsvoorgangers en mij in enigszins verschillende bewoordingen uitlatingen zijn gedaan omtrent de omvang van de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie voor het vervolgingsbeleid van het openbaar ministerie. In dit verband wijzen zij op een citaat in het rapport van de commissie-Duk uit de Justitiebegroting voor 1975 waarin gesteld wordt dat «de politieke verantwoordelijkheid van de minister afwegende tegen de eigen verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie, voor de minister zal moeten gelden dat hij een oordeel in concrete zaken slechts dan aan zich mag trekken indien hij ten aanzien daarvan een verantwoordelijkheid bezit die preponderant is de minister zal zich bij voorbeeld van een oordeel onthouden omtrent de opportuniteit van (verdere) vervolging in een politiek kleurloze zaak.». Daarnaast wijzen deze leden op het gestelde op blz. 20 van de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer: «dat de minister van Justitie uiteraard ten aanzien van het door hem gevoerde beleid tegenover het parlement verantwoording schuldig is. Hij kan, zowel wat het algemene vervolgingsbeleid als het beleid in individuele strafzaken betreft, door het parlement worden aangesproken». Ten slotte wezen deze leden op mijn uitspraak in de Handelingen van de UCV van 5 december 1983, waar ik als mening gaf: «Er is in individuele gevallen alleen ruimte voor een marginale toetsing, maar de minister is wel verantwoordelijk voor het algemene vervolgingsbeleid dat het openbaar ministerie voert. Ik wil dat nog onderstrepen door te zeggen dat de ministeriële verantwoordelijkheid ten volle geldt voor het algemene vervolgingsbeleid maar dat die verantwoordelijkheid in individuele gevallen inderdaad beperkt is en zelfs in meerdere opzichten».

De aan het woord zijnde leden zouden gaarne mijn standpunt omtrent deze verschillen willen vernemen.

Ik meen niet dat de nuanceverschillen in de genoemde citaten op onverenigbare standpunten omtrent de ministeriële verantwoordelijkheid voor het handelen van het openbaar ministerie wijzen. De nuanceverschillen in de uitspraken vinden hun verklaring in het feit dat het gezegde dat de minister verantwoordelijk is voor het handelen van het openbaar ministerie

meer dan één betekenis kan hebben. Als gezegd wordt dat de minister verantwoording verschuldigd is aan het parlement over zowel het algemene vervolgingsbeleid als over het beleid in een individuele zaak, dan versta ik dat aldus dat de minister van Justitie de kamers desgewenst zo volledig mogelijk behoort in te lichten omtrent het in het algemeen of in een concrete zaak gevoerde beleid. Daarbij zal de minister van Justitie het door het openbaar ministerie gevoerde beleid, zowel het in het algemeen gevoerde beleid als dat in een concreet, de aandacht trekkend geval, voor zijn verantwoording moeten (kunnen) nemen. In dit verband is het van belang dat men een minister alleen verantwoordelijk kan achten voorzover hij op het beleid invloed heeft gehad of had kunnen hebben. Daardoor wordt het begrip verantwoordelijk zijn voor het handelen van het openbaar ministerie gekleurd. Voor de inhoud van richtlijnen omtrent het vervolgingsbeleid zal de minister volledig verantwoord gehouden kunnen worden, omdat hij te voren in de totstandkoming daarvan is gekend. Het spreekt echter vanzelf dat de minister doorgaans niet gekend behoeft te worden (en ook niet gekend kan worden) in door het openbaar ministerie in individuele gevallen te nemen beslissingen. De ministeriële verantwoordelijkheid voor deze zaken houdt daarom vooral in een zich verklaren achteraf, gekoppeld aan de in beginsel aanwezige mogelijkheid dat naar aanleiding van het concrete, in de aandacht gekomen geval, gesproken wordt over de bijstelling van het beleid voor de toekomst. Slechts in zeer bijzondere gevallen, waarin tevoren duidelijk is dat politiek-gevoelige beslissingen moeten worden genomen, dient het openbaar ministerie krachtens gemaakte afspraken de minister tevoren in te lichten opdat de minister in die uitzonderingsgevallen zijn verantwoordelijkheid volledig kan nemen én dragen.

De leden van de genoemde fracties vroegen voorts of het hof in het kader van een beklagprocedure op grond van artikel 12 Sv. in enig opzicht (formeel) gehouden is in zijn beslissing (mede) te verdisconteren de inhoud van de algemene richtlijnen van het openbaar ministerie inzake het vervolgingsbeleid. Tevens vroegen zij of het hof zijn beslissing in het kader van een beklagprocedure zou kunnen/mogen motiveren met een uitsluitend beroep op de inhoud van algemene richtlijnen inzake het vervolgingsbeleid die in het aan hem voorgelegde geval niet zouden nopen tot vervolging.

Deze vragen raken aan standpunten die ter gelegenheid van de schriftelijke en mondelinge behandeling van het onderhavige ontwerp in de Tweede Kamer omtrent de omvang van de toetsing door het hof zijn ingenomen. Inderdaad betreft het hier een centraal punt, waarop ik gaarne nog enige toelichting geef.

De richtlijnen voor het vervolgingsbeleid hebben onder meer als doel om het ontstaan van rechtsgelijkheid en daarmee in verband rechtszekerheid te bevorderen. Zij beogen ook in het vervolgingsbeleid een zekere mate van evenwichtigheid en evenredigheid te brengen. Het openbaar ministerie is aan de algemene richtlijnen gebonden, zij het dat de richtlijnen voorzien in de bevoegdheid om in daarvoor in aanmerking komende bijzondere gevallen van de richtlijnen af te wijken.

Het hof is in het kader van de beklagprocedure formeel niet aan de richtlijnen gebonden. De richtlijnen richten zich immers ook niet tot het hof. Desalniettemin mag worden aangenomen dat de richtlijnen ook voor hoven belangrijke richtsnoeren zullen vormen. Indien immers een hof in een normaal, niet bijzonder liggend geval zich van de bestaande richtlijnen in het geheel niets zou aantrekken, ontstaat een gerede kans op rechtsongelijkheid (ten opzichte van al die gevallen die volgens de richtlijnen door het openbaar ministerie worden afgedaan) en rechtsonzekerheid (welke is nog de waarde van de door het hof terzijde gelaten richtlijn?). Het bij herhaling zonder reden van een richtlijn afwijken door een hof zou het doel en het bestaansrecht van de richtlijnen kunnen aantasten.

Maar in een meer bijzonder geval, waarvoor de richtlijnen niet zonder meer bedoeld zijn, ligt zulks anders. Met een beroep op de bijzondere

kenmerken of omstandigheden van het voorliggende geval kan het hof in een zodanig geval binnen de grenzen van de wet iedere beslissing nemen die het goedgevoelt.

Niet het geheel ondenkbaar is voorts het geval dat een hof een vastgestelde richtlijn onjuist acht. Het hof zal naar mijn mening dan moeten verdisconteren dat de opportuniteit van een richtlijn omtrent het vervolgingsbeleid in beginsel ter beoordeling staat aan de leiding van het openbaar ministerie en aan de politiek verantwoordelijke bewindsman, die omtrent de inhoud daarvan ter verantwoording kan worden geroepen door de volksvertegenwoordiging. Dit sluit echter niet helemaal uit dat het hof tot een (uiterst) marginale toetsing van deze richtlijn overgaat. Het is duidelijk dat een richtlijn die deze marginale toets niet kan doorstaan, voor het hof geen richtsnoer meer kan zijn. Zouden de hoven in een reeks van beslissingen op grond van deze overweging van een algemene richtlijn afwijken (zonder dat de omstandigheden van de aan hen voorgelegde concrete gevallen daartoe specifiek aanleiding geven), dan vormt zulks zeker aanleiding om het in de richtlijn neergelegde algemene beleid te heroverwegen c.q. tot een andere toepassing van de richtlijn te geraken.

Uit het bovenstaande volgt dat naar mijn opvatting het hof zijn beslissing omtrent een ingediende klacht, zowel in afwijzende als in toewijzende zin, in beginsel mag motiveren met een beroep op de inhoud van de algemene richtlijnen inzake het vervolgingsbeleid, zolang niet gesteld wordt of anderszins blijkt dat er sprake is van een bijzonder geval.

De leden van de fracties van het C.D.A. en de V.V.D. vroegen voorts of de bestaande jurisprudentie al een voorbeeld heeft opgeleverd van het door mij voorstelbaar genoemde geval dat in overeenstemming met het in het algemeen gevoerde beleid van het openbaar ministerie een hof tot de slotsom komt dat in een concreet geval van vervolging moet worden afgezien, omdat overbelasting van het openbaar ministerie of rechterlijke colleges daartoe aanleiding geeft. Een dergelijk voorbeeld is mij – gelukkig – nog niet bekend.

De reeds meermalen genoemde leden stelden ook de vraag of de omstandigheid, dat er beklag is gedaan door een belanghebbende over niet-vervolging, als zodanig een element is dat het hof mede zou kunnen c.q. dienen te verdisconteren bij de beoordeling van de vraag of in dat geval tot vervolging behoort te worden overgegaan. Het komt mij voor dat het loutere feit dat iemand beklag doet omtrent de beslissing van het openbaar ministerie om niet te vervolgen of niet verder te vervolgen op zich zelf voor het hof niet van doorslaggevend gewicht zal zijn bij de beoordeling van de vraag of een bevel dient te worden gegeven als bedoeld in artikel 12k van het ontwerp. Dit sluit natuurlijk niet uit dat juist in de procedure voor het hof blijkt dat het openbaar ministerie te weinig gewicht heeft gehecht aan bepaalde of specifieke omstandigheden met betrekking tot de persoon van de klager. Ik meen niet, en daarmee beantwoord ik de connexe vraag van deze leden, dat dan gesproken kan worden van feitelijke rechtsongelijkheid tussen gevallen waarin wel c.q. niet beklag is gedaan.

De leden van C.D.A.-fractie informeerden, daarin bijgevallen door de leden behorende tot de V.V.D.-fractie, nog naar de gevolgen voor de inhoud c.q. de toepassing van een algemene richtlijn, indien zich de situatie zou voordoen dat het hof in een reeks van beslissingen zou afwijken van de inhoud van een richtlijn zonder dat de omstandigheden van de aan hem voorgelegde concrete gevallen daartoe aanleiding hebben gegeven c.q. kunnen hebben gegeven. Zij verbonden daaraan de vraag of het openbaar ministerie zijn algemene vervolgingsbeleid mede dient af te stemmen op hetgeen door het hof in het kader van de beklagprocedure (bij herhaling) wordt overwogen.

Deze vragen zijn hierboven al beantwoord in mijn beschouwingen naar aanleiding van vragen omtrent de betekenis van de richtlijnen voor de beslissing van het hof. Ik moge met een verwijzing daarnaar volstaan.

De C.D.A.-fractie was van mening dat bij de beoordeling door het openbaar ministerie van de vraag of in een bepaald geval vervolging al dan niet

oortuun is, geen betekenis mag worden toegekend aan het feit dat in de wet de mogelijkheid van een beklagprocedure is voorzien, en dat daarvan in het betreffende geval geen gebruik is gemaakt c.q. reeds is aangekondigd dat daarvan wel gebruik zal worden gemaakt.

Deze zienswijze lijkt mij juist. Het openbaar ministerie heeft een eigen bij de wet opgedragen taak en een verantwoordelijkheid voor de beslissing al dan niet (verder) te vervolgen. In zijn beslissing dient het openbaar ministerie opvattingen van belanghebbenden wel te verdisconteren, maar uit het enkele feit dat nog geen beklag is gedaan kan niet worden afgeleid dat belanghebbenden in de eventuele vervolging niet zijn geïnteresseerd. Evenmin behoeft het openbaar ministerie een speciale betekenis toe te kennen aan de mededeling dat tegen de eventuele beslissing tot niet (verdere) vervolging een klacht bij het hof zal worden ingediend.

De leden van de C.D.A.-fractie informeerden vervolgens of het meer in het algemeen – afgezien van de eventuele toepassing van de beklagprocedure – wenselijk is dat het slachtoffer van een strafbaar feit c.q. de positie van het slachtoffer ten gevolge van een strafbaar feit, een (grotere) rol gaat spelen in de beoordeling van de vraag of tot vervolging van het strafbare feit wordt overgegaan.

Ik deel de in deze vraag tot uitdrukking gebrachte zorg voor de positie van het slachtoffer van een strafbaar feit. Ik zal daarom bij de memorie van toelichting voor het begrotingsjaar 1985 met een uitvoerig pakket beleidsvoornemens komen, gericht op een verbetering van de positie, de opvang en bejegening van en de hulpverlening aan slachtoffers. Een belangrijk uitgangspunt daarbij is het eigen karakter van het strafrecht. Een sterkere oriëntatie op het slachtoffer is geenszins in strijd met dit eigen karakter. Ik wijs dan in het bijzonder op de «vrede makende» doelstelling, het herstel van de sociale en individuele schade. Anderzijds mag dit extra aandachtsveld niet leiden tot een niet door onze rechtsopvattingen gedragen, radicale heroriëntatie. Met zo een ongewenste onderschikking van het publieke belang bij de strafrechtspleging zouden ook de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid gevaar lopen. Het meer dienstbaar maken van de strafrechtelijke reactie aan de belangen van het slachtoffer kan voor alle direct of indirect, individueel of institutioneel betrokkenen positief uitwerken: conflictoplossing zonder stigmatisering, goodwill voor de politie, ontlasting van het apparaat, en wat dies meer zij. Deze gunstige neveneffecten mogen hier echter niet als hoofddoeleinden gezien worden; noch vanuit de optiek van het strafrecht (overheid – verdachte), noch vanuit die van het slachtoffer.

De leden behorende tot de C.D.A.-fractie toonden zich voorts geïnteresseerd in cijfermateriaal over de laatste jaren ten aanzien van het aantal toegewezen klachten ter zake van beslissingen tot niet (verdere) vervolging. Zij vroegen of het aandeel «toegewezen klachten» over een langere periode gezien stijgende was. Zij verbonden hieraan de vraag of het over het algemeen gevallen betrof waarin het hof vervolging nodig achtte, terwijl het openbaar ministerie juist op basis van de door hem gehanteerde richtlijnen van vervolging had afgezien.

Tot mijn spijt moet ik antwoorden dat ik over het uitgesplitste cijfermateriaal waarom wordt gevraagd, niet beschik. Slechts kan ik meedelen dat het totaal aantal afgeronde procedures op grond van artikel 12 Sv. in 1983 213 bedroeg en dat dit aantal de laatste jaren geen stijging vertoont. Om de gestelde vragen te beantwoorden zou echter een uitvoerig en diepgaand dossieronderzoek bij de gerechtshoven nodig zijn.

Een andere vraag gesteld door de leden van de C.D.A.-fractie luidde of zich een ongelijkheid in kosten voordoet wanneer het gaat om het opvragen van kopieën van stukken afhankelijk van de situatie of men zich voor een kopie wendt tot het openbaar ministerie dan wel tot het hof. Daaraan verbonden deze leden de vraag op welke wijze een zodanig verschil in kostenberekening ongedaan kan worden gemaakt.

Inderdaad is er enig verschil tussen het bedrag dat een belanghebbende verschuldigd is wanneer hij (bij voorbeeld vóór het moment van het indienen van een klacht) op grond van de Wet openbaarheid van bestuur kopieën

van het openbaar ministerie verkrijgt en het bedrag dat hij verschuldigd is wanneer hij kopieën verkrijgt van de griffier van het hof tijdens de procedure. In het eerste geval bedraagt het tarief f 0,50 per kopie, in het tweede geval zijn partijen per verstrekte kopie f 0,40 verschuldigd conform artikel 9 van het Besluit tarieven in strafzaken. Hoewel het op zich zelf geen toe te juichen zaak is dat voor kopieën die de overheid in rekening brengt, wettelijk verschillende tarieven zijn vastgesteld, acht ik de verschillen niet dermate groot dat een onmiddellijk ingrijpen geboden is. Ik teken hierbij aan dat het lagere tarief van het Besluit tarieven in strafzaken samenhangt met de opbouw van de overige tarieven in dat besluit.

Dezelfde leden constateerden dat bij een behandeling van het beroep van rechtswege als bedoeld in artikel 250a, derde lid, de samenstelling van de kamer een andere kan zijn dan die van de kamer die de zaak van de klager in eerste instantie behandelde. Voorts wezen zij erop dat het hof bevoegd is om later de zaak ten gronde in dezelfde samenstelling te behandelen als die welke de kamer heeft die in hoger beroep oordeelt over een bezwaarschrift tegen een dagvaarding of een kennisgeving van verdere vervolging dan wel oordeelt over de voorlopige hechtenis. In dit verband vroegen zij naar de aanleiding om toch het gestelde in artikel 12n op te nemen.

De achtergrond van artikel 12n is dat het gewenst is om de mogelijke schijn van bevooroordeeld te zijn zoveel mogelijk te vermijden. Die schijn zou misschien kunnen ontstaan indien de kamer die het bevel tot (verdere) vervolging gaf, ook in hoger beroep de hoofdzaak zou behandelen. Het wil mij voorkomen dat het daarom gewenst is dat artikel 12n op een analoge wijze wordt toegepast indien het hof in het hoger beroep van rechtswege ex artikel 250a, derde lid, met vernietiging van de beschikking van de rechtbank het bezwaarschrift tegen de kennisgeving van verdere vervolging alsnog ongegrond verklaart. Ik merk hierbij op dat een doelmatige wijze van werken zeer wel kan inhouden dat de samenstelling van het hof in dit hoger beroep van rechtswege dezelfde is als bij de klachtprocedures op grond van artikel 12 Sv.

De leden van C.D.A.-fractie vroegen eveneens of de terminologie «is gevraagd» in artikel 246, derde lid, met zich gaat brengen dat, indien bij voorbeeld beklag is gedaan door een persoon die zeker niet als belanghebbende kan worden aangemerkt, weshalve het hof het beklag niet-ontvankelijk heeft verklaard c.q. zal verklaren, toch een procedure van bewilliging door het hof nodig is voor een kennisgeving van niet verdere vervolging.

In antwoord op deze vraag merk ik allereerst op dat een bewilliging door het hof niet de enige mogelijkheid is die artikel 246, derde lid, noemt. Als alternatief noemt artikel 246, derde lid, de mogelijkheid van een mededeling overeenkomstig artikel 237, eerste lid. Artikel 246, derde lid, staat echter aan een kennisgeving van verdere vervolging niet langer in de weg, indien het hof een ingediende klacht niet-ontvankelijk heeft verklaard of de klacht heeft afgewezen. Een niet-ontvankelijk verklaard of afgewezen verzoek om een bevel hoeft niet langer te worden beschouwd als een gevraagd bevel in de zin van artikel 246, derde lid.

Vervolgens stelden dezelfde leden de vraag of de gebruikte terminologie in het voorgesteld artikel 12k, eerste lid, eraan in de weg staat dat de wenselijkheid van de vervolging door het hof wordt beoordeeld naar het moment waarop het hof de zaak beziet.

Wanneer het hof een beklag gegrond acht, houdt zulks in het algemeen in dat het hof oordeelt dat de officier ten onrechte van vervolging of verdere vervolging heeft afgezien en dat dus «vervolging had moeten plaatshebben». Daarmee is echter niet beoogd te zeggen dat het hof geen rekening zou moeten houden met nieuw gebleken feiten of omstandigheden die na de beslissing van het openbaar ministerie, doch vóór de beschikking van het hof bekend zijn geworden.

De leden van de fractie van het C.D.A. informeerden ook waarom in artikel 12j het eerste en het vierde lid van artikel 23 niet van toepassing

worden verklaard. Betekent dit, zo vroegen zij, dat het hof bij voorbeeld niet de overbrenging van de persoon wiens vervolging wordt gevraagd kan gelasten?

Van toepassing verklaring van de leden 1 en 4 van artikel 23 is niet nodig. Immers blijkt uit artikel 12e dat de persoon wiens vervolging wordt verlangd wel in de gelegenheid moet worden gesteld zich door het hof te doen horen, maar geenszins verplicht is aan de procedure mee te werken door daadwerkelijk te verschijnen. Het gelasten door het hof van de overbrenging van de persoon wiens vervolging wordt gevraagd, is daarom in deze procedure niet passend te achten.

Ten slotte vragen de leden behorende tot de fractie van het C.D.A. of de mededeling dat men niet verplicht is te antwoorden ook gedaan dient te worden in het geval de persoon wiens vervolging wordt verlangd door of namens de procureur-generaal wordt gehoord in verband met het door laatstgenoemde aan het hof uit te brengen verslag ten aanzien van het beklagschrift vóór de behandeling in de raadkamer.

Deze vraag berust in zoverre op een onjuiste veronderstelling dat de procureur-generaal in het algemeen de persoon wiens vervolging wordt verlangd niet zal horen alvorens hij zijn verslag uitbrengt. Indien echter in een bijzonder geval het horen wel plaatsvindt, ligt het voor de hand dat artikel 12g in zo een situatie analoog wordt toegepast.

De leden van de P.v.d.A.-fractie stelden de vraag op welke wijze met een klacht dient te worden gehandeld, indien de procureur-generaal de aanvankelijk seponerende officier van justitie opdraagt alsnog een vervolging in te stellen. Komt het hof dan nog toe aan behandeling van de klacht?

In een geval als door deze leden bedoeld zal het voor de hand liggen dat de klager zijn beklag intrekt. Op de mogelijkheid daartoe kan vanwege de procureur-generaal of de griffie worden gewezen. Wanneer het beklag niet wordt ingetrokken, kan het hof de klacht afdoen zonder een uitspraak ten gronde te hoeven geven omdat immers in het bedoelde geval ieder belang bij een uitspraak ten gronde is komen te vervallen.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vroegen tenslotte waarin de opdracht aan de commissie-Vaillant (de commissie justitieel beleid en slachtoffer) verschilt van die aan de commissie-Duk (de commissie partiële herziening strafvordering).

De eerstbedoelde commissie had tot taak beleidsaanbevelingen te doen. Zij geeft in haar in mei 1984 verschenen rapport, na een inventarisatie van de ontwikkelingen op het terrein van de slachtofferhulp, aan op welke wijze openbaar ministerie en politie versterkte aandacht zouden kunnen geven aan de positie van het slachtoffer. Tevens signaleert zij enkele knelpunten van wetgevende aard. Aan de commissie-Duk is gevraagd de studie te hervatten van de wettelijke bepalingen omtrent de beledigde (benadeelde) partij in het strafproces, waarover zij in 1982 een interimrapport heeft uitgebracht aan mijn toenmalige ambtsvoorganger. Ik bezin mij nog op de vraag of het niet de voorkeur verdient om de aanbevelingen van de commissie-Vaillant op wetgevend terrein (bij voorbeeld invoering van een schadevergoedingsstraf) en de voeging van de beledigde partij in hun onderlinge samenhang te laten onderzoeken. Daarbij zou inderdaad eraan kunnen worden gedacht deze studie door een enkele commissie te laten verrichten.

De minister van Justitie,
F. Korthals Altes