

Staat van de rechtsstaat  
Eerste Kamer 4 februari 2014

Inleiding mr Ybo Buruma, raadsheer in de Hoge Raad

Dames en heren,

Het is een gelukkige keuze van Uw Kamer om te reflecteren op de staat van de rechtsstaat en ik stel het op prijs dat u mij daarbij hebt uitgenodigd. Het werk van uw Kamer en dat van een rechter verschilt nogal, maar tezamen moeten de wetgever, de magistraten en trouwens ook advocaten en andere juristen uit de *civil society* ervoor zorgen dat onze democratische rechtsstaat werkt.

Het werk van de rechter onderscheidt zich van dat van wetgever. De wet is mede door u gemaakt vanuit een algemeen perspectief. Maar de rechter moet steeds opnieuw in een concreet geval beoordelen of en welke wet toepasselijk is. De rechter kijkt de rechtzoekende in het gelaat. Hij of zij is aldus zelf het gezicht van de rechtsstaat. En dat gezicht is aan verandering onderhevig.

Een van de gestelde vragen luidde wat we vinden van de benaming ministerie van Veiligheid en Justitie. Die naamgeving roept een verkeerd beeld op: nl. dat justitie er niet voor de veiligheid is en dat de mensen van het recht niet om veiligheid geven. Dat is verkeerd – want veiligheid is natuurlijk bij uitstek een juridisch doel. Door de retorische kracht van die verkeerde tegenstelling wordt het echte, zojuist genoemde verschil tussen wetgeving en rechtspraak – gekenmerkt door het algemene en het concrete - aan het zicht onttrokken. Ik geef een voorbeeld – kinderporno moeten we aanpakken, toch? Zeker – dat zal elke politicus in het algemeen beamen. Maar de rechter – en voor hem de officier van justitie die over de vervolgingsbeslissing gaat - moet oordelen in een zaak waarin een 15-jarige wordt vervolgd omdat hij kinderporno had gedownload hetgeen bleek nadat hij aangifte had gedaan van misbruik door een volwassen man. Als u het even tot u laat doordringen beseft u hoe ingewikkeld dat oordeel moet wezen en hoezeer toepassing van wat een simpele regel lijkt beïnvloed wordt door concrete feiten en omstandigheden van het geval. Het is daarom ongemakkelijk dat de minister-president niet lang geleden in Buitenhof zei: ‘De politiek gaat over de wenselijke strafmaat’. In het algemeen gesproken bepaalt de politiek inderdaad het strafmaximum, maar de wenselijke strafmaat is bij uitstek iets wat van de feiten en omstandigheden van het geval afhangt – en dus bepaalt niet de politiek maar de rechter dat.

Ik zei dat het gezicht van de rechtstaat verandert. Ik wil het niet te principiëel maken – en niet ingaan op de spanning tussen politiek en rechtspraak of de

financiële perikelen die samenhangen met de crisis en waar iedereen door wordt getroffen.

Er heeft zich de afgelopen 15 jaar een verandering voorgedaan die m.i. te weinig aandacht heeft gekregen en dat is de toegenomen inhoudelijke ondersteuning – van officieren, rechters en trouwens ook advocaten.<sup>1</sup> Die vaak uitstekend werkende mensen dragen er niet alleen aan bij dat de dossiers dikker worden, maar vooral dat rechtspraak niet meer het werk is van een rechter en een officier van justitie met twee ogen en een neus – mensen die de burger en de bijzondere omstandigheden van diens zaak kenden. Rechtspraak is door alle werkverdeling steeds meer een systeemactiviteit geworden – een activiteit waarin eigenlijk niemand meer in staat is eigen verantwoordelijkheid te kunnen nemen en daaraan gevolgen te verbinden. Natuurlijk, het is nuttig dat er organisatorische maatregelen en algemene regels bestaan die de 9 miljoen verkeersboetes die het CJIB heeft te innen behapbaar maken evenals veel van de eenvoudige overtredingen die leiden tot OM-afdoeningen en geldsomtransacties. En het is ook in mijn ogen nuttig dat er gestreefd wordt naar zo snel en slim mogelijk optreden ten aanzien van registreerde misdrijven. Maar de verambtelijking heeft ook bij veel subtieler liggende zaken gevolgen.

~~Laat ik als voorbeeld het OM nemen. Uiteindelijk betekent ‘zo snel of slim mogelijk’ in de eerste plaats dat beslissingen kunnen worden gemandateerd aan parketmedewerkers. Het gezicht van het recht is niet meer dat van een strenge, grijze man die beter op de hoogte was van de details van wat de verdachte had gedaan dan de verdachte zelf. Het is nu dat van een juniorofficier met schaal 9 die op een TOM-zitting aan de hand van de richtlijnen boetes en werkstraffen oplegt.~~

In de tweede plaats gaat het om gevallen waarin de dagvaarding wordt geschreven door de parketmedewerker die zich – zoals van hem wordt verwacht - aan de algemene regel houdt of die uitvoering geeft aan wat bijvoorbeeld de uitkomst is van een overleg van het OM met mensen van de gemeente, de jeugdzorg en wat niet al. De officier is dan een manager die toevallig ook soms op zitting staat, maar degene die op zitting staat heeft vaak nauwelijks meer weet van wat er eerder is gebeurd. Het is de vraag of deze officier nog wel zijn verantwoordelijkheid neemt in concrete zaken – ik twijfel daar niet aan bij de georganiseerde misdaad, maar wel bij gewonere doorsnee zaken.

Er gaat veel mis wat overigens niet met algemene wetgeving kan worden opgelost. Ik zou de oplossing liever zien in het versterken van het eigenaarschap van een zaak, zoals in een ziekenhuis gebeurt waar de patiënt ook niet tussen de raderen moet komen als hij van de afdeling interne naar de afdeling oncologie

---

<sup>1</sup> Eind 2012 waren er volgens de Raad voor de rechtspraak circa 2.400 rechters en raadsheren (2194 fte); en 5500 gerechtssecretarissen, stafjuristen en administratieve ondersteuning (4847 fte) – niet meegerekend zijn stafdiensten. Over het OM is het lastiger cijfers te vinden. Ik ga uit van zo'n 780 OvJ's en 4000 ondersteuning.

moet worden gebracht. En in datzelfde ziekenhuis geldt voor de nurse practitioner niet dat deze alleen niet wordt ingezet bij hartoperaties. Zo kunnen ook kleinere gevallen de aandacht van een magistraat die oog heeft voor de bijzonderheden van het geval vergen. Wat moet de wandelaar uit Oisterwijk denken, die werd vervolgd toen hij na een incident tussen zijn honden en die van een dame een stok terugwierp die de dame had weggegooid.<sup>2</sup> Overigens merkte de dame die niet was gewond al bij de aangifte op dat ze geen vervolging wilde, maar een corrigerend gesprek door de agent met de man. Er was geen officier meer die de eenmaal ingezette trein van de vervolging wist te stoppen en uiteindelijk heeft de Hoge Raad zich over de zaak moeten buigen.

Daar bleken twee dingen. In de eerste plaats mag de rechter aan een dergelijke vreemde vervolgingsbeslissing bij de huidige stand van de wetgeving helaas niets doen – hij kan hooguit schuldig verklaren zonder strafoplegging om van zijn misnoegen blijk te geven. In de tweede plaats illustreert het dat de rechter in het huidige stelsel de middelen ontbeert om regie te houden.

Dat gebrek aan regie is veel breder en dat leidt tot frustratie. Ik doel daarmee op de toegenomen afhankelijkheid van de rechter van andere ketenpartners. Simpele casus: de advocaat ziet dat het wel opgemaakte reclasseringsrapport niet tussen de stukken zit, probeert de officier te bellen maar daar mag niet naar worden doorverbonden (het formalisme van de manager!), geeft een bericht af maar dat bereikt de officier niet, meldt dan op zitting dat het rapport toch echt nodig is met het oog op de strafmaat, en dat had de rechter uit zichzelf ook al gezien waarna de officier – die vanwege alle drukte eerst de avond tevoren zelf het dossier had kunnen bestuderen en dezelfde omissie had vastgesteld - van de rechter de opdracht krijgt voor de eerstvolgende zitting over drie of vier maanden het reclasseringsrapport wel aan te leveren. De rechter heeft hier tot zijn grote ergernis nauwelijks greep op.

De werkelijkheid van de hedendaagse strafrechtsketen is dat er wordt gereorganiseerd en vergaderd dat het een lust is, maar dat op de werkvloer steeds weer zaken moeten worden aangehouden – met doorgaans het gevolg dat een andere officier en andere rechters zich over de zaak moeten buigen - omdat een stuk ontbreekt, de dagvaarding bij gebrek aan controle niet naar het feitelijke adres van de verdachte is gestuurd, de parketpolitie geen opdracht kreeg de gedetineerde op te halen uit de juiste gevangenis, de getuige toch niet bij de rechter-commissaris is gehoord enzovoorts.

Zegt dat iets over de staat van de rechtsstaat? Vanuit een bestuurlijk perspectief is het organisatorische gejammer natuurlijk niet anders dan bij andere organisaties. Maar deze ontwikkeling dreigt tot gevolg te hebben dat de burger zich niet meer herkent in de rechtstaat. Ik heb het niet over individuele fouten

---

<sup>2</sup> HR 6 november 2012, BX4280, NJ 2013/109.

als gevolg van al te geprotocolleerd optreden – zoals die in de rapportages van nationale ombudsman en de nu onder druk staande klachtencommissies blijken – en ik heb het zelfs niet over de omstandigheid dat wij ons in de Hoge Raad soms vertwijfeld afvragen of de common sense nu helemaal zoek is.<sup>3</sup> Nee, ik heb het over iets fundamenteleers. De executie van straffen is iets wat door een ingewikkeld systeem geschied, waarbij een belangrijke rol is weggelegd voor de zg. selectiefunctionaris van het ministerie die moet bepalen of iemand in een inrichting moet worden opgesloten die sterk is gericht op beveiliging van de samenleving dan wel in een inrichting waar men oog heeft voor resocialisatie. De juiste afweging is subtiel. Even subtiel is de beantwoording van de vraag wat er moet gebeuren als iemand terug de samenleving ingaat. Minstens een derde van de gedetineerden is licht verstandelijk gehandicapt of psychiatrisch gestoord. Dat betekent niet dat ze allemaal gevaarlijk zijn: integendeel – de ene sociale buitenstaander is de andere niet. Maar het betekent wel dat per geval zou moeten worden gekeken. De afschaffing van de detentiefasering die hierbij dienstig was, stemt me wat dat betreft niet vrolijk.

In onze rechtstaat is de beslissing door een rechter met twee ogen en een neus met kennis van de vent en het dossier (zoals we dat nog wel aantreffen bij heel spectaculaire processen) geleidelijk aan vervangen door de beslissing door een systeem van allemaal mensen die hun uiterste best doen maar van wie niemand het gevoel heeft de regie te hebben. Dat is meer dan een organisatorisch probleem, omdat daardoor het aangezicht van de rechtstaat zelf verandert. Het betekent dat de gedachte dat in een rechtstaat de wetgever regels maakt die gelijkelijk gelden voor iedereen maar de rechter in het concrete geval ieder het zijne geeft, geleidelijk aan vergeten raakt.

---

<sup>3</sup> HR 19 maart 2013, BZ4478, NJ 2013/246 (aftrek voorarrest).