



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Beginselplicht tot voortvarendheid in de strafrechtelijke rechtshandhaving?

Cleiren, C.P.M.; Crijns, J.H.; Schoep, G.K.; Leun, J.L. van der; Schuyt, P.M.

Citation

Cleiren, C. P. M., & Crijns, J. H. (2010). Beginselplicht tot voortvarendheid in de strafrechtelijke rechtshandhaving? In G. K. Schoep, J. L. van der Leun, & P. M. Schuyt (Eds.), *Meijers-reeks* (pp. 17-35). Deventer: Kluwer. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/15962>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/15962>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Beginselplicht tot voortvarendheid in de strafrechtelijke rechtshandhaving?

C.P.M. Cleiren & J.H. Crijns[■]

*Onder mijn hand verschijnen de letters.
Om mij heen wordt in de verte gepraat,
op een luide, rituele toon.
Het is zomer. De natuur vraagt zich af
of dit het doel was van alle inspanningen.
Of het de moeite loont, de oogst van een jaar.*

[K.L. Poll

Uit: *Het Meer van de Ondank*, Amsterdam: J.M. Meulenhoff 1987]

1 INLEIDING

Bij bepaalde strafbare feiten brengt de aard van de strafbaar gestelde gedragingen met zich dat er zo goed als steeds sprake moet zijn van een vorm van voortgezette handelingen dan wel van een opeenvolging van handelingen om de strafbaar gestelde gedraging te realiseren. Men kan daarbij denken aan sociale zekerheidsfraude, bepaalde vormen van milieucriminaliteit, mensenhandel, mensensmokkel en de in- en doorvoer van drugs. Ook kenmerken dergelijke strafbare feiten zich veelal door een zekere duurzaamheid in de zin dat de bedoeling van degene die zich daaraan schuldig maakt er veelal op is gericht het niet te laten bij één enkele illegale lozing, doorvoer of transport, maar juist zijn strafbaar handelen gedurende een zekere bepaalde of onbepaalde periode voort te laten duren. In dergelijke gevallen kan worden gesproken van duurdelicten.

Dergelijke duurdelicten kunnen specifieke strafvorderlijke vragen met zich brengen. Bezien vanuit de opsporingstaak van het Openbaar Ministerie kan in dit verband bijvoorbeeld de vraag rijzen op welk moment men kan spreken van een redelijk vermoeden van schuld teneinde te bepalen of reeds opsporingsbevoegdheden ten opzichte van de verdachte kunnen worden ingezet. Maar evengoed kan de vraag zich aandienen of en zo ja op welk moment de bevoegdheid tot optreden van het Openbaar Ministerie kan omslaan in een plicht tot handelen, in het bijzonder in het licht van de potentieel oplopende schade aan de individuele belangen van de betrokken slachtoffers of aan het algemeen belang. In geval het Openbaar Ministerie

■ Prof. mr. C.P.M. Cleiren is hoogleraar straf- en strafprocesrecht aan de Universiteit Leiden. Mr. J.H. Crijns is universitair docent strafrecht aan het Instituut voor Strafrecht en Criminologie van de Universiteit Leiden.

niet snel tot opsporing of vervolging overgaat dan wel treuzelt in de voortgang daarvan zal de omvang van de strafbare gedraging immers kunnen toenemen, althans indien en voor zover de verdachte niet in de gaten heeft dat het Openbaar Ministerie op de hoogte is van het feit dat hij zich bezighoudt met illegale activiteiten. Zo zullen er bij wietplantages meer kweken en oogsten kunnen plaatsvinden dan in het geval waarin het Openbaar Ministerie direct ingrijpt, terwijl bij veel vormen van milieuvervuiling sprake zal zijn van meer uitstoot of meer vervuiling en daarmee van een grotere schade dan in geval van snel ingrijpen. Datzelfde geldt bij het doorlaten van mensen en goederen in gevallen dat het verplaatsen, invoeren of doorvoeren op zichzelf reeds een strafbaar feit oplevert. Het overlijden van de slachtoffers van mensensmokkel in de Dover-zaak levert daarvan een treurig voorbeeld.¹ Kortom, de mate van voortvarendheid van het handelend optreden van het Openbaar Ministerie bij duurdelicten (dan wel het gebrek daaraan) is nauw verweven met het algemeen belang en met de individuele belangen van (potentiële) slachtoffers. Daar komt bij dat het doorlaten van mensen of drugs bovendien negatief kan worden beoordeeld met het oog op de menselijke waardigheid, de volksgezondheid en de integriteit van het Openbaar Ministerie en ook daarmee sterk raakt aan het algemeen belang.²

In deze bijdrage zal de genoemde vraag naar het eventuele bestaan van een plicht voor het Openbaar Ministerie tot het betrachten van de nodige voortvarendheid bij de opsporing van duurdelicten niet alleen vanuit het perspectief van het algemeen belang en de belangen van het slachtoffer worden bekeken, maar ook vanuit het belang van de verdachte. Het gegeven dat bij het niet of niet snel ingrijpen in geval van (potentieel) strafbaar handelen de ernst en de omvang van het strafbare feit veel groter zal kunnen zijn dan bij snel en tijdig ingrijpen, is namelijk niet alleen vanuit het algemeen belang en de belangen van de betrokken slachtoffers gezien ingrijpend, maar ook in het licht van de belangen van de verdachte. De vervolging door het Openbaar Ministerie zal zich kunnen richten op ernstiger strafbare feiten en/of op langere periodes van strafbaar handelen. Het met een ontnemingsvordering te vorderen bedrag zal veel groter kunnen zijn en ook een benadeelde partij zal een groter bedrag aan schadevergoeding kunnen vorderen. Ook kan er in geval van bepaalde delicten sprake zijn van het oplopen van het terug te betalen bedrag aan ten onrechte verkregen gelden, zoals bij bijstandsuitkeringen. De schade van de (potentieel) verdachte en veroordeelde kan dus oplopen en veel groter zijn geworden dan 'noodzakelijk' was. De vraag die in deze bijdrage onder de loep zal worden genomen is of er in het strafrecht

1 Zie Rb. Rotterdam 11 mei 2001, *LJN* AB1552. De rechtbank verwierpt echter de suggestie van de verdediging dat er hierbij daadwerkelijk sprake zou zijn geweest van bewust doorlaten.

2 Vgl. de discussie ter zake midden jaren negentig naar aanleiding van de IRT-affaire, naar aanleiding waarvan de wetgever een (geclausuleerd) doorlaatverbod afkondigde. Zie in dit verband meer uitgebreid § 4.2.

zoiets bestaat (of zou moeten bestaan) als een beginselplicht tot snelle handhaving voor het Openbaar Ministerie. Indien dat het geval is, rijst vervolgens de vraag of ook sprake kan zijn van een daarmee corresponderende rechtsaanspraak van de verdachte bij veronachtzaming van die beginselplicht. Bij beantwoording van deze vragen zal mede gebruik worden gemaakt van meer of minder vergelijkbare noties uit het bestuursrecht (de beginselplicht tot handhaving), het civiele recht (rechtsverwerking) en het Europees recht (positieve verplichtingen), nu dit type vragen ook binnen deze rechtsdomeinen aan de orde kan zijn. Tot slot zij opgemerkt dat gezien de aard van de geschetste problematiek deze bijdrage zich zal toespitsen op het bestaan van een plicht tot en/of een rechtsaanspraak op voortvarendheid in de opsporingsfase, meer in het bijzonder op de fase waarin de verdachte nog niet of nauwelijks op de hoogte is van het feit dat hij het onderwerp van justitiële aandacht vormt en om die reden zijn gedrag daarop niet zal kunnen afstemmen (door af te zien van handelingen die zijn eventuele strafbaarheid en de als gevolg daarvan veroorzaakte schade verder kunnen uitbreiden of verzwaren).

2 KARAKTERISTIEKEN VAN DE STRAFRECHTELIJKE RECHTSHANDHAVING

Strafrechtelijke rechtshandhaving vindt niet plaats in een vacuüm, maar binnen een wettelijk kader van bevoegdheidsverlening, taken en voorwaarden. Waar het de concrete invulling van dat wettelijk kader betreft geven beginselen van de democratische rechtsstaat, waaronder ongeschreven beginselen van het straf- en strafprocesrecht, nader richting aan de handhaving.³ Strafrechtelijke handhaving wordt allereerst beperkt door de doelen van het strafrecht en de grenzen van het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel. Deze beperking brengt mee dat handhavend optreden steeds moet zijn gericht op feiten die naar verwachting een strafbaar feit zullen opleveren (artikel 1 Sr). De taakuitoefening van het Openbaar Ministerie tot strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, zoals die in artikel 124 Wet RO is neergelegd, dient aldus steeds plaats te vinden binnen de grenzen van de materieelrechtelijke legaliteit. Daarnaast is het Openbaar Ministerie op grond van het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel van artikel 1 Sv bij zijn taakvervulling gebonden aan de bevoegdheden zoals die hem in het Wetboek van Strafvordering en in bijzondere strafwetten worden toegekend. Die bevoegdheden, die zowel betrekking hebben op de fase van de opsporing als die van de vervolging,⁴ worden op hun beurt nader geconditioneerd met behulp van voorwaarden voor de uitoefening daarvan.

3 Zie uitgebreid C.P.M. Cleiren, *Beginselen van een goede procesorde* (diss. Leiden), Arnhem: Gouda Quint 1989.

4 De fase van de tenuitvoerlegging, waarvoor het Openbaar Ministerie op grond van artikel 553 Sv eveneens verantwoordelijkheid draagt, blijft in dit kader buiten beschouwing.

De artikelen 167 en 242 Sv kennen het Openbaar Ministerie met het oog op haar taakvervulling in de vervolgingsfase een zeer ruime bevoegdheid toe. In die bepalingen ligt het vervolgingsmonopolie besloten en wordt tevens de discretionaire bevoegdheid tot het afzien van vervolging toegekend, waarbij de voorwaarde voor die bevoegdheidsuitoefening, de nadere conditionering, is neergelegd in het criterium van het algemeen belang. De invulling van de discretionaire bevoegdheid van vervolging af te zien is daarmee doelgebonden en moet vanzelfsprekend zijn georiënteerd op de taakomschrijving van het Openbaar Ministerie in artikel 124 Wet RO, de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Omdat onze democratische rechtsstaat een dynamisch concept is, biedt het ruimte om het begrip rechtsorde te interpreteren met het oog op de actuele maatschappelijke context en ook om de invulling daarvan steeds te actualiseren. Om aan de rechtsstatelijke waarborgen te voldoen, dient de concretisering en invulling van de taak bovendien te voldoen aan ongeschreven rechtsbeginselen, voor het strafrecht veelal aangeduid als beginselen van een goede procesorde. Mede met het oog op deze beginselen wordt de ruime discretionaire bevoegdheid van het Openbaar Ministerie – goeddeels in overleg met de minister van Justitie – nader ingevuld door middel van een strafvorderlijk beleid dat deels ook is neergelegd in richtlijnen voor vervolging. Het opportuniteitsbeginsel is daarmee een leidend beginsel voor de strafrechtelijke handhaving, temeer daar het opportuniteitsbeginsel zijn schaduw vooruitwerpt naar de opsporingsfase. Feiten die op grond van dit beginsel niet voor vervolging in aanmerking komen, zullen in beginsel immers ook niet actief worden opgespoord.

Ook de fase van de opsporing – waarvoor het Openbaar Ministerie op grond van artikel 141 en 148 Sv de verantwoordelijkheid draagt – kenmerkt zich door de nodige discretionaire ruimte. Niet alleen kan op basis van het opportuniteitsbeginsel als gezegd een opsporingsbeleid worden uitgestippeld op grond waarvan bepaalde strafbare feiten bij gebrek aan prioriteit in beginsel niet of nauwelijks actief worden opgespoord, ook kan het Openbaar Ministerie indien het wel daadwerkelijk tot opsporing overgaat, zelfstandig bepalen op welke wijze het dit doet, uiteraard mits het daarbij blijft binnen de grenzen van het legaliteitsbeginsel en de beginselen van een goede procesorde. De middelen waarmee de taak van opsporing kan worden uitgeoefend, zijn immers steeds geformuleerd in termen van bevoegdheden en zodoende kunnen het Openbaar Ministerie en de politie steeds zelfstandig bepalen of, wanneer en in welke mate bepaalde bevoegdheden worden ingezet, mits in het concrete geval wordt voldaan aan de voorwaarden waaraan de betreffende bevoegdheden zijn gebonden. Niet voor niets wordt het strafprocesrecht in de literatuur dan ook veelal omschreven als een stelsel van bevoegdheidsverlenende normen.⁵

5 Zie onder meer C.P.M. Cleiren, *Beginselen van een goede procesorde* (diss. Leiden), Arnhem: Gouda Quint 1989, p. 42-50; G.J.M. Corstens, *Het Nederlands strafprocesrecht*, Deventer: Kluwer 2008, p. 229-233.

Wanneer we deze korte schets van de uitgangspunten van de strafrechtelijke rechtshandhaving overzien, wordt duidelijk dat – binnen de grenzen van legaliteit en ongeschreven rechtsbeginselen – opportuniteit, beleidsvrijheid en discretionaire bevoegdheden de sleutelwoorden zijn. In zoverre lijken de uitgangspunten van de strafrechtelijke rechtshandhaving dan ook weinig aanknopingspunten te bieden tot het formuleren van een algemene beginselplicht tot snelle handhaving.⁶ In het vervolg van deze bijdrage wordt bezien of onder bepaalde omstandigheden een dergelijke beginselplicht niet toch kan of moet worden aangenomen. Eerst zal echter worden bezien welke oorzaken of argumenten ten grondslag kunnen liggen aan een (beweerd) gebrek aan voortvarendheid in de strafrechtelijke rechtshandhaving.

3 MOGELIJKE OORZAKEN VAN EEN GEBREK AAN VOORTVARENDHEID

Zo complex als de samenleving is, zo ingewikkeld kan de strafrechtelijke rechtshandhaving zijn. Er zijn dan ook heel diverse redenen die kunnen meebrengen dat de strafrechtelijke handhaving niet voldoende voortvarend ter hand wordt genomen. Enkele daarvan zullen hier kort worden aange-stipt. Hierbij dient te worden bedacht dat een gebrek aan voortvarendheid in de rechtshandhaving zelden als een objectief vaststaand gegeven kan worden beschouwd; veelal zal het gaan om een waardeoordeel in de ogen van de verdachte, het slachtoffer, de samenleving of de rechter.

Als eerste kan erop worden gewezen dat strafrechtelijke handhaving pas kan worden ingezet als is voldaan aan de voorwaarden die het Wetboek van Strafvordering voor opsporing formuleert. Dat brengt met zich dat er veelal sprake zal moeten zijn van een verdenking van een strafbaar feit (artikel 27 Sv) of in bijzondere gevallen van een ‘lichtere’ graad van vermoeden dat iemand een strafbaar feit heeft gepleegd of doende is dat voor te bereiden (vgl. de zogenoemde ‘vroegverdenking’ van artikel 126o Sv of de ‘aanwijzingen van een terroristisch misdrijf’ in de zin van artikel 126zd e.v. Sv). Een en ander zal afhangen van de op dat moment beschikbare informatie. In geval de vereiste graad van vermoeden van betrokkenheid nog niet is bereikt of in geval daaraan getwijfeld kan worden, zal de opsporing (nog) niet kunnen worden aangevangen en kan – zij het ten onrechte – het beeld ontstaan van een onvoldoende voortvarend optreden.

6 De vraag of en in hoeverre het daarbij nog verschil maakt of wordt uitgegaan van een negatieve of een positieve interpretatie van het opportuniteitsbeginsel laten wij hierbij nog buiten beschouwing, maar het zal duidelijk zijn dat een dergelijke beginselplicht tot voortvarende handhaving te minder voor de hand ligt wanneer van een positieve opvatting van het opportuniteitsbeginsel wordt uitgegaan, nu niet-handhaving in een dergelijke opvatting voorop wordt gesteld. Zie meer in zijn algemeenheid voor de relatie tussen de verschillende opvattingen van het opportuniteitsbeginsel binnen het strafrecht en de beginselplicht tot handhaving binnen het bestuursrecht de bijdrage van Geelhoed in deze bundel.

Een tweede belangrijke reden waarom de handhaving niet in alle gevallen voortvarend ter hand wordt genomen, kan worden gevonden in de personele en financiële middelen van politie en Openbaar Ministerie, kortom in het vraagstuk van capaciteit en, daarmee samenhangend, prioriteit.⁷ Het Openbaar Ministerie moet nu eenmaal keuzes maken en ook wanneer het deze keuzes op beleidsmatig niveau heeft gemaakt, is concreet handhavend optreden van politie en Openbaar Ministerie steeds afhankelijk van de vraag of daartoe (op korte termijn) voldoende middelen kunnen worden vrijgemaakt. Daarnaast kan het Openbaar Ministerie ook om andere redenen de opsporing en/of vervolging bewust temporiseren, bijvoorbeeld teneinde op een later moment een afgewogen opportuniteitsoordeel te kunnen vellen. Zo kan er sprake zijn van omstandigheden – de aard van het feit of de vermoedelijke dader betreffende – die het Openbaar Ministerie aanleiding geven af te wachten of (verdere) opsporing en/of vervolging wel opportuun zal zijn. Argumenten om de opsporing of vervolging niet krachtig ter hand te nemen of voort te zetten, kunnen bijvoorbeeld zijn gelegen in het *ultimum remedium*-karakter van het strafrecht, in een mogelijk samenvallende bestuursrechtelijke of tuchtrechtelijke procedure of in een lopend onderzoek naar de betreffende feiten door niet-strafrechtelijke organen (bijvoorbeeld een BIBOB-procedure of een procedure door de Onderzoeksraad voor de Veiligheid).

Een andere reden om niet snel te handelen in geval van een aanwijzing of vermoeden van een strafbaar feit kan zijn gelegen in opsporingstechnische en/of strategische overwegingen. Een van de belangrijkste voorbeelden die in dit kader kan worden genoemd, is de wens bij de politie en het Openbaar Ministerie de zaak niet vroegtijdig ‘stuk te maken’. Bij delicten die een zekere duur met zich meebrengen, zoals de invoer en handel in drugs, mensenhandel of witwassen, kan vroegtijdig ingrijpen immers meebrengen dat de vereiste mate van aanwijzing of verdenking niet is bereikt. Ingrijpen zal dan uiteindelijk aan succesvolle vervolging in de weg kunnen staan of het strafbare handelen is slechts in zoverre gevorderd dat vervolging beperkt zal moeten blijven tot relatief lichte strafbare feiten of tot een voorbereidings- of pogingsvariant. Een tweede strategische overweging om niet in te grijpen die in de praktijk veelal samengaat met de voorafgaande, is de wens om de hoofddaders, de leiders, de initiatiefnemers oftewel de ‘grote vissen’ te pakken te krijgen en met het oog daarop de handelingen van de ‘kleine vissen’ met minder voortvarendheid aan te pakken. Deze wens doet zich meestal voor ten aanzien van grote georganiseerde criminaliteit, zoals mensenhandel en invoer en handel in drugs.

7 Krachtens de rechtspraak van het EHRM over de redelijke termijn mag dit argument overigens niet als excuus gelden in geval van overschrijding van de redelijke termijn. Indien de overheid eenmaal besluit een bepaalde zaak op te pakken, dient het deze steeds met de nodige voortvarendheid te vervolgen. Zie EHRM 25 juni 1987, NJ 1990, 230 m.nt. EAA (Milasi v. Italy).

Het zal duidelijk zijn dat met name binnen de context van laatstgenoemde strategische overwegingen de legitieme vraag zal kunnen rijzen of het Openbaar Ministerie niet eerder had moeten ingrijpen. Waar in het geval van de besproken juridische of logistieke drempels nog met enig recht kan worden gesproken van een situatie van overmacht, kenmerkt laatstgenoemde situatie zich juist door het feit dat op zichzelf wel kon worden ingegrepen, maar daarvan op strategische gronden doelbewust is afgezien. En, indien het Openbaar Ministerie doelbewust afwacht om op een later moment een afgewogen opportuniteitsoordeel te kunnen vellen, doet het dit veelal mede vanuit de overweging de verdachte niet onnodig te belasten met strafrechtelijk handhavend optreden. Indien het Openbaar Ministerie daarentegen afwacht uit oogpunt van opsporingsstrategie kan de verdachte rechtstreeks in zijn belangen worden geschaad,⁸ terwijl daarbij ook de schade voor de samenleving en de individuele slachtoffers verder kan oplopen. Vermoedelijk zal de behoefte aan een beginselplicht tot en een aanspraak op voortvarende strafrechtelijke handhaving zich dan ook het meest laten gevoelen in deze context.

4 AANKNOPINGSPUNTEN BINNEN HET STRAFRECHTELIJK NORMATIEF KADER

Zoals in het voorgaande is besproken, wordt de strafrechtelijke rechtshandhaving gekenmerkt door het opportuniteitsbeginsel in combinatie met een stelsel van bevoegdheidsverlenende normen. Dit geeft het Openbaar Ministerie niet alleen de nodige vrijheid in het kader van zijn vervolgingsbeslissing, maar ook in het kader van zijn opsporingstaak. Gesteld voor de vraag of en in hoeverre er voor het Openbaar Ministerie een beginselplicht tot snelle handhaving bestaat, zijn dit geen hoopgevende uitgangspunten. Dit neemt niet weg dat het Wetboek van Strafvordering wel degelijk de nodige aanknopingspunten kent voor een dergelijke beginselplicht. Enerzijds doordat de wettelijke regeling het belang van voortvarendheid binnen de strafrechtspleging op verschillende plaatsen expliciet onderkent door normen te formuleren die op snelheid aandringen, anderzijds doordat de wettelijke regeling – zij het in zeer beperkte mate – onder omstandigheden handhavend optreden dwingend voorschrijft. Beide aspecten worden in het navolgende toegelicht.

4.1 Normen met betrekking tot voortvarendheid in de strafrechtspleging

De strafwetgeving geeft op diverse plaatsen blijk van de erkenning van het belang van snelheid en voortvarendheid als het gaat om strafrechtelijke pro-

⁸ De vraag of het hierbij ook om een rechtens te respecteren belang gaat, zal in het vervolg van deze bijdrage worden besproken.

cedures. Mede hierdoor wordt de (potentieel) verdachte en vervolgte op diverse manieren beschermd tegen traag en treuzelend optreden door strafvorderlijke organen. Soms noemt de wet concrete termijnen waarbinnen beslissingen moeten worden genomen of tot handeling moet worden overgegaan (het leerstuk van de verjaring kan hiervoor als voorbeeld bij uitstek gelden), maar soms hanteert de wet ook meer open bewoordingen ('ten spoedigste', 'zo spoedig mogelijk'). Ook zien we dat de wet het belang van voortvarendheid aan alle strafvorderlijke organen voorhoudt. Zo zijn diverse op snelheid toegespitste bepalingen rechtstreeks gericht tot de politie, andere tot het Openbaar Ministerie, de rechter-commissaris of de zittingsrechter. Wat betreft opsporingsambtenaren en het opmaken van proces-verbaal zien we bijvoorbeeld in de artikelen 152, 153, 155, 156 en 157 Sv bewoordingen die zijn gericht op het bevorderen van de snelheid van het proces: 'ten spoedigste' (artikel 152 Sv), 'binnen vierentwintig uren' (artikel 153 Sv), 'onverwijld' (artikel 155, 156 en 157 Sv). Waar het gaat om het Openbaar Ministerie zien we bijvoorbeeld aanwijzingen in de artikelen 167, 177a, 181 lid 1, 226g lid 4, 242, 243, 244, 245, 253 en 255 Sv. Voor de rechter-commissaris kan onder meer worden gewezen op de artikelen 180, 181 lid 3, 185, 187a, 200 lid 2, 226b, 226i, 229, 232 lid 3, 233 lid 2 Sv, en voor de rechter ter terechtzitting onder meer op de artikelen 277, 282 en 324 Sv. Tot slot kan ook de verdachte zelf met behulp van artikel 36 Sv trachten de zaak te bespoedigen door aan te dringen op een snelle beslissing inzake vervolging.

Naast dergelijke bij de wettelijke regeling voorziene bepalingen die de snelheid en voortgang van de procedure beogen te bevorderen, is het recht op berechting binnen een redelijke termijn van artikel 6 EVRM van invloed op (de voortgang van) de strafrechtelijke procedure vanaf het moment dat men kan spreken van een *criminal charge*. Ook van de beginselen van een goede procesorde (met name van het beginsel van evenredige en billijke belangenafweging en het vertrouwensbeginsel) kan in dezen de nodige werking kan uitgaan.⁹ Als sluitstuk van deze gedragsnormen voor de strafrechtelijke overheden heeft de strafrechter de mogelijkheid om schending van de norm van snelheid en voortvarendheid te sanctioneren. De rechtsgevolgen van schending zullen soms direct uit de geschonden wettelijke gedragsnorm kunnen worden afgeleid en soms indirect door middel van toepassing van artikel 359a Sv en/of de beginselen van een goede procesorde dienen te worden bepaald.

Het is op grond van het voorgaande duidelijk dat de norm van voortvarendheid zonder meer onderdeel uitmaakt van het strafrechtelijk normatief kader. Tegelijkertijd wordt duidelijk dat zowel de genoemde wettelijke normen als de verdragsrechtelijke norm van de redelijke termijn alle zien op de fase van de vervolging en de berechting, maar niet of nauwelijks op de aan de *criminal charge* voorafgaande fase van de opsporing. Een rechtstreekse verplichting om haast te maken in de opsporingsfase lijkt dan ook niet op

⁹ Voor wat betreft dit laatste dient te worden bedacht dat ook door louter tijdsverloop gerechtvaardigde verwachtingen aan de kant van de verdachte kunnen ontstaan.

voorhand aan het strafvorderlijk normatief kader te kunnen worden ontleend, laat staan dat een van deze normen zou voorschrijven dat snel handhavend optreden is geboden vanaf het eerste moment dat het Openbaar Ministerie strafbaar handelen op het spoor is. De genoemde vormen van bescherming tegen onvoldoende voortvarend strafrechtelijk optreden strekken slechts ter bescherming van die verdachten die op de hoogte zijn van het feit dat zij als zodanig worden aangemerkt door de justitiële autoriteiten doordat reeds op een of andere wijze handhavend jegens hen is opgetreden.¹⁰ Pas dan heeft de verdachte – zo lijkt de gedachte van de huidige strafvorderlijke wetgeving – daadwerkelijk een rechtens te respecteren belang bij een zekere voortvarendheid in het vervolgetraject.¹¹ In het strafrecht wordt tot op heden evenwel nog nauwelijks expliciet aandacht besteed aan de belangen van de verdachte die – naar achteraf blijkt – al gedurende een langere periode de bijzondere aandacht van justitie mocht genieten, zonder dat daar min of meer direct handhavend optreden op volgde. In ieder geval geldt dat ook in de fase waarin de verdachte eenmaal op de hoogte is van het feit dat het Openbaar Ministerie hem in het vizier heeft, hij aan de wettelijke regeling nauwelijks rechtstreeks argumenten kan ontlelen om een gebrek aan voortvarendheid in de fase waarin hij daarvan nog niet op de hoogte was, aan de kaak te stellen.

4.2 Normen met betrekking tot de plicht tot handelen in de strafrechtspleging

Ondanks het feit dat ook de verzameling van opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen moet worden gezien als een stelsel van bevoegdheidsverlenende normen, kent het Wetboek van Strafvordering ogenschijnlijk één duidelijk voorbeeld van imperatief handhavend optreden: het doorlaatverbod van artikel 126ff Sv. Het eerste lid van deze bepaling stelt dat er een verplichting tot inbeslagneming bestaat indien de opsporingsambtenaar handelt in het kader van de uitoefening van een bijzondere opsporingsbevoegdheid en hij

10 Het leerstuk van de verjaring vormt hierop een belangrijke uitzondering. De verjaring 'loopt' immers van rechtswege vanaf de dag na die waarop het strafbare feit is gepleegd (artikel 71 Sr), onafhankelijk van de vraag of dan al een verdachte in beeld is of als zodanig door het Openbaar Ministerie is benaderd. Integendeel, indien daarbij kan worden gesproken van een daad van vervolging levert het benaderen van de verdachte een handeling op die de verjaring juist doet stuiten, waarna een nieuwe verjaringstermijn aanvangt (artikel 72 Sr).

11 Dit sluit aan bij de ratio van veel van de normen die de strafvorderlijke organen voorhouden voortvarendheid te betrachten en die erin is gelegen de burger die door de overheid als verdachte wordt aangemerkt niet onredelijk lang in onzekerheid te laten verkeren over zijn strafrechtelijk lot. De eis van de nodige voortvarendheid dient daarnaast echter ook andere belangen, waaronder die van het slachtoffer, het belang van generale preventie en het belang van betrouwbare waarheidsvinding. Zie bijvoorbeeld ten aanzien van de redelijke termijn G.J.M. Corstens, *Het Nederlands strafprocesrecht*, Deventer: Kluwer 2008, p. 532-533.

weet heeft van de vindplaats van voorwerpen waarvan het aanwezig of voorhanden hebben ingevolge de wet verboden is vanwege hun schadelijkheid voor de volksgezondheid of hun gevaar voor de veiligheid. Wel mag volgens artikel 126ff lid 1 Sv de inbeslagneming van dergelijke voorwerpen worden uitgesteld met het oogmerk om op een later tijdstip daartoe over te gaan. Dit betekent dat er wel sprake mag zijn van zogenoemde gecontroleerde aflevering, maar niet van afstel en van doorlaten. Deze verplichting tot inbeslagneming is evenwel niet aanwezig in het geval de officier van justitie op grond van een zwaarwegend opsporingsbelang anders beveelt (artikel 126ff lid 2 Sv). Een dergelijk bevel is op grond van artikel 140a Sv slechts mogelijk na voorafgaande instemming van het College van procureurs-generaal.

Het is bekend dat de beruchte Delta-methode op grond waarvan grote partijen drugs door politie en justitie werden doorgelaten met als gevolg dat deze buiten het zicht van politie en justitie alsnog op de markt kwamen en de mede naar aanleiding daarvan ontstane IRT-affaire, ertoe hebben geleid dat deze op zichzelf aan het stelsel van bevoegdheidsverlenende normen vreemde verplichting tot inbeslagneming in de wettelijke regeling terecht is gekomen.¹² Deze historie maakt ook direct duidelijk dat de ratio van het geclausuleerde verbod op doorlaten in de eerste plaats is gelegen in het beschermen van de integriteit van de politie en het Openbaar Ministerie en de belangen van de volksgezondheid.¹³ Tegen deze achtergrond bezien, hoeft het ook niet al teveel verbazing te wekken dat in de loop der jaren, naarmate de politieke en maatschappelijke verontwaardiging over de ten tijde van de IRT-affaire gehanteerde opsporingsmethoden steeds verder naar de achtergrond begint te verdwijnen, het geclausuleerde verbod van doorlaten in de jurisprudentie steeds verder wordt genuanceerd. Met name het begrip 'weten' in artikel 126 ff lid 1 Sv blijkt in de rechtspraak te worden aangegrepen om de reikwijdte van de verplichting tot inbeslagneming danig in te perken door daaraan vrij hoge eisen te stellen in termen van de benodigde mate van zekerheid.¹⁴ Ook blijkt de rechtspraak niet ongevoelig voor het argument dat inbeslagneming gegeven de concrete omstandigheden van het geval niet altijd praktisch mogelijk is.¹⁵ In wezen bestaat er thans dan

12 Het feit dat een expliciete verplichting tot het gebruik maken van een dwangmiddel in wezen haaks staat op de uitgangspunten van het Wetboek van Strafvordering werd destijds ook naar voren gebracht als één van de belangrijkste bezwaren tegen het opnemen van artikel 126ff in de wettelijke regeling. De minister gaf er dan ook de voorkeur aan het verbod van doorlaten neer te leggen in een beleidsregel zodat de ruimte die het opportuniteitsbeginsel biedt in voorkomende gevallen behouden zou blijven. Zie *Kamerstukken II* 1998/99, 25 403, nr. 6, p. 1-2, en nr. 7, p. 1-5.

13 Zie onder meer *Kamerstukken II* 1995/96, 24 072, nr. 24, p. 8, alsmede de bevindingen van de Commissie Van Traa in haar eindrapport *Inzake opsporing*, Den Haag: Sdu Uitgevers 1996, p. 72-168. Zie voorts over de historie, de ratio en de reikwijdte van het verbod van doorlaten onder meer de annotatie van Buruma bij HR 2 juli 2002, NJ 2002, 602.

14 Zie onder meer de arresten van het Hof Den Haag en het Hof Den Bosch in de zaken die leidden tot HR 28 mei 2002, NJ 2002, 601 en HR 2 juli 2002, NJ 2002, 602 m.nt. YB.

15 Zie Hof Amsterdam 21 december 1998, NbSr 1999, 10 en HR 28 mei 2002, NJ 2002, 601.

ook slechts een absoluut doorlaatverbod indien het gaat om zaken van mensenhandel en mensensmokkel.¹⁶ Hoewel de bewoordingen van artikel 126ff Sv anders lijken te suggereren, moet worden geconstateerd dat deze bepaling slechts in uitzonderingsgevallen een daadwerkelijke verplichting tot (snelle) handhaving in het leven roept. Voor het overgrote deel blijft het Wetboek van Strafvordering zich zonder meer kenmerken door bevoegdheden met een duidelijk discretionair karakter.

5 EEN AANTAL VOORBEELDEN UIT DE STRAFRECHTSPRAAK

Op basis van het voorgaande kan worden vastgesteld dat het Wetboek van Strafvordering – zoals kon worden verwacht – nauwelijks werkelijk bruikbare aanknopingspunten biedt voor een beginselplicht tot snelle strafrechtelijke handhaving. Dit neemt niet weg dat het op zichzelf best denkbaar is dat in de concrete omstandigheden van het voorliggende geval, waarin getwijfeld kan worden aan de voortvarendheid waarmee het Openbaar Ministerie de opsporing van een strafbaar feit ter hand heeft genomen, een dergelijke verplichting door de rechter – bijvoorbeeld met een verwijzing naar de werking van de beginselen van een goede procesorde – wordt aangenomen. In de strafrechtspraak zijn dan ook verschillende voorbeelden te vinden waarin de in deze bijdrage aan de orde gestelde problematiek met betrekking tot (een beginselplicht tot en/of een aanspraak op) voortvarendheid in de strafrechtelijke rechtshandhaving ter sprake komt. Enkele daarvan zullen in het navolgende (in chronologische volgorde) worden besproken.

Een eerste duidelijk voorbeeld van de geschetste problematiek kan worden gevonden in de zogenoemde TCR-zaak, waarin de verdediging klaagde over onvoldoende voortvarendheid in de opsporingsfase.¹⁷ Volgens de verdediging had het Openbaar Ministerie de toepassing van opsporingsbevoegdheden of het nemen van voorlopige maatregelen uit hoofde van de WED niet mogen uitstellen tot het tijdstip waarop tot huiszoeken werd overgegaan, nu het reeds ruim een half jaar daarvoor op de hoogte was geraakt van het begaan van milieudelicten bij Tankcleaning Rotterdam CV, in het bijzonder illegale lozingen en illegale export van chemische afvalstoffen.

16 De plicht om handhavend op te treden in zaken van mensenhandel en mensensmokkel kan gezien de bewoordingen van deze bepaling niet rechtstreeks worden gebaseerd op artikel 126ff Sv. Niettemin geldt in dit type zaken een absoluut verbod van doorlaten, waarbij gezien het feit dat de menselijke waardigheid in het geding is geen ruimte bestaat voor afwegingen tegen zwaarwegende opsporingsbelangen. Zie onder meer *Kamerstukken II* 1995/96, 25 072, nr. 52 en *Kamerstukken II* 1998/99, 25 403, nr. 30; alsmede de bijdrage van Van der Leun en Van der Meij in deze bundel. Betoogd kan worden dat deze verplichting tot handhavend optreden voortvloeit uit de onder meer uit artikel 2 en 4 EVRM af te leiden positieve verplichting voor de overheid om daadkrachtig in te grijpen wanneer dit type zaken zich aandient. Zie in dit kader meer uitgebreid § 6.3.

17 Zie Hof Den Haag 17 april 1996, *NJ* 1996, 574.

Aldus heeft het Openbaar Ministerie (louter) ter wille van het opsporingsbelang de ernstige inbreuken op het milieu en mogelijk ook op de volksgezondheid geruime tijd laten voortduren, terwijl die belangen van milieu en volksgezondheid eerder ingrijpen noodzakelijk maakten. Daarmee heeft het Openbaar Ministerie volgens de verdediging zodanig gehandeld in strijd met de beginselen van een goede procesorde dat daaraan de niet-ontvankelijkheid van het Openbaar Ministerie moet worden verbonden.

Het hof verwerpt dit verweer echter, waarbij het vooropstelt dat de officier van justitie in het kader van een opsporingsonderzoek in beginsel vrij is te beslissen of, en zo ja wanneer, van aan hem of de opsporingsambtenaren als zodanig toekomende strafvorderlijke bevoegdheden gebruik zal worden gemaakt. Voorts tekent het hof aan dat die bevoegdheden in beginsel zijn gegeven ten behoeve van de waarheidsvinding ter zake van (vermoedelijk) gepleegde strafbare feiten en, behoudens uitzonderingen zoals het vorderen van voorlopige hechtenis en de voorlopige maatregel ex artikel 28 WED, niet zijn toegekend teneinde herhaling van strafbare feiten of verdere aantasting van door de strafwet beschermde belangen te voorkomen, nog daargelaten dat dit dwangmiddel en die maatregel bovendien het bestaan van ernstige bezwaren vereisen. Volgens het hof rechtvaardigden de concrete omstandigheden in het voorliggende geval ten volle dat de officier van justitie van vorenbedoelde vrijheid gebruik maakte door eerst een informatief en vervolgens een grondig en uitgebreid opsporingsonderzoek te entameren en daarbij vooralsnog de toepassing van bevoegdheden die voor het bedrijf en de daarbij betrokkenen onmiskenbaar duidelijk zouden maken dat zij het voorwerp van strafrechtelijk onderzoek waren geworden, uit te stellen tot dat reeds op ruime schaal gegevens omtrent de binnen het bedrijf begane strafbare feiten waren verzameld. Het Openbaar Ministerie kon en mocht daarbij volgens het hof menen dat bij deze werkwijze ook de belangen van het milieu en de volksgezondheid uiteindelijk het best gediend zouden zijn. Volgens het hof was in casu dan ook geenszins sprake van schending van de beginselen van een goede procesorde.

Een beroep van de verdachte om een zekere voortvarendheid te betrachten in het uitoefenen van opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen zou ook kunnen worden gebaseerd op het eerder besproken verbod van doorlaten. Dit gebeurde onder meer in het vonnis in de bekende Dover-zaak, waarin 58 Chinezen het slachtoffer werden van mensensmokkel. Door de verdediging werd een beroep gedaan op niet-ontvankelijkheid van het Openbaar Ministerie wegens vermeend falen van politie en justitie in de preventie van de tenlastegelegde feiten. Dit verweer werd door de rechtbank echter verworpen waarbij werd overwogen: "In het algemeen bestaat er geen recht van burgers op ingrijpen door de overheid ten aanzien van feiten die zij zelf voornemens zijn te plegen, voorbereiden of aan de uitvoering waarvan zij zijn begonnen, tenzij er sprake is van een uitzondering op de algemene regel."¹⁸

18 Zie Rb. Rotterdam 11 mei 2001, *LJN* AB1552.

In een andere zaak – waarin het vermeend doorlaten van verdovende middelen aan de orde was – stelde ook de Hoge Raad zich op het standpunt dat uit het verbod op doorlaten van artikel 126ff Sv geen aanspraak voor de verdachte op (snelle) handhaving kan worden afgeleid. Volgens de Hoge Raad is deze bepaling blijkens de tekst en de wetsgeschiedenis niet in het leven geroepen in het belang van de verdachte, zodat deze zich niet op de niet juiste naleving daarvan kan beroepen in het kader van een verweer dat het Openbaar Ministerie niet-ontvankelijk zou zijn.¹⁹ Naar het oordeel van de Hoge Raad valt het doorlaatverbod gelet op het relativiteitsvereiste derhalve niet samen met enig verdedigingsbelang. Volgens Buruma sluit de Hoge Raad de mogelijkheid van rechterlijke toetsing van het doorlaatverbod met dit oordeel vrijwel geheel uit.²⁰ In ieder geval moet worden vastgesteld dat het verbod van doorlaten de verdachte die klaagt over een gebrek aan voortvarendheid in de strafrechtelijke rechtshandhaving niet kan helpen.

Voorts kan in het kader van de onderhavige problematiek worden gewezen op de zaak die in de media bekend is komen te staan als de martelmoord van Pernis. In deze zaak werd door de raadsman in beide feitelijke instanties het verweer gevoerd dat het Openbaar Ministerie niet-ontvankelijk diende te worden verklaard, nu de politie ten tijde van de tenlastegelegde gebeurtenissen onvoldoende adequaat zou hebben opgetreden en het slachtoffer mogelijk nog in leven zou zijn geweest indien de politie met meer voortvarendheid zijn werk had gedaan. Het Hof Den Haag overwoog, in navolging van de Rechtbank Rotterdam, echter als volgt:

‘Het Hof is met de rechtbank, van oordeel, dat in het algemeen heeft te gelden dat een niet-tijdig ingrijpen van de politie, waardoor schade die door de verdachten is toegebracht is opgelopen, niet tot niet-ontvankelijkheid van het openbaar ministerie leidt, nu die schade niet door de gestelde nalatigheid van de politie is veroorzaakt maar door het onrechtmatig handelen van de verdachten. Ook in deze zaak was dat het geval: het dodelijk letsel van het slachtoffer is niet veroorzaakt door het door de raadsman gestelde niet tijdige ingrijpen van de politie, maar door de handelingen van de medeverdachten. Bovendien zijn het niet de belangen van verdachte die kunnen worden geschaad door een mogelijk niet tijdig ingrijpen van de politie, maar hooguit die van het slachtoffer.’²¹

Hoewel het in deze zaak niet zozeer gaat om een duurdelict, maar om een (incidentele) gekwalificeerde doodslag, zijn de overwegingen van het hof zonder meer interessant in het kader van de onderhavige materie. Met name de slotzin van het weergegeven citaat werpt een helder licht op de zaak. In deze bewoordingen lijkt besloten te liggen dat er op zichzelf wel sprake kan zijn van een plicht tot voortvarendheid in het justitieel handelen, maar dat deze plicht slechts geldt in de verhouding tot het slachtoffer, en niet in de

19 HR 2 juli 2002, *NJ* 2002, 602 m.nt. YB. Zie nader over het doorlaatverbod § 4.2.

20 Zie de annotatie van Buruma onder genoemd arrest.

21 Zie Hof Den Haag 18 juni 2009, *LJN* BI8688; en voor het vonnis in eerste aanleg Rb. Rotterdam 22 april 2008, *LJN* BD0609.

verhouding tot de verdachte. Een rechtsaanspraak op snelheid in de handhaving van de verdachte jegens het Openbaar Ministerie – ter voorkoming van verdere schade – sluit het Hof daarmee in wezen uit.

Een vergelijkbaar standpunt kan worden gevonden in een uitspraak van het Hof Den Bosch waarin eveneens laat politieoptreden aan de orde is. Volgens de verdachte was er (te) veel tijd verstreken tussen het moment waarop er tegen hem verdenking was gerezen en het moment waarop hij werd aangehouden (te weten anderhalf jaar), reden waarom hij in aanmerking zou moeten komen voor strafvermindering. Het hof zag hiertoe echter geen enkele aanleiding: 'Voor zover in het verweer de onuitgesproken stelling besloten zou liggen dat verdachtes strafzaak door (te) laat politie-ingrijpen onnodig een grote omvang heeft gekregen (...) wijst het hof die van de hand. Die omvang is immers niet door de gestelde nalatigheid van de politie veroorzaakt, maar door het onrechtmatig handelen van de verdachte.'²²

Op basis van de in het voorgaande besproken voorbeelden uit de strafrecht-spraak lijkt de tamelijk eenduidige conclusie te kunnen worden getrokken dat er binnen de context van het strafrecht weinig aanknopingspunten bestaan om het Openbaar Ministerie te binden aan een beginselplicht tot voortvarende handhaving. Voorts lijkt de rechtspraak te minder geneigd de verdachte een rechtsaanspraak toe te kennen op snelheid in de strafrechtelijke handhaving: indien en voor zover door traag overheidsoptreden de strafrechtelijke schade oploopt en de omvang van de strafzaak tegen de verdachte daardoor toeneemt, dient dit exclusief voor rekening van de verdachte te komen die zich aan het onrechtmatig handelen schuldig maakt. Voor zover er al aanknopingspunten zouden kunnen worden gevonden om het Openbaar Ministerie te verplichten vlot in te grijpen indien het op de hoogte is van strafbare feiten, betreft het hier een verplichting die is ingegeven door het algemeen belang en de belangen van slachtoffers.

6 AANKNOPINGSPUNTEN BINNEN ANDERE RECHTSDOMEINEN

Op basis van het voorgaande is de stand van zaken voor het aannemen van een beginselplicht tot snelheid in de strafrechtelijke rechtshandhaving niet rooskleurig. Tot op heden is de problematiek echter ook vanuit een exclusief strafrechtelijk perspectief beschouwd. In het navolgende zal worden bekeken of en in hoeverre het bestuursrecht, het privaatrecht en de rechtspraak van het EHRM aanknopingspunten voor een dergelijke beginselplicht kunnen bieden.

22 Zie Hof Den Bosch 3 december 2009, *LJN* BK7282.

6.1 Bestuursrecht

Waar de strafrechtelijke rechtshandhaving als leidend principe het opportuniteitsbeginsel kent, wordt de bestuursrechtelijke rechtshandhaving sinds medio jaren negentig gekenmerkt door de beginselplicht tot handhaving. De Afdeling bestuursrechtspraak formuleert deze beginselplicht conform vaste jurisprudentie als volgt:

‘Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd, dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet uitzicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.’²³

Op grond van de beginselplicht tot handhaving is het bestuur derhalve behoudens uitzonderingen gehouden in voorkomende gevallen tot handhaving over te gaan. Handhaving is derhalve het uitgangspunt, niet-handhaving de uitzondering. Met het formuleren van deze beginselplicht heeft de Afdeling bestuursrechtspraak de koers enigszins verlegd ten opzichte van de benadering die het tot midden jaren negentig voorstond en die veeleer uitging van een afweging tussen alle betrokken belangen.²⁴ Dit heeft evenwel niet zonder meer tot gevolg dat thans daadwerkelijk sneller tot handhaving zal moeten worden overgegaan door het bestuur dan voorheen. Wel brengt het benadrukken van het belang van handhaving door de beginselplicht met zich dat niet-handhaving een duidelijker motivering behoeft dan voorheen.²⁵ In zoverre lijkt er dan ook veeleer sprake te zijn van een accentverschuiving ten opzichte van de klassieke benadering dan van een wisseling van uitgangspositie binnen de bestuursrechtelijke rechtshandhaving.

In het verband van de in deze bijdrage centraal staande problematiek is evenwel met name van belang dat een beginselplicht tot handhaving een meer geschikte kapstok lijkt te bieden voor een beginselplicht tot voortvarende handhaving dan het opportuniteitsbeginsel. Indien het bestuur op grond van de beginselplicht behoudens uitzonderingen gehouden is handhavend op te treden, is het een betrekkelijk kleine stap om het bestuur ook te verplichten daarbij de nodige voortvarendheid te betrachten, zeker wanneer wordt bedacht dat de beginselplicht tot handhaving expliciet is ingegeven

23 ABRvS 11 augustus 2004, AB 2004, 444 m.nt. F.R. Vermeer. Zie in gelijke bewoordingen ABRvS 30 juni 2004, JB 2004, 293 m.nt. C.L.G.F.H. Albers.

24 Zie bijvoorbeeld ARRvS 25 september 1990, AB 1991, 460 m.nt. PvB.

25 Zie F.R. Vermeer, ‘De beginselplicht tot handhaving en de ruimte om te gedogen’, *Jurisprudentie Bestuursrecht plus* 2001, p. 81-82. Zie voor de verschillen tussen de oude en de nieuwe benadering ook de bijdrage van Geelhoed in deze bundel.

door het algemeen belang dat is gediend met handhaving. Voorts kan worden gewezen op het feit dat de wetgever de burger in toenemende mate instrumenten biedt om kunnen optreden tegen zogenoemde bestuurlijke traagheid. De op 1 oktober 2009 in werking getreden Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen vormt hiervan een duidelijk voorbeeld.²⁶ Deze wet ziet weliswaar slechts op besluiten op aanvraag van de burger zelf, waar handhavend optreden op initiatief van het bestuur weliswaar buiten valt; duidelijk is dat van het bestuur in zijn algemeenheid de nodige voortvarendheid mag worden verwacht. Het aannemen van een beginselplicht tot voortvarende bestuursrechtelijke handhaving lijkt vanuit die optiek dan ook niet zonder meer een brug te ver, waarmee overigens nog niet is gezegd dat ook de burger die de wet overtreedt in rechte succesvol aanspraak zal kunnen maken op naleving van deze beginselplicht door het bestuur. Dit laatste klemmt temeer daar een beginselplicht tot voortvarendheid in de bestuursrechtelijke handhaving als gezegd evenals de 'gewone' beginselplicht tot handhaving met name zal zijn ingegeven door het algemeen belang en niet zozeer door de individuele belangen van de wetsovertreder.

6.2 *Privaatrecht*

De onderhavige problematiek kan ook worden benaderd vanuit een civielrechtelijk perspectief. In dat geval lijkt een benadering in de sleutel van het leerstuk van rechtsverwerking het meest voor de hand te liggen.²⁷ De vraag is dan of de partij die onvoldoende voortvarend handhavend optreedt (i.c. het Openbaar Ministerie) jegens overtredingen door de andere partij (i.c. de verdachte) door deze andere partij voor de voeten kan worden geworpen dat hij daarmee zijn recht op handhaving heeft verwerkt. Onder het leerstuk van rechtsverwerking – dat binnen het civiele recht sterk samenhangt met het leerstuk van redelijkheid en billijkheid en het daarmee samenhangende leerstuk van gerechtvaardigd vertrouwen – zijn volgens Machielse twee poten te onderscheiden: 'de eerste waarin een aanspraak verloren gaat omdat de rechthebbende zich zo heeft gedragen dat een andere betrokkene heeft kunnen menen dat de rechthebbende zijn aanspraak niet meer geldend zou maken, de andere waarin het handelen van de schuldeiser leidt tot een onaanvaardbare benadeling van de debiteur wanneer de aanspraak onverkort zou worden gehandhaafd.'²⁸ De eerste poot, die het meest samenhangt

26 Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen van 28 augustus 2009, *Stb.* 2009, 383, in werking getreden op 1 oktober 2009. Zie uitgebreid over deze wet R. Stijnen, 'Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (I en II)', *NJB* 2010, p. 65-70 en p. 468-474.

27 Zie over dit leerstuk uitgebreid W.L. Valk, *Rechtsverwerking in drievoud* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 1993.

28 Zie A.J. Machielse, 'Straf(proces)rechtsverwerking', in: L.E. de Groot-van Leeuwen e.a. (red.), *Eén procesrecht? Over convergentie en divergentie van het burgerlijk, straf- en bestuursprocesrecht*, Deventer: Kluwer 2009, p. 111-112.

met het genoemde leerstuk van gerechtvaardigde vertrouwen, ligt in het onderhavige verband gezien de relevantie van tijdsverloop wellicht op het eerste gezicht het meest voor de hand, maar is in het kader van de onderhavige materie toch het minst interessant. Deze eerste poot van het leerstuk van de rechtsverwerking veronderstelt immers dat de ene partij op de hoogte is van het feit dat de ander (mogelijk) een aanspraak jegens hem wil laten gelden,²⁹ terwijl dit nu juist veelal niet aan de orde is wanneer het gaat om de onderhavige materie van onvoldoende voortvarendheid in de strafrechtelijke rechtshandhaving. Bij nader inzien lijkt de tweede poot van het leerstuk van rechtsverwerking, de rechtsverwerking wegens onrechtmatige benadeling, dan ook interessanter. Deze poot hangt volgens Machielse samen met de gedachte 'dat eigen onzorgvuldig handelen niet tot benadeling van een ander mag leiden. Rechtsverwerking heeft dan de strekking de schade die door het onzorgvuldig en onrechtmatig eigen handelen ontstaat ongedaan te maken.' Deze poot van de rechtsverwerking sluit volgens Machielse vanuit strafrechtelijk perspectief het meest aan bij het leerstuk van de vormverzuimen in de zin van artikel 359a Sv.³⁰ Daarvan uitgaande zal in het kader van de onderhavige problematiek rechtsverwerking (slechts) aan de orde kunnen zijn indien het afwachtende optreden van het Openbaar Ministerie kan worden gekwalificeerd als een schending van de beginselen van een goede procesorde. Op basis van het voorgaande moet echter worden vastgesteld dat dit niet snel het geval zal zijn. Bovendien bestaat in dat zeldzame geval betrekkelijk weinig behoefte de problematiek aanvullend vanuit de notie van rechtsverwerking te bezien, nu het strafrecht in een dergelijk geval al over een eigen instrumentarium beschikt.

6.3 EVRM

De jurisprudentie van het EHRM lijkt nog de beste aanknopingspunten voor een beginselplicht tot snelheid in de strafrechtelijke rechtshandhaving te bieden. Uit de rechtspraak van het EHRM kunnen immers de nodige positieve verplichtingen tot het niet laten voortbestaan van illegale situaties en daarmee tot handhavend optreden worden afgeleid. Hierbij kan met name worden gewezen op de zaken *Moreno Gomez v. Spain* en *Öneryildiz v. Turkey*, waarin de positieve verplichting tot handhavend optreden respectievelijk

29 Voor rechtsverwerking op basis van louter tijdsverloop is ook binnen het civiele recht geen plaats. Steeds zal daarnaast ook sprake moeten zijn van gerechtvaardigd vertrouwen. Zie W.L. Valk, *Rechtsverwerking in driefvoud* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 1993, p. 77-87.

30 A.J. Machielse, 'Straf(proces)rechtsverwerking', in: L.E. de Groot-van Leeuwen e.a. (red.), *Eén procesrecht? Over convergentie en divergentie van het burgerlijk, straf- en bestuursprocesrecht*, Deventer: Kluwer 2009, p. 113. Zie meer uitgebreid W.L. Valk, *Rechtsverwerking in driefvoud* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 1993, p. 59-70.

werd afgeleid uit artikel 8 EVRM en artikel 2 EVRM.³¹ Onder omstandigheden kan aan het EVRM zelfs de verplichting worden ontleend tot vervolging over te gaan teneinde een effectieve bescherming van de door het verdrag beschermde rechten te garanderen.³² De achtergrond van deze positieve verplichtingen is dan ook de gedachte dat enkel door het aannemen van dergelijke verplichtingen een werkelijk effectieve bescherming van mensenrechten kan worden gegarandeerd.³³ Wanneer dit de achtergrond van de positieve verplichting is, is de stap naar het aannemen van een beginselplicht tot voortvarendheid in de handhaving een betrekkelijk geringe. Telkens wanneer op basis van het verdrag een positieve verplichting tot handhaving op de overheid rust, impliceert dit naar onze mening dan ook mede de verplichting hierbij de nodige voortvarendheid te betrachten. Een rechtsaanspraak van de verdachte op snelheid in de strafrechtelijke handhaving vloeit daaruit echter nog niet zonder meer voort, nu het bestaan van positieve verplichtingen tot (snelle) handhaving primair is ingegeven door het belang van effectieve bescherming van mensenrechten voor het slachtoffer.

7 CONCLUSIE

Wanneer we het voorgaande overzien, blijken er betrekkelijk weinig aanknopingspunten te bestaan voor een beginselplicht tot voortvarendheid in de strafrechtelijke rechtshandhaving. Het aannemen van een dergelijke beginselplicht ligt weinig voor de hand vanuit het perspectief van het opportuniteitsbeginsel en het strafprocesrecht als stelsel van veroorlopende bevoegdheden. Slechts in de uitzonderlijke gevallen waarin het verbod op doorlaten van artikel 126ff Sv geldt, ligt dit wezenlijk anders. Toch menen wij dat er wel degelijk de nodige argumenten zijn om van het Openbaar Ministerie bij zijn taakuitoefening in de opsporingsfase van het strafproces de nodige voortvarendheid te verwachten. Zo blijkt een beginselplicht tot voortvarende handhaving binnen de context van het bestuursrecht wel te construeren. Mag dan, gegeven de situatie van een toenemende vervlechting van de bestuursrechtelijke en de strafrechtelijke handhaving, van het Openbaar Ministerie ook niet de nodige snelheid en daadkrachtigheid worden verwacht? Het opportuniteitsbeginsel hoeft hieraan niet in de weg te staan, nu dit beginsel expliciet een blijvende oriëntatie van het Openbaar Ministerie op de noden van het algemeen belang veronderstelt. Wanneer

31 EHRM 16 november 2004, AB 2004, 453 m.nt. TB (Moreno Gomez v. Spain) en EHRM 30 november 2004, NJ 2005, 210, m.nt. EAA (Öneryildiz v. Turkey). Positieve verplichtingen tot handhaving worden daarnaast ook veelvuldig afgeleid uit artikel 3 EVRM.

32 Zie J. Simonis en J.L. de Wijkerslooth, 'Het EVRM en het recht op strafrechtelijke handhaving', in: P.D. Duyx en P.J. van Zeven (red.), *Via Straatsburg. Liber amicorum Egbert Myjer*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2004, p. 15-44.

33 Zie F. Vellinga-Schootstra en W.H. Vellinga, 'Positive obligations' en het Nederlandse straf(proces)recht (oratie Groningen), Deventer: Kluwer 2008, p. 4 en p. 40.

wordt bedacht dat het betrachten van voortvarendheid in de strafrechtelijke handhaving veelal niet alleen de belangen van de individuele slachtoffers dient, maar ook het algemeen belang, mag van het Openbaar Ministerie wel degelijk worden verwacht dat het in beginsel en binnen de marges van zijn mogelijkheden de nodige voortvarendheid betracht. Dit klemmt temeer wanneer in voorkomende gevallen op basis van het EVRM een positieve verplichting tot handhaving moet worden aangenomen. Juist in dergelijke gevallen kan naar onze mening met het nodige recht van een beginselplicht tot voortvarendheid worden gesproken. Het zal dan in de praktijk met name gaan om ernstige strafbare feiten waarbij concreet aanwijsbare slachtoffers bestaan, zoals mensenhandel en mensensmokkel. Bij delicten zonder direct aanwijsbare slachtoffers, zoals de invoer en handel in drugs en de meeste fraude- en milieudelicten, zal een dergelijke beginselplicht tot voortvarende handhaving zich in de regel minder snel voordoen.

Met het in voorkomende gevallen aannemen van een beginselplicht tot voortvarendheid in de strafrechtelijke rechtshandhaving is echter niet zonder meer gezegd dat er spiegelbeeldig ook een rechtsaanspraak van de verdachte op naleving van deze verplichting zou bestaan. In gevallen waarin een dergelijke beginselplicht kan worden aangenomen, is deze immers steeds primair ingegeven door de individuele belangen van de concrete slachtoffers en het algemeen belang. Indien deze beginselplicht door het Openbaar Ministerie wordt geschonden, is het dan ook niet zozeer de verdachte die in enig rechtens te respecteren belang wordt geschaad. Slechts in gevallen waarin het betrachten van onvoldoende voortvarendheid door het Openbaar Ministerie tevens moet worden gekwalificeerd als een schending van de beginselen van een goede procesorde, ligt dit anders. Dit zal evenwel niet snel het geval zijn. In het voorgaande is vastgesteld dat er immers alleszins legitieme juridische, logistieke en strategische argumenten aan het 'temporiseren' van de opsporing ten grondslag kunnen liggen. Slechts indien een strafzaak in wezen is uitgerechercheerd, er geen legitieme strategische argumenten bestaan die uitstel van ingrijpen rechtvaardigen en er ook geen logistieke belemmeringen voor ingrijpen zijn, maar het Openbaar Ministerie niettemin doelbewust afwacht, terwijl de strafrechtelijke schade verder oploopt, lijkt de verdachte met enig recht te kunnen betogen dat daarmee sprake is van handelen in strijd met de beginselen van een goede procesorde waardoor hij in een rechtens te respecteren belang wordt geschaad. Op basis van de in het voorgaande besproken jurisprudentie moet echter worden vastgesteld dat een dergelijk uitzonderlijk geval niet snel door de rechter wordt aangenomen. Voor zover binnen het strafrecht in voorkomende gevallen al kan worden gesproken van een beginselplicht tot voortvarendheid in de handhaving, betreft het dan ook geen plicht waarvan de naleving door de verdachte in rechte te gelde kan worden gemaakt.

