

De beklagprocedure van artikel 12 WvSv

Nader bezien

Een grondige heroverweging van de beklagprocedure en haar significante waarde binnen het hedendaagse straf(proces)recht

Masterthesis in de Strafrechtwetenschappen

S.I. Huis in het Veld

april 2012



De beklagprocedure van artikel 12 WvSv

Nader bezien

—

Een grondige heroverweging van de beklagprocedure en haar significante waarde binnen het hedendaagse straf(proces)recht

S.I. Huis in het Veld LL.B
(ANR 464264)

Masterthesis in de Strafrechtwetenschappen
Master Nederlands recht

Universiteit van Tilburg

Te verdedigen tegenover mevr. mr. S.R.B. Walther en mevr. mr. M.E.W. Muskens

op

24 april 2012, om 15.00 uur

-“(...) de wijze, waarop het maatschappelijke debat verloopt over controversiële kwesties, (...), [behoort] weliswaar in principe niet tot het terrein van het strafrecht, maar dit wordt anders, als fundamentele grenzen worden overschreden. Dan komt het strafrecht in beeld.”-

-Het gerechtshof Amsterdam inzake Wilders-¹

¹ Hof Amsterdam 21 januari 2009, *LJN* BH0496.

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD	5
LIJST VAN AFKORTINGEN	6
I. INLEIDING	8
Centrale onderzoeksvraag	10
Plan van aanpak	11
II. DE HUIDIGE BEKLAGPROCEDURE TEGEN NIET (VERDERE) VERVOLGING VOOR DE RECHTSTREEKS BELANGHEBBENDE(N).	12
1 Inleiding	12
2 Ontwikkeling van de beklagregeling in historisch perspectief	13
2.1 <i>Periode voorafgaande aan het huidige Wetboek van Strafvordering</i>	13
2.1.1 <i>Wetboek van Strafvordering 1838</i>	14
2.1.2 <i>Herziening van 1886</i>	15
2.2 <i>Invoering van de beklagprocedure bij Wetboek van Strafvordering 1926</i>	16
2.2.1 <i>Herziening beklagregeling</i>	18
2.2.2 <i>Verruiming beklagregeling</i>	19
2.2.3 <i>Wijziging beklag wegens Wet OM-afdoening</i>	20
3 De procedure van beklag anno 2012 nader bezien	21
3.1 <i>De hoedanigheid van rechtstreeks belanghebbende(n)</i>	21
3.2 <i>De situatie van niet (verdere) vervolging of een uitgevaardigde strafbeschikking</i>	23
3.3 <i>Het beklag</i>	24
3.4 <i>De procedure in beklag</i>	25
3.5 <i>Rechten van de persoon van wie vervolging wordt verlangd</i>	26
3.6 <i>Het gerechtshof</i>	27
3.6.1 <i>Toetsingskader van het hof</i>	27
3.6.2 <i>Afdoeningsmogelijkheden van het hof</i>	28
3.6.3 <i>Rechtsmiddelen tegen afwijzende beschikking</i>	29
4 Een eerste beschouwing van kritiek op de huidige procedure	29
5 Conclusie	31
III. EEN ZORGVULDIGE HEROVERWEGING VAN DE BEKLAGPROCEDURE IN HET LICHT VAN CLEIREN	33
1 Inleiding	33
2 Het voorstel van Cleiren en diens pragmatisme nader bezien	33
3 Verander(en)de contexten	35
3.1 <i>Context I: De veranderde relatie tussen staande en zittende magistratuur</i>	35
3.2 <i>Context II: de versterkte positie van het slachtoffer in het strafproces</i>	40
3.3 <i>Context III: De aard en omvang van de rechterlijke toetsing door het hof</i>	41
3.4 <i>De huidige beklagpraktijk met efficiency als drijfveer</i>	45
4 Tussenconclusie, de balans in een zorgvuldige heroverweging	47
5 Waarborgen voor de belanghebbenden	48
bestuursrechtelijk bezwaar vs. rechterlijke controle	
6 De vervolgingsbeslissing, het moment van een strafrechtelijk relevant standpunt	50
7 Toch een bestuursrechtelijke heroverweging?	52
8 Conclusie	54

IV. NAAR EEN BEKLAGPROCEDURE MET PERSPECTIEF BINNEN HET HEDENDAAGSE STRAFRECHT	56
1 Inleiding	56
2 Herziening van het hof?; De visie van Veldhuisen	56
3 Ontwikkelingen binnen de praktijk; de tendens naar modern beklag	59
3.1 <i>De regeling in zijn eenvoud; een veranderde 'correctieve taakstelling'?</i>	59
3.2 <i>De beheersbaarheid van het beklag en 12c afdoening; een 81 RO instrument?</i>	60
3.3 <i>De toenemende specialisatie van het recht; Herziening van de gerechtelijke kaart (wetsvoorstel 32 981)</i>	62
4 Tussenconclusie	63
5 Het recht op beklag in balans; een nieuw perspectief	63
6 De potentie naar verbetering op uitvoerend niveau	65
7 Het realisme van een redelijke termijn; de 6 maanden richtlijn	68
8 Conclusie	68
V. CONCLUSIE, NABESPREKING EN AANBEVELINGEN	71
1 Inleiding	71
2 Conclusie en nabespreking	71
3 Aanbevelingen	75
3.1 <i>Onderzoek naar de mogelijkheden tot wetswijziging in het kader van concentratie van rechtsmacht in beklag; Aansluiting bij wetgevingstraject voor herziening van de gerechtelijke kaart</i>	75
3.2 <i>Onderzoek naar mogelijkheden van beklag inzake politiesepots</i>	76
3.3 <i>Verruiming van de huidige informatieregeling voor slachtoffers; meer specifiek 51a lid 3 Sv</i>	76
3.4 <i>Invoering van het wetsvoorstel tot wijziging van het beklag, zoals voorgesteld door de gerechtshoven</i>	76
LITERATUURLIJST	77
Literatuur	77
Kamerstukken	84
Jurisprudentielijst	84
Elektronische Bronnen	85

VOORWOORD

Het schrijven van een masterthesis vergt de nodige energie en inspanning, iets wat ook nu niet anders is geweest. Het proces typeert zich –in mijn optiek- door het inzicht achteraf dat, in beantwoording van de gestelde onderzoeksvraag, meerdere waardevolle inzichten mogelijk zijn en antwoorden niet langs één weg tot stand komen. Het enige juiste antwoord ligt, na zelf een “goed luisterend oor” te zijn geweest, in de eigen waardering van andermans visie en de stellige mening, die men zelf is toegedaan.

Het ventileren van die eigen visie is bij uitstek mogelijk in de masterthesis, waarvan het resultaat nu voor u ligt. Met veel interesse en inzet heb ik mij de afgelopen periode verdiept in de beklagprocedure van artikel 12 Sv en ben ik welhaast verbaasd over de potentie, die met de procedure valt te behalen binnen het huidige strafrecht. In het licht van de actuele belangstelling voor de regeling heb ik duidelijk positie gekozen en hoop ik de discussie omtrent de toekomst ervan met nieuwe inzichten te hebben verrijkt. Het is om die reden, dat ik het verdere verloop van die discussie met verhoogde interesse zal blijven volgen.

Uiteraard zou deze thesis nooit van de grond zijn gekomen zonder een aantal waardevolle krachten, die -in de afgelopen tijd- hun waarde andermaal hebben bewezen. Vooraleerst wil ik daarbij een woord van dank richten aan mevr. Cleiren, dhr. De Roos en dhr. Gras, die met mij meermalen van gedachten wilden wisselen omtrent het onderwerp en daarmee mijn visie met waardevolle argumenten wisten aan te vullen, maar evengoed van kritiek voorzagen. Daarnaast richting mijn begeleidster mevrouw Walther voor de kritische blik op mijn stukken en het belangrijke commentaar ter verbetering van het eindresultaat. Tot slot een woord van dank aan mijn ouders, broer, zus en vooral mijn vriendin, bij wie ik, naast de veelal eindeloze stroom aan artikel 12 voorbeelden en verhalen, stoom kon afblazen. Voor wanneer ik mensen mocht zijn vergeten, ben ik hen bij deze niet minder dankbaar nu het uiteindelijke resultaat is bereikt.

Tilburg, april 2012

Stephan Huis in het Veld

LIJST VAN AFKORTINGEN

AA	Ars Aequi
aant.	aantekening
A-G	Advocaat-generaal
art.	artikel
artt.	artikelen
Awb	Algemene wet bestuursrecht
bew.	bewerkt
BW	Burgerlijk Wetboek
Bijv.	bijvoorbeeld
College van PG	College van procureurs-generaal
C.d'I.C.	Code d'Instruction Criminelle
DD	Delikt en Delinkwent
diss.	dissertatie
e.a.	en anderen
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EU	Europese Unie
e.v.	en verdere
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden
GW	Grondwet
Hof	één gerechtshof
Hoven	meerdere gerechtshoven
HR	Hoge Raad
inl. opm.	inleidende opmerkingen
Kamerstukken I	Kamerstukken Eerste Kamer
Kamerstukken II	Kamerstukken Tweede Kamer
LJN	Landelijk Jurisprudentie Nummer
JOL	Jurisprudentie Online
m.nt.	met noot van
MvA	Memorie van Antwoord

MvT	Memorie van Toelichting
NJ	Nederlandse Jurisprudentie
NJB	Nederlands Juristenblad
N.o.	Nationale Ombudsman
nr.	nummer
o.m.	onder meer
OM	Openbaar Ministerie
pag.	pagina
P-G	procureur-generaal
Rb.	Arrondissementsrechtbank
r-c	rechter-commissaris
red.	redactie
RO	Wet op de Rechterlijke Organisatie
r.o.	rechtsoverweging
Sr	Wetboek van Strafrecht
Stb.	Staatsblad
Stcrt.	Staatscourant
Sv	Wetboek van Strafvordering
vol.	volume
vs.	versus
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Wvk	Wetboek van Koophandel

I. INLEIDING

Beklag intrigeert. Met name het bestaan en de mogelijkheid ervan.

Een juridische rechtsingang voor rechtstreeks belanghebbenden, die zich niet kunnen vinden in de genomen beslissing van de officier van justitie.

Daarnaast is daar –op gepaste afstand- altijd de ‘meekijkende’ samenleving, die in de nimmer verstomde discussie over de ‘*strafrechtelijk te beschermen belangen*’, standaard een andere mening lijkt te zijn toegedaan dan het ‘seponerende’ OM.

Was het niet de zaak Wilders, waarin dát breed gevoerde maatschappelijke debat gestalte kreeg?

Was het uiteindelijke openbare strafproces niet juist een staaltje ‘*effectieve normhandhaving*’,² waarbij rechtstreeks belanghebbenden -in de daaraan voorafgaande beklagprocedure- ons gevoelsmatig zwaarwegende belang in optima forma hebben vertegenwoordigd?

We zijn het er toch over eens, dat met enkel de vervolging van de publieke persoon ‘Wilders’ ten overstaan van een onafhankelijke rechter niet veel mis is. Dat het enkel ging om het afleggen van verantwoording over gedane uitlatingen in woord en geschrift?³

Eén ding was in ieder geval helder. Het Openbaar Ministerie (OM) wilde niet vervolgen en stak die mening ook niet onder ‘stoelen of banken’. Misschien domineert het OM in de huidige strafrechtspleging wel gewoon te veel. Hoe dan ook, nu is het de omgekeerde wereld; waar de officier in een doorsnee strafzaak ploetert om de bewijslast rond te krijgen en de druk voelt om zaken te bewijzen, is het nu aan mij. De rollen zijn omgekeerd. Als klager ben je zelf aan zet en moet je aantonen, dat juist de officier fout zit in zijn (vervolgings-)besluit.

Alsof ik om een officier heb gevraagd, laat staan, dat ik hem tot de orde wil roepen.

Tegenover een overheidsorgaan begin je niets en krijg je maar al te vaak geen gehoor.

Daarnaast ben ik ook procespartij. Partij tegen ‘die ander’, die ook partij is en verdedigd lijkt te worden door het OM als ‘*advocaat van de duivel*’. Het OM beschermt ineens diegene, die mij zoveel leed berokkende. Dat, na alles wat er is gebeurd. Het sepotbericht zie ik als verklaring van het OM, dat ze er niets mee willen doen, er geen heil of prioriteit in zien, of gewoon geen zin hebben. In diezelfde houding als bij Wilders. ‘Gek’ eigenlijk, hoe de strafvervolging is ingekleed. Maar wat is het geruststellend, dat ik bij een onafhankelijk gerecht mijn mogelijkheid kan benutten om mogelijk alsnog vervolging te bewerkstelligen.

Het afwegen van belangen is vast moeilijk. Maar de genomen afweging is een mening en die is subjectief.

Dus ja, ik geef het toe. De mogelijkheid van beklag alleen al, intrigeert.

Terecht is het Nederlandse systeem ten aanzien van beslissingen rondom de strafrechtelijke vervolging met aanzienlijke waarborgen omgeven. Het besluit van de officier van justitie om –al dan niet verdere- vervolging te bevelen,⁴ is immers niet altijd binnen eenvoudige kaders te vatten. Meer dan eens komt het aan op diens eigen inschatting en belangenafweging. Dat heeft allerminst te maken met een gebrek aan regels of ‘onwelwillendheid

² Schalken 2009, p. 494.

³ Zie in dit verband een discussie die Schalken bespreekt in: Schalken 2009, p. 494.

⁴ Al dan niet na een voorafgaand opsporings- of gerechtelijk vooronderzoek.

vanuit de overheid', maar is een resultaat van het gekozen uitgangspunt, dat ten grondslag ligt aan het nationaal procesrechtelijke stelsel. Een stelsel gebaseerd op opportuniteit, hetgeen door Groenhuijsen is getypeerd als een 'echte verworvenheid'⁵ van ons systeem. Vervat in de artikelen 167 (2^e lid) en 242 (2^e lid) van het Wetboek van Strafvordering (Sv), reguleert het opportuniteitsprincipe precies, wat het daarin aangeeft. Ondanks een haalbare vervolging kan; *"van (verdere) vervolging worden afgezien op gronden aan het algemeen belang ontleend"*. Dit, onderscheidenlijk van stelsels gebaseerd op het legaliteitsbeginsel, waarin het principe tot uiting komt, dat -in beginsel- alle geconstateerde en strafbaar gestelde feiten moeten worden vervolgd.⁶ Verdedigbaar is dan ook, dat het legaliteitsbeginsel in theorie meer waarborgen biedt dan het opportuniteitsbeginsel, aldus Corstens.⁷ Het feit, dat er geen plicht bestaat tot vervolgen en er zelfs een mogelijkheid is om daar op grond van het 'algemeen belang' van af te zien, rechtvaardigt in ieder geval een uitvoerig controlearsenaal op de besluitvorming.

Naast een interne toezicht vanuit het OM zelf, verloopt die controle grosso modo langs twee lijnen, ook wel 'correctiemechanismen'⁸ genoemd. Enerzijds via het democratisch gelegitimeerde overheidsapparaat, waarin de Minister van Justitie parlementair eindverantwoordelijke is voor het 'wel en wee' van het OM. In die functie heeft de Minister dan ook de mogelijkheid om opdracht te geven tot (verdere) vervolging.⁹ Anderzijds bij 'rechterlijke' wege via de gerechtshoven, waarbij een hof -op voordracht van een belanghebbende- een uitspraak doet aangaande een ingediende klacht omtrent de beslissing van de officier tot niet (verdere) vervolging of het uitvaardigen van een strafbeschikking.

Echter, deze laatstgenoemde mogelijkheid tot het indienen van een beklag door belanghebbenden, is steeds vaker onderwerp van discussie. De regeling stuit op principiële bezwaren en moet -zo mogelijk- in zijn geheel *"op de schop"*.¹⁰ Volgens Cleiren is het: *"(...) binnen de magistratuur genoegzaam bekend, dat de huidige beklagregeling en beklagpraktijk niet zonder problemen en bezwaren is (...)"*.¹¹ Door de volle 'rechterlijke' toetsing in de procedure wordt volgens van der Leij: *"inbreuk gemaakt op het beginsel van de trial politica"*.¹² Meer praktische problemen liggen volgens Cleiren: *"(...) op het punt van doorlooptijden (...)"*.¹³ Door de huidig lange procesgang, verliest een mogelijke strafvervolgung aan daadkracht, hetgeen de werking van de procedure 'lam' legt. Volgens Frijda maakt dat *"het hof in teveel gevallen (...) tandeloos"*.¹⁴

⁵ Hierover Groenhuijsen 2002, p. 445.

⁶ Zie hierover onder ander Corstens/Borgers 2011, p. 33.

⁷ Corstens/ Borgers 2011, p. 33, hetgeen overigens niet inhoudt dat het legaliteitsbeginsel in de praktijk beter functioneert. In dit verband wordt ook wel een rechtsvergelijkende notie gemaakt met Duitsland, waarin vele uitzonderingen worden gemaakt van omstandigheden waarop alsnog van vervolging kan worden afgezien.

⁸ Zie bijvoorbeeld van Oven 2009, p. 462.

⁹ Alsmede de mogelijkheid om opdracht te geven om van (verdere) vervolging af te zien.

¹⁰ Zie Cleiren 2008, p. 534.

¹¹ Cleiren 2008, p. 534.

¹² van der Leij 2009, p. 465.

¹³ Cleiren 2008, p. 535.

¹⁴ Frijda 2004, p. 32.

Daarnaast is er een toenemende interesse in de artikel 12-procedure vanuit de samenleving. Door de recente (media)aandacht inzake het ‘Wildersproces’, het ingestelde beklag ter zake van het niet vervolgen van politiefunctionarissen bij de rellen van Hoek van Holland, alsmede de perikelen rondom de Vereniging MARTIJN, groeit de maatschappelijke betrokkenheid. Dat heeft geresulteerd in een aanzienlijke toename van het aantal beklagzaken, hetgeen momenteel leidt tot (verdere) problemen van organisatorische aard.

De eerdere discussie en toegenomen aandacht voor de procedure vormde voor Cleiren de aanleiding tot het doen van een voorstel tot een bestuursrechtelijke herziening van de huidige regeling in haar artikel uit 2008, getiteld: *“De procedure van beklag tegen niet-vervolg op de schop”*.¹⁵ Ter verbetering van de huidige procedure en rechtsbescherming van de rechtstreeks belanghebbende, wordt een eerste interne bezwaarsvoorziening voorgesteld bij het OM.

Dit voorstel, tezamen met de interessante discussie rondom de grondslagen van de procedure, alsmede de genoemde ruime aandacht voor de regeling, zijn aanleiding tot onderzoek naar enerzijds de huidige werking van het strafrechtelijke beklagrecht en anderzijds de wenselijkheid van een –al of niet- grondige herziening daarvan binnen het hedendaagse straf(proces)recht.

Centrale onderzoeksvraag

Dit onderzoek richt zich met name op beantwoording van de navolgende onderzoeksvragen:

- “Komt het voorstel van mevrouw Cleiren voor een eerste voorziening van bezwaar bij het Openbaar Ministerie de rechtsbescherming van de rechtstreeks belanghebbende(n) in de artikel 12 Sv procedure ten goede?”
- “Welke verbeteringen ten aanzien van de huidige beklagregeling zijn denkbaar in het licht van de geuite bezwaren?”

¹⁵ Zie hiervoor het artikel van Cleiren: Cleiren 2008, p. 534 e.v.

Plan van aanpak

De opbouw van het onderzoek is overzichtelijk onderverdeeld in een drietal samenhangende hoofdstukken met een duidelijke afbakening.

In een eerste oriëntatie wordt in hoofdstuk II een beschouwing gegeven van de historische achtergronden, doelen en ratio van de regeling. Door het hoofdstuk te verdelen in een geschiedkundig en een beschrijvend deel van de huidige regeling, ontstaat er een natuurlijk beeld over het verloop van de procedure en de (wets)wijzigingen, die het in de tijd heeft ondergaan.

Het hoofdstuk wordt afgesloten met een beschouwing van kritiek op de regeling, alsmede overwegingen, die momenteel de discussie leiden voor herziening van het huidige beklag. Deze opmerkingen zijn mede een eerste aanzet van de (principiële en praktische) bezwaren, die Cleiren voor ogen staan.

Hoofdstuk III is volledig gewijd aan het hiervoor genoemde voorstel van Cleiren voor herziening van het beklag tot een bestuursrechtelijk bezwaar- en beroepsmodel. Daarbij wordt ingegaan op een aantal opgeworpen ‘veranderde contexten’ in het strafrecht en de mate, waarin die argumenten aanzet geven tot een bestuursrechtelijke herziening.

In het laatste inhoudelijke hoofdstuk IV staat een heroriëntatie van de procedure centraal. Gekeken wordt naar de rol van de gerechtshof als beklagorgaan en enkele ontwikkelingen, die van invloed zijn op de huidige werking van het beklag. Op basis daarvan wordt gekeken naar verbetervoorstellen ten aanzien van de huidige procedure.

Tot slot wordt in hoofdstuk V een overkoepelende conclusie gepresenteerd, die uitmondt in een aantal aanbevelingen. Daarbij is gekozen om de vraagstelling logisch te verwerken in de conclusie. Gezien de heldere conclusies aan het einde van ieder hoofdstuk, is de eindconclusie verwerkt in een soort nabesprekingsvorm.

II. DE HUIDIGE BEKLAGPROCEDURE TEGEN NIET (VERDERE) VERVOLGING VOOR DE RECHTSTREEKS BELANGHEBBENDE(N).

–“de aan ‘rechtstreeks belanghebbende’ geboden mogelijkheid om zich bij de rechter te beklagen over niet of niet verder vervolgen van een strafbaar feit (...) moet worden behouden. Deze voorziening sluit aan bij wezenlijke uitgangspunten (...) van het strafprocesrecht”-¹⁶

1 Inleiding

Het Nederlandse strafprocesrecht karakteriseert zich in belangrijke mate door de bijzonder sterke positie van het Openbaar Ministerie bij de vervolging. Enerzijds komt het Openbaar Ministerie (OM) van overheidswege het vervolgingsmonopolie in strafzaken toe, waardoor uitsluitend zij bevoegd is om strafrechtelijke vervolging te initiëren. Anderzijds heeft het OM via het geldende opportuniteitsbeginsel de mogelijkheid om -zelfs in strafrechtelijk haalbare zaken- af te zien van (verdere) vervolging of zaakafdoening middels strafbeschikking op gronden aan het ‘algemeen belang’ ontleend.¹⁷ Het opportuniteitsbeginsel legitimeert immers, dat het OM gebruik maakt van de haar toekomende discretionaire bevoegdheid bij de beslissing tot niet (verdere) vervolging van strafbare feiten.¹⁸

De combinatie van beide uitgangspunten in de strafrechtpleging schept voor het OM als staats- en bestuursorgaan een grote machtspositie en is vanuit Europeesrechtelijk oogpunt uniek.¹⁹

Corstens²⁰ beschouwt de beklagprocedure van artikel 12 e.v. Sv dan ook als een belangrijk ‘correctief’ tegen het ‘nadeel’, dat voortvloeit uit deze uitgangspunten en Cleiren²¹ duidt diezelfde regeling treffend aan als ‘de spiegel tegen de grote discretionaire bevoegdheid van het OM’.

De beklagprocedure, neergelegd in de vierde afdeling van de eerste titel van boek één van het Wetboek van Strafvordering, geeft rechtstreeks belanghebbende(n) de mogelijkheid zich te beklagen bij het gerechtshof, indien een strafbaar feit door het OM niet wordt vervolgd, vervolging niet wordt voortgezet of vervolging plaatsvindt door uitvaardiging van een strafbeschikking.

Volgens de Lange²² en Cleiren²³ is de regeling niet alleen een ‘laatste redmiddel’²⁴ voor de belanghebbende, die vervolging wel opportuun acht en strafrechtelijke veroordeling haalbaar, maar ook een essentiële voorziening voor ‘controle’ op dat vervolgingsbeleid van het OM.

¹⁶ Simmelink 2004, p. 219.

¹⁷ Zie in dit verband de artt. 167 lid 2 Sv en 242 lid 2 Sv.

¹⁸ de Lange 2009, p. 477; Corstens/Borgers 2011, p. 546; Cleiren 2008, p. 534.

¹⁹ Gedoeld wordt op het opportuniteitsbeginsel in Europeesrechtelijk perspectief waarin buitenlandse strafrechtelijke stelsels met name op de leest van het legaliteitsbeginsel zijn geschroeid. Hierover: Corstens 1974, p. 1; Brouwer 2010, p. 207; De Lange 2009, p. 477; Cleiren 2008, p. 534. In het bijzonder; Van Oven 2010, p. 462.

²⁰ Corstens/Borgers 2011, p. 546.

²¹ Cleiren 2008, p. 534.

²² de Lange 2009, p. 477.

²³ Cleiren 2008, p. 534.

²⁴ Zie hierover HII.3.5.3.

Centraal in de regeling staat het ‘persoonlijke belang’ van de rechtstreekse belanghebbende, nu deze de mogelijkheid om zelfstandig strafrechtelijke vervolging te entameren, is ontnomen.

Een kenmerkend aspect daarbij is, dat de procedure niet gericht is tot een ‘potentiële’ verdachte of beantwoording van enige schuldvraag voor een mogelijk later strafproces, maar primair op de wijze, waarop het OM gebruik heeft gemaakt van haar discretionaire bevoegdheid, door niet (verder) te vervolgen of door het uitvaardigen van een strafbeschikking.

In plaats van een strafrechtelijk georiënteerd proces met een verdachte als onderwerp, is de beklagprocedure grosso modo meer bestuursrechtelijk ingekleed, waarbij de beklagrechter direct toetst aan het vervolgingsbeleid van het OM en bij honorering van het beklag, een civielrechtelijk resultaat sorteert.²⁵ Toewijzing van het beklag leidt immers tot een uitzondering op de normale situatie, waarin de vervolging een aanvang neemt op initiatief van het OM, aldus Valkenburg.²⁶

Centraal in dit hoofdstuk staat de ontwikkeling van de beklagprocedure tot een volwaardig en met waarborgen omgeven rechtsingang voor de rechtstreeks belanghebbende. Vooraleerst wordt teruggegrepen naar de ratio en doel van de regeling bij invoering, waarbij de wetsgeschiedenis wordt geanalyseerd. Na een uiteenzetting van de achtergronden worden de procedurele aspecten van de huidige beklagprocedure nader uitgediept. Met name het zijn van een rechtstreeks belanghebbende komt daarbij aan bod, alsook de (af)weging van verschillende belangen tijdens de procedure. Vervolgens zal kort worden ingegaan op knelpunten van de regeling in haar huidige vorm, die aanleiding geven tot discussie. Dit hoofdstuk wordt besloten met een conclusie.

2 Ontwikkeling van de beklagregeling in historisch perspectief

2.1 Periode voorafgaande aan het huidige Wetboek van Strafvordering

De opmaat voor een regeling van beklag heeft haar ontstaansgeschiedenis met de invoering van de Franse Code d’Instruction Criminelle (C.d’I.C.) in 1811 onder Franse occupatie.²⁷ Ten tijde van de C.d’I.C. (1811-1838) in Nederland lag de verantwoordelijkheid voor vervolging van strafrechtelijke feiten volledig bij de zittende magistratuur.²⁸ In plaats van het OM was het aan de rechter toevertrouwd om te bepalen voor welk strafbaar feit zou worden vervolgd en op welke manier de opsporing zou plaatshebben.²⁹ Volgens van der Leij had het OM enkel tot taak om informatie aan te brengen bij de rechter over mogelijke strafbare feiten.³⁰ Bij die voordracht kon het OM desgewenst de rechter beïnvloeden in zijn toets of het ‘strafbare handelen’, afgewogen tegen het ‘algemeen belang’, vervolgd moest worden, aldus Mostert.³¹

²⁵ Corstens 1974, p. 71; Valkenburg 2011, p. 24; Aben 2004, p. 37.

²⁶ Valkenburg 2011, p. 24.

²⁷ van der Leij 2008, art. 12 Sv, aant. 2.

²⁸ Corstens 1974, p. 7; van der Leij 2008, art. 12 Sv, aant. 3.

²⁹ van der Leij 2008, art. 12 Sv, aant. 2.

³⁰ van der Leij 2008, art. 12 Sv, aant. 2.

³¹ Mostert 1968, p. 267, van der Leij 2008, art. 12 Sv, aant. 2.

De afhankelijke houding van het OM ten opzichte van de zittende magistratuur werd destijds andermaal bevestigd door de aan een rechter toekomende voorziening, om op eigen initiatief vervolging te bewerkstelligen met tussenkomst van het hooggerechtshof, aldus van der Leij.³²

De benadeelde partij, die invloed wilde uitoefenen op het vervolgingsbeleid, stond -ondanks het vervolgingsmonopolie van de overheid in strafzaken- niet geheel machteloos. Middels een civiele actie kon de benadeelde zich wenden tot de strafrechter voor vergoeding van de schade die door het strafbare feit was toegebracht.³³ Afhankelijk van het delict kon de benadeelde zich stellen in de procedure of -in het gunstigste geval- de dader via directe dagvaarding ter verantwoording roepen voor de strafrechter, zo constateert Corstens.³⁴

Ondanks de civiele grondslag van de vordering kon een aanhangig gemaakte (straf)zaak uiteindelijk toch uitmonden in een publieke actie, waardoor strafrechtelijke vervolging alsnog werd ingesteld.³⁵ Langs die weg kon de burger, ondanks de aanzienlijke risico's, die verbonden waren aan een dergelijke civiele actie,³⁶ trachten om strafvorderlijk optreden uit te lokken. Corstens stelt daarom, dat de civiele actie afbreuk deed aan absolute vervolgingsmonopolie van de overheid.³⁷ Tot aan vervanging in 1838 bleef de C.d'I.C. ongewijzigd van kracht.

2.1.1 Wetboek van Strafvordering 1838

'Modernisering en actualisering' van de C.d'I.C. stond centraal bij het invoeren van het eerste nationale Wetboek van Strafvordering in 1838.³⁸ Ingrijpende veranderingen in onder meer de verhouding tussen de staande en zittende magistratuur vonden plaats en de civiele actie werd afgeschaft.

Een civiele schadevordering, gebaseerd op veelal de grondslag van onrechtmatige daad, behoorde niet langer tot de competentie van de strafrechter.³⁹ De rechtsopvatting, dat het slachtoffer met wraakzuchtige gevoelens en vanuit financiële motieven via het strafrecht regres probeerde te nemen, droeg bij aan een wantrouwen jegens dat slachtoffer.⁴⁰ Voor persoonlijke belangen en incidentele vorderingen was geen rol weggelegd in een strafproces, dat -ten behoeve van het 'algemeen belang'- zich alleen verhiel tot de relatie tussen de overheid en criminele burger.

Een grondige verandering werd doorgevoerd door het OM te belasten met de leiding over de strafvervolging. Hoewel de rechter er voor verantwoordelijk bleef, dat geen vervolging door het OM werd

³² artikel 11, Wet van 20 april 1810; alsook van der Leij 2008, art. 12 Sv, aant. 2, waarin van der Leij wijst op de mogelijkheid van het ter verantwoording roepen van de procureur-generaal bij het hooggerechtshof om vervolging te bevelen.

³³ Corstens 1974, p. 8.

³⁴ Corstens 1974, p. 8; Corstens beschrijft dat bij het strafbare feit van "misdrijf of wanbedrijf" de partij zich, op grond van artikel 63 C.d'I.C., kon stellen voor beëindiging van de zaak. Bij "overtredingen" kon worden gedagvaard voor de rechtbank of het politiegerecht op basis van artikel 182 en 145 C.d'I.C..

³⁵ Corstens 1974, p. 8.

³⁶ Corstens 1974, p. 8, Corstens beschrijft drie risico's; 1) de beklaagde kon schadevergoeding eisen indien deze onschuldig bleek te zijn, 2) het indienen van een lasterlijke aanklacht was strafbaar en 3) het risico van veroordeling in de proceskosten.

³⁷ Corstens 1974, p. 8.

³⁸ van Ruller 1995, p. 31, Bosch 2008, p. 89.

³⁹ de Bosch Kemper 1838, deel I, p. 39 e.v. en 45 e.v.

⁴⁰ Voorduin 1837, deel I, p. 63.

‘verzuimd’⁴¹ en deze belangrijke zeggenschap hield in de uitoefening van het vervolgingsrecht, werd door de wijziging, de positie van het OM danig versterkt, aldus van der Leij.⁴²

Die versterking werd mede bereikt door herinvoering van de uit oudvaderlands recht afkomstige ‘rechtsingang’-procedure. Ter voorkoming van lichtvaardige vervolging -daarmee was het algemeen belang niet gediend- moest, voordat de zaak aanhangig kon worden gemaakt, rechtsingang zijn verleend door de rechter-commissaris.⁴³

Daarmee kwam het OM een geduchte bevoegdheid toe, daar de officier kon afzien om rechtsingang te vorderen en slechts voor bepaalde feiten rechtsingang was vereist.⁴⁴ Indien geen rechtsingang werd gevorderd en rechterlijk ingrijpen achterwege bleef, konden ‘klachten’ van burgers door het OM worden genegeerd. Temeer nu de civiele actie was afgeschaft, ontstond over deze ongewenste situatie bezwaar.⁴⁵

Om niet overgeleverd te zijn aan willekeur en verkeerde (rechts)opvattingen van het OM⁴⁶ werd, afhankelijk van de delictscategorie,⁴⁷ toezicht op de vervolging ondergebracht bij rechtbanken, het hof of in hoogste categorie de Hoge Raad, aldus Corstens.

Zo bepaalde artikel 31 oud-Sv 1838 voor de delictscategorie wanbedrijf, dat op ‘beklagte van den belanghebbende’ of ‘andere voldoende wijze’, de rechtbank bij vervolgingsverzuim de procureur-generaal kon opdragen om vervolging te laten plaatsvinden.⁴⁸ Ook ambtshalve ingrijpen was aldus mogelijk, indien het vervolgingsverzuim op andere voldoende wijze de rechter ter kennis kwam. Bezwaren, dat dergelijk ingrijpen ‘afbreuk’ zou doen aan de lijdelijkheid van de rechter en tot ‘vooringenomenheid’ leidt bij latere strafvervolging, werden door de Pinto verworpen.⁴⁹ Enkel de rechter, die door ingesteld beklag op de hoogte is geraakt van een mogelijk verzuim, dient een vervolgingsbevel te geven, waarbij slechts sprake is van een ‘bevel’ tot vervolging, waarop een later strafproces volgt. Van vooringenomenheid is dan geen sprake, aldus de Pinto.⁵⁰ Ondanks het feit, dat overtredingen waren uitgezonderd van het rechterlijk toezicht, werd de belanghebbende vooreerst wettelijk voorzien van een beklagmogelijkheid bij vervolgingsverzuim.

2.1.2 Herziening van 1886

De herziening van het Wetboek van Strafvordering in 1886 leidde ertoe, dat genoemd artikel 31 oud-Sv 1838 in

⁴¹ de Bosch Kemper 1838, deel I, p. 147; de rechterlijke macht moest; ‘(...) zelve waken, dat geen misdrijven (...) onvervolgd bleven’.

⁴² van der Leij 2008, art. 12 Sv, aant. 2.

⁴³ van der Leij 2008, art. 12 Sv, aant. 2; Cleiren 2008, p. 537.

⁴⁴ de Pinto 1886, p. 92-93; J.C. Voorduyn 1839, p. 170-178; van der Leij 2008, art. 12 Sv, aant. 2.

⁴⁵ Corstens 1974, p. 68.

⁴⁶ de Pinto 1886, p. 92-93.

⁴⁷ Corstens 1974, p. 67; Corstens onderscheidt de delictscategorieën: ‘wanbedrijf’, waarvoor beklag mogelijk bij de rechtbank op grond van artikel 31 oud-Sv 1838; voor ‘misdrijven’ met de competentie provinciale hoven was beklag mogelijk via artikel 73 wet RO, alsmede misdrijven met competentie Hoge Raad beklag mogelijk op grond van artikel 109 wet RO. De beklagregeling zelf was eensluidend.

⁴⁸ artikel 31 Sv- oud 1838 (Wet van 18 april 1835); van der Leij 2008, art. 12 Sv, aant. 2; Corstens 1974, p. 67.

⁴⁹ de Pinto 1886, p. 92-94; Corstens 1974, p. 67.

⁵⁰ de Pinto 1886, p. 92-94; Corstens 1974, p. 67.

veranderde vorm terugkeerde als artikel 33 Sv 1886.⁵¹ Door aanpassing van de wettekst ‘wanbedrijf’ in ‘strafbaar feit aan hare kennisneming onderworpen’, werd een niet onbelangrijke wijziging doorgevoerd, aldus Corstens.⁵² Het voorts laten vallen van de delictscategorie ‘misdrijven’ in artikel 73 van de Wet RO, zorgde ervoor, dat benadeelden met hun beklag voor alle strafbare feiten kon worden ontvangen bij het hof.

Corstens stelt, dat daarmee niet alleen tegen het afzien van vervolging door het OM kon worden opgekomen, maar tevens tegen een afwijzend oordeel van rechtbanken, waardoor vervolging werd beëindigd.⁵³ Hierdoor ontstond toezicht op de afdoening van rechtsbanken vanuit de provinciale hoven. Dit toezicht was essentieel om iedere vorm van plaatselijke vooringenomenheid tegen te gaan en klagers te voorzien in de mogelijkheid hun recht te halen zonder de mogelijkheid van lokale beïnvloeding.⁵⁴ Ook de overtredingen vielen nu onder de rechterlijke controle.

Door de wijzigingen en ruimere beklagvoorzieningen betrok het OM een steeds meer zelfstandige positie en maakte in toenemende mate gebruik van haar vervolgingsmacht, door geen vervolging in te stellen bij zaken van ‘geringe’ ernst.⁵⁵ Een (voorzichtig) begin van seponeren door het OM.

Eind 19^{de} eeuw veranderde de rechtsopvattingen en kwam er kritiek op met name de ‘rechteloosheid’ van verdachten in het licht van het nog geldende geheime vooronderzoek.⁵⁶ De snelle ontwikkeling van het strafprocesrecht in andere landen en de versterking van de rechten voor verdachten aldaar, zorgden voor een toenemende noodzaak voor modernisering van het Nederlandse strafproces.⁵⁷ De staatscommissie Ort (1910) werd ingesteld voor het opstellen van een nieuw Wetboek van Strafvordering. Het ontwerp werd in 1913 gepresenteerd en uiteindelijk –gewijzigd- in 1921 aangenomen⁵⁸, alvorens het in 1926 in werking trad.

2.2 Invoering van de beklagprocedure bij Wetboek van Strafvordering 1926

Met de totstandkoming van het nieuwe Wetboek van Strafvordering 1926 wijzigde de constitutionele verhoudingen tussen de staande en zittende magistratuur zich verder ten gunste van het OM. Belast met het vervolgingsmonopolie werd -zo nog belangrijker- de staande magistratuur formeel in rechte erkend om gebruik te maken van het eveneens nieuw in dat wetboek geregelde opportuniteitsbeginsel.⁵⁹ De reeds ontstane sepotpraktijk in zaken van ‘geringe ernst’ kende nu een wettelijke grondslag. De gehele zeggenschap over het strafrechtelijk (inmiddels openbare) vooronderzoek werd daarmee toevertrouwd aan het OM, waarbij het bevoegd werd om autonoom zaken voor te leggen aan de strafrechter of, met gebruikmaking van het

⁵¹ Corstens 1974, p. 68.

⁵² Corstens 1974, p. 68.

⁵³ Op basis van een tweetal beslissingen uit 1890 concludeert Corstens de mogelijkheid van beklag tegen afwijzende eindbeslissingen van rechtbanken (HR 20 juli 1890, W 6080; HR 18 december 1890, W 6086); Corstens 1974, p. 68.

⁵⁴ de Pinto 1886, deel I, p. 194-198.

⁵⁵ van Ruller 1995, p. 110; op grond van uitgevaardigde circulaire kon worden afgezien van vervolging in ‘lichte’ zaken.

⁵⁶ Bosch 2008, p. 136-137.

⁵⁷ Bosch 2008, p. 137.

⁵⁸ *Kamerstukken II* 1917/18, 77, nr. 2.

⁵⁹ van Ruller 1995, p. 115.

opportuniteitsbeginsel, op grond van het ‘algemeen belang’ te seponeren.⁶⁰

De ontwikkeling, geleidelijk ingezet bij wetboek van 1838, van een ‘terugtrekking van de rechterlijke macht’ uit de voorfase van het strafproces, werd volgens van Ruller daarmee voortgezet.⁶¹ De Hoge Raad bevestigde die ontwikkeling, door in haar rechtspraak te bepalen, dat de rechterlijke macht zich in strafzaken diende te beperken tot enkel oordeelsvorming over de tenlastegelegde feiten.⁶² Het OM ging de omvang van de rechtsstrijd bepalen, aldus Mostert.⁶³

Tijdens de parlementaire behandeling kwam de ontstane dominus-litis positie van het OM aan bod bij de keuze voor de autoriteit, die belast moest worden met het toezicht op de vervolging, alsmede de wijze, waarop het beklagrecht voor benadeelden moest worden gecontinueerd.

De memorie van toelichting opent met het bezwaar, dat kan ontstaan tegen voortzetting van het beklagrecht, zoals onder artikel 33 oud-Sv, aangezien betoogd kan worden, dat de vraag ‘of’ en ‘in welke omvang’ de strafvervolging moet worden uitgeoefend, uitsluitend beantwoord moet worden door het daarmee belaste (staats)orgaan of -in laatste instantie- door de verantwoordelijke Minister van Justitie.⁶⁴ Rechterlijk toezicht op de ‘uitoefening van het vervolgingsrecht’ zou ertoe leiden, dat de rechter dient te oordelen over ‘*quaesties van beleid en opportuniteit*’.⁶⁵ Een bevoegdheid, die de rechter minder past uit oogpunt van de ‘onpartijdigheid’ en de ‘versterkte positie van de verdachte’ in een eventueel later aan te vangen strafgeding, zo is de gedachte.⁶⁶ Ondanks het feit, dat men zich bewust is van de ‘ongebruikelijke’ taakstelling van de rechter, blijft rechterlijk toezicht op de vervolgingsbeslissing gehandhaafd omwille van het vertrouwen in de strafrechtspraak en omdat de ministeriële verantwoordelijkheid als een te zwaar middel wordt gezien.⁶⁷

De memorie van antwoord onderbouwt de rechterlijke voorkeur vanuit de wenselijkheid voor rechtstreeks belanghebbenden, dat strafrechtelijk wordt opgetreden. De aard van het beklagrecht, te weten; het zijn van een correctief tegen de nadelen, voortvloeiend uit enerzijds het opportuniteitsbeginsel en anderzijds het beginsel dat strafvervolging uitsluitend berust bij staatsorganen, brengt onmiskenbaar mee, dat juist die belanghebbende(n) ‘middelen moet worden verschaft’, om te kunnen ageren tegen niet vervolging.⁶⁸ Door koppeling van beide beginselen ontstaat de kans, dat strafbare feiten onterecht niet worden vervolgd. Omdat directe deelneming van belanghebbenden aan vervolging is uitgesloten, is een recht tot beklag onontbeerlijk. Daarbij komt het rechterlijk oordeel ‘bijzondere waarde’ toe in het licht van de ‘publieke bevrediging’, zo stelt de memorie.⁶⁹

⁶⁰ Zie de artt. 167 en 242 Sv.

⁶¹ van Ruller 1995, p. 115.

⁶² HR 30 januari 1933, NJ 1933, 588 en 591.

⁶³ Mostert 1968, p. 284.

⁶⁴ Kamerstukken II, 1913/14, 286, nr. 3, p. 66.

⁶⁵ Kamerstukken II, 1913/14, 286, nr. 3, p. 66.

⁶⁶ Kamerstukken II, 1913/14, 286, nr. 3, p. 66.

⁶⁷ Kamerstukken II, 1913/14, 286, nr. 3, p. 66.

⁶⁸ Kamerstukken II, 1917/18, 77, nr. 1, p. 22.

⁶⁹ Kamerstukken II, 1917/18, 77, nr. 1, p. 22.

Van der Leij concludeert een ‘breuk’ met het rechterlijke toezicht van weleer. Niet langer is het toezicht door de rechter noodzakelijk vanuit diens verantwoordelijkheid voor de vervolging, maar wegens de rechterlijke ‘onpartijdigheid’ en ‘onafhankelijkheid’ van hogere politieke inmenging ten opzichte van de vervolgingsmacht van het OM.⁷⁰ Daarmee wijzigde ook de context, waarin niet meer het ‘algemeen belang’ als toetsingskader centraal stond, maar de persoonlijke belangen van de benadeelde burger, aldus van der Leij.⁷¹

Dit beklagrecht werd opgenomen in artikel 12 Sv en richtte zich tot ieder ‘strafbaar feit’, waardoor zowel misdrijven als overtredingen aan beklag onderworpen waren. Indien; ‘(...) een strafbaar feit niet wordt vervolgd of vervolging niet wordt voortgezet, kan de belanghebbende daarover beklag doen bij het gerechtshof (...)’. Met de wijzigingen verviel artikel 73 RO-oud. Ter voorkoming van vooringenomenheid in een later strafproces werd het beklag enkel neergelegd bij de gerechtshoven, waarbij het tweede lid de deelneming door leden aan behandeling van het beklag, deelneming aan latere berechting, bij voorkeur uitsloot. Met de nieuwe opzet van artikel 12 Sv verdween tevens de mogelijkheid voor de rechter om ambtshalve op ‘andere voldoende wijze’ in te grijpen. Uitsluitend voor de ‘belanghebbende(n)’ stond een recht tot beklag open.⁷²

2.2.1 Herziening beklagregeling ; 1 januari 1985, Wet van 8 november 1984 Stb. 551⁷³

Eind 1979 werd de beklagregeling door invoering van het wetsontwerp 15 831 grondig herzien en bij wet van 8 november 1984 aanzienlijk aangepast en verbeterd. De tot dan toe geldende beklagregeling was te summier en diende van dat karakter te worden ontdaan.⁷⁴

De processuele positie van zowel de klager als degene van wie vervolging werd verlangd, diende te worden versterkt, door de regeling met meer waarborgen te omgeven. Met de aanzienlijke uitbreiding in artikelen (12-12p Sv) werd onder meer de plicht opgenomen tot het horen van de klager, alsook de ‘potentiële’ verdachte, voorafgaand aan het eventueel afgeven van een bevel tot vervolging en voorts bepalingen omtrent het recht tot inzage in de processtukken. Het horen van de ‘potentiële’ verdachte, voorafgaand aan een vervolgingsbevel, bracht de belangrijke wijziging mee, dat niet langer sprake was van een twee partijenverhouding, maar een drie partijengeschil met wezenlijke waarborgen voor de partij, wiens vervolging wordt verlangd, aldus Corstens.⁷⁵

Tijdens de parlementaire behandeling werden tevens standpunten uitgewisseld met betrekking tot het voortbestaan van ‘rechterlijk toezicht’, de ‘toetsingsomvang’⁷⁶, alsmede de vraag, wie als ‘belanghebbende’ beklag toekomt.⁷⁷ De discussies leidden daarbij niet tot een fundamentele heroverweging, maar werden ingevuld door concretisering van de ontvankelijkheidsvragen⁷⁸, waarlangs het beklag wordt behandeld alsmede de onderkenning

⁷⁰ van der Leij 2008, art. 12 Sv, aant. 3.

⁷¹ van der Leij 2008, art. 12 Sv, aant. 3.

⁷² Zie hierover meer in HII.3.1.

⁷³ *Kamerstukken II* 1979/80, 15 831, nr. 3.

⁷⁴ Sluiter 1990, p. 479; Knigge 1980, p. 185.

⁷⁵ Zie hiervoor mede HII.3.4 en HII.3.5.

⁷⁶ *Kamerstukken II* 1979/80, 15 831, nr. 3, p. 7-9.

⁷⁷ *Kamerstukken II* 1979/80, 15 831, nr. 3, p. 17.

⁷⁸ Op een deel van deze concretisering wordt ingegaan in HIII.3.3.

van de rechterlijke terughoudendheid bij een oordeel over het beleid van het OM.⁷⁹

Met de wetswijziging werd de definitie van belanghebbende nader gespecificeerd tot 'rechtstreeks belanghebbende', maar bracht daarmee geen inhoudelijke wijzigingen.⁸⁰ Tevens werd met invoering van artikel 12 lid 2 Sv bepaald, dat ook organisaties in de behartiging van ideële belangen, ontvangen konden worden in beklag.⁸¹

De wens tot beter geregelde waarborgen dient in zijn algemeenheid mede te worden begrepen in de ontwikkelingen, die het strafproces destijds onderging. Met name de versterkte positie van het slachtoffer in het strafproces en de gewijzigde interpretatie en inzet van het opportuniteitsbeginsel uit de jaren '70, wakkerden de roep om betere bescherming tegen het OM aan.⁸² Immers, de 'positieve' interpretatie van het opportuniteitsbeginsel, op grond waarvan vervolging alleen hoeft te worden ingesteld als het 'algemeen belang' daarmee is gediend, had een toename van het aantal septs tot gevolg en daarmee een toename van het aantal zaken, waarin beklag openstond. Kort na invoering van de nieuwe wet onderging deze nog enkele wijzigingen, maar daarmee werden geen wezenlijk inhoudelijke vernieuwingen teweeggebracht.⁸³

2.2.2 Verruiming beklagregeling; 1 mei 2002, Wet van 1 november 2001 Stb. 531⁸⁴

Met de wet van 1 november 2001 werd een noodzakelijke verruiming van het beklag doorgevoerd als oplossing voor een ontstane ongewenste situatie. Met het doen uitgaan van een kennisgeving van niet verdere vervolging of met het accepteren van een transactievoorstel, bestond er formeel geen vervolgingsrecht meer (artikelen 242 lid 2 jo. 246 lid 1 Sv). Een artikel 12 procedure kon in die gevallen geen effect meer sorteren, omdat de zaak op grond van artikel 255 lid 1 Sv reeds was geëindigd.⁸⁵ Aanpassing van de artikelen 12k en 12l Sv zorgde ervoor, dat het beklagrecht niet langer 'illusoir' gemaakt kon worden door een kennisgeving van niet verdere vervolging.⁸⁶ Thans geldt op grond van artikel 12l lid 2 Sv, dat beklag dient te worden ingesteld binnen drie maanden, nadat de belanghebbende er bekend mee is geworden.

Opmerkelijk is, dat de wetswijziging mede is ingegeven door de -zowel nationaal als internationaal- versterkte positie van het slachtoffer in het strafrecht. Die rechtsontwikkeling bracht mee, dat nadrukkelijk de rechtspositie van het slachtoffer (als 'rechtstreeks belanghebbende') versterking verdiende ten koste van de rechtszekerheid van de verdachte, aldus de memorie.⁸⁷

⁷⁹ Knigge 1980, p. 186-187 en 189-195.

⁸⁰ Enkel een nadere verduidelijking werd doorgevoerd door te bepalen dat het geschonden belang 'de belanghebbende bepaaldelijk moet aangaan', zie hierover HII.3.1.

⁸¹ Zie hierover nader HII.3.1.

⁸² van Buuren 1985, p. 263; van der Leij 2008, art. 12 Sv, aant. 3; waarbij bedoeld wordt op de wijziging van 'negatieve' naar 'positieve' interpretatie van het opportuniteitsbeginsel en de wijze waarop het Openbaar Ministerie daarmee omging.

⁸³ In dit kader wordt bedoeld op de wijzigingen; Wet van 8 november 1993, (1 januari 1994); Wet van 28 januari 1999, (17 februari 1999); Wet van 19 april 1999, (1 juni 1999).

⁸⁴ *Kamerstukken II*, 1998/99, 26 436, nr. 3.

⁸⁵ Knigge 1980, p. 195-198; Van Daele 2003, p. 65.

⁸⁶ *Kamerstukken II*, 1998/99, 26 436, nr. 3, p. 1.

⁸⁷ *Kamerstukken II*, 1998/99, 26 436, nr. 3, p. 5.

2.2.3 Wijziging beklag wegens Wet OM-afdoening; 1 februari 2008, 18 juli 2006, Stb. 330⁸⁸

Met de recente invoering van de wet OM-afdoening werd tevens het beklagrecht, meer specifiek de artikelen 12i en 12k Sv, aangepast. Door de nieuwe wet OM-afdoening kan het OM 'buitengerechtelijk' zaken afdoen via strafbeschikkingen. Dit bracht een verruiming van het vervolgingsbegrip mee. Werde eerder vervolging via buitengerechtelijke afdoening nog vermeden, in het huidige strafdomein heeft het te gelden als wezenlijke 'daad van vervolging'.⁸⁹ Zonder wetswijziging zou de mogelijkheid van beklag komen te vervallen als via buitengerechtelijke afdoening een strafbeschikking zou worden uitgevaardigd of wanneer een transactie werd omgezet in een beschikking. Formeel is dan immers geen sprake meer van een niet vervolging.⁹⁰ Deze 'reductie van rechten voor de rechtstreeks belanghebbende' was ongewenst en niet in overeenstemming met de ratio van de regeling, aldus de memorie.⁹¹ Zodoende kan, met invoering van de wet van 1 februari 2008, ook tegen een strafbeschikking in beklag worden opgekomen (artikel 12k Sv).

Ten aanzien van bovenstaande wetsgeschiedenis kunnen nog enkele (slot)opmerkingen worden gemaakt. Blijkens de analyse en door Knigge van van der Leij onderkend, heeft het beklagrecht -met de tijd- een accentverschuiving doorgemaakt.⁹²

Ten tijde, dat de rechter de verantwoordelijkheid draagt voor de vervolging en aldus waakzaam dient te zijn dat het OM geen vervolging verzuimt, is bij de toets op basis van het 'algemeen belang' begrijpelijkerwijs geen plaats ingeruimd voor de -vanuit persoonlijke gevoelens acterende- belanghebbende, aldus van der Leij. Die rechtsopvatting verandert met invoering van het Wetboek van 1926.

Ter compensatie van een 'terugtrekkende' rechter bij de strafvervolging en tegen de ontstane dominus-litis positie van het OM, werd de belanghebbende voortaan ontvangen in een recht tot beklag. De belanghebbende kon vanaf dat moment zijn individuele belangen voorleggen aan een onafhankelijke rechter en onderwerpen aan de belangenafweging of vervolging (opnieuw) moest plaatsvinden. De ontwikkelingen van een toegenomen aandacht voor het slachtoffer in het strafproces en de positieve hantering van het opportunititeitsbeginsel leidden uiteindelijk volgens van der Leij, tot een groeiende behoefte aan controle op de vervolgingstaak van het OM via de beklagprocedure.⁹³ Hieruit vloeide de verscheidene wetswijzigingen voort.

Ondanks het feit, dat de regeling nadien tot volle wasdom is gekomen, geeft de analyse tevens blijk van uiteenliggende fundamentele bezwaren tegen de huidige procedure. Die bezwaren worden in het navolgende verder uitgediept.

⁸⁸ *Kamerstukken II*, 2004/05, 29 849, nr. 3.

⁸⁹ *Kamerstukken II*, 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 15-17.

⁹⁰ *Kamerstukken II*, 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 15-17, zie voorts HII.3.2.

⁹¹ *Kamerstukken II*, 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 16.

⁹² van der Leij 2008, art. 12 Sv, aant. 3; Knigge 1980, p. 187 e.v.

⁹³ van der Leij 2008, art. 12 Sv, aant. 3.

3 De procedure van beklag anno 2012 nader bezien

Op grond van artikel 12 lid 1 Sv is het de rechtstreeks belanghebbende, die zich schriftelijk kan beklagen bij het gerechtshof binnen het rechtsgebied, waar de vervolgingsbeslissing is genomen, als het OM een strafbaar feit niet vervolgt, vervolging niet doorzet of vervolging laat plaatsvinden door het uitvaardigen van een strafbeschikking.⁹⁴ De implicaties van dit recht tot beklag voor de belanghebbende worden hieronder uiteengezet.

3.1 De hoedanigheid van rechtstreeks belanghebbende(n)

Voor het doen van beklag moet er sprake zijn van een 'rechtstreeks belanghebbende(n)'. De aanduiding voor deze categorie van personen met een recht tot beklag is met de nodige zorgvuldigheid omgeven.

Uit de memorie van toelichting bij invoering van het wetboek van 1926 blijkt, dat het moet gaan om iemand die: *'bij de instelling of voortzetting van de vervolging een redelijk belang heeft'*.⁹⁵ Daarbij werd een middenweg gezocht tussen het te eng bevonden begrip 'benadeelde', voor wie beklag altijd zou openstaan, en het te ruime kader van 'belangstellende' of 'een ieder'.⁹⁶

Van der Leij concludeert, dat de afbakening mede is gebaseerd op het bestuursrechtelijke gebruik van de 'beperkte kring van belanghebbende(n)'.⁹⁷ Daarin speelt enerzijds de afweging van het kostenperspectief en overbelasting van het rechterlijke apparaat ten opzichte van het openstellen van een beklagrecht voor 'een ieder' een rol. Anderzijds is zij gelegen in de voortdurende onzekerheid voor de 'potentiële' verdachte na een ingediend beklag. Het moet tenslotte niet iedere buitenstaander zijn toegelaten om middels het beklagrecht de verdachte tijdenlang in onzekerheid te houden.

De klager dient zich aldus met zijn bijzondere belang te onderscheiden van een ieders belang bij een probate strafvervolging en dat belang zal zwaarder moeten wegen, dan dat van degene, wiens vervolging wordt verlangd, aldus van der Leij.⁹⁸ Corstens ziet een belangrijk argument in de ongewenste risico's die zouden ontstaan, wanneer 'een ieder' het -onder democratische controle van het parlement- tot stand gekomen vervolgingsbeleid aan de rechter kan voorleggen.⁹⁹

Ter invulling van het rechtstreeks belanghebbende-begrip besloot de Hoge Raad tot de standaardformulering van: *'iemand, die door het achterwege blijven van een strafvervolging is getroffen in een belang, dat hem bepaaldelijk aangaat'*.¹⁰⁰ Aben destilleert hieruit een drietal elementen, te weten: (I) dat de rechtstreeks belanghebbende materieel of immaterieel moet zijn getroffen door het achterwege blijven van de vervolging, (II) in een persoonlijk of eigen belang en (III), waarbij het belang voldoende objectief bepaalbaar/ rechtstreeks moet zijn.¹⁰¹

⁹⁴ Tegen een vervolgingsbesluit van een officier van justitie bij het landelijk- of functioneel parket, kan worden opgekomen bij het hof te 's-Gravehage.

⁹⁵ *Kamerstukken II* 1917/18, 77, nr. 1, p. 23 en 45.

⁹⁶ *Kamerstukken II* 1917/18, 77, nr. 1, p. 23 -24 en 45.

⁹⁷ van der Leij 2008, art. 12 Sv, aant. 10.

⁹⁸ van der Leij 2008, art. 12 Sv, aant. 10 en 11.

⁹⁹ Corstens/Borgers 2011, p. 549.

¹⁰⁰ HR 7 maart 1972, *NJ* 1973, 35.

¹⁰¹ Aben 2004, p. 90.

Het *slachtoffer* en de *benadeelde* komt daarmee vrijwel altijd een recht tot beklag toe, gezien de enge uitleg van de wetgever en de verbondenheid van het slachtoffer met het strafbare feit. Ook iedere benadeelde met een schadevordering komt in beginsel het recht tot beklag toe.¹⁰² Een veel ruimere lezing van beklaggerechtigden lijkt de rechtspraak echter niet toe te laten.¹⁰³

Onder omstandigheden kunnen ook *nabestaanden en andere betrokkenen*, bij overlijden van het slachtoffer, dan wel wanneer deze niet bij machte is, in beklag worden ontvangen. Van der Leij verdedigt de stelling, dat nabestaanden evengoed een eigen en persoonlijk belang in beklag kunnen vertegenwoordigen als het slachtoffer daartoe onmachtig is, op basis van toegebracht leed.¹⁰⁴ In de praktijk zal het daarbij altijd om levensdelicten gaan.

In de behartiging van collectieve belangen kunnen ex. artikel 12 lid 2 Sv ook *rechtspersonen* en *overige belangenorganisaties* met rechtspersoonlijkheid als rechtstreeks belanghebbende worden aangemerkt.¹⁰⁵ Het recht tot beklag komt de rechtspersoon enkel toe, wanneer de doelomschrijving van de rechtspersoon in voldoende mate duidelijk en specifiek aangeeft, welke ideële of collectieve belangen door de organisatie worden behartigd. Daarnaast dient de rechtspersoon getroffen te zijn in dat belang. Een te ruime en algemene omschrijving zal niet voldoende zijn.¹⁰⁶ De situatie, waarin de rechtspersoon zelf het slachtoffer is van een strafbaar feit (zoals diefstal), moet onderscheiden worden van het hier bedoelde. Alsdan wordt de rechtspersoon als slachtoffer gewoon ontvangen in beklag ex. artikel 12 lid 1 Sv.

Voorafgaand aan het beklag zal het hof dus moeten vaststellen of er in het voorliggende geval sprake is van een rechtstreeks belanghebbende en of de klager getroffen is in een belang, dat hem bepaaldelijk aangaat. Die overweging biedt ruimte voor afwijking in specifieke gevallen.

Corstens verdedigt in dit verband de *gesubrogeerde verzekeraar*, die -na subrogatie ex. artikel 284 Wvk- een belang heeft verkregen, dat hem bepaaldelijk aangaat, omdat het in de rechten is getreden van het slachtoffer. De verzekeraar bevordert met een eventuele veroordeling van de verdachte immers zijn bewijspositie in een latere civiele procedure (artikel 161 Rv), aldus Corstens.¹⁰⁷ Van der Leij is echter van mening, dat de verzekeraar onvoldoende 'redelijk' belang toekomt.¹⁰⁸

Onder unieke omstandigheden kan het de *verdachte zelf* zijn om als rechtstreeks belanghebbende op te komen in beklag.¹⁰⁹ Echter lijkt de verdachte in beginsel een voldoende objectief bepaalbaar belang bij vervolging te ontberen.¹¹⁰ Rehabilitatieoverwegingen of een strafbehoefte op basis van toegebracht leed, bieden de verdachte

¹⁰² Aben 2004, p. 91.

¹⁰³ Aben 2004, p. 91 en aldaar vermelde rechtspraak; Gerechtshof Amsterdam, 10 november 2000, R 00/142, Gerechtshof Amsterdam, 29 september 2000, R 00/121; waarin beklag telkens is afgewezen en een strenge lijn valt te ontwaren.

¹⁰⁴ van der Leij 2008, art. 12 Sv, aant. 14.

¹⁰⁵ Sinds de wetwijziging van 1 januari 1985, zie hierover HII.2.2.1.

¹⁰⁶ Corstens/Borgers 2011, p. 549 e.v.

¹⁰⁷ Corstens 1974, p. 85-86; Corstens/Borgers 2011, p. 549 e.v.

¹⁰⁸ van der Leij 2008, art. 12 Sv, aant. 14.

¹⁰⁹ HR 28 februari 1984, NJ 1984, 490.

¹¹⁰ van Bemmelen & van Veen 2010, p. 171, daarin wordt echter bepleit dat gesteld moet worden dat de verdachte 'in beginsel' geen belanghebbende kan zijn.

in beklag in ieder geval geen soelaas, aldus van der Leij.¹¹¹ De wettekst sluit de verdachte evenwel niet uit van beklag.

3.2 De situatie van niet (verdere) vervolging of een uitgevaardigde strafbeschikking

Het beklag kan pas worden ingesteld door de rechtstreeks belanghebbende als er sprake is van een situatie van niet (verdere) vervolging of uitvaardiging van een strafbeschikking. Op grond van artikel 12 Sv kan worden verondersteld, dat het gaat om een *reeds genomen* besluit ten aanzien van een specifiek strafbaar feit en waarover een zekere mate van 'wetenschap' bestaat bij het OM.¹¹²

Van der Leij en Corstens concluderen evenwel, dat ook tegen een 'stilzitten' of weigering tot het nemen van een besluit, beklag kan worden aangetekend.¹¹³ Aben spreekt in dit verband van een bestuursrechtelijke *fictieve weigering*.¹¹⁴ Het ongewenste gevolg zou anders zijn, dat het OM zich kan onttrekken aan het beklag.¹¹⁵ Wanneer een vervolgingsbesluit moedwillig wordt aangehouden, dient het hof in beklag te oordelen over de rechtvaardiging daarvoor.¹¹⁶ Die rechtvaardiging kan gelegen zijn in een nog lopend opsporingsonderzoek of het afwachten door de officier van een oordeel in een gelijksoortige zaak.¹¹⁷

Een eerste en voor beklag ontvankelijke situatie is die van een '*eenvoudig sepot*'¹¹⁸, waarbij in zijn geheel geen vervolging plaatsvindt. In deze situatie van *niet* vervolgen wordt op technische- of beleidsgronden, na eventueel opsporingsonderzoek, door de officier¹¹⁹ ex. 167 lid 2 Sv ervan afgezien om vervolging in te stellen.

Wanneer een reeds aangevangen vervolging¹²⁰ nadien nog op technische- of beleidsgronden wordt afgebroken is er sprake van een niet *verder* vervolgen (artikel 242 lid 2 Sv).¹²¹ De officier betekent daarin een kennisgeving niet verdere vervolging (artikel 243 Sv) aan de verdachte, waarvan de benadeelde partij -evenals bij eenvoudig sepot- een afschrift ontvangt (artikel 51f lid 3 Sv). De kennisgeving niet verdere vervolging doet voorts geen afbreuk aan een later (mits tijdig) ingediend beklag.¹²²

Ook tegen een verzoek van de verdachte om -onder nader te stellen voorwaarden- een strafbaar feit *voorwaardelijk te seponeren* staat beklag open (244 lid 3 Sv). Heeft de verdachte reeds aan de gestelde voorwaarden voldaan en wordt het voorwaardelijk sepot omgezet naar een definitief sepot, dan heeft het beklag weinig kans van slagen, aldus van der Leij.¹²³ In de afweging tussen de belangen van de klager bij vervolging en het

¹¹¹ van der Leij 2008, art. 12 Sv, aant. 16.

¹¹² Van Daele 2003, p. 64; van der Leij 2008, art. 12 Sv, aant. 7; Aben 2004, p. 67.

¹¹³ van der Leij 2008, art. 12 Sv, aant. 7; Corstens 1974, p. 77.

¹¹⁴ Aben 2004, p. 69.

¹¹⁵ van der Leij 2008, art. 12 Sv, aant. 7.

¹¹⁶ HR 7 maart 1972, *NJ* 1973, 35; Hof 's-Hertogenbosch 28 februari 2006, *LJN* AZ9926.

¹¹⁷ HR 7 maart 1972, *NJ* 1973, 35.

¹¹⁸ Aben 2004, p. 68 e.v.

¹¹⁹ In de praktijk is dit veelal een politiefunctionaris onder de verantwoordelijkheid van de officier van justitie.

¹²⁰ Het betrekken van een rechter bij de zaak door bijvoorbeeld het instellen van een gerechtelijk vooronderzoek.

¹²¹ van der Leij 2008, art. 12 Sv, aant. 8.

¹²² Zie hiervoor de wetswijziging van 1 november 2002, behandeld in HII.2.2.2.

¹²³ van der Leij 2008, art. 12 Sv, aant. 9.

gerechtvaardigd opgewekt vertrouwen aan de kant van de verdachte, zal dikwijls laatstgenoemd vertrouwen het zwaarst wegen.¹²⁴ Evenwel leidt een direct ingesteld beklag na een voorwaardelijk sepot ertoe, dat de voorwaardelijke grondslag niet mag worden omgezet, alvorens er is beslist op het beklag (artikel 246 lid 3 Sv).

Zoals reeds aangehaald, komt de rechtstreeks belanghebbende ook het recht tot beklag toe, wanneer het OM wel vervolgt door uitvaardiging van een strafbeschikking. Op basis van de wet OM-afdoening is er sprake van een 'daad van vervolging',¹²⁵ waartegen beklag is opengesteld bij artikel 12k Sv, onder termijnstelling van drie maanden waarop de rechtstreeks belanghebbende daarmee bekend is geworden.

Daarnaast kan onder zeer bijzondere omstandigheden een recht tot beklag ontstaan in situaties, die als een niet (verdere) vervolging hebben te gelden. Zo kan onder meer het beklag ontvankelijk zijn tegen de situatie, waarin het OM weliswaar vervolgt, maar voor een *lichtere/ andere delictsvariant* (vanuit opportunitetsperspectief) dan de klager wenst. Volgens de Hoge Raad worden de belangen van de benadeelde in het beklag onvoldoende recht aangedaan, indien hiertegen per definitie geen beklag openstaat.¹²⁶ Door de volle toetsing van het hof in het beklag kan tevens een oordeel worden gevormd over de wettelijke strafbepaling, waarvoor had moeten worden vervolgd. De rechtsgeschiedenis ondersteunt die gedachtegang.¹²⁷

Ook beklag tegen *ad informandum* gevoegde feiten is niet uitgesloten, aldus Valkenburg.¹²⁸ Door de wetwijziging van 1 november 2001 stuit die situatie niet langer per definitie af op het '*ne bis in idem*'-beginsel van artikel 68 Sr. Het belang van de rechtstreeks belanghebbende dan wel de waarheidsvinding kan dermate zwaar wegen, dat het hof de vervolging beveelt. Wel is het standpunt dat -in het licht van artikel 68 Sr- het feit moet worden afgedaan zonder verdere strafoplegging ex. artikel 9a Sr.¹²⁹

3.3 Het beklag

Het instellen van beklag door de rechtstreeks belanghebbende geschiedt door indiening van een klaagschriftuur bij het hof, waarin de vervolgingsbeslissing is genomen, dan wel genomen had moeten worden. Het klaagschriftuur richt zich primair tot de wijze waarop de officier van justitie gebruik heeft gemaakt van zijn sepotbevoegdheid, maar het hof neemt die proceshouding niet expliciet als uitgangspunt, aldus Aben.¹³⁰ Centraal in de beklagprocedure staat het door de klager opgeworpen 'feitencomplex' van strafbaar handelen, dat alsnog tot strafrechtelijke vervolging zou moeten leiden.¹³¹ Het beklag dient daarom op schrift te worden gesteld, maar kent geen nadere wettelijke vormvereisten.¹³² Desalniettemin worden enkele minima in de praktijk verondersteld.¹³³

¹²⁴ van der Leij 2008, art. 12 Sv, aant. 9; zie over gerechtvaardigd opgewekt vertrouwen nader HII.3.5.

¹²⁵ Zie in dit verband HII.2.2.3.

¹²⁶ HR 25 juni 1996, NJ 1996, 714.

¹²⁷ *Kamerstukken II*, 1979/80, 15 831, nr. 3, p. 12.

¹²⁸ Valkenburg 2011, inl. opm. bij 12 Sv.

¹²⁹ Valkenburg 2011, inl. opm. bij 12 Sv; *Kamerstukken II* 1998/99, 26 436, nr. 3, p. 9 e.v.

¹³⁰ Aben 2004, p. 38.

¹³¹ Zie hierover nader HII.3.6.1.

¹³² Daarmee valt het beklag niet onder de algemene vormvereisten van artikel 449 e.v. Sv.

¹³³ Valkenburg 2011, inl. opm. bij 12 Sv; van der Leij 2008, art. 12 Sv, aant. 3.

Zo zal uit het feitencomplex in het klaagschrift voldoende duidelijk moeten blijken over welk concreet (strafbaar) feit of tegen welke beslissing wordt geklaagd.¹³⁴ Het feitencomplex dient aldus voldoende individualiseerbaar te zijn.¹³⁵ Dit is met name van belang voor het doen van verslag door de advocaat-generaal (artikel 12a lid 2 Sv).¹³⁶

Ook de identiteit van de klager moet uit de stukken kunnen worden afgeleid. Het noodzakelijk vaststellen of er sprake is van een direct belanghebbende sluit de mogelijkheid van anoniem beklag namelijk uit. Het niet voldoen door de rechtstreeks belanghebbende aan deze vereisten brengt logischerwijs een niet ontvankelijkheidsverklaring (12c Sv) mee. Echter niets weerhoudt de klager ervan om opnieuw (tijdig) beklag in te stellen.

Sinds de wetwijziging van 1 november 2001 dient de rechtstreeks belanghebbende, na het op de hoogte raken van een kennisgeving van niet verdere vervolging, binnen de termijn van drie maanden beklag in te dienen (artikel 12l lid 2 Sv). Ook voor de strafbeschikking geldt eenzelfde termijnstelling (artikel 12k Sv). Een na verloop van die termijn ingesteld beklag leidt, omwille de rechtszekerheidspositie van de verdachte, wel tot een absolute niet ontvankelijkheid.

3.4 De procedure in beklag

Nadat het beklag is ingesteld, draagt het gerechtshof (ex. artikel 12a lid 2 Sv) de Advocaat-generaal op om daarover schriftelijk verslag uit te brengen.¹³⁷ Dit kan er in de praktijk toe leiden, dat door het College van procureur-generaal alsnog een opdracht om te vervolgen wordt gegeven, aldus Corstens.¹³⁸ Daarnaast belet niets het OM om, ongeacht de stand van de procedure, alsnog de verdere vervolging in te stellen.

Voor het doen van verslag door de Advocaat-generaal wordt het beklag doorgezonden naar de verantwoordelijke hoofdofficier van justitie in het arrondissement, waar de officier zetelt, die de gewraakte vervolgingsbeslissing heeft genomen. Deze verzoekt op zijn beurt de officier van justitie om diens vervolgingsbeslissing via ambtsbericht nader toe te lichten. In de praktijk kan de sepotbevoegdheid (op doelmatigheidsgronden) zijn gemandateerd aan de parketsecretaris, die alsdan een ambtsbericht aan de hoofdofficier doet toekomen.¹³⁹ Op basis van dit ambtsbericht en de overig meegezonden bescheiden complementeert de Advocaat-generaal zijn uiteindelijke advies aan het Hof.

Indien het hof bevoegd,¹⁴⁰ de klager ontvankelijk¹⁴¹ en het beklag geen directe niet ontvankelijkheid meebrengt,¹⁴² dient de klager te worden gehoord (12d lid 1 Sv).^{143 144}

¹³⁴ Valkenburg 2011, inl. opm. bij 12 Sv; van der Leij 2008, art. 12 Sv, aant. 3.

¹³⁵ Van Daele 2003, p. 69.

¹³⁶ Valkenburg 2011, inl. opm. bij 12 Sv.

¹³⁷ De griffier zendt een schriftelijke ontvangstbevestiging naar de klager op grond van artikel 12a lid 1 Sv.

¹³⁸ Corstens/Borgers 2011, p. 548.

¹³⁹ Zie hiervoor de artikelen 125 en 126 RO.

¹⁴⁰ Het hof verklaart zichzelf onbevoegd indien het beklag niet tot hare kennisneming behoort, dan wel verwijst het beklag door naar een daartoe bevoegd ander hof; artikelen 12b en 13a Sv.

¹⁴¹ Zie HII.3.1.

¹⁴² Bij kennelijke niet ontvankelijkheid van de klager dan wel een kennelijk ongegrond beklag kan het hof afzien van nader onderzoek, artikel 12c Sv, zie HII.3.2 en HII.3.3.

De behandeling van de procedure, door de raadkamer van het hof, vindt plaats achter gesloten deuren en volgens gewone raadkamerprocedure.¹⁴⁵ De privacybelangen van de partij, wiens vervolging wordt verlangd en die nog niet als verdachte in de zin van artikel 27 Sv kan worden aangemerkt, rechtvaardigen de gesloten behandeling, aldus Aben.¹⁴⁶

Wanneer het hof voornemens is om vervolging te bevelen, roept het de persoon op, van wie vervolging wordt verlangd (ex. artikel 12e lid 1 Sv). Het eventuele vervolgingsbevel wordt niet eerder gegeven dan na een behoorlijke oproeping.¹⁴⁷ Met het betrekken van de ‘potentiële’ verdachte in het beklag heeft het drie partijengeschil processueel vorm gekregen, aldus Corstens.¹⁴⁸

Gedurende de procedure kunnen partijen zich juridisch laten bijstaan door een advocaat of bijzonder gevolmachtigde en inzage verkrijgen in de processtukken.¹⁴⁹ Dit inzagerecht kan ambtshalve, als de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de verdachte dat eist, in het licht van de opsporing/ vervolging van strafbare feiten of op zwaarwichtige gronden aan het algemeen belang, door de rechter worden beperkt.¹⁵⁰ Hiermee wordt voorkomen, dat het beklagrecht voorwerp van misbruik wordt om persoonlijke gegevens te achterhalen.¹⁵¹ Een inzageverzoek voor de klager is voorts mogelijk via artikel 51d Sv.

Tijdens de procedure is de ‘potentiële’ verdachte niet verplicht tot antwoorden.¹⁵² Corstens concludeert, dat dit evengoed van toepassing is op de klager, nu op beiden geen plicht tot spreken rust.¹⁵³ Het horen van partijen wordt veelal opgedragen aan een van de raadsleden (artikel 12h Sv), wat in de praktijk een noodzakelijk efficiënte werkwijze meebrengt.

3.5 Rechten van de persoon van wie vervolging wordt verlangd

Consequent wordt in de beklagprocedure gesproken over de ‘*persoon van wie vervolging wordt verlangd*’ in plaats van de ‘verdachte’. Onder gelijktijdige mededeling van het sepot aan de benadeelde (als rechtstreeks belanghebbende) ex. artikel 51f Sv, wordt de ‘potentiële’ verdachte in kennis gesteld van het afzien van (verdere) vervolging ter zake het strafbare feit. Daarmee is de persoon niet langer verdachte ex. artikel 27 Sv in de strafzaak.

Aan de gerechtvaardigd opgewekte verwachting van de ‘potentiële’ verdachte, om niet langer in rechte bij het strafproces te worden betrokken, is het OM gebonden.

¹⁴³ De klager die herhaaldelijk beklag doet van eenzelfde feitencomplex hoeft, behoudens nieuwe omstandigheden, niet opnieuw te worden gehoord (art. 12d lid 2 Sv).

¹⁴⁴ Indien meer dan één klager het beklag heeft ondertekent, dan kan het hof volstaan met het oproepen van de twee personen die als eerste staan vermeld op het beklag (art. 12d lid 3 Sv).

¹⁴⁵ Conform de artt. 21 -25 Sv, Van Daele 2003, p. 70.

¹⁴⁶ Aben 2004, p. 57.

¹⁴⁷ Zie art. 12e lid 2 Sv.

¹⁴⁸ Corstens/Borgers 2011, p. 548.

¹⁴⁹ Zie art. 12f lid 1 Sv voor de juridische bijstand en art. 12f lid 2 voor het inzagerecht.

¹⁵⁰ art. 12f lid 2 Sv.

¹⁵¹ Corstens/Borgers 2011, p. 549.

¹⁵² art. 12g Sv.

¹⁵³ Corstens/Borgers 2011, p. 549; van der Leij 2008, art. 12g Sv, aant. 3.

Behoudens nieuwe feiten en omstandigheden of andere zwaarwichtige redenen, zou het strijdig zijn met de beginselen van een behoorlijke procesorde (met name het vertrouwensbeginsel), wanneer het OM uit eigen beweging alsnog overgaat tot vervolging. Volgens Aben bindt met de toezegging alleen het OM zich jegens de verdachte en kan het hof zonder belemmering de vervolging bevelen.¹⁵⁴

In de praktijk wordt de verdachte bij sepotmededeling veelal gewezen op de mogelijkheid, dat na openbaring van nieuwe feiten of ingediend beklag, alsnog vervolging kan plaatsvinden. In dat geval is de verdachte gewaarschuwd en kan geen gerechtvaardigd vertrouwen zijn ontstaan bij de verdachte, wanneer deze wel wordt opgeroepen in beklag. Desalniettemin worden de belangen van de partij ten aanzien van wie vervolging wordt verlangd, nadrukkelijk in ogenschouw genomen in de beklagprocedure en afgewogen tegen de belangen die de rechtstreeks belanghebbende heeft bij strafvervolging.

3.6 Het gerechtshof

3.6.1 Toetsingskader van het hof

Voordat het hof toekomt aan een inhoudelijk oordeel over het beklag, heeft het eerst te beslissen over de prealabele vragen omtrent haar bevoegdheid en de vaststelling, of de klager als rechtstreeks belanghebbende kan worden aangemerkt. Voorts moet sprake zijn van een situatie van niet (verder) vervolgen of van een uitgevaardigde strafbeschikking. Daarnaast mogen door de klager geen termijnen zijn verzuimd als bedoeld bij de artikelen 12l en 12k Sv.¹⁵⁵

Pas daarna buigt het hof zich over het ‘complex van al dan niet strafbare feiten en handelingen’, die de klager middels zijn schriftuur ter berde heeft gebracht, maar beperkt zich daartoe niet. De overige informatie, die het hof op andere wijze toekomt, kan worden meegenomen bij de overwegingen.¹⁵⁶

Het inhoudelijke toetsingskader van het hof omvat zowel een oordeel over de haalbaarheid van een veroordeling in een mogelijk later strafproces, alsook een volledig oordeel over de opportuniteit daarvan.

Dit ‘volle’ opportuniteitsoordeel van het hof heeft, zoals bleek uit de wetsanalyse, tot fundamentele bezwaren geleid tegen het beklag onder rechterlijk toezicht, waarin de rechterlijke taakstelling zich slecht verhoudt met oordeelsvorming over *‘quaesties van beleid en opportuniteit’*.¹⁵⁷

Corstens concludeert evenwel, dat het hof noodgedwongen een besluit moet nemen over de opportuniteit, aangezien anders iedere rechtstreeks belanghebbende zich telkens succesvol kan beklagen over een genomen beleidssepot.¹⁵⁸

Ter beantwoording van de haalbaarheid sluit het hof aan bij de rechterlijke beraadslaging ex. artikel 348 en 350

¹⁵⁴ Aben 2004, p. 69 e.v.

¹⁵⁵ Corstens/Borgers 2011, p. 548.

¹⁵⁶ Aben 2004, p. 44.

¹⁵⁷ Zie HII.2.2.

¹⁵⁸ Corstens/Borgers 2011, p. 552.

Sv.¹⁵⁹ Het hof is voorts niet gebonden aan een dwingende volgorde in haar oordeelsvorming en kan opportuniteitsoverwegingen direct ten grondslag leggen aan een mogelijk afwijzend oordeel.¹⁶⁰

3.6.2 Afdoeningsmogelijkheden van het hof

Het hof doet een beklag *zonder nader onderzoek* (artikel 12c Sv) af, indien de klager niet ontvankelijk, het hof onbevoegd of het beklag kennelijk ongegrond is. Bij deze eerste afdoeningsmogelijkheid komt het hof niet toe aan de inhoudelijke toetsing van het beklag en heeft derhalve ex. artikel 12d Sv geen plicht tot het horen van de klager.

Komt het hof wel toe aan de inhoudelijke beoordeling, dan kan het in tweede instantie een beklag conform artikel 12i Sv lid 4 *afwijzen*.¹⁶¹ Daarbij hoort het hof zowel de klager als het OM alvorens tot afwijzing wordt geoordeeld.¹⁶²

Ten derde kan het hof een bevel tot vervolging weigeren *op gronden aan het algemeen belang* ontleent (artikel 12i lid 2 Sv). Ongeacht de mogelijke haalbaarheid van een veroordeling in een latere strafprocedure, vindt het hof de vervolging dan niet opportuun. Als wordt afgezien van een vervolgingsbevel, dan dient het beklag conform artikel 12i lid 4 Sv te worden afgewezen.

Als vierde mogelijkheid kan het hof bewilligen in klagers wens om een *bevel tot (verdere) vervolging* te doen uitvaardigen. Alsdan beveelt het hof ex. artikel 12i lid 1 Sv de vervolging door het OM ten aanzien van het feitencomplex, waarover is geklaagd. De overwegingen van het hof, waarop een kennelijke veroordeling haalbaar en een vervolging opportuun is, treden daarbij in de plaats van het eerdere sepotoordeel van de officier van justitie.¹⁶³ Het OM is gebonden aan dit bevel, waarin tevens kan zijn verdisconteerd ten aanzien van welk specifiek strafbaar feit moet worden vervolgd.¹⁶⁴

Die specifieke aanwijzingsbevoegdheid gaat volgens Valkenburg niet zo ver, dat het hof meer of andere strafbare feiten bij de vervolging mag betrekken dan waarover is geklaagd¹⁶⁵ en blijft het opstellen van de tenlastelegging voorbehouden aan het OM.¹⁶⁶ Niettemin komt het hof hier een vergaande mogelijkheid toe om de naderende vervolging invulling te geven, aldus Corstens.¹⁶⁷ Zo bestaat de mogelijkheid dat het hof een gerechtelijk vooronderzoek beveelt of heropening daarvan en kan het, in een bijzonder geval, oordelen tot afdoening door het OM bij strafbeschikking.¹⁶⁸

Volledigheidshalve dient nog gewezen te worden op een voorstel vanuit de gerechtshoven om in de toekomst de

¹⁵⁹ Met uitzondering van de vierde materiele vraag.

¹⁶⁰ van der Leij 2008, art. 12i Sv, aant. 5.

¹⁶¹ van Daele 2003, p. 72.

¹⁶² art. 12d lid 1 Sv alsmede art. 23 lid 2 Sv.

¹⁶³ Van Daele 2003, p. 74.

¹⁶⁴ Corstens/Borgers 2011, p. 555; van Daele 2003, p. 74; Corstens verwijst voor deze specifieke aanwijzingsbevoegdheid naar de wetswijziging van 1 januari 1985, waarbij Van Daele duidt op de jurisprudentie: HR 25 juni 1996, *NJ* 1996, 714.

¹⁶⁵ HR 18 december 2007, *NJ* 2008, 397.

¹⁶⁶ Valkenburg 2011, inl. opm. bij 12i Sv.

¹⁶⁷ Corstens/Borgers 2011, p. 555.

¹⁶⁸ Corstens/Borgers 2011, p. 555.

afdoeningsmogelijkheden te verruimen met de uitvaardiging van een *voorwaardelijk* bevel tot vervolgen.¹⁶⁹ Daaraan bestaat behoefte in zaken, waarin nog niet alle opsporingshandelingen zijn verricht en waarmee een leemte in de rechtspraktijk kan worden opgevuld.

3.6.3 Rechtsmiddelen tegen afwijzende beschikking

Tegen een afwijzende vervolgingsbeschikking van het hof, conform artikel 12i Sv, staat geen gewoon rechtsmiddel¹⁷⁰ open (artikel 445 Sv). Ook beklag bij de burgerlijke rechter is uitgesloten.¹⁷¹

De rechtstreeks belanghebbende kan het buitengewone rechtsmiddel van cassatie in belang der wet overwegen,¹⁷² maar dat heeft geen verder effect meer op de rechtspositie van de procespartijen.¹⁷³ De beslissing in beklag is dus onaantastbaar geworden en de procedure lijkt daarmee een ‘laatste redmiddel’ voor de klager om een strafrechtelijke vervolging te entameren.

Door Aben¹⁷⁴ en van der Leij¹⁷⁵ wordt echter verdedigd, dat daarmee de mogelijkheden voor de klager zijn uitgeput. Na een afwijzende beschikking staat het de klager immers vrij om opnieuw beklag in te dienen.¹⁷⁶ Logischerwijs zal de klager daarbij nieuwe feiten en omstandigheden moeten aandragen, wil een nieuwe beklagoverweging slagen, maar strikt genomen is het doen van ‘herhaald beklag’ geen grondslag voor niet-ontvankelijkheid op grond van artikel 12d lid 2 Sv, aldus van der Leij.¹⁷⁷ Het ligt volgens Aben wel in de rede dat, zonder nieuw aangebrachte feiten, het hof telkens gelijkloidend beslist.¹⁷⁸

Nieuwe feiten en omstandigheden kunnen voorts meebrengen, dat het OM alsnog overgaat tot vervolging. Omdat het beklag nu reeds door afwijzende beschikking is afgedaan, moet de rechtvaardiging voor de vervolging te billijken zijn uit de nieuwe omstandigheden.¹⁷⁹ De proceshouding van het OM in beklag verzet zich -in het licht van de beginselen van behoorlijke procesorde- ertegen, dat de vervolging opnieuw aanvangt, aldus van der Leij.¹⁸⁰

4 Een eerste beschouwing van kritiek op de huidige procedure

Uit voorgaande uiteenzetting van de beklagprocedure voor rechtsreeks belanghebbenden blijkt veelal de vergaande bevoegdheid voor de rechter, om te treden in de sepotbeslissing van de officier van justitie. Dit heeft geleid tot kritiek op de huidige regeling.

¹⁶⁹ Gras 2009, p. 453.

¹⁷⁰ Hoger beroep of beroep in cassatie.

¹⁷¹ HR 10 oktober 1997, NJ 1998, 65; ‘de beklagregeling vormt in het algemeen een met voldoende waarborgen omgeven rechtsgang en sluit de gang naar de burgerlijke rechter uit’.

¹⁷² Conform art. 456 Sv.

¹⁷³ In dit kader art. 78 lid 6 RO; ‘het rechtsmiddel brengt geen nadeel toe aan de rechten door partijen verkregen’.

¹⁷⁴ Aben 2004, p. 110 e.v.

¹⁷⁵ van der Leij 2008, art. 12 Sv, aant. 7.

¹⁷⁶ van der Leij 2008, art. 12 Sv, aant. 7.

¹⁷⁷ van der Leij 2008, art. 12 Sv, aant. 7.

¹⁷⁸ Aben 2004, p. 110 e.v.

¹⁷⁹ van der Leij 2008, art. 12 Sv, aant. 7.

¹⁸⁰ van der Leij 2008, art. 12 Sv, aant. 7.

De kritiek richt zich vooraleerst op de ‘volle’ toetsingsomvang van het hof met betrekking tot de opportuniteit van de vervolging, waarmee de rechter treedt in ‘*quaesties van beleid en opportuniteit*’.¹⁸¹ Volgens van der Leij wordt ‘*feitelijk inbreuk gemaakt op het beginsel van de trias politica*’.¹⁸² Het uitvoerende beleid van het OM, dat onder ministeriële verantwoordelijkheid tot stand is gekomen, kan immers volledig aan de onafhankelijk rechtsprekende macht worden voorgelegd. Het hof neemt plaats op de ‘*stoel van het OM*’, aldus Dorst.¹⁸³ Daarnaast is het hof niet gebonden aan de landelijke richtlijnen, die gelden binnen het OM en welke de vervolgingsbeslissingen nader normeren.¹⁸⁴ Het is de rechter dan ook geboden zich terughoudend op te stellen, aldus Knigge.¹⁸⁵

Onder meer Corstens¹⁸⁶, Cleiren¹⁸⁷ en van der Leij¹⁸⁸ pleiten in dit verband voor inperking van artikel 12i lid 2 Sv tot een -in het bestuursrecht gebruikelijke- marginale toetsing.¹⁸⁹ Door Dorst¹⁹⁰, Schalken¹⁹¹ en de Lange¹⁹² wordt de volle toetsingsomvang nadrukkelijk verdedigd, nu een volle toetsing een van de karakteristieken is van de beklagprocedure. Ook de wetgever verdedigde dat standpunt bij herziening van de regeling in de jaren ‘80.¹⁹³ Niettemin lijken de hoven zich volgens Corstens te houden aan een marginale toetsing, waarbij in specifieke gevallen aansluiting wordt gezocht bij het beleid van het OM.¹⁹⁴

In het verlengde hiervan, stuit ook de haalbaarheidscomponent binnen de rechterlijke toetsing op kritiek. Door aansluiting van de beklagrechter bij de rechterlijke beraadslaging van de artikelen 348 en 350 Sv heeft het aldus te oordelen over de materiële en formele aangelegenheden, waarvoor de latere zittingsrechter zich ook gesteld ziet. Valkenburg wijst erop, dat in combinatie met de specifieke aanwijzingsbevoegdheid, het hof in vergaande mate de rechterlijke beoordelingsmarges in een latere strafprocedure aanzienlijk kan marginaliseren.¹⁹⁵ Ook Corstens wijst in dit verband op rechterlijke terughoudendheid en ‘voorzichtigheid’, nu een onderzoek ter terechtzitting nog moet volgen.¹⁹⁶

Van een geheel andere orde is de kritiek op de voortvarendheid, waarmee de beklagprocedure wordt afgewikkeld en de aanzienlijke doorlooptijden tussen de verschillende justitiële schakels. Met name het verkrijgen

¹⁸¹ Zie HII.2.2.

¹⁸² van der Leij 2009, p. 465.

¹⁸³ Dorst 2011 Handboek Strafzaken, par. 73.4.2e; van der Leij 2008, art. 12i Sv, aant. 5.

¹⁸⁴ Van Bemmelen & van Veen 2010, p. 169.

¹⁸⁵ Knigge 1980, p. 190 e.v.

¹⁸⁶ Corstens/Borgers 2011, p. 553.

¹⁸⁷ Cleiren 2008, p. 534.

¹⁸⁸ van der Leij 2009, p. 464 e.v.

¹⁸⁹ Zie ook Duker 2009, p. 428; anders Dorst 2011 Handboek strafzaken, par. 73.4.2e; Schalken 2009, p. 494 en de Lange 2009, p. 491 die een volle toetsing nadrukkelijk verdedigen.

¹⁹⁰ Dorst 2011 Handboek Strafzaken, par. 73.4.2e.

¹⁹¹ Schalken 2009, p. 494.

¹⁹² de Lange 2009, p. 481 e.v.

¹⁹³ *Handelingen II* 1983/84, p. 4345 en *Handelingen I* 1984/85, p. 89.

¹⁹⁴ Corstens/Borgers 2011, p. 553; Hof 's-Hertogenbosch 22 november 1978, *NJ* 1979, 77. Zie ook Frijda 2004, p. 23.

¹⁹⁵ Valkenburg 2011, inl. aant. bij 12i Sv, dit onder verwijzing naar de recente rechtspraak rond het Wildersproces (Hof Amsterdam 21 januari 2009, *LJN* BH0496).

¹⁹⁶ Corstens/Borgers 2011, p. 553.

van de benodigde ambtsberichten is tijdrovend en omslachtig, aldus Schalken.¹⁹⁷ De afwikkeling kan oplopen tot ruimschoots een jaar, zo stelt Aben.¹⁹⁸ De oorzaak is volgens Veldhuisen gelegen in het drietal organisaties, die moeten samenwerken binnen de procedure, waardoor een aanzienlijk risico ontstaat op vertraging in de keten.¹⁹⁹ Omdat volgens Veldhuisen met het 'nastreven van de eigen belangen, niet noodzakelijk de belangen van de andere organisaties zijn gediend', is een snelle afwikkeling gedoemd te mislukken.²⁰⁰ Frijda en Veldhuisen pleiten er dan ook voor, om de doorlooptijden aanzienlijk te bekorten door optimalisering van de verschillende schakels en onderlinge afstemming.²⁰¹ Thans raakt de correctieve functie van het beklag door de lange tijdsduur verlamd, doordat het hof haar 'werkelijk sturende optreden' mist, aldus Frijda.²⁰² Ook de hoven onderschrijven de problematiek, waarbij -in het eerder aangehaalde voorstel²⁰³- is gepleit voor een wettelijke termijnregeling voor de afdoening van beklagzaken.²⁰⁴ Daarmee lijkt ook de rechtspraak welwillend in het streven tot een daadkrachtige aanpak van het probleem. De lange tijdsduur zorgt ervoor, dat het hof vaak '*tandeloos*' is, aldus Frijda.²⁰⁵

Tot slot blijft ook de beklagrechter niet verstoken van enige kritiek omtrent de wenselijkheid van een deugdelijk gemotiveerde beschikking.²⁰⁶ Zonder deugdelijke motivering 'ondergraaft', volgens Corstens, de beklagrechter niet alleen zijn 'legitimatie van optreden' en voegt het enkel een 'machtswoord' toe,²⁰⁷ maar ligt een -zo nog belangrijker- argument in de verslechterde acceptatie van de eindbeschikking bij slachtoffers en belanghebbenden. Dit geldt temeer in beklagzaken waarin tegen een *afwijzend* oordeel geen rechtsmiddel is opengesteld en de veelal principiële zaken gevoelsmatig zwaar wegen. Een deugdelijke motivering komt niet alleen de explicatiefunctie van de beklagrechter ten goede, maar wint evengoed de rechtspraak aan overtuigingskracht.

5 Conclusie

Het recht van de rechtstreeks belanghebbende op beklag bij het hof, wanneer het OM een strafzaak niet (verder) vervolgt of vervolging afdoet middels strafbeschikking, is geschiedkundig geen vanzelfsprekendheid gebleken. Een persoonlijk recht tot beklag is het gevolg van gewijzigde constitutionele verhoudingen tussen het OM en rechtelijke macht, waardoor het accent binnen het strafproces geleidelijk verschoof.

In de tijd, dat de rechter is belast met de verantwoordelijkheid voor de vervolging, is het strafproces sterk georiënteerd op de afweging of -in het licht van het algemeen belang- de vervolging moest aanvangen. Bij die afweging was geen rol weggelegd voor de individuele belangen van de benadeelde, die nadrukkelijk was uitgesloten van het rechtsgeding tussen overheid en criminele burger.

¹⁹⁷ Schalken 2010, p. 173.

¹⁹⁸ Aben 2004, p. 57.

¹⁹⁹ Veldhuisen 2004, p. 120-121.

²⁰⁰ Veldhuisen 2004, p. 119.

²⁰¹ Frijda 2004, p. 32 en Veldhuisen, p. 117.

²⁰² Frijda 2004, p. 29 e.v.

²⁰³ Zie HII.3.6.2.

²⁰⁴ Gras 2009, p. 453, door invoering van een nieuw zesde lid bij art. 12i Sv.

²⁰⁵ Frijda 2004, p. 32.

²⁰⁶ Veldhuisen 2004; p. 120, Frijda 2004, p. 29; Schalken 2010, p. 174.

²⁰⁷ Corstens/Borgers 2011, p. 555.

Het Wetboek van 1838 leidde tot herinvoering van de rechtsingang procedure, waarmee de leiding over de vervolging in handen kwam van het OM. Het was de rechterlijke macht -als verantwoordelijke en toezichthoudende autoriteit- geboden te waken, dat geen vervolgingsverzuim plaatsvond, desnoods op beklag van de belanghebbende. De herziening van 1886 leidde tot een verdere verzelfstandiging van het OM, die de toepassing van haar vervolgingsmacht nadrukkelijker ging reguleren.

Met invoering van het Wetboek van 1926 veranderde de rechtsopvattingen van weleer en wijzigde de constitutionele verhoudingen zich verder, ten koste van de rechterlijke macht.

De eerder uit het strafproces geweerde belanghebbende verkreeg ter compensatie van een verder teruggetreden rechter uit de voorfase van het strafproces en tegen het ontstane vervolgingsmonopolie van het OM, een persoonlijk recht tot beklag bij het hof. Voor eerst ontstond een procedure waarin de persoonlijke belangen van de belanghebbende bij vervolging moesten worden afgewogen tegen de gronden van het OM om daarvan af te zien.

Naderhand ontwikkelde de strafrechtelijke procedure zich meer in een administratiefrechtelijk stramien en werd aansluiting gezocht bij bestuursrechtelijke gebruiken als het belanghebbende-begrip.

Het duurde evenwel tot de jaren '80 alvorens de ontwikkelingen van een toegenomen aandacht voor het slachtoffer in het strafproces en de positieve toepassing van het opportuniteitsbeginsel uitmondde in de wens tot betere waarborgen in beklag, met wetswijzigingen tot gevolg.

Thans geeft de huidige beklagprocedure van artikel 12 Sv blijk van een met waarborgen omgeven driepartijen geschil, waarin het recht tot inzage alsmede een plicht tot horen zijn verdisconteerd en de rechten van zowel klager, het OM als de persoon van wie vervolging wordt verlangd, zijn gegarandeerd.

De -door de wetgever beoogde- correctieve functie van de regeling blijkt nadrukkelijk uit de belangenafweging, waarvoor de rechter zich gesteld ziet en de vergaande mogelijkheden tot afdoening. Desgewenst treedt de beklagrechter volledig in opportunititeitsoverwegingen, die ten grondslag liggen aan een sepotbesluit en stelt het zijn zienswijze daarvoor in de plaats. Dit heeft geleid tot kritiek op de procedure in de huidige vorm.

De volle rechterlijke toetsing, in het licht van een gebonden OM aan haar eigen -onder democratische controle tot stand gekomen- beleid, leidt tot inbreuk op het beginsel van de trias politica. Ook het oordeel omtrent de haalbaarheid van een strafrechtelijke veroordeling stuit op bezwaar, nu de specifieke aanwijzingsbevoegdheid kan leiden tot marginalisering van de rechterlijke marges in het nog aan te vangen strafproces.

Daarnaast tonen er zich ook praktische bezwaren. De vele instituties, waarlangs het beklag dient te worden afgewikkeld, maken de procedure niet alleen ogenschijnlijk omslachtig, maar bovendien inefficiënt. Daardoor wordt de regeling dikwijls haar daadkracht ontnomen en ontbeert het de rechtstreeks belanghebbende aan een adequate rechtsbescherming.

Vorenstaande heeft geleid tot aspiraties voor een heroverweging van de beklagprocedure, waarbij (meer) aangesloten kan worden bij de bestuursrechtelijke aspecten, waaraan het zich -met de ontwikkeling- heeft gecommitteerd.

III. EEN ZORGVULDIGE HEROVERWEGING VAN DE BEKLAGPROCEDURE IN HET LICHT VAN CLEIREN.²⁰⁸

–“de procedure van het beklag tegen niet (verdere) vervolging op de schop”–²⁰⁹

1 Inleiding

De geconstateerde bezwaren tegen de huidige beklagregeling geven aanleiding tot discussie over de houdbaarheid ervan. Ondanks de logica van een beklagmogelijkheid bij een onafhankelijk rechterlijke instantie en de betekenis daarvan als middel tot controle op het gevoerde OM beleid in abstracto, het individuele (sepot)besluit in concreto, de erkenning van klager als procespartij en onderkenning van diens belang, wordt nadrukkelijk vanuit een praktijkvisie gezocht naar nieuwe perspectieven ter verbetering van de huidige regeling.

Een studie naar de werking ervan in de praktijk vanuit het Amsterdamse gerechtshof in 2004²¹⁰ bleek een eerste aanzet tot een mogelijke verandering van de regeling en opende de discussie voor heroverweging daartoe. Een en ander resulteerde in een interessant voorstel van mevrouw Cleiren in 2008²¹¹ en zette aan tot een meer bestuursrechtelijke gedachtegang, door te pleiten voor invoering van een verplichte bezwaarmogelijkheid bij het OM, alvorens een mogelijke rechter te consulteren. Aldus een eerste beklag bij de instantie, die de bekritiseerde vervolgingsbeslissing nam. Daarmee richt het voorstel zich tot een -in het bestuursrecht gebruikelijk- model van bezwaar en beroep²¹² en stuurt –met oog voor de praktijk- aan op een volledig nieuwe invulling van het beklag.

Het voorstel van Cleiren en diens bestuursrechtelijke overtuiging voor herziening van de procedure staat binnen dit hoofdstuk centraal. Na uiteenzetting van het voorstel vormen daarin aangedragen ‘*veranderde contexten*’ en visie op de beklagpraktijk de grondslag voor een (kritische) analyse. Op basis daarvan wordt gekeken naar mogelijke aanknopingspunten ter verbetering van de regeling in het licht van het rechtsbeschermende karakter ervan voor belanghebbenden, zoals uiteengezet in het voorgaande hoofdstuk. Andermaal wordt besloten met een conclusie.

2 Het voorstel van Cleiren en diens pragmatisme nader bezien

Het voorstel van Cleiren tot herziening van de beklagprocedure is enerzijds gefixeerd op de onderkenning van een zich -met de tijd- ontwikkelend straf(proces)recht en anderzijds op de huidige praktische verwickelingen, waarmee de procedure kampt. Cleiren constateert een achterhaalde regeling, die niet meer aansluit bij de veranderende

²⁰⁸ Prof. mr. C.P.M. Cleiren is hoogleraar straf- en strafprocesrecht aan de Universiteit Leiden.

²⁰⁹ Cleiren 2008, p. 534 e.v.

²¹⁰ S.J.A.M. van Gend en G.J. Visser (red.), *Artikel 12 Sv*, Prinsengrachtreeks 2004/2, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2004.

²¹¹ Cleiren 2008, p. 534 e.v.

²¹² 1:4 Awb, 1:5 Awb en 7:1 Awb.

‘maatschappelijk en juridisch-organisatorische context’ van het huidige strafproces.²¹³

Een eerste aanleiding daartoe is volgens Cleiren het -in hoofdstuk II geconcludeerde- verschoven accent ten aanzien van de autoriteit, die verantwoordelijk is voor de strafvervolgning. Die verandering heeft er – in haar optiek - langzamerhand toe geleid, dat er binnen de huidige constellatie van het beklag, onvoldoende legitimatie bestaat voor een (directe) beklagmogelijkheid bij een (onafhankelijk) rechterlijk orgaan.

Cleiren onderbouwt deze overtuiging aan de hand van een drietal ontwikkelingen -zogenheten *‘veranderde contexten’*- binnen het strafproces.

(I) In overeenstemming met deels eerder geopperde bezwaren veronderstelt Cleiren een eerste contextverandering in de gewijzigde *‘institutionele / constitutionele verhouding tussen de staande en zittende magistratuur’*.²¹⁴ De toebedeelde verantwoordelijkheden aan het OM en de bestuursrechtelijke veranderingen daarvan vormen -vanaf de jaren '70- volgens Cleiren de aanleiding tot herziening van beklag onder het rechterlijk toezicht.

(II) In een tweede contextverandering belicht Cleiren de ontwikkeling van een *‘toegenomen erkenning van de belangen van het slachtoffer in het strafproces’*.²¹⁵ De verbeterde positie van slachtoffers zou meer nadruk verdienen in beklag, waarbij meer ingespeeld kan worden op de –bij die partij levende- gevoelens van *‘procedurele rechtvaardigheid’*.

(III) Een derde en laatste veranderde context acht Cleiren in de eerder aangehaalde *‘aard en omvang van het rechterlijke oordeel’*.²¹⁶ Nadrukkelijk oppert het voorstel een matiging van de volle rechterlijke toetsingsomvang tot een bestuursrechtelijk (te verantwoorden) marginale toetsing. De mogelijkheid van rechterlijke inmenging ten aanzien van beleidsaangelegenheden dient te worden voorkomen, aldus Cleiren.

Daarnaast leiden de verschillende contexten tezamen tot constatering van een *‘tegengestelde beweging’*. Enerzijds is er volgens Cleiren een toename waarneembaar van de beleidsmatige en bestuurlijke aard van sepotbeslissingen in de praktijk, waar anderzijds diezelfde praktijk een ontwikkeling vertoont, waarin de rechterlijke toetsing is gefocust op de persoonlijke belangen van klagers in plaats van het algemeen belang.²¹⁷

Afzonderlijk van bovenstaande contexten, maar fundamenteel in de herziening, zoals Cleiren die voorstaat, is de huidige praktijkproblematiek van de procedure. Meermalen neemt Cleiren de praktijk tot uitgangspunt en stelt het *‘bekorten van de doorlooptijden’* en bereiken van *‘efficiency’* in de afhandeling van klachten centraal.²¹⁸ Voorzichtig blijkt hieruit een bepaald pragmatisme en efficiency-denken van waaruit het voorstel de mogelijkheden tot herziening en aanpassing van de regeling heroverweegt.

Opvallend is, dat op basis van de (praktijk)constateringen niet een aanpassing of bijstelling van de

²¹³ Cleiren 2008, p. 538 e.v.

²¹⁴ Cleiren 2008, p. 540.

²¹⁵ Cleiren 2008, p. 539.

²¹⁶ Cleiren 2008, p. 540, 541.

²¹⁷ Cleiren 2008, p. 542.

²¹⁸ Cleiren 2008, p. 534, 535.

procedure onder rechterlijk toezicht wordt beproefd, maar een voorstel wordt gedaan om het OM zelf te betrekken bij de afweging van de belangen in beklag, door invoering van een bestuursrechtelijke bezwaar- en beroepsvariant. Aldus toezicht door het OM op haar eigen sepotbeleid.

De voorgestelde bezwaarvariant kan volgens Cleiren worden neergelegd bij de officier of hoofdofficier, die verantwoordelijk is voor het genomen sepotbesluit. Een eventueel daaropvolgend beroep kan alsdan worden ingesteld bij de betrekkelijk 'onafhankelijke' AG of -indien noodzakelijk- alsnog bij de rechterlijke macht.

Doordat het OM als bestuursorgaan gebonden is aan eigen beleid en procesbeginselen, ligt volgens Cleiren, een eerste 'volle' toetsing door datzelfde OM in de rede.²¹⁹ Daarnaast leidt het bestuursrechtelijk bezwaar tot vele voordelen, aldus Cleiren. In geval van een -op beleid- snel afgedaan sepot, waarna (in bezwaar) een informeel onderhoud ten parketten volgt, kunnen beter de opportuniteit- dan wel haalbaarheidsgronden van het sepot worden uitgelegd en bestaat de mogelijkheid tot –na het horen van klagers argumenten-; mogelijke fouten te herstellen, mediation te beproeven of alsnog de zaak in de minne te schikken.²²⁰

Hierdoor komt de explicatiefunctie van het OM richting burgers beter tot haar recht en kan tevens meer maatwerk worden geleverd in specifieke gevallen. Een dergelijke afhandeling ten parkette zou voorts; de lange duur van de procedure kunnen beteugelen, de volle rechterlijke toetsing kunnen terugdringen en het rechterlijk apparaat in de veelheid aan zaken kunnen ontlasten. Tot slot zou met de nieuwe invulling van het beklag ook de rechtsbescherming van de –in de praktijk vaak niet opgeroepen- belanghebbende zijn gebaat.

Evenwel is het juist die belanghebbende, voor wie - als normadressaat van de regeling - de rechterlijke controle 'een noodzakelijk en krachtig correctief' (zou moeten) bieden tegen het vervolgingsmonopolie van het OM. Onderstaand worden dan ook de aangedragen contextwijzigingen uiteengezet en geanalyseerd met de overweging, in hoeverre deze redengevend zijn voor een ('bestuursrechtelijke') heroverweging en de –door Cleiren tot uitgangspunt verworven- praktijk aanknopingspunten bied voor verbetering.

3 Verander(en)de contexten

3.1 Context I: De veranderde relatie tussen staande en zittende magistratuur.²²¹

Het OM als organisatie is veranderd. Cleiren neemt in een eerste veranderde context de (interne en externe) wijzigingen, die vanaf invoering van het huidige Wetboek van 1926²²² de organisatie en diens structuur hebben doen aanpassen, in ogenschouw. De veranderingen hebben er volgens Cleiren toe geleid, dat ook de onderlinge verhouding tussen het OM en de rechterlijke macht wijzigde.²²³ Met de tijd zijn werkprocessen van het OM aangepast en (al dan niet noodzakelijk) verlegd langs een meer bestuursrechtelijke lijn.

²¹⁹ Cleiren 2008, p. 544.

²²⁰ Cleiren 2008, p. 545.

²²¹ Cleiren 2008, p. 539.

²²² Zie HII.2.2.

²²³ Het voorstel geeft nadrukkelijk blijk dat de 'vanzelfsprekendheid' van rechterlijke controle weerlegbaar is. Ten tijde van invoering van het Wetboek van 1926 zou hiervoor geen absolute overeenstemming zijn en de handhaving ervan in 1985 (*Kamerstukken II* 1979/1980, 15 831) is volgens Cleiren gebaseerd zou op verkeerde uitgangspunten.

Dit krijgt vorm bij de invulling van de (rechts)handhavende taak door het OM, waarbij de concrete invulling van het opportuniteitsbeginsel sinds de jaren '70 steeds meer onderwerp is geworden van eigen en vooraf geformuleerd beleid ten aanzien van de vervolging, aldus Cleiren.²²⁴ In toenemende mate heeft het OM zich ontwikkeld tot een 'gewoon' bestuursorgaan en instituut, waarbinnen hiërarchische orde heerst en tevoren opgesteld beleid de boventoon voert.²²⁵ Het te nemen vervolgingsbesluit door de officier of het algemeen belang²²⁶ aanleiding vormt tot het instellen van verdere vervolging, wordt -in optiek van Cleiren- niet meer 'ad hoc' bepaald, maar is onderdeel van *'een breder scala aan beleidskeuzen, richtlijnen en door politieke keuzen geïnspireerde prioriteiten'*.²²⁷ De rechterlijke controle in dit kader past volgens Cleiren niet meer bij de (veranderde) beleidsmatige werkwijze van het OM, die mede zou zijn verdisconteerd in de nieuwe organisatiestructuur. Een (eerste) interne toetsing is dan verkieslijk boven een controlerende rechter, aldus Cleiren.

Deze voorstelling van zaken geeft een voorlopig bevestigend gevoel voor heroverweging van het rechterlijke toezicht naar een meer bestuursrechtelijke rechtsgang. Niettemin doen zich –nu het OM zich op terreinen ook stevast onthoudt van beleid- belangrijke bezwaren voor. Evengoed ontbreken overwegingen over het belang van de rechter in het licht van waarborgen voor belanghebbende(n) en diens rol bij de procedure, wat eveneens gewicht in de schaal legt.

De mogelijkheid tot prioritering en selectie van strafzaken door het OM is –gezien de veelheid daarvan- een welhaast noodzakelijke voorwaarde voor een gedegen procesorde en beperking van de overheidskosten. Het voeren van beleid is dan ook een vast onderdeel geworden van het OM. Het 'beleid' -op aanwijzing van de minister of het college van PG- laat zich in deze context in meerdere verschijningsvormen denken.²²⁸ Zo vormt een openbaar gemaakte richtlijn ten aanzien van specifiek vervolgingsbeleid, voorwerp voor beleid, maar valt de interne afspraak over inzet van capaciteit en gebruik van bevoegdheden evengoed daaronder. Doordat de (veelal openbare²²⁹) beleidsregels 'recht' vormen in de zin van artikel 79 RO, zijn politie en OM bij de uitvoering -in principe- gebonden en geeft het richting aan diens uitvoering.

Echter het voeren van beleid door het OM zegt niets over de toepasselijkheid van de richtlijnen in concrete strafzaken en behelst allerm minst een verplichting tot afdoening daartoe. Indien beleid voorschrijft, dat zaken onder omstandigheden stevast ter zitting worden voorgelegd, staat het de officier niet geheel vrij om telkenmale het

²²⁴ Door Cleiren wordt bedoeld op de veranderde taakstelling van het OM in het licht van de rechtshandhaving. In de '70-er jaren werd, door een dynamische opvatting van het 'rechtsbegrip' in de taakopvatting van het OM een verandering doorgevoerd van een negatieve interpretatie van het opportuniteitsbeginsel (ook wel het "vervolgen, tenzij") naar een veel positievere interpretatie (het "niet vervolgen, tenzij"). Daarmee kon worden tegemoetgekomen aan de vele maatschappelijke problemen in die tijd, waarin de rechtshandhaving zelf voorwerp van discussie was. Hierdoor kon op ruimere schaal worden afgezien van vervolging op grond van het algemeen belang. Aldus kon het OM prioritering en beleid aanleggen ten aanzien van de zaken die niet zouden worden vervolgd. Deze beleidsontwikkeling werd later versterkt door de aanzienlijke capaciteitstekorten waarmee het OM eind jaren 80 te kampen kreeg. Hierover o.a. Corstens/Borgers 2011, p. 525 e.v., Brouwer 2010, p. 207 e.v., Frielink 2010, p. 2.

²²⁵ Cleiren 2008, p. 540.

²²⁶ Als vervolgingscriterium zoals neergelegd in de artt. 167 lid 1 Sv en 242 lid 1 Sv.

²²⁷ Cleiren 2008, p. 540.

²²⁸ In dit verband kan gedacht worden aan; beleidsregels, richtlijnen, instructies, aanwijzingen en handleidingen.

²²⁹ De OM beleidsregels en richtlijnen zijn eenvoudig te raadplegen via www.om.nl.

handelen middels transactie af te doen. In zoverre bestaat gebondenheid.

Dit doet echter niets af aan het uitgangspunt, dat iedere keer de feiten en omstandigheden aanknopingspunten moeten bieden voor een richtlijnconforme afhandeling. Bijzondere omstandigheden van het geval zullen niet incidenteel nopen tot afwijking van de algemene richtlijn. Richtlijnen geven hiertoe ook nadrukkelijk de mogelijkheid.²³⁰ Niet het door Cleiren geopperde beleid vormt daarom uitgangspunt tot het nemen van vervolgingsbeslissingen, maar de voorliggende feiten en omstandigheden, die daartoe aanleiding geven.

Binnen het strafrecht bestaat dan ook geen ruimte voor een op voorhand routinematige afdoening van strafzaken via lichtlijnen, maar vindt een dergelijk besluit weldegelijk zijn grondslag in een 'ad hoc' genomen beslissing op basis van de voorliggende omstandigheden. De officier dient – logischerwijs - behoedzaam om te gaan met het beleid en draagt dan ook een absolute verantwoordelijkheid voor de door hem²³¹ genomen vervolgingsbeslissing. Voorts is enkel ten aanzien van veel voorkomende criminaliteit dergelijk beleid opgesteld, aldus Corstens.²³² Een deel van de strafzaken wordt aldus geheel op de omstandigheden van het geval afgedaan, waarbij in geen geval het belang van een weloverwogen oordeel mag worden veronachtzaamd.

De kwaliteit van de beklagprocedure is immers gelegen in de gedegen belangenafweging door de officier, zonder dat deze direct oog heeft voor een richtlijnconforme afdoening. De aanlokkelijkheid van een snelle en efficiënte afhandeling op beleidsgronden dient niet te zijn ingegeven door de beperkte ruimte, die de officier is geboden voor het nemen van een vervolgingsbesluit. Ondanks de (constante) druk op de strafrechtelijke keten voor een voortvarende afdoening staat de kwaliteit en de frequentie van beklagzaken in directe relatie tot de mate, waarin het vervolgingsbesluit (afdoende) wordt gemotiveerd. De –Cleiren voor ogen staande- explicatiefunctie van het OM in het voorgestelde bezwaar, ligt in eerste instantie in een solide motivering van het (sepot)besluit naar de belanghebbende(n). Het pas achteraf in bezwaar verduidelijken van de sepotgronden is dan een bevestiging van een gemiste kans.

De ontwikkeling van OM-beleid en controle daarop, is volgens Cleiren voorts neergelegd in de nieuwe organisatiestructuur van het OM. Zonder nadere specificatie wekt het voorstel daarmee de suggestie, dat met de nieuwe interne structuur, toezicht en controle op het vervolgingsbeleid in afdoende mate zijn gegarandeerd. Met de wetswijziging van 1999²³³ verkregen de minister en het College van PG²³⁴ een bijzondere en algemene bevoegdheid tot het doen van aanwijzingen richting het OM over haar taakuitoefening en daarmee ook gebruikmaking van de vervolgingsbevoegdheid. De ministeriële verantwoordelijkheid over het OM²³⁵ in zijn geheel en diens ondergeschiktheid in taakuitoefening blijkt organisatorisch uit de stroom aan inlichtingen richting de

²³⁰ Corstens concludeert dat de richtlijnen standaard openen met de clausule waarin afwijking in concrete gevallen zonder meer mogelijk is, zie verder Corstens/Borgers 2011, p. 102. Eensluidende notie geldt voor instructies op het gebied van opsporing en rekwireerbeleid.

²³¹ Dan wel onder zijn verantwoording.

²³² Corstens/Borgers 2011 p. 223-224.

²³³ Wet van 19 april 1999, Stb. 194, inwerkingtreding 1 juni 1999. Hierdoor verviel tevens de eerste en tweedelijns rangorde tussen functionarissen binnen het OM.

²³⁴ Zie in dit kader art. 130 lid 4 RO.

²³⁵ Art. 129 lid 1 RO.

minister. Ook de onbeperkte mogelijkheid voor de minister tot het doen uitvaardigen van aanwijzingen richting het OM is hiervan een voorbeeld.²³⁶ Deze staatskundige ordening is gezien de parlementaire verantwoordelijkheid van de minister verklaarbaar, maar –zoals bekend- met aanzienlijke voorzichtigheid omgeven. Ondanks ‘onbegrensde’ mogelijkheden tot het doen van aanwijzingen placht de minister immers –in de verantwoordelijkheidsrelatie tot het OM-beleid- een “nette” afstand te bewaren.²³⁷ Ook wel de eis van distantie genaamd. De *‘centrale en handhavende functie van het OM’* moet namelijk op *‘zekere afstand’* van het politieke discours tot stand komen, aldus Corstens.²³⁸ De binnen het strafrecht spelende –veelal zwaarwegende- belangen en de effectuering van diep op de persoonlijke levenssfeer ingrijpende straffen en maatregelen leiden ertoe, dat oplegging daarvan en de besluitvorming in de voorfase *‘aan de hoogste eisen van evenwichtige belangenafweging dienen te voldoen’*.²³⁹ Voorwaarde daartoe is onafhankelijkheid voor het OM in diens taakopdracht, zonder blootstelling aan *‘snel wisselende politieke factoren’*, aldus Corstens.²⁴⁰ Inachtneming van de distantie eis leidt daarom doorgaans tot een (uiterst) restrictieve opstelling van de minister, waarbij deze zich ‘kan verenigen met het door het OM gevoerde beleid’ of het deze ‘niet onverantwoord’ voorkomt.²⁴¹ Brouwer concludeert bevestigend, dat de aan het OM geboden beleidsruimte –in praktijk- angstvallig wordt gerespecteerd.²⁴² De actualiteiten en het huidige politieke klimaat in sommige EU-landen laten daarbij mijn inziens zien, dat deze terughoudendheid absolute noodzaak vormt ter voorkoming van takenvertroebeling en beïnvloeding in de uitoefening daarvan.²⁴³ De door Cleiren boogde interne controle blijkt in praktijk daarmee minder krachtig gereguleerd dan gesteld. In de geconstateerde terughoudendheid herbergt zich voorts het gevaar van een te zelfstandig en aan *‘democratische controle onttrokken OM’* ten aanzien van haar eigen beleid. In dit kader blijkt langzamerhand de noodzaak van een toezichthoudende en correctieve functie die de rechter op dit punt ‘vanzelfsprekend’ bekleedt.²⁴⁴

Een resterend –maar in het voorstel nog als logisch gepresenteerd- toezicht door het eigen OM, die zelf de beleidsregels bedenkt, concipieert, heroverweegt en uitvaardigt, lijkt –zonder rechterlijk toezicht- niet de noodzakelijke objectieve, kritische en reflectieve grondslag te bieden. Schalken²⁴⁵ verwijt onder de huidige omstandigheden al een gebrek aan reflectief vermogen bij het OM. De rechterlijke controle is dan ook voorwaarde voor het voeren van een solide beleid, wat steunt op maatschappelijk draagvlak en –zo nog belangrijker- het vertrouwen geniet van burgers.

²³⁶ Waarover Corstens/Borgers 2011, p. 99-100.

²³⁷ Corstens/Borgers 2011, p. 100.

²³⁸ Corstens/Borgers 2011, p. 100.

²³⁹ Corstens/Borgers 2011, p. 100.

²⁴⁰ Corstens/Borgers 2011, p. 100.

²⁴¹ Corstens/Borgers 2011, p. 101.

²⁴² Brouwer 2010, p. 207.

²⁴³ Alhier wordt gedoeld op de recente gebeurtenissen in de zaak Wilders, waarbij nauwe ‘politieke’ verbondenheid en het behalen van politiek gewin ten koste van de rechtspleging relaties vertroebeld. Daarnaast het politieke klimaat en de relatie tussen politiek en rechterlijke macht in Italië in het licht van de (mogelijke) betrokkenheid van staatshoofd Berlusconi bij de vele seksschandalen met minderjarigen.

²⁴⁴ Corstens/Borgers 2011, p. 101.

²⁴⁵ Schalken 2009, p. 493 e.v.

Dit laat zich verduidelijken door kort in te gaan op het begrip ‘criminele politiek’.²⁴⁶ De door de College van PG uitgevaardigde beleidsregels vormen een ‘eigen’ visie ten aanzien van de prioritering en inzet van haar beperkte capaciteit. Een visie die keuzes inhoudt over de manier, waarop onder omstandigheden het ‘algemeen belang’²⁴⁷ moet worden ingevuld. Het ‘algemeen belang’, dat als richtsnoer -door de wetgever- aan het OM is meegegeven en waarmee het handelen in overeenstemming dient te zijn, verschaft echter weinig duidelijkheid. De Lange concludeert, dat door de ‘vaagheid’ van het criterium, het algemeen belang eigenlijk niet bestaat.²⁴⁸ Het is volgens Corstens dan ook het OM toevertrouwd te beslissen ‘*wat het algemeen belang concreet eist*’.²⁴⁹ Door gebruikmaking van een dergelijk onduidelijk criterium wordt ‘*de relatie met de inhoud, het concrete belang, dat strafbepalingen beogen te beschermen*’ uit het oog verloren, aldus de Lange.²⁵⁰ De afweging van alle onder het algemeen belang vallende deelbelangen, die het strafrecht wenst te beschermen, wordt aldus gekenmerkt door een grote mate van beleidsvrijheid, maar hoeft allerm minst een juist en meest doordachte visie te zijn. Ten aanzien van het gevoerde beleid is daarmee een belangrijk argument gelegen in het rechterlijk toezicht als kwaliteitswaarborg en vertrouwen naar de burger, dat niet diezelfde organisatie keurmeester is van haar eigen beleid, maar deze is ondergebracht bij een onafhankelijk rechterlijke instantie.

Niet de mogelijkheid of het OM toezicht zou kunnen uitoefenen, maar het uitgangspunt dat rechterlijke controle openstaat voor de belanghebbende, die geconfronteerd wordt met een onbevredigende uitkomst van de vervolgingsbeslissing, is naast een kwaliteitswaarborg en prikkel voor het OM om degelijk beleid te realiseren, een belangrijke pijler voor het burgersvertrouwen in de strafrechtelijke organisatie. Aldus een essentiële voorwaarde voor een evenwichtige strafrechtspleging.

Cleiren besluit de eerste context met enige woorden omtrent de ‘veranderde’ taakopvatting van het OM in relatie tot het ‘ongepaste’ rechterlijke toezicht. Conform de wet is het OM ‘*belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en met andere bij de wet vastgestelde taken*’.²⁵¹ Dit leidt in de praktijk veelal tot het opsporen en vervolgen van strafbare feiten.²⁵² De toegenomen beleidsontwikkeling en de nieuw ingevoerde organisatiestructuur binnen het OM heeft weliswaar geleid tot veranderde werkprocessen, maar niet tot herdefiniëring of verandering van de aangegeven OM-kerntaak.²⁵³ Ook de recente –in HII 2.2.3 uiteengezette-

²⁴⁶ Onder criminele politiek wordt verstaan: “*de rationele organisatie van de maatschappelijke reactie op misdaad*”. Zie meer hierover; Corstens/Borgers 2011, p. 218. Zie tegens De Lange 2009, p. 477-492.

²⁴⁷ Conform de artt. 167 lid 2 Sv en 242 lid 2 Sv kan ook van vervolging worden afgezien op gronden aan het algemeen belang ontleend.

²⁴⁸ Zie hierover de Lange 2009, p. 478. In een poging daartoe omschrijft de Lange het criterium als: ‘*een afgewogen abstractie van een veelvoud aan verschillende deelbelangen*’. Daaronder vallen volgens de Lange onder andere; ‘*belangen van (groepen van) private (...) benadeelden en belangen van bestuurlijke autoriteiten die ordening van bijvoorbeeld het milieu, de volksgezondheid, de vrije mededinging, et cetera, strafrechtelijk beschermd willen zien*’.

²⁴⁹ Corstens/Borgers 2011, p. 216.

²⁵⁰ de Lange 2009, p. 478.

²⁵¹ art. 124 RO.

²⁵² Corstens/Borgers 2011, p. 104.

²⁵³ Zie in dit verband Corstens/Borgers 2011, p. 102 e.v.; waarbij geconcludeerd wordt dat in artikel 4 (oud)RO was neergelegd dat het OM in het bijzonder was belast met de ‘handhaving van wetten’, met de vervolging van alle strafbare feiten en met het doen uitvoeren van alle strafvonnissen. Met de invoering van de nieuwe organisatiestructuur van het OM is de opsomming van taken vollediger, maar ook abstracter geworden, aldus Corstens. Een breuk met het verleden is evenwel niet gemaakt.

verruiming van het vervolgingsbegrip inzake de OM-afdoening, heeft evengoed geen veranderingen aangebracht in de handhavende taak van het OM. De ‘verandering’ -en mate daarvan- ligt in deze waarschijnlijk veel meer in de mogelijkheden en (constante) heroriëntatie van het OM in hoeverre het haar taakstelling en de criminele politiek, beleidsmatig invulling wenst te geven. In die taak tot heroriëntatie -over de wijze, waarop het strafrecht dienstig moet zijn naar de praktijk- heeft het voorts een wezenlijk andere taak, dan de stellingname van Cleiren, dat het OM overeenkomstig is aan ‘gewone’ bestuursorganen binnen het bestuursrecht.

3.2 Context II: de versterkte positie van het slachtoffer in het strafproces²⁵⁴

In een tweede context wordt door Cleiren ingegaan op de toenemende mate, waarin de belangen van het slachtoffer als procespartij en de erkenning daarvan in rechte terugkomen binnen het huidige beklagkader. De geboekte ‘winst’ van het slachtoffer, met name de laatste decennia, dient meer te worden verdisconteerd in de regeling, aldus Cleiren. Het slachtoffer moet ruimer de mogelijkheid geboden worden om belangen en gevoelens naar voren te brengen, daarbij rekening houdend met de ‘procedurele genoegdoening’ en het rechtvaardigheidsgevoel, wat leeft bij slachtoffers. Binnen het kader van een bestuursrechtelijk bezwaar zouden daartoe meer mogelijkheden bestaan, aldus Cleiren.

Daarmee wordt de suggestie gewekt, dat dergelijke gevoelsaspecten binnen de huidige procedure ondermaats zijn gegarandeerd en de regeling niet is meegegroeid met de ontwikkeling van het slachtoffer als procespartij.

Ontegenzeggelijk is de positie van het slachtoffer de laatste decennia aanzienlijk verbeterd. Werd eerder nog – bij invoering van de beklagregeling²⁵⁵ - het slachtoffer niet als volwaardige (proces)partij erkent, heden heeft datzelfde slachtoffer door vele wetswijzigingen²⁵⁶ en Europese kaderbesluiten²⁵⁷ met informatie-, inlichten-, schadevergoedings-, spreek- en procesrechten minder reden tot klagen. Belangrijke wijzigingen in dit verband zijn onder meer de Wet Terwee²⁵⁸ en de reeds in HII.2.2.2 besproken verruiming van de beklagregeling. Viel de belangenafweging na het uitbrengen van een kennisgeving niet verdere vervolging eerder nog in het voordeel uit van de verdachte, heden kan een dergelijke mededeling het beklagrecht niet meer doorkruisen. Echter met onderkenning van die veranderingen, is een heroverweging van de beklagprocedure –en in bijzonder het rechterlijk toezicht- niet gegeven.

Reeds in HII.3.1 is uiteengezet, dat het begrip ‘rechtstreeks belanghebbende’ ruimer is, dan het enkele slachtoffer, die standaard onder het criterium valt. Aldus kunnen ook andere partijen opkomen in beklag. Genoemde rechtspersonen met een afdoende bepaaldelijk belang zijn hiervan een voorbeeld. Deze partijen kunnen niet altijd profiteren van de doorgevoerde verbeteringen voor slachtoffers en hebben in dat kader dan ook minder belang bij een informeel gesprek in bezwaar. Daar komt bij, dat –zoals in HII.3.4 uiteengezet– de belanghebbende, na

²⁵⁴ Cleiren 2008, p. 539.

²⁵⁵ Zie hiervoor HII 2.2.

²⁵⁶ Zie in dit kader het wetsvoorstel ter verbetering van de positie van het slachtoffer; *Kamerstukken II* 2004/05, 30 143.

²⁵⁷ Kaderbesluit van 15 maart 2001 van de Raad van Europa, inwerkingtreding 22 maart 2001 door bekendmaking in Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen.

²⁵⁸ Wet van 23 december 1992, Stb. 1993, 29.

uiteenzetting van argumenten in het klaagschriftuur²⁵⁹, in beklag standaard wordt opgeroepen en daarmee recht en ruimte krijgt om zijn argumenten andermaal ter berde te brengen. Een al of niet meer (in)formelere setting laat onverlet, dat de procedure dergelijke waarborgen reeds garandeert. In dit licht doet het bezwaar zelfs vreemd aan. Op basis van een gemotiveerd sepotbesluit heeft de officier een strafrechtelijk standpunt ingenomen ten aanzien van de vervolging. Niet valt in te zien, dat klagers argumenten – voor het OM - dermate doorslaggevend zijn, dat – in een volledig onafhankelijke setting - heroverweging van het (sepot)besluit wordt genomen. Nog daargelaten de gevallen, waarin het OM haar vervolgingsrecht – met uitvaardiging van het sepot - al heeft verspeeld.²⁶⁰ De verschillende visies en inzichten houden partijen daarvoor dikwijls te verdeeld.

Gewaakt moet worden, dat –zonder enige vorm van rechtsbescherming- in een informeel bezwaar, –al of niet bewust- verkeerd op de gevoelens van belanghebbende(n) wordt ingespeeld, omwille het (efficiënt) billijken van sepotbeslissingen met een contra-effect van de door Cleiren beoogde belangen tot gevolg.

Daarnaast zijn kanttekeningen te zetten bij de door Cleiren aangehaalde gevoelens van ‘procedurele rechtvaardigheid’ en genoegdoening bij slachtoffers. Het eerder aangehaalde onderzoek uit 2004, op basis waarvan Cleiren de bestuursrechtelijke overtuiging heeft bekomen, definieert het als volgt: *“nader onderzoek”²⁶¹ heeft uitgewezen, dat deze genoegdoening (...) strafrechtelijk van aard moet zijn. (...) Het slachtoffer wil, dat recht wordt gedaan, waarmee hij meestal bedoelt, dat de dader moet worden gestraft”*.²⁶² Aldus leeft de wens bij klagers voor een strafrechtelijke interventie. Sterk rijzen dan de twijfels, dat een dergelijke wens realistischer is bij een informeel onderhoud ten parkette, dan bij de rechter. Hieruit blijkt dan ook veeleer een rechterlijke voorkeur, dan een verplichte bezwaarvoorziening bij het OM. Voorts sluit de positie van de rechter binnen het strafproces beter aan bij de wens, om veranderingen ten aanzien van slachtofferrechten op waarde af te wegen in een onafhankelijk oordeel of strafrechtelijke interventie geboden is. Dit, vanuit een volledige onderkenning voor het (persoonlijke) belang van klagers en diens eenmalige mogelijkheid om strafrechtelijke vervolging (indirect) te initiëren. Vorenstaande staat vanzelfsprekend nog los van de te verwachte bereidwilligheid bij slachtoffers en diens overtuiging, dat –in bezwaar- tot een acceptabele oplossing voor het ontstane geschil kan worden gekomen met het –in hun ogen falende- OM.

3.3 Context III: De aard en omvang van de rechterlijke toetsing door het hof²⁶³

In een laatste en derde context richt Cleiren zich met haar voorstel tot de ‘volle’ toetsingsomvang van de rechter en de verdeeldheid daarover in de literatuur.²⁶⁴ Die verdeeldheid is allerminst verwonderlijk, nu wetshistorisch

²⁵⁹ Zie HII 3.3.

²⁶⁰ Zie HII 3.4 alsmede HII 3.5.

²⁶¹ De studie naar de artikel 12 procedure uit 2004 (Prinsengrachtreeks 2004/2) wijst in dit verband op eerder onderzoek van onder meer Cleiren zelf; Het opstandige slachtoffer, Genoegdoening in het strafrecht en burgerlijk recht, Preadviezen van prof. dr. A.C. Zijdeveld, prof. mr. C.P.M. Cleiren en prof. mr. C.E. de Peroon, Handelingen Nederlandse Juristenvereniging, 133e jaargang/ 2003-01.

²⁶² Visser 2004, p. 156.

²⁶³ Cleiren 2008, p. 540.

²⁶⁴ Zie uiteenzetting hiervan in HII.4.

geen eenduidig antwoord bestaat over de rechterlijke toetsingsmarges, indien het OM beleidshalve seponereert.²⁶⁵ Cleiren benadrukt –in relatie tot haar eerste context-, dat met oneigenlijk gebruik door de rechter van een vol oordeel (zonder inachtneming van beleid), schending van de staatsrechtelijke verhoudingen loert. Ter voorkoming daarvan dient het rechterlijk oordeel te worden teruggebracht tot een marginale toetsing, waarin enkel de redelijkheid van het vervolgingsbesluit onderwerp van geschil vormt. In tegenstelling tot de wens van Cleiren voor reductie van het rechterlijke toetsingskader, behoeft mijn inziens de werkelijke vraag daarover nadere concretisering. Niet de mogelijkheid, dat doorkruising van het gevoerde OM-beleid kan plaatsvinden, is onderwerp van discussie, maar veeleer het moment, waarop zich dat zou kunnen voordoen.

Het uitgangspunt is dat de rechter in beklag een volledig en eigen (daarmee verondersteld ‘vol’) oordeel over de zaak toekomt, wat wettelijk is neergelegd in artikel 12i lid 2 Sv. Het kan een vervolgingsbevel –evenals het OM- toestaan of weigeren op ‘gronden aan het algemeen belang ontleend’.²⁶⁶ De mogelijkheid daartoe is, volgens Corstens, logisch te verklaren, nu anders ieder sepot steunend op opportuniteitsoverwegingen in beklag zou slagen.²⁶⁷ Duker verklaart het als volgt; *‘Beoogt men een correctiemogelijkheid (...) te verwezenlijken, dan ontkomt men niet aan een oordeel over de opportuniteit, omdat het OM anders elke controle kan ontlopen, door te stellen dat vervolging niet opportuun is.’*²⁶⁸

De wetgever heeft evenwel –met invoering van het beklag in 1926- een directe beleidstoetsing niet kunnen beogen, nu de ontwikkeling van het OM-beleid werd ingezet met de veranderde (positieve) interpretatie van het opportuniteitsbeginsel.²⁶⁹ Het verschil tussen een rechterlijk marginaal of vol oordeel is aldus geënt op een ontwikkeling, die zich pas na invoering van het beklag voordeed.²⁷⁰ Destijds was het de wetgever slechts te doen ter uitbanning van een oneigenlijk en willekeurig gebruik van het beginsel in de taakuitoefening van het (sterk gepositioneerde) OM. Aldus de correctiegedachte. Volgens Duker is –met herziening van de regeling in 1985- men er ‘ten onrechte’ van uitgegaan, dat de rechter een volle toetsing voorstond nu –zoals gezegd- de parlementaire geschiedenis daartoe geen aanknopingspunten biedt.²⁷¹ In dit verband concludeert Corstens eensluidend.²⁷² De commissie²⁷³, die de herziening in 1985 voorbereidde, zorgde evenwel voor enkele waardevolle concretisering.²⁷⁴ Terecht oordeelt de commissie namelijk dat het de beklagrechter niet is toegelaten om op ruime schaal een zelfstandig zaakoordeel te vellen. Dat verhoudt zich immers niet met de toen opkomende beleidsmatige invulling van de taak tot handhaving en het karakter van de beklagregeling.²⁷⁵ Een eerste volle mogelijkheid ter bepaling, of vervolging moet plaatshebben, ligt –volgens de commissie- in handen van het daartoe

²⁶⁵ Zie hiervoor uitvoerig Duker 2009, p. 6 en 8, waarin geconcludeerd wordt dat het zelfs voor tweeledige uitleg vatbaar is.

²⁶⁶ Art. 12i lid 2 Sv. Zie ook de uiteenzetting hiervan in HII.3.6.1.

²⁶⁷ Corstens/Borgers 2011, p. 552-553.

²⁶⁸ Duker 2009, p. 2.

²⁶⁹ Hierover meer in; Duker 2009, p. 3.

²⁷⁰ Zie hierover tevens Duker 2009, p. 4.

²⁷¹ Duker 2009, p. 4.

²⁷² Corstens 1974, p. 16.

²⁷³ De zogeheten Commissie-Duk, vernoemd naar de voorzitter van de commissie.

²⁷⁴ Hierover *Kamerstukken II* 1979/80, 15 831, nr. 4, p. 16 en 19.

²⁷⁵ *Kamerstukken II* 1979/80, 15 831, nr. 4, p. 16 e.v.

bevoegde orgaan, te weten het OM.²⁷⁶ De grenzen van een rechterlijk oordeel naderhand zijn beperkt tot de voorliggende feiten en omstandigheden van dat oordeel.²⁷⁷ Aldus 'lijkt' de commissie een marginale toetsing wenselijk te achten, maar kiest begrijpelijkerwijs voor een vol beroep over de haarbaarheid alsmede de opportuniteit vanuit een sterke correctie-gedachte. Het hof heeft als doelstelling immers '*te oordelen over datgene, wat –in optiek van de benadeelde(n)- het OM had moeten doen*'.²⁷⁸ Een marginaal oordeel is in het bereik van dat doel ontoreikend.

Ook de minister²⁷⁹ en -in navolging- de Hoge Raad²⁸⁰ onderschrijven die doelstelling en de noodzaak tot volle toetsing. Echter is 'de mogelijkheid of' de rechter vol mag toetsen mijn inziens vertroebelend. Duker beargumenteert terecht, dat de reikwijdte en omvang van de toetsing –door de commissie- dan wel onbegrensd is bedoeld, maar die onbeperkte mogelijkheid er niet toe 'zou hoeven' doen.

In de praktijk is het toetsingskader van het hof in beklag overeenkomstig met het toetsingskader van het OM.²⁸¹ Beide instanties hebben in hun oordeel zowel de haalbaarheid²⁸² alsook de opportuniteit van de eventuele vervolging voor ogen. Beide aspecten van de vervolging kunnen *afzonderlijk van elkaar* reden geven, om al dan niet tot (spoedige) vervolging over te gaan, of weldra daar uitdrukkelijk vanaf te zien.

Echter, het vol of marginaal toetsen door een rechter wordt pas relevant, wanneer deze het voorliggende feitencomplex moet interpreteren. Duker constateert, dat in kwesties waarin vervolging achterwege is gelaten omwille het ontbreken van de rechtsmacht, er alsdan 'slechts' geoordeeld wordt over de 'juridische juistheid'.²⁸³ Het bestuursrechtelijke onderscheid tussen een al of niet vol oordeel is dan niet belangrijk. Dit verandert, wanneer het OM (min of meer) beleid in stelling brengt. Volgens Duker kan zich dit voordoen, wanneer het OM twijfels heeft over de redelijke verdenking of van vervolging afziet, omdat deze onhaalbaar lijkt. Pas dan dient immers de rechter een inschatting te maken over de 'overtuigingskracht' en waarde van verder onderzoek naar de feiten, op basis van de reeds verzamelde documentatie, aldus Duker.²⁸⁴ De door Cleiren beoogde schending doet zich het meest voelen, wanneer opportuniteitsoverwegingen ten grondslag worden gelegd aan het sepotbesluit en de rechter daarover oordeelt.²⁸⁵ Enkel dan begeeft de rechter zich immers binnen een taakstelling die uitsluitend toekomt aan het OM.

Het door Cleiren geconstateerde 'doorkruisings'-gevaar is daarmee beperkt tot specifieke gevallen, waarbij opgemerkt, dat het de beklagrechter niet is toegelaten om direct over algemeen gevoerd beleid te oordelen, maar enkel over de individuele vervolgingsbeslissing. Dat het sepotbesluit steunt op het algemene beleid maakt mijn

²⁷⁶ In dit verband *Kamerstukken II 1979/80*, 15 831, nr. 4, p. 16, 19-21.

²⁷⁷ *Kamerstukken II 1979/80*, 15 831, nr. 4, p. 20.

²⁷⁸ *Kamerstukken II 1979/80*, 15 831, nr. 4, p. 39-41.

²⁷⁹ Hierover *Kamerstukken II 1979/80*, 15 831, nr. 3, p. 8.

²⁸⁰ In dit kader kan onder meer gewezen worden op het arrest De Zeeuwse motorrijder; HR 25 juni 1996, *NJ* 1996.

²⁸¹ Zie ook HII.3.6.1.

²⁸² Dit op basis van de beraadslagingvragen van artt. 348 en 350.

²⁸³ Duker 2009, p. 2.

²⁸⁴ Duker 2009, p. 2.

²⁸⁵ Duker 2009, p. 2.

inziens enkel, dat de rechter de richtlijnen van het beleid in ogenschouw moet nemen bij het eigen zelfstandige oordeel. De minister²⁸⁶ concludeert in dit kader eensluidend, omdat anders de theoretisch niet aan het beleid gebonden rechter, afbreuk zou doen aan het 'bestaansrecht' en het 'doel' van richtlijnen, wanneer het daarin geen belangrijke indicatie ziet. Dit zou, volgens Duker, kunnen leiden tot rechtsongelijkheid en rechtsonzekerheid.²⁸⁷

Het principe van een vol rechterlijk oordeel is daarmee te relativeren, maar mijn inziens niet zover, dat een verplicht marginaal oordeel prevaleert.²⁸⁸ Het belang van een vol rechterlijk oordeel neemt toe met de praktijk, waarbinnen -in toenemende mate- buitengerechtelijke afdoening plaatsvindt. De noodzaak tot een versnelde afdoening van de vervolging -ingegeven door efficiency- en gevolgen daarvan voor de kwaliteit van vervolgingsbeslissingen, maakt het aannemelijk, dat meerdere strafrechtelijk haalbare zaken buitenrechtelijk worden afgedaan. Dat risico wordt in de praktijk nog eens verhoogd door een mogelijk 'verkeerde' belangenafweging, nu doorgaans sepotbevoegdheden worden gemandateerd aan parketsecretarissen. Mede hierdoor veronderstelt Cleiren een betere gang van zaken met een verplichte bezwaarvoorziening, waarin mogelijke fouten kunnen worden herstelt. Echter een dergelijk fouten-herstelsysteem als uitgangspunt biedt mijn inziens geen solide basis voor invulling van het beklag. Besluitvorming door lagere OM-functionarissen zou immers geen afbreuk 'mogen' doen aan de kwaliteit van de vervolgingsbeslissing en het strafrechtelijke standpunt, dat ten aanzien van de vervolging wordt ingenomen. Het -al of niet- op basis van beleid afdoen van zaken -zoals uiteengezet in context één- brengt voorts geen wijziging aan in de relatie tussen het OM en de rechter, wanneer deze het ingenomen standpunt -en bovenal de motivering daarvan- tot uitgangspunt neemt.

Door duidelijke (en ruimere) motivatie²⁸⁹ van genomen beslissingen, is het vrijwel altijd mogelijk om -de door Cleiren zo wenselijk geachte- marginale toetsing, in de praktijk te realiseren. De heldere motivering schept een duidelijk kader voor de rechter -en evengoed voor de klager en beklaagde- van de (opportuniteits)overwegingen die door de officier zijn betrokken bij zijn oordeel. Hierdoor kan de rechter binnen het -door de officier geschapen- kader blijven, dan wel nuances daarin aanbrengen, maar evengoed gebruik maken van het volle oordeel indien redelijke motivatie daartoe ontbreekt.

Die vergaande bevoegdheid strookt met de eerder genoemde doelstelling vanuit de wetgever, tot het bieden van een krachtig correctief, waarin het voorts een belangrijke incentive is in de richting van het OM om de vervolgingsbeslissing van een degelijke motivatie te voorzien. Motivatie is immers de legitimatie voor het overheidshandelen naar de burgers, waarmee het verantwoording aflegt over de genomen besluiten. Zo mogelijk nog belangrijker, leidt een helder gemotiveerd besluit tot de nodige tijdsbesparing binnen in de verschillende fases van het beklag en verscherpt het de discussie ter zitting.

Terecht stelt Duker in dit verband dat veel van de beklagzaken een grondslag vinden in 'technische sepot's',

²⁸⁶ *Kamerstukken II* 1981/82, 15 831, nr. 6, p. 14-15 alsmede *Kamerstukken I* 1983/84, 15 831, nr. 164b, p. 2.

²⁸⁷ Duker 2009, p. 7.

²⁸⁸ Dit in tegenstelling tot Duker die wel een marginale toetsing voorstaat.

²⁸⁹ In dit perspectief gaat het er met name om dat er een ruimere motivatie wordt gegeven dan heden de praktijk is met standaard sepotcodes. Een enigszins ruimere motivering en uiteenzetting van gronden kunnen in dit licht al veel meer verduidelijken naar de rechter, de beklaagde en voornamelijk de klager zelf.

wat niet betekent dat ‘impliciet’ ook opportuniteitsgronden hebben meegewogen in dat oordeel. Volgens Duker kan het OM vervolging achterwege laten op een verondersteld ‘niet strafbaar handelen’, maar tegelijk menen dat vervolging niet opportuun is.²⁹⁰ De recente strafzaak tegen politicus Wilders, illustreert in dit verband een OM die enkel aanstuurt op het niet strafbare karakter van het handelen. De mening van het OM, of vervolging onder de gegeven omstandigheden ook opportuun is bleef achterwege, waardoor het Hof zich hierover volledig zelfstandig diende uit te laten. Hieruit blijkt niet zozeer de voorkeur voor een zelfstandig rechtelijk oordeel, maar veeleer het nut van een degelijke motivatie in het sepot. Duker stelt in het licht hiervan een motivering voor waarbij ieder sepot apart haar overwegingen kenbaar maakt ten aanzien van de *‘zuivere rechtsvragen, bewijsvragen, mogelijkheden tot onderzoek alsmede een oordeel over de opportuniteit’*.²⁹¹ Idealiter zou dat aansluiten bij de wens van Cleiren tot marginale toetsing, nu de rechter dan ‘verondersteld’ binnen het kader van de motivering kan blijven. Een dergelijke mogelijkheid is echter -gezien de welhaast constante druk op de strafrechtspleging tot het efficiënt afdoen van zaken- niet realistisch. Een korte, maar heldere motivatie en uiteenzetting van sepotgronden daarentegen behoeft niet significant meer tijd in beslag te nemen en levert zowaar tijdsbesparing op in een latere beklagprocedure. In dit licht verschaft het enkel opvoeren van sepotcodes, zoals heden de praktijk, in ieder geval niet het bevredigende gevoel van rechtvaardigheid.

3.4 De huidige beklagpraktijk met efficiency als drijfveer

Naast de verschillende contextwijzigingen neemt Cleiren nadrukkelijk de huidige praktijk in ogenschouw. Op basis van –eerder vermeld- onderzoek uit 2004, alsmede eigen opvattingen, stelt Cleiren de vraag of –met blik op die praktijk-, de rechtsbescherming van de burger heden goed gewaarborgd is. Mocht –uit het voorgaande- een aanzet naar efficiency nog onvoldoende zijn gebleken met de constatering van een beleidsmatiger opererend OM, die in bezwaar, doeltreffender –elders in de organisatie genomen- beslissingen kan controleren, dan ontwaart de gedachte daartoe, zich in het streven om de regeling te herstructureren tot een procedure: *‘dicht bij de burger, laagdrempelig en op maat’*.²⁹² De huidige praktische bezwaren vormen volgens Cleiren daartoe een belangrijke aanleiding.

Allereerst is het hoge aantal afwijzingen in beklag een indicatie dat er (te) hoge verwachten bestaan bij belanghebbende omtrent de procedure, aldus Cleiren. Reden hiervoor zou gelegen zijn in het onrealistische beeld van belanghebbenden ten aanzien van *‘bewijs en opportuniteit’*. Deze redenering is plausibel, maar eerder een direct gevolg van de mate waarin belanghebbenden vanuit het OM zijn ingelicht over beide factoren. Het verschaffen van informatie door middel van motivering van de (sepot)overwegingen, vertolkt in het licht dan ook een essentiële functie. Aldaar, ligt immers een eerste vorm van rechtvaardiging voor de besluitvorming door het OM. Dat het veronderstelde ‘onrealistische beeld’ –mede door ondermaatse motivatie- gecorrigeerd kan worden met het voorgestelde bestuursrechtelijke bezwaar, lijkt –zoals eerder bleek- uit perspectieven van ‘procedurele

²⁹⁰ Duker 2009, p. 10-11.

²⁹¹ Duker 2009, p. 10.

²⁹² Cleiren 2008, p. 544.

rechtvaardigheid', geen logisch gedachtegoed.

Daarnaast zouden klagers –door gebruikmaking van artikel 12c Sv- zelden worden opgeroepen in beklag. Het onderzoek uit 2004 maakt eveneens gewag van die misstand.²⁹³ Het veelal op de Amsterdamse praktijk gerichte onderzoek, blijkt daarentegen geen standaardpraktijk. Door de –ook door Cleiren onderkende- landelijke verschillen met betrekking tot de invulling van de procedure, blijkt, dat een meerderheid van de hoven weldegelijkheid uitvoering geeft aan de plicht tot het horen van de klager en de beklaagde.²⁹⁴

Vanzelfsprekend dient aan de (oproep)plicht telkens gehoor te worden gegeven, wil men het 'correctieve' karakter van de procedure waarborgen. De Lange wijst in dit verband terecht op het respect van partijen, in de situatie van beklag.²⁹⁵ Hier ligt een vergelijking met procespartijen in een normale strafprocedure voor de hand, nu de klager evenzo in het beklag, wordt ingelicht over de resultaten en het reeds verzamelde bewijs. Nadere toelichting van de klager ter zitting op die stand van zaken, levert volgens de Lange niet zelden "*nieuwe gezichtspunten*" op. Mogelijk zou –voor zover nog niet gedaan- nieuw bewijsmateriaal kunnen worden aangeleverd door de belanghebbende. Het unieke karakter van de procedure blijkt alsdan andermaal uit het feit dat de belanghebbende bewijs aandraagt, waar dat in de strafprocedure normaliter uitsluitend het OM toekomt. Niet ondenkbaar is volgens de Lange, dat de klager in de gelegenheid wordt gesteld tot specifieke bewijsopdrachten. Ook is de informatie -vanuit de klager- vaak een belangrijk tegenwicht, in de eenzijdige informatiestroom vanuit het OM.²⁹⁶

Ten aanzien van de informatievergaring wijst Cleiren voorts op de praktijk, waarin geen openbaarheid wordt gegeven van het dossier aan de klager in het licht van 'kennelijke ongegrondheid van de klacht'. Op basis van artikel 12c Sv, is deze mogelijkheid slechts gegeven voor de situaties van 'kennelijke niet ontvankelijkheid' van de klager of 'kennelijke ongegrondheid' van de klacht. Enkel die gevallen zijn –tot op heden- toelaatbaar voor vereenvoudigde afdoening zonder nader onderzoek. Indien nader onderzoek wel plaatsvindt is de geslotenheid van het zitting, dan wel het uitsluiten van documenten van het dossier te billijken omwille de privacy van de beklaagde, die –in dit kader- nog geen verdachte is. Misbruik van de beklagprocedure –ter verkrijging van gegevens- wordt hiermee voorkomen, waarbij de rechter voor uitsluiting van documenten een nader in artikel 12f Sv genoemde grondslag moet hebben.²⁹⁷ De geconstateerde spanning tussen openbaarheid van informatie en privacybelangen in deze voorfase van strafrechtelijk interventie, wordt daarnaast niet ten voordele van de klager opgelost door invoering van een bestuursrechtelijke bezwaarconstructie.

Voorts wijst Cleiren op het ontbreken van rechtsmiddelen tegen een afwijzende beschikking. Deze afdoeningswijze doet zich het meest voelen bij een vereenvoudigde afdoening op basis van artikel 12c Sv.²⁹⁸ Echter het beperkt

²⁹³ Zie Aben 2004, p. 44-46.

²⁹⁴ Uit gesprekken met onder meer dhr. mr. Gras alsmede prof. mr. de Roos, blijkt dat het gerechtshof Den Bosch en Arnhem steevast het beleid voeren dat partijen worden opgeroepen.

²⁹⁵ de Lange 2009, p. 490.

²⁹⁶ de Lange 2009, p. 491.

²⁹⁷ Art. 12f Sv noemt alhier: "*De voorzitter kan, ambtshalve of op vordering van de advocaat-generaal, bepaalde stukken van kennisneming uitzonderen in het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, de opsporing of vervolging van strafbare feiten of op zwaarwichtige gronden aan het algemeen belang ontleend.*"

²⁹⁸ Alsdan wordt de beschikking immers beperkt gemotiveerd.

aantal gevallen voor die situatie, –zoals in HII.3.6.2 uiteengezet- rechtvaardigen deze wijze van afdoening. Het verder ontbreken van een deugdelijk rechtsmiddel tegen het beklag, vindt rechtvaardiging in de belangen van rechtsonzekerheid voor partijen, specifiek de beklaagde. Hangende het beklag leeft de beklaagde immers in onzekerheid over de afloop van de procedure. Aan die onzekerheid dient op een zeker moment een einde te komen. In dit opzicht laat zich een bestuursrechtelijk bezwaar dan ook moeilijk denken, nu termijnen worden verlengd indien partijen tezamen er niet uitkomen en alsnog in beroep wordt opgekomen tegen het besluit. Opvallend in het streven om de duur van de regeling te beperken en terug te voeren tot acceptabele termijnen²⁹⁹, is, dat Cleiren; *“het voor de legitimiteit van het (niet) optreden van groot belang acht dat een deugdelijk antwoord op het beklag niet lang op zich laat wachten”*. Dat antwoord ligt, –zoals betoogt- vooreerst in de eigen motivatie.

Tot slot wijst Cleiren op inconsistenties met betrekking tot de uniformiteit van de procedure bij de verschillende hoven. Ondanks dat middels diverse hovenconferenties getracht is eenheid brengen in de procedure, blijkt de moeilijkheidsgraad te liggen in het aantal hoven, de eigen verantwoordelijk bij uitvoering en de nadere inrichting daarvan. Verbeteringen op dit vlak zijn aldus denkbaar, maar vormen andermaal een contra argument ten opzichte van het voorgestelde bestuursrechtelijk bezwaar. De meerdere OM-parketten zullen in dit verband veelal een verslechtering van uniformiteit teweegbrengen.

4 Tussenconclusie, de balans in een zorgvuldige heroverweging

Vanuit de veranderde contexten alsmede de door Cleiren geconstateerde praktijk, blijkt geen direct overtuigende grondslag aanwezig voor herziening van het beklag tot een bestuursrechtelijk bezwaar. Een zich van het beleid bewuster wordend OM, de toegenomen aandacht voor slachtofferbelangen en de spanning tussen een rechterlijk vol of marginaal toetsen in concrete gevallen, zijn –op zichzelf staande- ontwikkelingen, die zich voordoen binnen het bredere spectrum waarin het algehele straf(proces)recht zich ontwikkelt.

De slag die het OM heeft gemaakt in de richting van het bestuur, waarmee het tegelijk meer op afstand kwam te staan van de ‘vanzelfsprekende’ rechter, heeft de regeling van direct rechterlijk toezicht op de vervolging weliswaar aangetast –waarmee heroverweging gerechtvaardigd-, maar de bakens niet zodanig verzet dat het bestuur zelf een verplicht toezicht moet gaan uitoefenen. De noodzaak daartoe ligt immers niet langer in een ambtshalve controle op het OM,³⁰⁰ maar in een rechtsbeschermend karakter, van waaruit de belanghebbende –op basis van eigen belangen- individueel rechterlijke controle kan realiseren. Primair, dient het voorgestelde bezwaar dan ook (zorgvuldig) te worden afgewogen tegen de gevolgen daarvan op de waarborgen van belanghebbenden. Het voorstel onderkent de rechtsbeschermende functie, maar een direct verband tussen die constatering en de noodzaak tot invoering een verplicht bezwaar, ontbreekt. Daarmee is de –door Cleiren- geconstateerde ‘tegengestelde beweging’ te onderschrijven, maar is het rechterlijk toezicht vanuit rechtsbeschermend oogpunt nog even houdbaar als fundamenteel.

²⁹⁹ Zie HII.3.6.2.

³⁰⁰ Zie HII.

Ter plaatsbepaling en waardering van het voorstel dient rekenschap genomen te worden van de grotere context, waarin de efficiencygedachte –zoals Cleiren die voorstaat- het uitgangspunt vormt ter verbetering van de beklagprocedure. De insteek van een praktijk waarin het -op beleid- ‘snel’ en efficiënt afdoen van strafzaken de boventoon voert, en waardoor het risico van foute afwegingen ten aanzien van de vervolging toeneemt, vraagt om een achteraf correctie- en herstelsysteem –in de vorm van bezwaar- door de eigen organisatie, maar conflicteert met de uitgangspunten van een evenwichtige strafrechtpleging. Efficiencyoverwegingen, ten overstaande van een zorgvuldige taakuitoefening door het OM, waarin ook een element van verantwoording naar de burger is neergelegd, mag -vanuit de vanzelfsprekendheid van burgerlijk vertrouwen- niet ten gunste van het eerste doorslaan. De hang naar efficiency kan alsdan de rechtspositie van de belanghebbende aantasten.

Dit leidt tot een tweetal bevindingen; enerzijds dient het effect te worden geanalyseerd van een verplicht bezwaar op de huidige situatie en rechtspositie van belanghebbenden, waarbij anderzijds het aangehaalde belang van een vervolgingsbeslissing als kwaliteitsmoment en ‘strafrechtelijk relevant standpunt’, nadere specificatie behoeft.

5 Waarborgen voor de belanghebbenden; bestuursrechtelijk bezwaar vs. rechterlijke controle

Invoering van een verplicht bezwaar, voorafgaand aan een intern beroep of beklag bij de rechterlijke macht, heeft (aanzienlijke) gevolgen voor de huidige grondslagen van de regeling. Meer principieel wordt gebroken met de ‘sterke’ correctiegedachte vanuit de wetgever, waarbij individueel de belanghebbende een directe mogelijkheid tot de rechter wordt ontnomen. Verscheidene bezwaren laten zich dan ook tegen het voorstel denken.

Uitgangspunt is dat de belanghebbende het beklag kan aanwenden, als ware (administratieve) rechtsbescherming tegen de overheid. Middels de procedure worden echter niet nadrukkelijk de rechten van klager of beklaagde gediend, maar staat -aldus Gonzales- de verhouding centraal tussen: *‘de rechten van burgers tegenover andere publiekelijke belangen die bescherming behoeven’*.³⁰¹ Het beklag ontbeert aldus een duidelijk strafrechtelijke fundering, wat onverlet laat dat de procedure onmiskenbaar strafrechtelijke gevolgen teweegbrengt. De bestuursrechtelijke gedachte van het ‘bezwaar’, binnen de strafrechtelijk ingestoken procedure, is, -zonder oog te hebben voor de fundamentele verschillen tussen beide rechtsgebieden- niet direct inpasbaar.

Waar binnen het bestuursrecht enkel het overheidshandelen onderwerp van geschil vormt, heeft de beklagrechter tevens de rechten en ook gevolgen van zijn besluit op de strafrechtelijke belangen van de verdachte en benadeelden in ogenschouw te nemen. Binnen een bestuursrechtelijk kader -zo constateert van der Kruijs terecht-, kan bij vernietiging van een bestuursbesluit, het bestuur een eensluidende beslissing nemen op andere gronden of betere formulering.³⁰² Het OM daarentegen, is -bij de invulling van haar taak en te nemen beslissingen- mede gebonden aan principes van de proportionaliteit en subsidiariteit.³⁰³ De aanzienlijke belangen binnen het strafrecht en de impact van beslissingen op de persoonlijke levenssfeer en vrijheden van burgers, leiden dan ook

³⁰¹ Gonzalez 2009, p. 476.

³⁰² van der Kruijs 2010, p. 242.

³⁰³ van der Kruijs 2010, p. 242.

veelvuldig tot andere afwegingen dan vraagstukken van bestuursrechtelijke aard.³⁰⁴

Een intern toezicht, –al of niet- met behoudt van een beklagmogelijkheid bij de rechter, breekt voorts met het stelsel van controle, waarin de rechterlijke macht op indirecte wijze via haar beschikkingen invloed en sturing kan uitoefenen op de invulling van het opportuniteitsbeginsel.³⁰⁵ Dit leidt tot directe afbreuk van het –door de wetgever beoogde- krachtige correctief en depriveert de benadrukte behoedzaamheid en prikkel voor het OM tot nauwkeurige taakuitoefening, specifiek tot het motiveren van besluiten. Deze vorm van ‘checks and balances’ is mijn inziens een essentiële voorwaarde voor evenwichtige strafrechtspleging. Temeer, nu het OM –de afgelopen decennia- aan vervolgingsmacht niet heeft ingeboet. Daarmee wordt het risico prijsgegeven dat (moedwillig) de sepotbevoegdheid dusdanig wordt opgerekt, dat vervolging in bepaalde zaken slechts wordt gelast, indien bezwaar wordt aangetekend. Dit heeft een zich verder responsief positionerend OM tot gevolg.

Ook vanuit OM-perspectieven prevaleert een intern toezicht niet. De ‘handelswijze en positie’ van het OM als aanklager binnen de strafrechtelijke gelederen, treft, in een rechtsbeschermende opdracht, een tegengestelde en ongebruikelijke taakstelling. Niet de mogelijkheid ‘of’, maar de wenselijkheid van intern toezicht is doorslaggevend met het ‘aan zich binden’ van een dergelijke opdracht. Anders gezegd, ligt de uiteengezette OM-taak, in een te ver verwijderd verband voor het bieden van vergaande rechtsbescherming. Het behoort tot de rechterlijke kaders, om in (volledige) onafhankelijkheid –en zonder nadere kleuring- betrokken standpunten, belangen en argumenten af te wegen, te waarderen en invulling te geven.³⁰⁶ De eigen belangen en vaak eenzijdige positie van het OM met een beleidsmatige taakinfilling daarbij, verhoudt zich moeilijk met die taakstelling.³⁰⁷ Belangrijker nog, ontwaart zich in die huidige taakverdeling, een elementaire rechtsbeschermende notie voor de belanghebbende en andere partijen in beklag. Binnen de (onafhankelijke) rechterlijke belangenafweging is immers ruimte voor zowel klagers argumenten, de beleidsoverwegingen van het OM, de belangen van de beklagde alsmede eerdere rechtspraak. Daarmee is een vorm van rechtvaardigheid, objectiviteit en rechtsgelijkheid gewaarborgd.³⁰⁸ Toegang tot de rechter is alsdan niet alleen een voorbode voor rechtszekerheid, maar met name een voorwaarde voor –gevoelens van- procedurele rechtvaardigheid.

Hieruit laat zich een rechterlijk minimumstandaard destilleren, waarin de belanghebbende binnen de huidige opstelling van het beklag; (I) verzekerd is van een absoluut en onafhankelijk orgaan (II) zonder tegenstrijdige belangen of andersluidende relatie tot het OM, (III) met ruimte –al dan niet na oproeping- tot spreken, (IV) waarin de eigen argumenten zorgvuldig worden afgewogen, (V) daadkrachtig kan worden optreden (VI) en waarna een aanzet is gegeven richting het OM om daadwerkelijk (verdere) opsporingsactiviteiten te ontplooien. De waarde van die standaard is, met intreden van de OM-afdoening, enkel toegenomen. Een proactief OM doet er verstandig aan, om vanuit de individuele beschikkingen lering te trekken en –zo nodig- beleidsaanpassingen door te voeren.

³⁰⁴ Dit mede gezien de ultimatum remedium-gedachte van het strafrechtelijke ingrijpen.

³⁰⁵ Al dan niet middels beleid.

³⁰⁶ Van der Kruijs 2010, p. 242.

³⁰⁷ Zie mede Corstens/Borgers 2011, p. 225-226.

³⁰⁸ Corstens/Borgers 2011, p. 225-226.

Ondanks dat met het voorstel van Cleiren geen nadere invulling is gegeven van waarborgen binnen het voorgestelde bezwaar, lijkt het interne toezicht niet aan dat onvoorwaardelijke minimum te voldoen. In zijn rechtspraak benadrukt de HR dan ook de rechterlijke waarborgen voor belanghebbende(n) in beklag alsmede diens vertrouwen daarin.³⁰⁹ Niet alleen vertrouwen in de rechterlijke macht speelt daarbij een rol, maar evengoed in het OM. De suggestie, dat na een informeel onderhoud, het OM mogelijk tot gewijzigde inzichten komt, tornt aan de betrouwbaarheid van het orgaan. Door het creëren van een laagdrempelige procedure lijkt een toename van het aantal bezwaarzaken waarschijnlijk, wat gepaard gaat met de nodige praktische problemen. Dit neemt overigens niet weg dat een informeel gesprek met het OM, geen uitkomst biedt. Verduidelijking van de rechtsstrijd en uitwisseling van informatie kunnen de kaders niet onbelangrijk concretiseren, waarna partijen de eigen standpunten kunnen heroverwegen. Die vrijblijvende gespreksbasis behoeft echter niet in een verplicht model te worden vormgegeven, maar is gestoeld op een belangrijke bereidwilligheid van partijen. Met behoudt van een directe beklagmogelijkheid bij de rechter, treden partijen voorts –niet onbelangrijk- gelijkwaardiger³¹⁰ in gesprek. Het onnodig bewandelen van de rechterlijke wegen wordt daarmee tegengegaan, waarmee efficiënt gebruik wordt gemaakt van de overlegmogelijkheden met het OM. Voor die vorm van conflictoplossing is enkel een responsiever OM nodig.

6 De vervolgingsbeslissing, het moment van een strafrechtelijk relevant standpunt

Ter verbetering van de huidige beklagregeling is –gezien vorengaande- een belangrijke impuls gelegen in een (meer) proactieve houding van het OM richting belanghebbenden. Nu de vervolgingsbeslissing en afweging van belangen daarbij, onttrokken is aan het zicht de burger, ligt –zoals betoogt- een eerste vorm van rechtsbescherming, in de inlichtingen en overwegingen die het OM middels motivatie aan burgers doet toekomen. De ontwikkeling van het OM-beleid heeft de betekenis van de explicatiefunctie richting de burger –via pers en media- in het algemeen en -meer specifiek- in uiteenzetting van sepotgronden naar de belanghebbenden, almaar doen toenemen.

Niet alleen steunt het beleid op maatschappelijk draagvlak, maar raakt de belanghebbende evengoed bekend met het gevoerde beleid in een proactieve houding. Zo nog belangrijker, wordt het OM middels motivatie gedwongen om haar overwegingen af te stemmen op de aanknopingspunten die een bepaalde –al dan niet beleidsmatige- afdoening rechtvaardigen. Imperfecties in het beleid worden zo eerder opgemerkt en bijgesteld. Daarmee ontstaat een (noodzakelijke en gewenste) reflectieve houding vanuit het OM naar de eigen algemene beleidslijnen onder democratische controle, alsook de concrete toepassing daarvan in specifieke gevallen. Een

³⁰⁹ Zie in dit kader de uiteenzetting van de HR in het eerder aangehaalde arrest van de Zeeuwse motorrijder (HR 25 juni 1996, NJ 1996); *‘de HR overweegt dat de beklagmogelijkheid ertoe strekt aan de rechtstreeks belanghebbende de mogelijkheid te bieden een vervolgingsbeslissing aan rechterlijke controle te onderwerpen. Het zou met die strekking volgens de HR niet stroken indien het hof niet kan ingrijpen indien het OM vervolgt met toepassing van een mildere strafbepaling.* In dit kader tevens Duker 2009, p. 8.

³¹⁰ In de zin dat de macht van het OM al of niet te vervolgen ook in het gesprek wordt gematigd, nu de belanghebbende als ‘stok achter de deur’ beklag kan instellen.

(helder) ingenomen strafrechtelijk vervolgingsstandpunt vergroot niet alleen de betrokkenheid van de burger -die zich meer serieus genomen voelt-, maar verduidelijkt het maatschappelijke debat over de complexiteit van strafrechtelijk te beschermen belangen. De afwegingen en keuzes, neergelegd in beleid, stemmen veelal overeen met onderwerpen die maatschappelijk tot grote onrust leiden. De actualiteiten tonen dan ook een OM dat zich steeds vaker schaart achter ingenomen standpunten en doelbewust een eventuele beslissing van de beklagrechter afwacht.³¹¹

Het geven van uitvoering aan beleid, zonder oog te hebben voor een mate van verantwoording en motivering, leidt maatschappelijk tot een gevoel van willekeur en onzekerheid.³¹² Die aspecten tornen aan de geloofwaardigheid van de strafrechtspleging, temeer nu –zoals Corstens constateert- de reikwijdte van het strafrecht ‘ruimer en indringender’ is geworden. De toenemende ‘bemoeienis’ van de overheid met de strafrechtelijke ordening, herbergt volgens hem dan ook het risico, dat ‘waarborgen en vrijheden van burgers’ onvoldoende worden beschermd.³¹³ De noodzaak tot verantwoording neemt daarbij enkel toe in de wens tot het voeren van een meer ‘uniform’ OM-beleid, wat ingewikkelder wordt binnen de steeds complexer wordende samenleving.³¹⁴ In toenemende mate wordt de overheid geconfronteerd met nieuw te beschermen strafrechtelijke belangen. Terreurdreigingen, de toename van cybercrime, (internationale) verspreiding van digitale kinderporno, de groei van met name grensoverschrijdende criminaliteit, de strafrechtelijke handhaving van bestuurdersaansprakelijkheid of de handhaving van milieudelicten, zijn slechts voorbeelden van de expansie en intensiteit voor nieuwe strafrechtelijke uitdagingen op veelal onbekend terrein. Daarbij worden de (on)mogelijkheden van strafrechtelijke handhaving en de grenzen onder de huidige (beperkte) capaciteit, steeds vaker zichtbaar. De Lange doet in dit verband een interessante suggestie om -ter garantie van de strafrechtelijke kwaliteit- het OM een deel van zijn vervolgingsmacht te laten inleveren en te delen met deskundige ketenpartners op specifieke gebieden.³¹⁵ Noodgedwongen, grijpt de overheid nu al –op bepaalde terreinen- naar de bestuurlijke boete, in plaats van een gewenste strafrechtelijke reactie.³¹⁶

Daar komt bij dat de beklagpraktijk lang niet altijd wordt gedomineerd door zogeheten bagatel-zaken, maar zich kenmerkt door een aanzienlijke variëteit aan (complexere) zaken waarin de moeilijkheid van te nemen vervolgingsbeslissingen het belang onderschrijft van een duidelijk vervolgingsstandpunt.³¹⁷ Zo kwam het zelfbeschikkingsrecht van de patiënt tegenover de zorgplicht van de behandelaar in beklag aan de orde, maar werd

³¹¹ Zie in dit verband de recente voorbeelden van; de mogelijk strafrechtelijke vervolging van agenten bij strandrellen in Hoek van Holland, ingesteld door de ouders van het slachtoffer dat werd doorgeschoten. In dit kader voorts aan de zaak Wilders, Millecam alsmede mogelijke vervolging ten aanzien van de Vereniging MARTIJN.

³¹² Zie van Oven 2010, p. 218.

³¹³ Corstens/Borgers 2011, p. 220-221.

³¹⁴ Gonzales 2010, p. 234.

³¹⁵ Zie in dit verband de bijdragen van de Lange 2010 en Spek 2010 in een interessante suggesties omtrent handhavingsarrangementen waarin het OM (meer) moet gaan samenwerken met andere instanties om te kunnen handhaven nu zij zelf niet altijd de kwaliteit heeft op specifieke gebieden. Dit met name nu in de toenemende complexiteit van het handhaven er niet significant meer capaciteit voor het OM is bijgekomen.

³¹⁶ de Lange 2010, p. 176.

³¹⁷ de Roos 2009, p. 455; van Oven 2010, p. 220, Gonzales 2009, p. 471, Visser 2004, p. 127.

evengoed het (wan)gedrag binnen studentenverenigingen aangekaart. Vraagstukken omtrent de immuniteit van de Pettense kencentrale tegenover sjoemelende en graaiende bankiers die om bewijstechnische redenen werd geseponeerd. Van frauderende organisaties met subsidieaanvragen tot opzettelijk handelen van bestuurders ten aanzien van (ernstige) milieudelicten. Telkens dient het OM evengoed over die zaken een vervolgingsbeslissing –en daarmee een strafrechtelijk relevant standpunt- in te nemen, mede vanuit de ultimatum remedium gedachte van het strafrecht. Desalniettemin veronderstelt Schalken, dat het OM; *‘niet staat te springen om in dergelijke zaken het voortouw te nemen’*.³¹⁸ De waarde van rechterlijke controle is dan cruciaal, waarin het als onafhankelijke instantie -met enige terughoudendheid- kan toetsen of dat standpunt op juiste overwegingen berust. In het licht van het voorstel is voorts de gedachte interessant, in hoeverre het OM kritisch kan zijn naar de eigen organisatie, indien het politie handelen –in beklag- zelf voorwerp van discussie is. Buitensporig politieoptreden en de beoordeling van politiegeweld behoort immers niet zelden tot de beklagpraktijk.

De belangrijke afweging in de wens tot ruimere motivatie van de vervolgingsbeslissing en een proactief OM richting belanghebbende, is vanzelfsprekend de wijze waarop dat moet geschieden. De realiteit is immers, dat in een meerderheid van de te nemen vervolgingsbeslissingen, zich geen belanghebbenden voordoen. Uitgangpunt is mijn inziens telkens de mogelijkheid voor de officier, om de bij hem ‘redelijkerwijs bekend zijnde’ belanghebbende op de hoogte te stellen van zijn overwegingen. In het geval van klachtdelicten, waarin nadrukkelijk een of meerdere slachtoffers aanwezig zijn, of in het geval er zich reeds een belanghebbende stichting heeft gemeld, verdient een heldere uiteenzetting van overwegingen telkens de voorkeur. Daarmee treedt de overheid proactief richting de burger, in plaats van andersom. Heden gebeurd dit reeds op grond van artikel 167 Sv in combinatie met artikel 51a lid 3 Sv naar slachtoffers. Bij die regeling kan worden aangesloten voor belanghebbenden.

Doordat het wetboek veelal is opgebouwd uit bepalingen die rechtsgoederen tracht te beschermen, is het binnen concrete situaties in veel gevallen duidelijk wie degene is of zijn, die –al dan niet- door de overtreding in een rechtstreeks belang wordt geschaad. Is een vervolgingsbesluit al genomen en doet zich een onvermoede belanghebbende voor, dan bestaat –zoals betoogt- hangende het beklag, vanuit het OM, alsnog de mogelijkheid om over te gegaan tot vervolging. Blijken reeds gerechtvaardigde verwachtingen aan de zijde van de verdachte te zijn opgewekt, dan prevaleert –vanuit rechtsbeschermend perspectief- een rechterlijk oordeel onophoudelijk.³¹⁹ In die gevallen is het enkel de rechter, die het eerdere OM-besluit kan doorbreken in een heroverweging van de belangen. De verplichte bezwaarvariant zal dan enkel een verlenging betekenen van de nu al lange procesduur.

7 Toch een bestuursrechtelijke heroverweging?

Op grond van artikel 167 lid 1 Sv is het telkenmale het OM dat, op basis van een opsporingsonderzoek, al dan niet besluit over te gaan tot vervolging. Ook artikel 12 Sv wijst op een genomen beslissing van het OM waartegen

³¹⁸ Schalken 2009, p. 494.

³¹⁹ Dit laat voorts onverlet dat het OM alsnog een nadere uiteenzetting van gronden kan geven richting de belanghebbende van de overwegingen, maar niet in een verplichte bezwaarvorm. Het initiatief dient te liggen bij het OM.

beklag openstaat. Het uitgangspunt lijkt aldus dat het OM *‘een zekere wetenschap’* heeft ten aanzien van de feiten waartegen in beklag wordt opgekomen. Evenwel is door (enorme) capaciteitstekorten een praktijk ontstaan, waarin door de politie massaal wordt geseponeerd als *‘uitvloeisel van het opportuniteitsbeginsel’*, aldus van Hoorn.³²⁰ Daarbij besluiten politieambtenaren in specifieke situaties uitsluitend *‘ordenende’* bevoegdheden aan te wenden, omwille de geringe ernst van delicten of omdat de feiten en omstandigheden daartoe nopen. De HR heeft hiervoor goedkeuring verleend zolang daarmee wordt geanticipeerd op beleidsoverwegingen, die anders naderhand door de officier zouden zijn genomen.³²¹ Via aanwijzingen en richtlijnen reguleert het College van PG nauwkeurig de selectie en prioritering van zaken die vanuit politieel niveau doorgang mogen vinden.³²² Naast de technische- en beleidssepots bij het OM, maakt de politie volgens Gonzales gebruik van zogenaamde *‘stille’* sepots, waarbij op grond van onvoldoende prioriteit geen verdere actie door politie wordt genomen en *‘plankzaken’*, waarbij mogelijk haalbare zaken om capaciteitsoverwegingen blijven liggen.³²³ Laatstgenoemde stille sepots alsook de plankzaken worden in zijn geheel niet in kennis gebracht van het OM, maar eigenhandig via sepot of politiestrafbeschikking afgedaan, aldus Gonzales.³²⁴

Het OM is -in het licht van voorgaande- aldus geen kans gegeven tot het nemen van een zelfstandige beslissing, alsmede het innemen van een strafrechtelijk relevant standpunt. Evenwel staat ook tegen het politiesept een direct beklag open bij de rechter, waardoor het OM pas in beklag *‘wetenschap en informatie’* verkrijgt over de zaak. In de praktijk wordt het gemis van de OM beslissing, achteraf geheeld, door het advies van de AG. Nu de beklagregeling expliciet is opengesteld voor zaken waarin het OM een besluit heeft genomen, verdient het aanbeveling om de zaken, afgedaan door politie en die waarin het OM seponeert, te scheiden.³²⁵ In het licht van het strafrechtelijk relevante standpunt, zou het dan tevens voorkeur verdienen als het OM de mogelijkheid geboden wordt, om alsnog een besluit te nemen ten aanzien van de vervolging, nu dat besluit voorwerp is in beklag. Deze handelswijze levert ook voordelen op voor belanghebbenden, nu de officier op de hoogte is dat er klagers betrokken zijn en alsdan –zoals voorgesteld- een betere motivatie zal geven van zijn beslissing. Enkel voor deze specifieke tussenfiguur, zou zorgvuldig kunnen worden afgewogen of een bestuursrechtelijke bezwaarvoorziening uitkomst biedt. Dit, weliswaar in afgeslankte vorm en enkel ter verkrijging van een beslissing van het OM als uitgangspunt voor een eventueel latere procedure. Dit kan in schriftelijke vorm in plaats van een informeel gesprek ten parkette, waarbij het besluit nadrukkelijk aan termijnen moet worden gebonden.³²⁶ Zodoende kan deze -tegen het beklag indruisende- praktijk toch effectief worden bestreden.

³²⁰ van Hoorn 2011a, art. 141 Sv, aant. 4, alsmede van Hoorn 2011b, art. 167 Sv, aant. 9.

³²¹ Zie hiervoor het Amsterdamse broodjeswinkel arrest (HR 31 januari 1950, NJ 1950, 668).

³²² Zie voor de expliciete regulering door het college van PG de aanwijzing voor de opsporing van 11 februari 2003, Stcrt. 41, inwerkingtreding 1 maart 2003. Daarin stelt het college van PG vast op welke wijze een politieke reactie gegeven dient te worden naar mate een ernstiger delict wordt geconstateerd.

³²³ Zie in dit verband Gonzales 2010, p. 235 e.v.

³²⁴ Door inwerkingtreding van de wet OM-afdoening (zie HII.2.2.3) wordt de politietransactie omgezet in de politiestrafbeschikking (artikel 257b Sv).

³²⁵ Zie in dit verband tevens Gonzales 2010, p. 235 e.v.

³²⁶ Zie voor termijnstelling binnen het bestuursrecht bijvoorbeeld 4:13 Awb, waarbinnen na aanvraag een beslissing binnen 8 weken genomen moet zijn.

8 Conclusie

Het voorstel van Cleiren zet aan tot denken, maar imponeert niet in de gekozen oplossing tot invoering van een bestuursrechtelijk bezwaar- en beroepsvariant. Vanuit de diverse contexten van een; beleidsmatiger opererend OM, de toegenomen aandacht voor slachtofferbelangen en de geopperde noodzaak van een marginale toetsing door de rechter, blijkt heroverweging gerechtvaardigd maar is handhaving van het rechterlijke toezicht –met name op rechtsbeschermende gronden- nog even verdedigbaar als essentieel.

De kwaliteit van een evenwichtige strafrechtspleging ligt in de weloverwogen gronden (en standpunt) van het OM om -al dan niet- tot vervolging over te gaan en de motivering daarvan richting de burger. Dat uitgangspunt is het basisprincipe voor een deugdelijke beklagregeling, maar komt in het gedrang met de huidige realiteit van een toegenomen druk op het strafrechtelijke systeem in de afdoening van strafzaken. De aandrang naar efficiency is daarmee toegenomen, waarbij de samenhangende vraag zich voordoet hoe ver men daarin kan gaan. Het voorstel van Cleiren past binnen dat spanningsveld. De pragmatische en administratieve gedachtegang, waarin -na eerste efficiënte afdoening- de assertieve klager in een verplicht bezwaar alsnog nadere motivering verkrijgt, voldoet aan de efficiencywensen, maar leidt in meerdere opzichten tot bezwaarlijke gevolgen en doet afbreuk aan de huidige insteek van het beklag. Principiële bezwaren doen zich voor, nu de eis van motivatie niet alleen de grondslag vormt voor legitimatie van het overheidshandelen, maar tevens het gevoel en risico herbergt van oneigenlijk bevoegdheidsgebruik ten aanzien van de vervolging. Het beklag, bedoelt als 'krachtig correctief' voor belanghebbenden en controlemechanisme op het vervolgingsbeleid van artt. 167 lid 2 en 242 lid 2 Sv, wordt -met de invoering van een verplicht bezwaar- doorbroken. Daarmee is de directe stimulans tot motiveren bij het OM weggenomen, wat resulteert in een averechtse ontwikkeling van een toenemende macht en verdere verzelfstandiging van het OM. Mede het terugdringen van die macht was de grondreden voor invoering van het beklag onder rechtelijke controle. Evengoed zijn functionele bezwaren vanuit OM-perspectief denkbaar, waarin de alsdan aangetrokken bezwaarstaak, in een te ver verwijderd verband staat tot de uiteengezette OM-kerntaak. De eenzijdige rol, eigen belangen en positie binnen het strafrecht, doen een 'onafhankelijk' intern toezicht niet logisch aanzien. Dit, nog los van de praktische invulling en beperkte organisatiemogelijkheden.

Met die achtergrond zijn de gevolgen van een verplicht bezwaar geïndiceerd voor de rechtspositie en belangen van de rechtstreeks belanghebbende. Het -die partij- ontnemen van een directe beklagmogelijkheid bij de rechter, in combinatie met een afnemende motivering van besluiten, schaadt diens belangen vergaand ten opzichte van eerdergenoemd basisprincipe voor beklag. Uiteenzetting van (sepot)gronden waarop de beslissing rust en waarin een eerste vorm van rechtsbescherming schuilgaat, is mede onderdeel van de procedurele rechtvaardigheid zoals Cleiren die voorstaat. Het verlies aan kwaliteit op dat moment –al dan niet door een toenemende druk-, betaalt zich later terug in de frequentie van beklagzaken achteraf. Ten aanzien van de mate van rechtsbescherming is een rechterlijke minimumstandaard uiteengezet, waarin belangrijke rechtsbeschermende noties als een onafhankelijk orgaan en zorgvuldige belangenafweging schuilgaan. Die waarden kunnen niet zonder meer wijken omwille de efficiency zonder afbreuk te doen aan de rechtspositie van

belanghebbenden, waarbij het minimum tevens indicatief is voor het vertrouwen in de rechtspleging. Het pas naderhand –conform het voorstel- verplicht toelichten van een genomen besluit, zonder nadrukkelijke waarborgen, is voorts in veel gevallen vruchteloos, tijdverspilling en bovenal een inefficiënte inzet van de beperkte OM capaciteit. De verplichte gang naar het OM –al dan niet gevolgd door beroep bij de rechterlijke macht- leidt tot een verdere repressieve houding van het OM.

Ter verbetering van de huidige procedure ligt in dat laatste aspect de oplossing, waarin het OM niet repressief, maar proactief richting de belanghebbende treedt. Aldus een responsievere overheid richting zijn burger. De aanzet tot een gedegen beklagprocedure onder rechterlijk toezicht, waarin correctieve interventies door de rechter tot het minimum kunnen worden beperkt, welvaart bij een al of niet helder gemotiveerd en duidelijk ingenomen ‘strafrechtelijk standpunt’, ten aanzien van de vervolging. Een korte, maar deugdelijke uiteenzetting van gronden informeert niet alleen de belanghebbende, maar zorgt tevens voor de nodige reflectie binnen het OM of in concrete gevallen aangesloten kan worden bij het beleid, dan wel andere gronden het afzien van vervolging rechtvaardigen. Die explicatiefunctie vanuit het OM wordt, gezien de toename van het beleid, de complexiteit van de rechtshandhavende taak alsmede de aanzienlijke variëteit aan beklagzaken, in de toekomst enkel belangrijker. Heden verkiest het OM al via publicitaire wegen de repressieve weg.

De rechter vertolkt tussen die beleidsgerichte afdoening enerzijds en waarborgen van de belanghebbende alsmede de beklagde anderzijds een onmisbare en essentiële schakel. Voorgesteld is dat de officier de hem ‘redelijkerwijs kenbare’ belanghebbende in een proactieve houding benadert, waardoor de beklagrechter beter kan anticiperen op het ingenomen OM-standpunt. Daarbij kan aangesloten worden bij de informatieregeling voor slachtoffers van en 51a lid 3 Sv. Verruiming van die regeling voor belanghebbenden is aanbevelenswaardig. Hangende het beklag kan het OM –indien mogelijk- alsnog besluiten om over te gaan tot vervolging. Zijn gerechtvaardigde verwachtingen reeds gewekt en is de vervolgingsbevoegdheid verspeeld, dan leidt een bezwaar enkel tot het billijken van het sepot nu het besluit niet herzien kan worden. Een verplicht bezwaar –zonder nadere rechtsbeschermende garanties- zou alsdan enkel vertragend werken. Daarentegen is voor de specifieke tussenfiguur van het politieseptot wel een vorm van bezwaar verkieslijk ter verkrijging van een vervolgingsbeslissing (OM-standpunt), die alsdan de basis vormt voor later beklag.

Ondanks de geopperde proactieve houding van het OM en handhaving van het rechterlijke forum, is heroverweging van de procedure en nadere invulling van het beklag niet gegeven, laat staan belangrijke (praktische) bezwaren opgelost. Dat opent mogelijkheden om –binnen de rechterlijke macht- de beklagregeling op andere manier vorm te geven teneinde tegemoet te komen aan de nog levende bezwaren van; de lange procesduur alsmede het bereiken van meer uniformiteit binnen de procedure.

IV. NAAR EEN BEKLAGPROCEDURE MET PERSPECTIEF BINNEN HET HEDENDAAGSE STRAFRECHT.

–“Opdat de klager (...) het gevoel krijgt, dat hem recht wordt gedaan”-³²⁷

1 Inleiding

Het voorgaande beroep op een responsiever OM en het behoud van rechterlijke controle zijn slechts een aanzet naar verbetering van de procedure. Een verdere invulling daarvan is het evenwel niet. Daar komt bij, dat de huidige diversiteit³²⁸ onder hoven over de invulling van de procedure en lange doorlooptijd³²⁹ (zichtbaar) afbreuk doen aan de werking van het beklag. Met name de aanzienlijke tijdsduur zorgt er thans voor, dat het (vervolgings)belang van een –eventueel aan te vangen- strafproces, met het verstrijken van de tijd, wegebt. Zodoende staan binnen dit afsluitende hoofdstuk de mogelijkheden centraal om te komen tot een meer effectieve en uniforme regeling binnen een ‘redelijke termijn’. Een tweetal onderwerpen is daarbij voorwerp van discussie. Allereerst ziet Veldhuisen mogelijkheden om de huidige beklagcompetentie bij hoven te verleggen en onder te brengen bij rechtbanken. Aldus geen beklag op ressortniveau, maar meer lokaal en binnen arrondissement. Daarnaast wordt ingegaan op de ontwikkeling van het strafrecht en de invloed daarvan op het beklag als rechtsingang. Meer specifiek; op de houdbaarheid van een eenvoudige beklagregeling in de wetenschap van het toenemend aantal beklagzaken en de ontwikkeling van verdere specialisatie binnen het recht. Beide onderwerpen resulteren in aanknopingspunten en nieuwe perspectieven, waarna –evenals voorgaande hoofdstukken- een conclusie besluit.

2 Herziening van het hof?; De visie van Veldhuisen³³⁰

In opmaat naar een (uniform) beklag binnen redelijke termijn, verdient de zienswijze van Veldhuisen vermelding. Waar Cleiren³³¹ een integrale herziening van het beklag voorstaat, herziert Veldhuisen slechts de absolute competentie van het hof als rechterlijk beklagorgaan. Veldhuisen constateert,³³² –mijn inziens terecht- dat de grondslag voor de competentie van het hof (ten dele) is achterhaald.

Het aloude uitgangspunt³³³ van een risico op een ‘bevooroordeelde arrondissementsrechter’ en het gevaar van vooringenomenheid, wanneer diezelfde rechter deelneemt aan de latere berechting, is weliswaar –binnen de

³²⁷ Een citaat van oud-minister Dries van Agt, aangehaald door Schalken in; Schalken 2004, p. 13.

³²⁸ Het gaat er hier met name om te constateren, dat vele schrijvers gewag maken van het probleem van diversiteit onder hoven en het voorts als dusdanig nijpend ervaren, dat zij het probleem in een eventuele heroverweging nadrukkelijk meewegen; zie specifiek: Aben 2004, p. 46 en Gras 2009, p. 453.

³²⁹ Specifiek over de lange doorlooptijden: Cleiren 2008, p. 535, Frijda 2004, p. 29 e.v., Aben 2004, p. 51.

³³⁰ Veldhuisen 2004, p. 121 e.v.

³³¹ Zie voor het voorstel van Cleiren voorgaand hoofdstuk, HIII.

³³² Overigens minder diepgaand en gefundeerd dan Cleiren met haar voorstel uit 2008.

³³³ Zie HII.2.2.

huidige opzet van rechtspraak- nog altijd aanwezig, maar overtuigt niet.³³⁴

Volgens Veldhuisen wordt het risico immers gemarginaliseerd door de bij hoven veelal ‘apart’ ingestelde beklagkamers, waarbij die beklagkamers zelf (organisatorisch) inpasbaar zouden zijn op arrondissementsniveau. Daar komt bij, dat artikel 12j³³⁵ thans voor hoven bepaalt dat; *“leden (...) oordelend over beklag, van deelname aan latere berechting zijn uitgesloten.”* Met het invoeren van eenzelfde regeling op arrondissementsniveau is het risico –in praktijk- aldus verwaarloosbaar, zo concludeert Veldhuisen.

Daarmee lijkt het hof inderdaad aan het ‘vooringenomenheids-argument’ niet langer een absolute voorkeur te kunnen ontleen.³³⁶ Het vormt de reden voor Veldhuisen om de mogelijkheid van het beklag bij rechtbanken te overwegen in het licht van de –door hem- beoogde navolgende voordelen.

Voor eerst een administratief gewin, nu het hof wordt ontlast van administratie en op lokaal niveau processen kunnen worden vereenvoudigd. Voorts enkele synergievoordelen nu het arrondissementsparket en de plaatselijke griffie bij uitstek *‘bekenden zijn van elkaar’*.³³⁷ Tevens wordt volgens Veldhuisen daardoor meer recht gedaan aan de –na OM reorganisatie- ontstane situatie, waarin de PG niet langer een aanwijzingsbevoegdheid toekomt en de afhandeling van het beklag op ‘lokaal niveau’ doelmatiger kan geschieden.³³⁸

Echter ligt –mijn inziens- niet de vraag voor naar de verwaarloosbaarheid van het risico van vooringenomenheid bij rechtbanken, maar veeleer –het valide punt- of de competentie van het hof zich niet op basis van andere gronden laat rechtvaardigen. Dit, nog onafhankelijk van de denkbare bezwaren tegen beklag op arrondissementsniveau.

Eventuele ‘lokale beklagprocedures’ hebben immers, in het streven naar een meer landelijk uniforme regeling, onvermijdelijk een verdere diversiteit in de uitvoering tot gevolg. Aldus een organisatorische drempel ten aanzien van (landelijke) sturing en opbouw van de procedure.³³⁹ Ook de hoeveelheid aan in te voeren beklagkamers is zowel een aanzienlijke financiële als organisatorische last op de kleine(re) organisaties, die onhaalbaar lijkt, binnen de huidige indeling van rechtspraak.³⁴⁰ Die conclusie vindt mede steun in de ontwikkeling van een toenemende specialisatie binnen het recht, waarover nader HIV.3.3.

Thans ligt de rechtvaardiging en meerwaarde voor het hof veeleer in de correctieve taakstelling, die haar is toevertrouwd, waarbij het unieke karakter van de rechtsingang voor ogen moet worden gehouden. De ‘correctie’ ofwel het ingrijpen van het hof in de vervolgingsbevoegdheid van het OM is een (zwaar) middel, dat met enige voorzichtigheid is omgeven.³⁴¹ Het vormt immers de begrenzing van de sepotbevoegdheid. Daarin ligt niet alleen

³³⁴ Hetgeen niets afdoet aan het belang van een onbevooroordeelde rechter in het licht van 6 EVRM. Van een nadere bespreking daarvan wordt alhier verder afgezien.

³³⁵ Zie HII.2.2.1, voor de –na herziening- ingevoerde regeling van art. 12j Sv.

³³⁶ In Veldhuisen 2004, p. 122 e.v., Verwijst Veldhuisen, ter staving van het feit dat nog steeds de rechtvaardiging van het hof wordt gelezen in de *‘vooringenomenheid van beklagrechters’*, naar Corstens. Ik volsta met hetzelfde; Corstens/Borgers 2011, p. 547.

³³⁷ Veldhuisen 2004, p. 124.

³³⁸ Veldhuisen 2004, p. 125.

³³⁹ Zie in dit licht al de problemen om binnen de bestaande vijf hoven tot één uniforme procedure te komen.

³⁴⁰ Waarover nader punt HIV.3.3.

³⁴¹ Zie hiervoor onder meer de uiteengezette discussie in HIII.3.3 over de rechterlijke toetsingsomvang.

een voorkeur om een dergelijke taakstelling slechts bij een gering aantal beklagfora neer te leggen, maar dient de rechter zich ook bewust te zijn van de eenvoud en beperkte (onderzoeks)ruimte, die de regeling verschaft.³⁴²

Zo kan ook gewezen worden op de reflectieve taak en positie van het OM, die zijn (beleids)oordeel voorgelegd ziet worden in beklag en zich mogelijk moet bezinnen op aanpassing van eigen beleid of werkwijze.³⁴³ In dat verband past evengoed de betrokkenheid van het College van PG, en –in meer verwijderd verband- bij politieke wegen de minister. Herhaald zij immers, dat het hof (slechts) de concrete toetsing van de (sepot)beslissing is gegeven, waar invulling van het opportuniteitsbeginsel (lees: beleid) is overgelaten aan het College van PG, onder parlementaire verantwoordelijkheid van de minister. Verdedigbaar is dan ook, om die bestuursorganen (enig gepast) zicht te laten behouden op het beklag alsmede ruimte om daarop beleidsmatig te anticiperen.³⁴⁴

Voorts ligt in het behoud van beklag bij hoven een belangrijk ‘vertrouwensaspect’.³⁴⁵ De grondslag, waarop het OM overgaat –al dan niet na toewijzing van het beklag- tot vervolging, is nog altijd ingegeven door een zekere ‘vrijwilligheid’. In geen geval is het OM –op formele gronden- daartoe gehouden. Die (rechts)basis is overigens, zoals Veldhuisen anders suggereert, onveranderd gebleven met de reorganisatie van het OM. Binnen de intern hiërarchische lijn bestond immers (slechts) een aanwijzingsbevoegdheid vanuit de PG en niet de AG. De ‘vrijwillige basis’, waarop vervolging door de officier getrouw wordt ingesteld, is daarmee onveranderd. Tevens speelt ook het vertrouwen van de klager in het gerechtshof een rol, waarbij het feit, dat hoger beroep is uitgesloten, als factor meeweegt.³⁴⁶

In de keuze voor het hof ligt dan ook een zekere balans tussen het –door de wetgever beoogde- correctiemiddel en het forum, dat de bevoegdheid tot ingrijpen in de vervolging is gegeven. De goede argumenten voor het behoud van de beklagcompetentie bij het hof, leiden dan ook niet tot een heroverweging van haar competentie. Veeleer wint dat uitgangspunt zelfs aan belang, gezien de sindsdien versterkte positie van het OM en de ontwikkelingen binnen het strafrecht, waardoor de regeling aan verandering onderhevig is. Thans zien de hoven zich immers geconfronteerd met een aanzienlijke toename van het aantal beklagzaken en verdere specialisatie van het recht. Dat werpt –ten aanzien van de procedure- steeds meer de vraag op, of het eenvoudige karakter van de regeling wel behouden kan blijven.

³⁴² Dit ziet men onder meer terug in de beklagzaak omtrent Millecam, waarover; de Roos 2009, p. 458.

³⁴³ Een verstandig OM zal immers ingrijpen indien zij fouten binnen de eigen organisatie vermoedt.

³⁴⁴ Denk bijvoorbeeld aan zaken die om politieke redenen zwaar wegen, zoals; euthanasie waarover geklaagd kan worden indien vervolging achterwege blijft. Zie in dit verband onder meer de zaak Drenth, waarover: van Oven 2010, p. 220.

³⁴⁵ Alsmede ook een publiek bevredigingsaspect, zie HII.2.2.

³⁴⁶ De mogelijkheid van beklag is immers de laatste en enige rechtsingang voor klagers om op te komen tegen een onwelgevallige vervolgingsbeslissing. Zodoende is een uiterst zorgvuldige afweging van belangen noodzakelijk. Zie mede hierover HII.3.6.3.

3 Ontwikkelingen binnen de praktijk; de tendens naar modern beklag

3.1 De regeling in zijn eenvoud; een veranderde ‘correctieve taakstelling’?

De constatering van een complexer wordende samenleving³⁴⁷ heeft evengoed gevolgen voor de beklagprocedure als rechtsingang. Nu de grenzen van het handhaafbare worden bereikt en keuzes in het vervolgingsbeleid zich doen voelen,³⁴⁸ woedt ook het maatschappelijke debat over de te beschermen strafrechtelijke belangen. De roep vanuit de samenleving om overheidsoptreden bij normoverschrijdend gedrag, is daarbij nauw verwant aan de vraag, welke belangen binnen het strafrechtelijk bereik moeten worden gebracht.

Dat resulteert voor de rechtsingang van artikel 12 eenvoudigweg in het feit, dat waar meer zaken worden geseponeerd, meer belanghebbende(n) via het beklag hun recht proberen te halen. Meer concreet ziet men dat niet alleen terug in de hedendaagse hoeveelheid aan klachten, maar ook in een veranderd beeld ten aanzien van de procedure. De ingetogen grondslag van de regeling, die ‘middelen verschaft’ aan belanghebbenden om te ageren tegen een concrete vervolgingsbeslissing, maakt –al dan niet via media- steeds vaker plaats voor een rechtsingang, waarin de ruimere vraag wordt opgeworpen naar strafrechtelijk te beschermen belangen. De aanzienlijke media-aandacht inzake Wilders, Millicam, de Schipholtunnel, het politieoptreden bij de rellen van Hoek van Holland, de vuurwerkramp alsmede de recente afweging tot het al of niet vervolgen van de Vereniging MARTIJN zijn daarvan voorbeeld. In dat perspectief moet worden gewaakt voor het beeld, dat de rechtsingang een ‘openlijk’ breekijzer biedt om alsnog strafrechtelijke vervolging te forceren. Niet alleen kent de regeling daartoe geen mogelijkheden, maar –zo nog belangrijker- doorkruist die verruimende vraag gemakkelijk het afgebakende terrein van de rechtspraak (middels artikel 12) ten opzichte van besluitvorming omtrent het vervolgen van het OM. Daarin ligt geen betoog in de richting van Cleiren, maar ontwaart zich veeleer het belang van explicatie via –al of niet- dezelfde media.

Tegen de achtergrond van een complexere maatschappij kan men ook concluderen, dat de aard en altijd behouden eenvoud van de regeling in toenemende mate tot problemen leidt. Ondanks herziening³⁴⁹ en verruiming³⁵⁰ biedt de regeling voor gerechtshoven immers weinig houvast en laten de vaak ‘te interpreteren’ grenzen zichtbaar ruimte voor eigen invulling, van waaruit mede de onderlinge diversiteit is te verklaren.³⁵¹ Frijda constateert, dat ook bij klagers het inzicht ontbreekt over de uiteindelijke mogelijkheden van de procedure, waardoor onduidelijkheden ontstaan en vaak (te) hoge verwachtingen worden gekoesterd.³⁵² De keuze voor –een laagdrempelig- beklag is dan (wellicht te) snel gemaakt.

Daarbij moet in ieder geval worden vastgesteld, dat belanghebbende(n) via de eenvoudige

³⁴⁷ Zie HIII.6.

³⁴⁸ Waarbij het overigens begrijpelijk is dat keuzes –ten aanzien van de vervolging- moeten worden gemaakt in een strafrechtelijk stelsel gelieerd aan het opportuniteitsbeginsel.

³⁴⁹ Zie HII.2.2.1.

³⁵⁰ Zie HII.2.2.2.

³⁵¹ Zie mede Gras in zijn bijdrage over de afstemming van hoven op de hovenconferenties, waarover: Gras 2009, p. 453.

³⁵² Frijda 2004, p. 20.

beklagmogelijkheid steeds vaker een beroep doen op de rechtsbescherming, wat een drukkend effect sorteert op de beheersbaarheid. Dat heeft, bij een deel van de hoven, tot de praktijk geleid waarin de eenvoud van de regeling wordt benut om het beklag 'in toom' te houden. Het is echter maar de vraag of voor die praktijk een legitieme grondslag bestaat en er –al of niet bewust- juist afbreuk wordt gedaan aan de beoogde rechtsbescherming.

3.2 De beheersbaarheid van het beklag en 12c afdoening; een 81 RO instrument?

Ontegengesteld is het aantal beklagzaken in de laatste decennia aanzienlijk toegenomen.³⁵³ Ondanks enige stagnatie van de groei in de afgelopen jaren,³⁵⁴ worden structureel meer zaken afgedaan dan voorheen. Thans noopt het zaaksvolume de hoven dan ook tot een gedegen procesbeheersing.

Daarbij wordt in toenemende mate door een deel van de hoven³⁵⁵ een creatieve oplossing gevonden in artikel 12c³⁵⁶, die de mogelijkheid biedt tot verkorte afdoening van zaken. Naast de grondslag van een '*kennelijk niet ontvankelijke*' klager, biedt het artikel in het '*kennelijk ongegronde*' beklag ruimte tot het voeren van enig '*gepast*' beleid.³⁵⁷ Daarvan wordt –in praktijk- door hoven even dankbaar als divers gebruik van gemaakt, zo constateren Aben,³⁵⁸ Valkenburg³⁵⁹ en Visser.³⁶⁰

Artikel 12c biedt immers de mogelijkheid om '*zonder nader onderzoek*' het beklag ongegrond te verklaren.³⁶¹ Aldus een belangrijke mogelijkheid om de toegenomen werklast te 'controleren'. Die invulling in de praktijk lijkt een parallelle te vertonen met artikel 81 RO, maar het is de vraag, of het daarin daadwerkelijk eenzelfde bevoegdheid heeft. Anders gezegd; treffen hoven in artikel 12c een legitieme grondslag voor 'selectie aan de poort'³⁶² en/of een 'zeeffunctie', als bedoeld in artikel 81 RO van de HR.³⁶³ Opgemerkt moet worden, dat natuurlijk voorbij wordt gegaan aan de aanzienlijke verschillen tussen de regelingen in instituut, rechtsbasis, de op te werpen middelen, rechtsrelevantie, alsook de taak en het doel binnen het strafrechtelijke stelsel. Dat neemt evenwel niet weg, dat de juridische functie van 81 RO evengoed ziet op procesbeheersing en werkbeparing, waarbij beide thans overeenkomstig worden gebruikt, nu met toepassing van 12c (alsook 81 RO) afdoening ontstaat zonder 'iedere

³⁵³ Zie Veldhuisen 2004, p. 123 alsmede Corstens 1974, p. 165. Corstens stelt vast dat over de periode '60-'67 een gemiddelde van 95,6 beklagzaken zijn afgedaan, wat in de periode erna '68-'72 gestegen is tot 138 beklagzaken. Op basis van landelijke statistieken constateert Veldhuisen een aanzienlijke groei over de periode '94: 620 zaken, '95: 790 zaken, '96: 910 zaken, '97: 960 zaken en in '98: 807 zaken.

³⁵⁴ Op basis van een interview met dhr. Gras blijkt dat -voor het hof 's-Hertogenbosch- het aantal beklagzaken reeds enige jaren op een gelijk (maar ten opzichte van '98 gestegen) niveau is gebleven. Over de periode '07-'11 gemiddeld 500 beklagzaken.

³⁵⁵ Zie Aben 2004, p. 46 alsook Valkenburg 2011, p. 24 e.v.; waarbij Aben wijst op de hoven Arnhem en Amsterdam die in de uitoefening van de beklagprocedure, artikel 12c '*ruim toepassen*'.

³⁵⁶ Artikel 12c luidt; "*is de klager kennelijk niet ontvankelijk of het beklag kennelijk ongegrond, dan kan het gerechtshof zonder nader onderzoek de klager niet ontvankelijk of het beklag ongegrond verklaren.*"

³⁵⁷ Zie Aben 2004, p.45.

³⁵⁸ Zie Aben 2004, p. 62 e.v. die constateert dat 80% van de gevallen binnen het hof worden afgedaan door afdoening conform een "*kennelijk ongegrond*" beklag.

³⁵⁹ Valkenburg 2011, p. 26.

³⁶⁰ Visser 2004b, p. 136.

³⁶¹ Waarna afdoening volgt op grond van artikel 12i lid 4 Sv, te weten afwijzing van het beklag.

³⁶² Crijns & Schoep 2011, tekst en commentaar bij 81 RO.

³⁶³ Franken 2005, p. 696.

vorm van motivering’.

In het instrument van 81 RO kent de Hoge Raad een bevoegdheid tot verkorte afdoening, indien aan de cumulatieve voorwaarden wordt voldaan, dat de aangevoerde klacht *‘niet tot cassatie kan leiden’* en *‘niet noopt tot beantwoording van rechtsvragen in het belang van de rechtseenheid en rechtsontwikkeling’*. Het biedt volgens Van Veen een mogelijkheid, om die zaken *‘waarin niets zit’* op een efficiënte wijze af te doen.³⁶⁴

Zouden –op deze wijze- aldus ook pertinent kansloze beklagzaken verkort mogen worden afgedaan vanuit eenzelfde benadering van beheersbaarheid, en biedt het *‘kennelijk ongegrond beklag’* ruimte om klachten, ingesteld tegen beter weten in,³⁶⁵ efficiënter af te doen?

Mijn inziens is dat niet het geval. Van der Leij concludeert eveneens, dat artikel 12c slechts toeziet op gevallen, waarin *‘evident’* is, dat een dergelijke beslissing zonder nader (uitgebreid) onderzoek³⁶⁶ kan worden genomen. Aldus een enkele beoordeling op basis van voorliggende stukken. Valkenburg voegt daaraan toe, dat door de plaatsing van artikel 12c –na artikel 12a- verdedigbaar is, dat enig (summier) dossier moet zijn opgemaakt om tot het oordeel *‘kennelijk ongegrond beklag’* te komen.³⁶⁷ Aldus is een directe afdoening niet gerechtvaardigd³⁶⁸ en vereist artikel 12c een meer terughoudende toepassing, dan thans de praktijk is.³⁶⁹ Voor een ruimer gebruik van het artikel bestaat, zowel vanuit de wettelijke regeling als literatuur, dan ook geen rechtsgrond.

Het belang van een restrictieve lezing wordt duidelijk in de ongewenste gevolgen, waartoe het leidt. Het –op ruime schaal- ongemotiveerd afdoen van zaken herbergt onmiskenbaar het fundamentele bezwaar, dat de burger rechtsbescherming wordt ontnomen, nu hem –in rechte- geen andere wegen openstaan om het vervolgingsbesluit ter toetsing voor te leggen. De situatie, waarin de klager na een negatieve vervolgingsbeslissing andermaal (ongemotiveerd) *‘bot vangt’*, moet tot het absolute minimum worden beperkt en niet ingegeven zijn vanuit beheersbaarheidsoverwegingen.

Dat spreekt ook uit de opbouw van het beklag. Indien het klaagschrift in voldoende mate de gewraakte beslissing individualiseert en het beklag geen blijk geeft van niet ontvankelijkheid of –in redelijke mate- getwijfeld kan worden aan de *‘evidentie’*, moet worden overgegaan tot in behandelneming van de klacht. Alsdan kunnen enkel (zeer) bijzondere omstandigheden een afdoening conform 12c rechtvaardigen.³⁷⁰ Daarin gaat ook een –hetzij beperkte³⁷¹ – verwijzing naar artikel 6 EVRM schuil, waarin enig recht (lees: rechtsbescherming) op het principe van

³⁶⁴ Zie de noot van Van Veen onder HR 13 december 1988, NK 1989, 427.

³⁶⁵ Zie de relatie die Franken hier legt met het artikel 81 RO.

³⁶⁶ van der Leij 2008, aant. 3 bij 12c.

³⁶⁷ Valkenburg 2011, aant. 2 bij 12c.

³⁶⁸ Vanzelfsprekend kan van de –na artikel 12c volgende- bepalingen tot horen wel volledig worden afgezien, nu die regelingen zijn ondergebracht in de latere artt. 12d en 12e.

³⁶⁹ Aben staat eenzelfde lezing voor op grond van onder meer de uitzonderlijke gevallen waarop –op basis van 12d lid 2- kan worden afgezien van het horen van de klager. Zie Aben 2004, p. 45-46.

³⁷⁰ Voorbeelden hiervan zijn; een overleden klager, een verjaard feit of een reeds afgedane zaak; zie Aben 2004, p. 45.

³⁷¹ Het gaat hier slechts om een beperkte invloed nu de beklagprocedure niet onder de reikwijdte van artikel 6 EVRM valt. Immers 6 EVRM ziet enkel op procedures waarin rechten en plichten voor burgers worden vastgesteld, danwel een gerechtelijk onderzoek plaatsvindt na aanleiding van een eerdere strafvervolgning of in ieder geval strafrechtelijke aanklacht. Ondanks dat de beklagprocedure van artikel 12 geen *‘criminal charge’* inhoudt als bedoeld bij artikel 6 EVRM, neemt dat niet weg dat artikel 6

een ‘mini fair trial’ besloten ligt en het belanghebbende(n) de mogelijkheid biedt, om –al dan niet ten overstaande van een raadsheercommissaris- haar visie nader toe te lichten. In het bestrijden van de voorgaande praktijk zou kunnen worden overwogen om belanghebbenden vooraf meer hun visie kenbaar te laten maken middels motivering van het beklag. Binnen de huidige ontwikkelingen kan men zich ook afvragen, of naast een extra motivering de regeling niet meer diepgang behoeft. De hang naar een duidelijk kader met meer houvast wordt nadrukkelijker in het licht van de verdere specialisatie van het recht. Met herziening van de gerechtelijke kaart heeft de wetgever immers een (noodzakelijke) trend ingezet, waarin het rechtspraak centreert en een meer specialistische werkwijze voorstaat.

3.3 De toenemende specialisatie van het recht; Herziening van de gerechtelijke kaart (wetsvoorstel 32 981³⁷²)

Op basis van huidige wetsvoorstellen wordt de opzet van de Nederlandse rechtspraak ingrijpend gewijzigd.³⁷³ Voor behoud van kwaliteit en een toegankelijke rechtspraak is concentratie van kennis en specialisatie binnen de rechterlijke organisatie onvermijdelijk.³⁷⁴ ³⁷⁵ Door de veranderende maatschappij en specialisatie bij (samenwerkende) organisaties binnen de werkomgeving van de rechtspraak, moet meer nadruk worden gelegd op de interne kwaliteit en specialismen met inzet van de beperkte middelen.³⁷⁶ Met name kleinere gerechten zijn op personele en financiële gronden kwetsbaar voor onvoorziene veranderingen,³⁷⁷ wat een negatief effect heeft op de continuïteit. Daarbij zijn -door de meer geavanceerde en intensievere werkwijzen- binnen het recht verdere deelgebieden ontstaan, waarvoor steeds vaker specifieke kennis is vereist. Een trend, die evengoed zichtbaar is op gebieden van het OM³⁷⁸ en de advocatuur.

Die ontwikkeling moet worden afgezet tegen de algemene en abstracte zaaksverdeling, die de rechtspraak –reeds lange tijd- kent.³⁷⁹ Daarom moeten op alle niveaus de gerechten vanuit de breedte meer diepgang creëren op specifieke terreinen, waardoor de rechtspraak op locatie ‘een voldoende substantie’ krijgt. Door middel van schaalvergroting en een nieuwe opzet van rechtspraak moet de kwetsbaarheid worden tegengegaan. De facto wordt het aantal rechtspraaklocaties verminderd. Meer specifiek wordt het aantal gerechtshoven teruggebracht van 5 naar 4 en verminderen de rechtbanken van 19 naar 10.

Hierdoor ontstaan grotere en krachtigere gerechtsbesturen, waarmee de wetgever poogt de toegankelijkheid en slagvaardigheid van het recht te vergroten. Daarbij wordt nadrukkelijker onderscheid gemaakt tussen

EVRM geen invloed uitoefent op de procedure of dat het beklag niet gebonden zou zijn aan de beginselen van fair trial. Zie hierover mede: Aben 2004, p. 53.

³⁷² *Kamerstukken II*, 2010/11, 32 891, nr. 3.

³⁷³ *Kamerstukken II*, 2010/11, 32 891, nr. 3, p. 1.

³⁷⁴ *Kamerstukken II*, 2010/11, 32 891, nr. 3, p. 2.

³⁷⁵ *Kamerstukken II*, 2010/11, 32 891, nr. 3, p. 8. Dat schaalvergroting moet plaatsvinden, blijkt vast te staan.

³⁷⁶ *Kamerstukken II*, 2010/11, 32 891, nr. 3, p. 2. Zie in dit verband tevens de brief van dhr. Hirsch Ballin d.d. 13 juli 2009, p.2.

³⁷⁷ Hierin is mede een contra-argument gelegen voor de visie van Veldhuisen om het beklag onder te brengen bij rechtbanken.

³⁷⁸ Zie onder meer de bijdrage van De Lange, HIII.6 om –op dezelfde gronden- het OM een deel van zijn vervolgingsmacht te laten inleveren.

³⁷⁹ *Kamerstukken II*, 2010/11, 32 891, nr. 3, p.1.

‘binnenresortelijk’ en ‘buitenresortelijk’, wat de afstemming van werkprocessen moet verbeteren.³⁸⁰ Binnen dit nieuwe specialisatiemodel floreert de gedachte, om de beschikbare middelen adequaat naar schaalniveau te organiseren en de capaciteit efficiënter in te zetten door verdeling van zaken.³⁸¹ Zodoende worden bijzondere zaken, waarin de specifieke ‘aard of kennis’ een rol speelt, ondergebracht bij gespecialiseerde gerechten.³⁸² Daardoor wordt niet alleen recht gesproken bij de instantie, die daartoe het beste in staat is, maar ontstaat er eveneens een duidelijker beeld vanuit de rechtspraak naar de burger. Gezien deze ontwikkeling zou evengoed gekeken kunnen worden naar de wijze, waarop het beklag thans (relatief) is gepositioneerd. Daarmee krijgt de algemeen geldende regeling niet alleen diepgang, maar kan ook recht worden gedaan aan de voorliggende procesbelangen van partijen.

4 Tussenconclusie

De stijging van het aantal beklagzaken en verdere specialisatie van het recht, conflicteert steeds meer met de behouden eenvoud van de regeling. Dat leidt in toenemende mate tot problemen. Om beheersbaarheidsredenen zoekt een deel van de hoven niet alleen steeds vaker de grenzen van de regeling op, maar het op ruime schaal ongemotiveerd afdoen, leidt aan de andere kant tot een verminderd rechtsbesef en onbegrip bij belanghebbenden. Daar ligt een taakopdracht voor de wetgever om –binnen het veranderende strafrecht- ten aanzien van de rechtsingang duidelijker stelling te nemen. Nu het recht zich specialiseert en de wetgever een meer doelmatige opzet van rechtspraak voorstaat, kan dat evengoed gelden voor de opbouw van de beklagprocedure. Daartoe is ook alle reden, nu met de toename van het aantal beklagzaken ook de verschillen daartussen groter zijn geworden. Dat biedt mogelijkheden om vanuit de algemeenheid (meer) in te spelen en recht te doen aan de voorliggende belangen. Aldaar zijn verbeteringen mogelijk door enerzijds de verschillende beklagzaken op een adequate wijze onder te verdelen over de gerechtshoven en anderzijds door verbeteringen op uitvoerend niveau met een tijdsbesparend effect. Dat vormt de aanzet naar een (meer) uitgebalanceerd beklag.

5 Het recht op beklag in balans; een nieuw perspectief

Behoudens uitzonderingen, staat het beklag open bij het hof ‘binnen het rechtsgebied, waar het sepot of de strafbeschikking is genomen’.³⁸³ Anders gezegd; behoudens uitzonderingen, zijn alle typen beklagzaken onderworpen aan het plaatselijk bevoegde hof. Die algemene opzet doet niet langer recht aan de aanzienlijke

³⁸⁰ Daarmee lijkt –door middel van schaalvergroting- de rechtspraak op grotere afstand te worden gezet van de burger. Niettemin is volgens de wetgever het tegendeel waar. De spankracht van grotere gerechten maakt het juist mogelijk om meer maatwerk te leveren en meer deskundigheid op te bouwen waardoor de toegankelijkheid van rechtspraak verbetert. Zie *Kamerstukken II*, 2010/11, 32 891, nr. 3, p. 2. Door de wetgever zelf wordt deze operatie samengevat als; “grootschalig organiseren en kleinschalig werken”.

³⁸¹ *Kamerstukken II*, 2010/11, 32 891, nr. 3, p. 2.

³⁸² Van enige onderverdeling en concentratie van rechtsmacht is voorts al enige sprake, zie *Kamerstukken II*, 2010/11, 32 891, nr. 3, onder 4.3, p. 20.

³⁸³ Zie de laatste zin van art. 12 lid 1 Sv, waarin bepaalt; “gevallen waarin de vervolgingsbeslissing is genomen door een officier van het landelijke of functionele parket.”

variëteit aan beklagzaken en binnen de zaak spelende procesbelangen.³⁸⁴

Illustratief zijn procedures tussen rechtspersonen, zoals Greenpeace, opkomend tegen de -van milieudelicten verdachte- rechtspersoon Euratom,³⁸⁵ alsook de stichting Vie d'Or in haar strijd tegen het failleren van de gelijknamige verzekeringsmaatschappij. Daartegenover staan de -meer doorsnee- beklagzaken, waarin slachtoffers van (eenvoudige) mishandeling zoekende zijn, naar eerherstel of een vorm van familieproblematiek, waarbij rekening moet worden gehouden met '*de beperkte kring van personen*'.³⁸⁶ Hier tekent zich een tweespalt af.

Het voorliggende vraagstuk naar -al of niet- vervolging is weliswaar onveranderd, maar aan de onderliggende procesbelangen, de impact van vervolging en de in ogenschouw te nemen overwegingen van partijen wordt -binnen de huidige algemene regeling- onvoldoende recht gedaan.

De -met rechtspersonen- vaak grotere financiële belangen maken het beklag ingewikkelder, waardoor ook de insteek van de procedure verandert. Zo zijn er veelal (meer complexe) overwegingen ten aanzien van toe te laten belanghebbenden en doen er zich problemen voor, omtrent de bewijsvoering alsook eventueel nader aan te vangen onderzoeken.³⁸⁷ Treffende voorbeelden daarvan staan in de literatuur.³⁸⁸ Binnen de vaak schriftelijke gang van zaken is voorts lang niet altijd behoefte aan een plicht tot horen, waarbij de rechtspersonen zelf dikwijls worden bijgestaan door een raadsman in afwezigheid van de beklagde bestuurders. Afgevraagd kan worden of in dergelijke zaken wel enig 'redelijk belang' wordt gediend met het horen van partijen.³⁸⁹ Dit, in tegenstelling tot de hedendaagse praktijk, waarin het horen bij meer slachtoffer gerelateerde delicten als zedenzaken, (eenvoudige) mishandeling en (openlijke) geweldpleging een duidelijk sociaal maatschappelijke functie heeft.

Waarom zou de -met herziening³⁹⁰ ingevoerde- mogelijkheid voor rechtspersonen om als belanghebbende op te komen in beklag dan juist niet een selectie vormen van zaken, die bij uitstek door één gespecialiseerd hof kunnen worden afgedaan. Aldus een -nadrukkelijker- onderscheid tussen de doorgaans eenvoudige en meer complexere beklagzaken, die zijn rechtvaardiging vindt in de zekere omvang alsmede het specifiek strafrechtelijke terrein en niet langer gebaseerd is op de toevalligheid van een geografische ligging.

De grondslag is immers niet of een zaak door meerdere hoven kan worden afgedaan, maar veeleer de pragmatische insteek of vervolging in casu de aangewezen oplossing is. Dat impliceert een rechterlijke belangenafweging, waarbinnen expertise en ervaring doorslaggevend kunnen zijn. Daarbij komt, dat speculaties over een naderend strafproces vaak -zakelijk gezien- reputatieschade veroorzaakt of zelfs het einde kan inluiden voor bedrijven. Dat noopt tot extra behoedzaamheid. Aldus in wetgeversperspectief; een gerecht met een

³⁸⁴ Zie uiteenzettingen van onder meer: de Roos 2009, p. 455; van Oven 2010, p. 220, Gonzales 2009, p. 471 alsook Visser 2004a, p. 127.

³⁸⁵ Waarover de Roos 2009, p. 455.

³⁸⁶ Vergelijk in dit verband bijvoorbeeld de bijdrage van de Roos 2009, p. 455, ten opzichte van Visser 2004a, p. 127 e.v. die een duidelijk ander beeld verschaft.

³⁸⁷ Zie -om die reden- dan ook het voorstel van de hoven, geanalyseerd door Gras in: Gras 2009, p. 453.

³⁸⁸ de Roos 2009, p. 458; van der Leij 2009, p. 471.

³⁸⁹ Waarover nader HIV.6.

³⁹⁰ Zie HII.2.2.1.

duidelijk *‘voldoende substantie’*. Belangrijker nog kan het gespecialiseerde hof -in zijn volle toetsingsomvang- (meer) rekening houden met het gevoelige sepotbeleid van de officier op vaak (nog) onbekende terreinen. In dat opzicht wordt zelfs tegemoet gekomen aan de bezwaren van Cleiren met een (sterk) gereduceerd doorkruisingsgevaar in de uiteindelijke toetsing. Voorts geldt ook hier, dat het vertrouwen van de -veelal grotere- procespartijen in een rechtvaardige beslissing zal toenemen.

Daarbij hoeft het onderscheid evenwel niet beperkt te blijven tot de aard van procespartijen. Logischerwijs kunnen meerdere beklagzaken worden afgedaan door een gespecialiseerd hof, waarbij bijvoorbeeld een aanzienlijk publiekelijk (Wilders), maatschappelijk (Millecam) of internationaal belang (uitleveringszaken) meespeelt.³⁹¹ Niet alleen wordt dan meer recht gedaan aan het verschil in procesbelangen van partijen of de complexiteit ervan, maar er ontstaat ook een adequate onderverdeling van de hoeveelheid zaken, die momenteel binnenkomen bij alle hoven tezamen. Het beklag wordt daardoor niet alleen gestroomlijnd en beheersbaar, maar de ‘andere’ hoven worden evengoed ontlast van doorgaans grotere zaken, waarna de focus meer kan uitgaan naar de ‘slachtoffer gerichte’ beklagprocedures. Dat bevordert de slagvaardigheid van de organisatie.

Belangrijker nog, kan voor de opzet van dit nieuwe perspectief eenvoudig worden aangesloten bij de (door)verwijzingsregeling van artikel 12b 2^e zin. Een zaak, die zich voor behandeling leent bij het gespecialiseerde hof kan zo alsnog –na beoordeling van het aangeschreven hof- onder diens competentie worden gebracht. Vooruitlopend op het gespecialiseerde hof kan evengoed worden aangesloten bij de regeling van artikel 12 lid 1 laatste zin, waarin het hof Den Haag reeds als exclusief bevoegd hof oordeelt in zaken van het landelijk of functioneel parket. Binnen dat hof is dan ook al enige expertise aanwezig.

Met het voorgaande zijn enkel mogelijkheden beoogd om een deel van de beklagzaken doeltreffender onder te verdelen, waarbij meer rekening houdend met de bijzondere aard of het soort beklagzaak. Evenwel vormt dat aspect ook aanzet naar verbeteringen op uitvoerend niveau.

6 De potentie naar verbetering op uitvoerend niveau

Nadat beklag is ingesteld, kent de verdere procesgang een eenvoudige structuur.³⁹² Het voorgeschreven en standaard te doorlopen proces,³⁹³ leidt ertoe, dat vrijwel alle beklagzaken op een gelijke wijze worden afgedaan. Dat heeft in vele specifieke gevallen een inefficiënte en onnodig langdurige procedure tot gevolg. Het maken van onderscheid tussen beklagzaken, dus het aanleggen van enig selectiebeleid, moet uiteraard zorgvuldig worden afgewogen. Echter wanneer de rechtswaarborgen van partijen zijn gegarandeerd, vormt het zo mogelijk een belangrijk uitgangspunt naar verbetering en verduidelijking van de procedure. Daarin opent zich tevens de gelegenheid tot maatwerk.

ONDANKS dat door de hoven -in de praktijk- reeds enige onderverdeling wordt gemaakt tussen zaken, oppert

³⁹¹ Waarover onder meer de Roos, p. 455.

³⁹² Zie HII.3.3.

³⁹³ Zie HII.3.4.

Veldhuisen³⁹⁴ terecht de mogelijkheid voor een stelselmatig onderscheid op grond van selectiecriteria als; de aard van het feit, ouderdom of specifieke partijbelangen. Deze criteria kunnen worden aangevuld met onder meer; het aantal (te horen) klagers, een bepaalde zaaksomvang of beklagzaken met een specifiek ander kenmerk. Door een nadrukkelijker onderverdeling wordt het beklag niet alleen meer inzichtelijk en wordt de tijdsduur beheersbaar, maar kan tevens de procedure zelf worden vereenvoudigd. Dat kan mijn inziens op uitvoerend niveau tot de navolgende twee (verdere) verbeteringen leiden: enerzijds kan immers worden afgevraagd of in alle beklagzaken altijd moet worden overgegaan tot het horen van de klager (artikel 12d) en anderzijds of er noodzaak bestaat om telkenmale een ambtsbericht op te laten stellen (artikel 12a). Beide proceshandelingen vergen veel tijd en leggen een grote druk op de administraties van het (rechterlijk) apparaat, maar hebben voor de uitkomst van het beklag lang niet altijd een doorslaggevende betekenis.

Zo bepaalt artikel 12d, dat in beginsel iedere klager moet worden gehoord. Dat betekent overigens geenszins, dat alle hoven ook daadwerkelijk overgaan tot het stelselmatig horen van de klager.³⁹⁵ De praktijk vertoont op dat punt een uiterst divers beeld tussen de verschillende hoven.³⁹⁶ Met name het Amsterdamse en Arnhemse hof beperken het oproepen van de klager enkel tot situaties, waarin dat ‘enig redelijk belang’ dient.³⁹⁷ Dat belang kan overigens ook gelegen zijn in een sociaal maatschappelijke grondslag. Terecht wordt in ieder geval gekeken of het horen een toegevoegde waarde heeft in het voorliggende geval. Dat het oproepen van de klager niet in alle gevallen even noodzakelijk is, kan worden verduidelijkt met een blik op de praktijk.³⁹⁸

In geseponeerde zedenzaken of zaken ten aanzien van huiselijk geweld is het (redelijke) belang van het horen van de klager mijn inziens vaak –zo niet altijd- aanwezig. Verklaringen van de slachtoffers ter zitting kunnen niet alleen een duidelijker beeld geven over de ervaren impact en het nut van een strafzaak, maar spelen mede uit sociaal oogpunt een belangrijke rol. Deze categorie van slachtoffers blijkt dan ook standaard te worden gehoord.³⁹⁹

In zaken, waarin sprake is van (eenvoudige) mishandeling of belediging, is de afweging om een klager te horen, eenvoudig wanneer zich een duidelijk slachtoffer voordoet. Evenwel zijn er –binnen de mishandelingscategorie- zaken, waarin de klager medeschuldig is aan het ontstane conflict of de escalatie ervan.

³⁹⁴ Veldhuisen 2004, p. 121.

³⁹⁵ Zelfs niet, nu een belangrijke werk besparende regeling is getroffen met invoering van huidig artikel 12h Sv waarin het horen van klagers kan worden overgedragen aan een zogeheten rechtercommissaris.

³⁹⁶ De gerechtshoven ‘s-Hertogenbosch, Leeuwarden en Den Haag horen inderdaad doorgaans alle klagers, ten opzichte van de gerechtshoven Amsterdam en Arnhem die veelvuldig afzien van een mondelinge toelichting. Zie: Aben 2004, p. 45.

³⁹⁷ Zie Aben 2004, p. 45-46. Daaruit blijkt dat het hof Amsterdam -in zijn algemeenheid- overgaat tot het horen van een klager/ beklagde, in gevallen waarin:

- I) het hof voornemens is om vervolging in te stellen;
- II) een mondelinge toelichting daadwerkelijk een bijdrage levert/ nieuwe informatie kan verschaffen over de situatie;
- III) het horen -gezien de aard van het delict- kan bijdragen aan de verwerking voor belanghebbende(n) van de gebeurtenissen. Aldus een sociaal maatschappelijke grondslag;
- IV) het hof voornemens is om een bepaalde beslissing te nemen, maar een nadere toelichting van de klager gewenst is;
- V) gevallen die aanzienlijke media aandacht hebben gekregen;
- VI) of wanneer sprake is van een klacht inzake politiegeweld.

³⁹⁸ Deze selectie van zaken is met name gebaseerd op Visser 2004, p. 127 e.v.

³⁹⁹ Zie mede Aben 2004, p. 45-46.

Voor de categorie van belediging speelt daarbij, dat het subjectieve element⁴⁰⁰ van een doelbewuste aantasting van eer en goede naam vaak een probleem vormt. Doordat er in beide categorieën vaak al een aantal schriftelijke verklaringen tegenover de politie zijn afgelegd, is er voorts al een redelijk beeld verkregen van de situatie. Het horen ter zitting heeft dan lang niet altijd een meerwaarde.

Voorts is er een categorie van zaken, waarin het de klagers niet zozeer te doen is om een strafrechtelijke veroordeling, maar de civielrechtelijke beweegredenen van schadevergoeding. Daarin vormt het aangewende beklag een drukmiddel of tracht de klager zich uiteindelijk te kunnen voegen in een later (straf)proces. Naast de terechte vraag of dergelijke zaken zich daadwerkelijk lenen voor een strafrechtelijke afdoening, zou in die zaken eerder van het horen kunnen worden afgezien. Daarbij is –in onder meer deze categorie- een ontwikkeling zichtbaar, waarin –binnen de beklagpraktijk- alternatieve mogelijkheden, zoals bijvoorbeeld schadebemiddeling worden beproeft.⁴⁰¹ De Roos ziet zelfs een mediation-achtige beweging, waarin het hof –meer dan voorheen- als bemiddelaar optreedt.

Aldus zijn er, op voorwaarde van een zorgvuldige afweging, goede gronden om af te zien van het uitgangspunt om de klager telkenmale te horen. Daarvoor moeten vanzelfsprekend alle omstandigheden worden meegewogen, waardoor het wellicht de voorkeur verdient om de keuze voor die werkwijze bij de klager zelf neer te leggen. In het verlengde hiervan, is ook het standaard opmaken van een ambtsbericht door de officier niet in alle gevallen noodzakelijk. De regeling van artikel 12a lid 2, waarbij –na ingesteld beklag- het hof de AG opdraagt om schriftelijk verslag te doen, dat veelal gebaseerd is op een ambtsbericht van de officier, zou in sommige zaken mogelijk met een enkel advies van de AG kunnen worden afgedaan.

Het ambtsbericht geeft het OM immers de mogelijkheid om haar eerdere sepotbesluit en standpunt nader toe te lichten. Echter is het opmaken daarvan lang niet altijd zinvol. Zo heeft de AG voor het schrijven van zijn advies, het ambtsbericht in veel gevallen niet nodig, wanneer het beschikt over de processtukken. Daar komt bij, dat de werkwijze om een ambtsbericht op te maken geen vereiste is, laat staan, dat deze nodig is voor het hof, om zijn eigen beslissing te nemen. Het hof toetst immers enkel of het besluit tot sepot in lijn is met het OM-beleid. In sommige gevallen is het de klager daarbij enkel te doen om een andere vervolgingsbeslissing en is de mening van het OM –voor hem- van minder belang. Ook het besluit om af te zien van het opmaken van een ambtsbericht zal een weloverwogen keuze moeten zijn, maar kan een aanzienlijke tijdsbesparing inhouden, dat niet alleen van belang is voor een efficiënt beklag, maar zo nog meer voor het eventueel erna aan te vangen strafproces. In dat perspectief is een redelijke beklagtermijn immers cruciaal.

⁴⁰⁰ Zie in dit verband bijvoorbeeld het arrest inzake Gerard Reve, waarin vast moet staan dat iemand doelbewust een ander heeft willen beledigen. Waarover Wiewel 2004, p. 140.

⁴⁰¹ Gonzales 2009, p. 472.

7 Het realisme van een redelijke termijn; de 6 maanden richtlijn

Het recente onderzoek naar de algehele doorlooptijden binnen de strafrechtketen,⁴⁰² bevestigt andermaal de noodzaak voor effectieve en efficiënte procedures binnen een redelijke termijn. Voor beklagzaken geldt dat aspect zo mogelijk nog zwaarder. Met het verstrijken van tijd en het nog moeten aanvangen van een volledig strafproces, wordt niet alleen de bewijsgaring (via al dan niet een gerechtelijk vooronderzoek) lastiger, maar speelt -na verloop van tijd- nadrukkelijk ook de opportuniteit van de vervolging een rol.⁴⁰³

Echter is de beoogde redelijke termijn niet vanzelf gerealiseerd. Met de herziening van de gerechtelijke kaart is mede de wens uitgesproken, om alle actoren binnen het strafproces beter op elkaar af te stemmen en verbeteringen door te voeren op administratief niveau. Een eensluidende gedachte spreekt uit de diverse hovenconferenties en zo nog meer uit het voorstel van de hoven, om de totale duur te begrenzen naar een streefperiode van 6 maanden.

Voorts zijn met de voorgestelde perspectieven voor een doelmatige verdeling van zaken en verbetering van werkprocessen op uitvoerend niveau (12d, 12a) duidelijke mogelijkheden gecreëerd, om de procesduur daadwerkelijk te bekorten zonder dat partijbelangen worden geschaad. Aldus wordt, met het doorvoeren van al die verbeteringen, maatwerk bereikt en de genoemde halfjaarlijkse termijn zo mogelijk reëel. Echter blijft een absolute voorwaarde voor het welslagen daarvan de mate, waarin termijnen op alle niveaus binnen de organisatie worden bewaakt. Dat vergt niet alleen de inspanning van één enkele beklagadministratie, maar van het rechterlijke systeem als geheel. Daar ligt de ware uitdaging en aanzet tot het bieden van een werkelijk probate rechtsbescherming.

8 Conclusie

Met de ontwikkeling van het strafrecht groeit ook de noodzaak tot herziening van de bestaande beklagprocedure. In het streven naar een effectieve en uniforme regeling binnen redelijke termijn, leidt dat in ieder geval niet tot een heroverweging van de beklagcompetentie bij hoven. Veldhuisen toont weliswaar aan, dat de vroegere uitgangspunten van het beklag in het huidig tijdsperspectief vervagen, maar heeft daarin (te) weinig oog voor de huidige rol en waarde van hoven als beklaginstituut binnen het strafrechtelijk systeem. Vanuit de beoogde correctieve taak, dat mede een begrenzing vormt voor de sepotbevoegdheid van een sindsdien sterker gepositioneerd OM, leidt dat eerder tot meer reden voor handhaving van de huidige competentie, dan dat het een aanzet is tot verandering.

Anders ligt dat voor de huidige opbouw van de procedure. De eenvoud en algemene opzet conflicteert in steeds grotere mate met de toename van het aantal beklagzaken en verdere specialisatie van het recht. Enerzijds leidt de eenvoud onder belanghebbenden tot hoge verwachtingen omtrent de mogelijkheden van de rechtsingang,

⁴⁰² Zie in dit licht het recent verschenen rapport in de reeks Cahier (2012-1), inzake: *“Doorlooptijden in de strafrecht keten”*, dat in opdracht van het WODC is uitgevoerd.

⁴⁰³ Frijda 2004, p. 131.

en biedt het anderzijds voor hoven een onduidelijk wettelijk kader. De eigen interpretatie van hoven is daarbij niet alleen inleidend geweest voor de huidige verschillen in werkwijze, maar heeft –met de toename van het aantal zaken- geleid tot een praktijk van verkorte afdoening van klachten op grond van artikel 12c. Niet alleen biedt dat artikel geen grondslag voor een dergelijk ruime toepassing, maar meer nog resulteert deze handelwijze in het averechtse effect, dat afbreuk wordt gedaan aan de rechtsbeschermende doeleinden van de regeling, nu afdoening ontstaat zonder enige vorm van motivatie.

Er ligt dan ook een duidelijk wetgevende taak om de regeling nader te positioneren. Waar de wetgever –met herziening van de gerechtelijke kaart- noodgedwongen rechtspraak concentreert en specialisatie prevaleert, zijn er mijn inziens aanknopingspunten voor eenzelfde kwaliteitsslag ten aanzien van het beklag. Daar is alle reden toe, nu met de groei van het aantal zaken niet alleen de werkdruk op het gerechtelijke apparaat is toegenomen, maar ook de variëteit tussen en complexiteit van de beklagzaken. Die ontwikkeling, afgezet tegen een –nog altijd summier en- algemeen opgezet beklag, rechtvaardigt een rechtsingang, die meer georiënteerd is op de voorliggende procesbelangen. Daarvoor zijn op zowel organisatorisch als uitvoerend niveau perspectieven gegeven.

Voorgesteld is een wijziging in de opbouw van de regeling, waar de rechtsmacht wordt gecentreerd bij een exclusief bevoegd hof, in de beklagzaken die worden gekenmerkt door een bepaalde: aard van procespartijen, de aanzienlijke omvang, de complexiteit of een specifiek maatschappelijk of publiekelijk belang. Aldus nadrukkelijker een onderscheid tussen meer complexe en eenvoudige beklagzaken, waarbij de relatieve competentie niet langer wordt gedomineerd door een toevallige woon- of vestigingsplaats. Hierdoor wordt niet alleen meer recht gedaan aan de bijzondere aspecten van het soort beklag of diens complexiteit, maar vergroot het tevens het vertrouwen van partijen op een juiste beslissing en kan de focus van andere hoven worden gelegd op de meer doorsnee beklagpraktijk. Voor dat perspectief, kan tevens aangesloten worden bij de reeds bestaande doorverwijzingsregeling van artikel 12b 2^e zin, alsmede artikel 12 lid 1, waarin het hof Den Haag reeds als exclusief hof fungeert.

In de uitvoering van het beklag, kan –in zijn algemeenheid- de volledig ‘vormvrije’ beklagmogelijkheid strakker worden ingestoken, door van de klager enige beweegredenen te verlangen ter onderbouwing van zijn klacht. Waar immers de gestelde rechtshandhavende taak voor het OM lastiger is geworden en het aantal zaken in omvang toeneemt, zou mijn inziens ook meer van klagers mogen worden verwacht. Niet alleen maakt het de klager –als procespartij- meer bewust van zijn rechtspositie, maar het doet ook niets af aan het recht, dat hem is toegekend. Zo zou bijvoorbeeld de griffier, na een ingesteld beklag, de klager om nadere inlichtingen kunnen vragen. In het meest erge geval zou afwijzing kunnen plaatsvinden op grond van 12c, wat door de klager zelf kan worden geheeld met verdere motivatie van gronden. Hierdoor ontstaat niet alleen een direct inzicht in de overwegingen van de klager tot het instellen van beklag, maar leidt –zo nog belangrijker- tot een concretisering van de rechtsstrijd. Uiteraard moeten dergelijke voorwaarden zorgvuldig worden afgewogen, waarbij als uitgangspunt moet gelden, dat tegenover een totaal ongemotiveerd sepot, eenvoudig beklag mogelijk moet blijven. Dat impliceert een belangrijke interactie tussen de motivering van het OM en de klager, waarin een belangrijk

evenwicht ligt van het strafrecht.

Meer gedetailleerd is gekeken naar de standaard structuur van de procedure, waarin de telkenmale uit te voeren proceshandelingen, een inefficiënte en een lange tijdsduur tot gevolg heeft. Ook hier is een nadere onderverdeling van de –doorgaans meer eenvoudige- zaken mogelijk, waardoor het beklag enerzijds inzichtelijk en anderzijds beheersbaar wordt. Daarnaast is -in lijn met de huidige praktijk- voorgesteld om ten aanzien van specifieke beklagzaken, af te zien van het standaard horen van de klager (12d), alsmede het telkenmale opstellen van een ambtsbericht (12a). Zonder afbreuk te doen aan rechtswaarborgen van partijen, liggen daar de tijdbesparende mogelijkheden voor een procedure binnen een redelijke termijn. Zodoende wordt niet alleen het voorstel vanuit de hoven voor een maximale tijdsduur van 6 maanden realistisch, maar ontstaat een effectieve rechtsingang, waarna een -mogelijk aan te vangen- strafproces ook daadwerkelijk zinvol is.

V. CONCLUSIE, NABESPREKING EN AANBEVELINGEN.

1 Inleiding

Primair richt dit onderzoek zich op de vraag of –in het licht van het uiteengezette voorstel van Cleiren- een bestuursrechtelijke herziening van het beklag ten goede komt aan de rechtsbescherming van rechtstreeks belanghebbende(n). In de voorgaande hoofdstukken is reeds op die onderzoeksvraag –alsmede de overige (deel)onderwerpen- een duidelijk en overzichtelijk antwoord geformuleerd. In Hoofdstuk II is een overzicht gegeven van de achtergronden en ratio van het beklag, waarbij tevens is ingegaan op de huidige werking en kritiek op de procedure. Hoofdstuk III gaat in op het voorstel van Cleiren, waarbij ruim aandacht is besteed aan de opgeworpen ‘veranderde contexten’ en de wenselijkheid van invoering van een bestuursrechtelijk bezwaar- en beroepsmodel. Met uiteenzetting van de gevolgen en impact van een dergelijke herziening op de rechtsbescherming van de belanghebbende, is de koppeling gemaakt tussen beide hoofdstukken. Het laatste inhoudelijke hoofdstuk IV geeft inzicht in mogelijke verbetervoorstellen ten aanzien van de huidige regeling, gezien vanuit de eerder geconstateerde bezwaren van een gebrekkige uniformiteit binnen de gerechtshoven alsmede de lange duur van het beklag. Daarbij zijn onder meer ontwikkelingen besproken, die de basis vormen voor verbetering van de huidige regeling.

Doordat ieder hoofdstuk is afgesloten met een (deel)conclusie, wordt voor een gedetailleerde en uitvoerige uiteenzetting van onderstaande eindconclusie verwezen naar het reeds besprokene.

Onderstaand betoog concentreert zich op de kern van de discussie en leidt tot een overkoepelende conclusie en nabespreking, waarbij nader positie wordt gekozen ten aanzien van de bestuursrechtelijke gedachte uit het voorstel van Cleiren. Uiteindelijk leidt dat tot beantwoording van de in dit onderzoek centraal staande vragen:

- “Komt het voorstel van mevrouw Cleiren voor een eerste voorziening van bezwaar bij het Openbaar Ministerie de rechtsbescherming van de rechtstreeks belanghebbende(n) in de artikel 12 Sv procedure ten goede?”
- “Welke verbeteringen ten aanzien van de huidige beklagregeling zijn denkbaar in het licht van de geuite bezwaren?”

2 Conclusie en nabespreking

Het recht op beklag, neergelegd in artikel 12 Sv, is een bijzonder recht. Het stelt de rechtstreeks belanghebbende in staat om (direct) op te komen tegen een beslissing van de officier van justitie, die afziet van (verdere) vervolging of vervolging laat plaatsvinden door het uitvaardigen van een strafbeschikking. Binnen ons huidige strafrechtelijk stelsel heeft dat beklagrecht tot doel om een *krachtig correctief*⁴⁰⁴ te zijn tegen een –onverminderd sterk-

⁴⁰⁴ Corstens/Borgers 2011, p. 546.

gepositioneerd OM. Feitelijk vormt de regeling het enige middel voor belanghebbenden om actief invloed uit te oefenen op een vervolgingsbesluit, van waaruit -in meerdere opzichten- een waardevolle inspraak- en controlefunctie uitgaat.⁴⁰⁵ Daarmee vormt het beklag één van de onmisbare *'checks and balances'* van het strafrechtelijke systeem en is het terecht een (gevoelsmatig) belangrijke pijler voor het vertrouwen van de burger in een evenwichtige strafrechtspleging.

Zoals geconcludeerd, ligt de kwaliteit voor die evenwichtige strafrechtspleging in de weloverwogen redenen van het OM om –al dan niet- tot vervolging over te gaan en in de communicatie daarvan richting de burger. Dat uitgangspunt is het basisprincipe voor een effectieve en behoorlijke beklagprocedure, maar komt –zoals gebleken- steeds vaker in het gedrang met de huidige realiteit van een toegenomen druk op het strafrechtelijke systeem in de afdoening van strafzaken. Dat heeft de noodzaak tot efficiency doen toenemen, maar roept tegelijkertijd de principiële vraag op hoe ver men kan gaan. Het voorstel van Cleiren tot herziening van de beklagprocedure naar een bestuursrechtelijk (verplicht) bezwaar- en beroepsmodel, past binnen dat kader.

Eenzijds richt het voorstel zich op enkele *'veranderde contexten'* aangaande een zich -met de tijd- ontwikkelend straf(proces)recht en anderzijds op praktische verwickelingen, waarmee de procedure kampt. Uitgaande van de *'veranderde contexten'* van een meer beleidsmatig opererend OM, toegenomen aandacht voor slachtofferbelangen en de opgeworpen noodzaak van een marginale toetsing door de rechter, is een heroverweging van de huidige beklagregeling weliswaar gerechtvaardigd, maar vormt dat geen aanleiding tot herziening van het rechterlijke toezicht. De daarnaast door Cleiren betoogde pragmatische en administratieve gedachtegang, waarbij de assertieve klager -na eerste efficiënte zaaksafdoening- pas in een verplicht bezwaar alsnog nadere motivering verkrijgt, voldoet aan de huidige efficiencywensen, maar leidt zowel tot aanzienlijke principiële, functionele alsook rechtsbeschermende bezwaren.

- Principiële bezwaren, nu een deugdelijke motivatie de grondslag vormt voor legitimatie van het overheidshandelen en het ontbreken daarvan het gevoel doet ontstaan van een oneigenlijk bevoegdheidsgebruik ten aanzien van de vervolging. Daarmee doet invoering van een verplicht bezwaar ook direct afbreuk aan de beoogde inspraak- en controlefunctie van het beklag en ontnemt het de directe stimulans tot motiveren bij het OM. Zoals gesteld, leidt dat tot een averechtse ontwikkeling van een toenemende macht en verdere verzelfstandiging van het OM.

- Voorts functionele bezwaren, nu de taak voor het OM tot het bieden van een bezwaarsvoorziening in een te ver verwijderd verband staat tot haar huidige OM-kerntaak. Bezien vanuit haar eenzijdige rol, eigen belangen en positie als aanklager, doet een *'onafhankelijk'* intern toezicht niet logisch aanzien. De suggestie, dat een informeel onderhoud bij het OM kan leiden tot een wijziging van inzichten, doet afbreuk aan diens geloofwaardigheid. Het OM moet, op grond van haar functie -na duidelijke stellingname-, onverkort bij haar standpunt kunnen blijven.

⁴⁰⁵ Samenhangend met de mogelijkheid om een concrete vervolgingsbeslissing voor te leggen aan een onafhankelijke rechter, heeft het *'persoonlijke'* recht een meer indirecte *'functie tot controle'* op het OM(-beleid) in abstracto en wordt de klager volwaardig erkent als procespartij en volledig onderkent in zijn (proces)belang.

Daarbij is het mijn overtuiging, dat niet de mogelijkheid of, maar de wenselijkheid van intern toezicht doorslaggevend moet zijn voor het objectief uitvoeren van een dergelijke opdracht. Dit, nog afgezien van de praktische bezwaren in het licht van de beperkte organisatiemogelijkheden.

- Tot slot rechtsbeschermende bezwaren, waarbij het de burger ontnemen van een directe beklagmogelijkheid bij de rechter, gecombineerd met de gestelde afname van motivatie van besluiten, een verwijdering impliceert ten opzichte van eerdergenoemd basisprincipe voor beklag. Aldus worden de belangen van de burger vergaand geschaad. Met name de uiteenzetting van gronden, waarop de (sepot)beslissing rust en waarin een eerste vorm van rechtsbescherming schuilgaat, is mede onderdeel van de procedurele rechtvaardigheid, zoals Cleiren die voorstaat. Zoals geconcludeerd, leidt 'verlies aan kwaliteit' op dat moment –onafhankelijk van een toenemende druk-, later tot een toename van de hoeveelheid beklagzaken.

De onafhankelijke rechter vertegenwoordigt in dat opzicht de essentiële schakel, waarbij een minimumstandaard is gewaarborgd met essentieel rechtsbeschermende noties, zoals de garantie van een onafhankelijk orgaan alsmede een evenwichtige belangenafweging. Die fundamentele waarden kunnen onmogelijk wijken omwille van efficiency, zonder afbreuk te doen aan de rechtspositie van belanghebbenden en diens vertrouwen in de rechtspleging. De verplichte gang naar het OM –al dan niet gevolgd door beroep bij de rechterlijke macht- zal daarnaast leiden tot een inefficiënte inzet van de beperkte OM capaciteit, alsmede een verdere repressieve houding van het OM.

In beantwoording van de eerste onderzoeksvraag kan worden geconcludeerd, dat invoering van een verplichte bezwaarsvoorziening dan ook afbreuk doet aan de rechtsbescherming van belanghebbenden. Het voorstel leidt mijn inziens tot een zeker paradoxaal effect; nu het voorstel tot herziening zou moeten leiden tot een duidelijke verbetering van de rechtsbescherming, maar de facto leidt tot een afkalving daarvan voor de burger.

Zo nog belangrijker; kunnen met een wijziging naar een meer proactieve houding van het OM, de correctieve interventies van de rechter tot het minimum worden beperkt. Die mogelijkheden bestaan reeds binnen het huidige kader en heeft het OM zelf in de hand. Met een responsievere houding van het OM, kunnen drempels worden verlaagd, zonder geweld te doen aan de rechtswaarborgen van de burger. Naar die houding zal het ook moeten toewerken, nu de steeds complexer wordende samenleving een toenemende druk uitoefent op het OM in haar samenhangende taak van handhaving.

In vervolg op het vorenstaande, resteert nog de vraag in welke mate de huidige regeling –onder rechterlijk toezicht- dan nog voldoet aan de eisen, die daaraan gesteld mogen worden. Dit, met name in het licht van een gebrekkige uniformiteit bij de diverse gerechtshoven, alsmede de lange duur van de huidige procesgang.

Die vraagstelling vertoont -in zekere mate- een parallel met de eerdere discussie, die ten grondslag lag aan herziening van de beklagregeling in 1985.⁴⁰⁶ De destijds 'te' eenvoudige en summier geoordeelde regeling werd na heroriëntatie nadrukkelijker met waarborgen omgeven. In het licht van de geconstateerde ontwikkelingen van een complexer wordende handhavingstaak voor het OM, de huidige interpretatie en invulling van het beklag door de hoven, alsook de toegenomen wens tot specialisatie vanuit de wetgever, leidt mijn inziens tot de conclusie, dat de eenvoud van de regeling in toenemende mate tot problemen leidt. Aldus groeit de noodzaak tot het andermaal beter positioneren van de regeling. Thans laat de eenvoudige opzet van de regeling te veel vragen onbeantwoord.⁴⁰⁷ Mede hierin is het gebrek aan uniformiteit bij de gerechtshoven en de lange duur gelegen.

In antwoord op de tweede onderzoeksvraag is –gezien de huidige eenvoud van de regeling- zo mogelijk een effectieve kwaliteitsslag gelegen in heroriëntatie van de huidige structuur van de regeling alsmede verbeteringen op uitvoerend niveau;

- Overwegingen zijn gegeven om de regeling van meer diepgang te voorzien door de huidige algemene relatieve competentie meer te laten afhangen van de onderliggende partijbelangen. Die belangen zijn immers doorslaggevend voor het aanvangen van een strafproces, waarbij –aan de groeiende diversiteit tussen zaken- zo meer recht kan worden gedaan.

Mijn inziens zou goed kunnen worden aangesloten bij de huidige 'specialisatieslag' vanuit de wetgever, door ook de rechtsmacht te concentreren bij één hof in die zaken, die worden gekenmerkt door een specifieke complexiteit of zwaarwegend belang. Het reeds gespecialiseerde hof Den Haag zou daarin een functie kunnen vervullen.⁴⁰⁸

Tevens kan in de uitvoering aangesloten worden bij de reeds bestaande doorverwijzingsregeling van artikel 12b 2^e zin Sv.

- Daarnaast is op uitvoerend niveau veel terrein te winnen. Door het verder inkaderen van de volledig 'vormvrije' beklagmogelijkheid, bijvoorbeeld door het opnemen van enige motiveringsvereisten, schept de regeling meer duidelijkheid. Dit dient in samenhang te worden gezien met de complexer wordende rechtshandhavende taak van het OM en haar motivatie(plicht) naar de burger.

Meer specifiek is overwogen, om –gezien de toename van het aantal beklagzaken- de standaard uit te voeren proceshandelingen meer toe te spitsen op de voorliggende behoefte van partijen tot het doorlopen van alle proceshandelingen. Daarin zou –met gepaste voorzichtigheid- kunnen worden overwogen om in de meer eenvoudige beklagzaken af te zien van het standaard horen van de klager, of het opmaken van het ambtsbericht. Zoals betoogt, hoeven dergelijke oplossingen geen afbreuk te doen aan de waarborgen van partijen en doet het in

⁴⁰⁶ Zie HII.2.2.1.

⁴⁰⁷ In dit kader kan gedacht worden aan onbeantwoorde vragen als: wat te doen met een reeds afgewezen beklag, waarin iemand toch weer op nieuwe feiten probeert beklag aan te tekenen?; of wat te doen met een bevel tot voorlopige vervolging? Zie in dit kader mede de aanbeveling in HV.3.4.

⁴⁰⁸ Zie art. 12 lid 1 Sv.

ieder geval meer recht aan die belangen dan de huidige praktijk van afdoening op grond van artikel 12c Sv. Zo mogelijk leidt dat tevens tot bekorting van het procesduur en komt de –vanuit de hoven voorgestelde- maximale termijn van 6 maanden in zicht. In dat perspectief, is het nog aan te vangen strafproces absoluut zinvol.

Dat leidt tot de gewenste situatie, waarin enerzijds -zonder afbreuk te doen aan rechtswaarborgen van de burger- het OM bedacht zal moeten blijven op de mogelijkheid van beklag, maar anderzijds de ongewenste situatie wordt tegengegaan, waarin pertinent kansloze beklagzaken ‘te’ eenvoudig worden voorgelegd aan de rechter. Met die heroriëntatie van de regeling voldoet het beklag aan zijn beoogde correctief en behoudt de regeling zijn significante waarde voor een geloofwaardig en evenwichtige strafrechtspleging.

3 Aanbevelingen

Het uitgevoerde onderzoek geeft aanleiding tot het doen van enkele concrete aanbevelingen. Onderstaand wordt ingegaan op de belangrijkste daarvan.

3.1 Onderzoek naar de mogelijkheden tot wetswijziging in het kader van concentratie van rechtsmacht in beklag.

Aansluiting bij wetgevingstraject voor herziening van de gerechtelijke kaart.

In het kader van het -nog lopende- wetgevingstraject tot herziening van de gerechtelijke kaart⁴⁰⁹, komen ook de mogelijkheden aan bod om zaken, met een bepaalde expertise⁴¹⁰, onder te brengen bij specifieke gerechten.

In aanvulling op de eerdere bevindingen tot een nadrukkelijker onderscheid tussen de (meer) eenvoudige en complexere beklagzaken, is het aanbevelenswaardig, om de huidige relatieve competentie van het beklag onderwerp te maken van deze herziening. Doordat –binnen dit onderzoek- enkel is ingegaan op de wenselijkheid van een dergelijke concentratie van rechtsmacht, kan binnen het wetgevingstraject nader bekeken worden, welke voorwaarden en criteria leiden tot een behandeling bij een specifiek gerecht.

Indien deze mogelijkheden worden overgenomen, zal dit leiden dat tot een wetswijziging. Logischerwijs kan gekozen worden voor of een wijziging van artikel 12 lid 1 laatste zin Sv onder vermelding van specifieke van beklagzaken, die onder de exclusieve competentie van een hof vallen, danwel voor het invoeren van een nieuw (3^e) artikellid onder de bepaling van artikel 12 Sv.

⁴⁰⁹ *Kamerstukken II*, 2010/11, 32 891.

⁴¹⁰ *Kamerstukken II*, 2010/11, 32 891, nr. 3, p. 20.

3.2 Onderzoek naar mogelijkheden van beklag inzake politiesepts

In het onderzoek is expliciet aandacht gegeven aan de huidig (ongelegitimeerde) praktijk van het politiesept en de relatie tot mogelijkheden van beklag daartegen.⁴¹¹ Nu het OM –zoals geconcludeerd- geen wetenschap heeft van deze strafbare feiten, afgedaan door de politie, is aanvullend onderzoek naar de mogelijkheden van beklag tegen deze handelswijze noodzakelijk.

In relatie tot het belang van een –door het OM genomen- ‘strafrechtelijk relevant’ vervolgingsstandpunt, is in aanloop naar een dergelijk onderzoek, een -aan wettelijke termijnen gebonden- bestuursrechtelijke gang voorgesteld.

3.3 Verruiming van de huidige informatieregeling voor slachtoffers; meer specifiek 51a lid 3 Sv

Onder het huidig recht bestaat er een duidelijke informatieregeling voor slachtoffers, dat is opgenomen in de eerste afdeling van Titel IIIA van boek één van het Wetboek van Strafvordering.⁴¹² Daarbij wordt het slachtoffer op de hoogte gehouden van de voortgang van het strafrechtelijke onderzoek. Aldus neemt de overheid een proactieve houding aan richting het slachtoffer. Doordat het slachtoffer wel telkenmale onder de begripsomschrijving van de belanghebbende valt, als bedoeld in artikel 12, maar de belanghebbende niet altijd ‘slachtoffer’ is, verdient het aanbeveling, om deze regeling -enkel ten aanzien van informatie, aangaande de (verdere) vervolging- te verruimen tot het ‘belanghebbende-begrip’.

Hiervoor is een wetswijziging nodig van artikel 51a lid 3, 2^e zin. Daarbij kan de definitie van ‘rechtstreeks belanghebbende’ worden opgenomen in het desbetreffende artikel.

3.4 Invoering van het wetsvoorstel tot wijziging van het beklag, zoals voorgesteld door de gerechtshoven⁴¹³

Tegen de achtergrond van de –nog altijd- bestaande eenvoud van de regeling, is in april 2009 door de gerechtshoven tezamen een voorstel tot wetswijziging gedaan.⁴¹⁴ Daarin is onder meer de mogelijkheid tot een ‘voorwaardelijk’ bevel tot vervolging neergelegd. Dit voorstel dient met name de bestaande leemte op te vullen tussen enerzijds het afgeven van een bevel tot vervolging (met alle strafrechtelijke gevolgen van dien) en anderzijds de afwijzing van het beklag.

Uit de verschillende artikel 12 zittingsdagen, die door mij zijn bijgewoond, blijkt nadrukkelijk de wens en noodzaak van dit voorstel. Met name, omdat middels een ‘voorwaardelijk’ bevel tot vervolging nader onderzoek kan worden verricht, zonder afgifte van een bevel tot vervolging. Het spoedig in behandeling nemen van dit voorstel strekt dan ook tot aanbeveling.

⁴¹¹ HIII.7.

⁴¹² artt. 51a-51h Sv.

⁴¹³ zie mede in dit kader: Gras 2009, p. 453 e.v.

⁴¹⁴ van de artt. 12h en 12i Sv.

LITERATUURLIJST

Literatuur

- Aben 2004

D.J.C. Aben, 'Wijze van behandeling: De procedure', in: S.J.A.M. van Gend en G.J. Visser (red.), *Artikel 12 Sv*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2004, p. 37-115.

- van Bemmelen & van Veen 2010

J.M. van Bemmelen & Th. W. van Veen, *Strafprocesrecht*, Deventer: Kluwer 2010.

- Beijer e.a. 2002

A. Beijer, C.H. Brants, L. van Lent, C.M. Pelsers (red.) e.a., *Openbare Strafrechtspleging*, Deventer: Kluwer 2002.

- Boksem e.a. 2006

J. Boksem, D.V.A. Brouwer, R. Van der Hoeven, T.N.B.M. Spronken, *Strafprocesrecht, Nederlandse orde van advocaten*, Boom Juridische uitgevers 2006.

- Borgers 2011

M.J. Borgers, *Cassatie in het belang der wet in strafzaken*, Den Haag: BJu 2011.

- Bosch 2008

A.G. Bosch, *De ontwikkeling van het strafrecht in Nederland van 1795 tot heden*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2008.

- de Bosch Kemper 1838 I

J. de Bosch Kemper, *Wetboek van strafvordering, naar deszelfs beginselen ontwikkelend en in verband gebragt met de algemeene regtsgeleerdheid, met een bijvoegsel, bevattende formulieren en voorbeelden der ambtsverrigtingen van regter-commissarissen, officieren van justitie, griffiers, hulppofficieren enz.*, Amsterdam: Johannes Müller 1838-1840.

- van Boven 1990

M.W. van Boven, *De rechterlijke instellingen ter discussie, de geschiedenis van de wetgeving op de rechterlijke organisatie in de periode 1795-1811*, Nijmegen: Gerard Noodt Instituut 1990.

- Brouwer 2010

H.N. Brouwer, 'Met inachtneming van het opportuniteitsbeginsel: de politiek en de vrije beleidsruimte voor het Openbaar Ministerie', *Strafblad* 2010, p.207-216.

- Buruma 2002

Y. Buruma, 'Decembermoorden', *Ars Aequi* 2002-51, p. 99-105.

- van Buuren 1985

P.J.J. Van Buuren, 'Beklag over niet vervolgen van strafbare feiten', *Ars Aequi* 1985-34, p. 263-267.

- Bijlsma 2005

A.C. Bijlsma, *Handboek benadeelde partij, de rol en positie van de benadeelde partij in het strafproces*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2005.

- Cahier 2012-1

A.M.G. Zuiderwijk, B. Cramer, E.C. Leertouwer, M. Temürhan, A.L.J. Nusker, 'Doorlooptijden in de strafrechtssketen, Ketenlange doorlooptijden per ketenpartner voor verschillende type zaken', rapportage uitgevoerd in opdracht van het WODC, Den Haag 2012.

- Cleiren & Verpalen 2011

C.P.M. Cleiren & M.J.M. Verpalen (red.), *Tekst & Commentaar: Strafvordering*, Deventer: Kluwer 2011.

- Cleiren & Verpalen 2010

C.P.M. Cleiren & M.J.M. Verpalen (red.), *Tekst & Commentaar: Strafrecht*, Deventer: Kluwer 2010.

- Cleiren 2008

C.P.M. Cleiren, 'De procedure van beklag tegen niet-vervolg op de schop', *Strafblad* 2008-5, p. 534-546.

- Cleiren 1989

C.P.M. Cleiren, *Beginselen van een goede procesorde. Een analyse van rechtspraak in strafzaken*, Arnhem: Gouda-Quint 1989.

- Corstens/Borgers 2011

G.J.M. Corstens & M.J. Borgers (bew.), *Het Nederlands Strafprocesrecht*, Deventer: Kluwer 2011.

- Corstens 1974

G.J.M. Corstens, *Waarborgen rondom het vervolgingsbeleid*, IJmuiden: Vermande Zonen 1974.

- Crijns & Schoep 2011

J. Crijns & G.K. Schoep, 'tekst en commentaar bij 81 RO, de verkorte uitspraak', in: C.P.M. Cleiren & M.J.M. Verpalen (red.), *Tekst & Commentaar: Strafvordering*, Deventer: Kluwer 2011.

- van Daele 2010

D. Van Daele, 'Het opportuniteitsbeginsel en de afhandeling van strafzaken', *Strafblad* 2010, p.194-206.

- van Daele 2003

D. van Daele, *Het Openbaar Ministerie en de afhandeling van strafzaken in Nederland*, Leuven: Universitaire Pers Leuven 2003.

- Dorst 2011

A. Dorst, 'commentaar in par. 73.4.2e', in: G.J.M. Corstens, *Handboek strafzaken*, Deventer: Gouda Quint.

- Duker 2009

M.J.A. Duker, 'De toetsingsruimte van het hof in beklagzaken ex artikel 12 Sv', *Delikt en Delinkwent* 2009-32, p.428-440.

- Fasseur 1968

C. Fasseur, 'artikel 12 van het wetboek van strafvordering', *Tijdschrift voor Strafrecht* 1968, p. 19-29.

- Franken 2005

A.A. Franken, 'De Hoge Raad en de cassatieadvocatuur', *Delikt en Delinkwent* 2005-86, p. 694-698.

- Frielink 2010

P.M. Frielink, 'De positieve interpretatie van het opportuniteitsbeginsel', *Canon van het Recht* 2010, p.1-19.

- Frijda 2004

L. Frijda, 'plaatsbepaling: artikel 12 tussen OM en ZM', in: S.J.A.M. van Gend en G.J. Visser (red.), *Artikel 12 Sv*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2004, p. 15-32.

- Gras 2009

R.J. Gras, 'Een voorstel tot wijziging van de beklagprocedure', *Strafblad* 2009, p.453-454.

- Gonzales 2009

I. Gonzales, 'Het slachtoffer en de beklagprocedure ex artikel 12 Sv', *Strafblad* 2009, p.469-476.

- Groenhuijsen 2002

M.S. Groenhuijsen, 'De dreigende verdachtmaking van het opportuniteitsbeginsel in het Nederlandse strafprocesrecht', *Delikt en Delinkwent* 2002-32, p. 437-445.

- Groenhuijsen & Kwakman 2002

M.S. Groenhuijsen & N.J.M. Kwakman, 'het slachtoffer in het vooronderzoek', in: M.S. Groenhuijsen & G.Knigge, 'dwangmiddelen en rechtsmiddelen, Derde interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001, Deventer: Kluwer, 2002.

- 't Hart 1994

A.C. 't Hart, *Openbaar Ministerie en rechtshandhaving, een verkenning*, Arnhem: Gouda Quint 1994.

- van Hoorn 2011 a

A.M. van Hoorn, 'commentaar bij artikel 141 Sv', in: C.P.M. Cleiren & M.J.M. Verpalen (red.), *Tekst & Commentaar: Strafvordering*, Deventer: Kluwer 2011.

- van Hoorn 2011 b

A.M. van Hoorn, 'commentaar bij artikel 167 Sv', in: C.P.M. Cleiren & M.J.M. Verpalen (red.), *Tekst & Commentaar: Strafvordering*, Deventer: Kluwer 2011.

- Klip e.a. 2004

A.H. Klip, A.L. Smeulers, M.W. Wolleswinkel, *KriTies, Liber amicorum et amicarum voor prof.mr. E. Prakken*, Deventer: Kluwer 2004.

- Knigge 1982

G. Knigge, 'Nogmaals het beklag over niet of niet verder vervolgen', *Delikt en Delinkwent* 1982-3, p. 173-181.

- Knigge 1980

G. Knigge, 'Het beklag over niet of niet verder vervolgen, kanttekening bij wetsontwerp no. 15831', *Delikt en*

Delinkwent 1980 -3, p. 185-204.

- van der Kruijs 2010

P.W. van der Kruijs, 'Flutzaken en het gelijkheidsbeginsel', *Strafblad* 2010, p.239-245.

- de Lange 2010

A. de Lange, 'De strategische terugtocht van een monopolist. In het belang van een beheerste en evenwichtige toepassing van het strafrecht', *Strafblad* 2010, p. 176-193.

- de Lange 2009

A. de Lange, 'De beklagprocedure en criminele politiek', *Strafblad* 2009, p.477-492.

- van der Leij 2009

J.B.J. van der Leij, 'Het slachtoffer in de beklagprocedure van artikel 12 Sv', *Strafblad* 2009, p.464-468.

- van der Leij 2008

J.B.J. van der Leij, 'Beklag over het niet vervolgen van strafbare feiten, diverse aantekeningen bij art. 12 Sv', in: A.L. Melai/ M.S. Groenhuijsen (red.), *Het Wetboek van Strafvordering*, losbladig, Deventer: Gouda Quint.

- Mevis 2009

P.A.M. Mevis, *Capita Strafrecht. Een thematische inleiding*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2009.

- Mostert 1968

P. Mostert, *Vereisen de functies van het Openbaar Ministerie nieuwe wettelijke voorzieningen?*, preadvies, Zwolle: Tjeenk Willink 1986.

- van Oven 2010

G.J.W. van Oven, 'De politieke verantwoordelijkheid voor het vervolgingsbeleid', *Strafblad* 2010, p.217-224.

- van Oven 2009

G.J.W. van Oven, 'De klacht', *Strafblad* 2009, p.462-463.

- de Pinto I 1886

A.A. de Pinto, *Het herziene wetboekboek van strafvordering, eerste deel*, Zwolle: Tjeenk Willink 1886.

- van de Pol 1986

U. van de Pol, *Openbaar terecht: een onderzoek van het openbaarheidsbeginsel in de strafrechtspleging*, Arnhem: Gouda-Quint 1986.

- de Roos 2009

T.h.A. de Roos, 'Rechtspraak', *Strafblad* 2009, p.455-461.

- van Ruller 1995

S. van Ruller, 'Over eendimensionaal denken in het strafrecht – naar aanleiding van A.C. 't Harts boek: Openbaar Ministerie en rechtshandhaving', *Proces* 1995-74, p.29-231.

- Schalken 2010

T.M. Schalken, 'De beklagprocedure van artikel 12 Sv en de onderkant van het handhavingsbeleid', *Strafblad* 2010, p.173-175.

- Schalken 2009

T.M. Schalken, 'Naar een modern strafproces: minder bestraffing, meer publieke verantwoording', *Strafblad* 2009, p.493-494.

- Simmelink 2004

J.B.H.M. Simmelink, 'Rondom de vervolgingsbeslissing', in: M.S. Groenhuijsen en G. Knigge, *Afronding en verantwoording, eindrapport Strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 2004, p.189-242.

- Sluijter 1990

H.J. Sluijter, 'Toezicht op het vervolgingsbeleid – artikel 12 Sv', *Themis* 1990-10, p.476-486.

- Spek 2010

W.J.V. Spek, 'Het opportuniteitsbeginsel en de ultimium remedium-gedachte', *Strafblad* 2010, p.225-231.

- Speijdel 1983

P.A. Speijdel, 'Naar een herziene beklagprocedure', *Nederlands juristen blad* 1983- 58, p. 634-636.

- Valkenburg 2011

W.E.C.A. Valkenburg, 'Beklag over het niet vervolgen van strafbare feiten, diverse commentaren', in: C.P.M. Cleiren & M.J.M. Verpalen (red.), *Strafvordering Tekst & Commentaar*, Deventer: Kluwer 2011, p.23-26.

- Valkenburg 1993

W.E.C.A. Valkenburg, *Het bezwaarschrift tegen de dagvaarding, en de kennisgeving van verdere vervolging*, Arnhem: Gouda Quint 1993.

- Veldhuisen 2004

R. Veldhuisen, 'Artikel 12: Waarborg of doekje voor het bloeden? Enkele opmerkingen over de duur van de procedure', in: S.J.A.M. van Gend en G.J. Visser (red.), *Artikel 12 Sv*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2004, p. 117-126.

- Visser 2004a

G.J. Visser, 'Artikel 12 tussen recht en onrecht. Een scale van zaken', in: S.J.A.M. van Gend en G.J. Visser (red.), *Artikel 12 Sv*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2004, p. 127-138.

- Visser 2004b

G.J. Visser, 'Artikel 12 en het slachtoffer', in: S.J.A.M. van Gend en G.J. Visser (red.), *Artikel 12 Sv*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2004, p. 155-161.

- Voorduin 1837 I

J.C. Voorduin, *Geschiedenis en beginselen der Nederlandsche wetboeken, volgens de beraadslagingen deswege gehouden bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal uit oorspronkelijke grootendeels onuitgegeven staatsstukken opgemaakt en aan den Koning opgedragen*, Utrecht: Robert Natan 1837-1841.

- Wiewel 2004

P.G. Wiewel, 'Een scale van zaken: belediging', in: S.J.A.M. van Gend en G.J. Visser (red.), *Artikel 12 Sv*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2004, p. 138-143.

- van Wijk 1997

A.Ph. van Wijk, 'Dat het recht moge zegevieren...', *Proces* 1997-7/8, p. 135-138.

Kamerstukken

a. Kamerstukken II

- *Kamerstukken II* 2010/11, 32 891, nr. 3
- *Kamerstukken II* 2004/05, 30 143, nr. 3.
- *Kamerstukken II*, 2004/05, 29 849, nr. 3.
- *Kamerstukken II* 1998/99, 26 436, nr. 3.
- *Kamerstukken II* 1979/80, 15 831, nr. 3.
- *Kamerstukken II* 1979/80, 15 831, nr. 4.
- *Kamerstukken II* 1979/80, 15 831, nr. 6.
- *Kamerstukken II* 1917/18, 77, nr. 1.
- *Kamerstukken II* 1917/18, 77, nr. 2.
- *Kamerstukken II* 1913/14, 286, nr. 3.

b. Kamerstukken I

- *Kamerstukken I* 1983/84, 15 831, nr. 164b.

c. Handelingen II

- *Handelingen II* 1983/84.

d. Handelingen I

- *Handelingen I* 1984/85.

Jurisprudentielijst

a. Hoge Raad der Nederlanden

- HR 18 december 2007, *NJ* 2008, 397
- HR 10 oktober 1997, *NJ* 1998, 65
- HR 25 juni 1996, *NJ* 1996, 714. (De Zeeuwse motorrijder)
- HR 28 februari 1984, *NJ* 1984, 490.
- HR 13 december 1988, *NK* 1989, 427
- HR 7 maart 1972, *NJ* 1973, 35.
- HR 31 januari 1950, *NJ* 1950, 668 (Amsterdamse broodjeswinkel arrest)
- HR 30 januari 1933, *NJ* 1933, 588 en 591.
- HR 20 juli 1890, *W* 6080.
- HR 18 december 1890, *W* 6086.

b. Hof Amsterdam

- Hof Amsterdam 21 januari 2009, *LJN* BH0496. (Wilders)
- Hof Amsterdam, 10 november 2000, R 00/142
- Hof Amsterdam, 29 september 2000, R 00/121

c. Hof 's-Hertogenbosch

- Hof 's-Hertogenbosch 28 februari 2006, *LJN* AZ9926
- Hof 's-Hertogenbosch 22 november 1978, *NJ* 1979, 77

Elektronische Bronnen

- www.om.nl
- www.overheid.nl
- www.rechtspraak.nl
- www.rijksoverheid.nl informatie omtrent de herziening van de gerechtelijke kaart
(zoekterm: Gerechtelijke kaart)