



Masterscriptie Rechtsgeleerdheid

**Het beklag tegen het niet (verder) vervolgen door het Openbaar Ministerie
(artikel 12 e.v. Wetboek van Strafvordering)**

Een onderzoek naar de effectiviteit van het beklag tegen het niet (verder) vervolgen door het Openbaar Ministerie.

14 oktober 2017

Auteur: V. (Valerie) A.C. Koene

ANR: 457357

Studentnummer: u1250779

Master: Rechtsgeleerdheid

Onder begeleiding van: mw. mr. S.R.B. Walther

Tweede lezer: mw. mr. L.H.A.M. Kemperman-Boeren

Tilburg University

Inhoudsopgave

Voorwoord	V
Afkortingenlijst	VI
Hoofdstuk 1: Inleiding	1
1.1 Introductie onderwerp.....	1
1.2 Probleemstelling	2
1.3 Relevantie van dit onderzoek.....	4
1.3.1 Wetenschappelijke relevantie en methodologie.....	4
1.3.2 Maatschappelijke relevantie.....	5
1.4 Opbouw van de scriptie en leeswijzer.....	6
Hoofdstuk 2: De ontwikkelingen en huidige stand van zaken omtrent de beklagprocedure ex artikel 12 Sv	7
2.1 Inleiding	7
2.2 De historische ontwikkelingen van de beklagprocedure.....	7
2.2.1 Ontwikkelingen tot 1926.....	7
2.2.2 Ontwikkelingen vanaf 1926: het opportuniteitsbeginsel.....	9
2.3 De huidige (wettelijke) beklagregeling.....	10
2.3.1 De beklagprocedure als correctiemechanisme	10
2.3.2 Ontvankelijkheid.....	11
2.3.3 De status van de beklaagde	12
2.3.4 Inhoudelijke beoordeling van de klacht	13
2.3.5 Rechtsmiddelen.....	15
2.4 De beklagprocedure in ontwikkeling	15
2.4.1 Europese invloeden op de vervolgingsbeslissing.....	15
2.4.2 Verschuivende doelstelling van algemeen belang naar individueel belang	16
2.4.3 Vervolg anno 2017.....	17
2.5 Conclusie.....	18
Hoofdstuk 3: Problematiek en modernisering van de beklagprocedure	20
3.1 Inleiding	20
3.2 Lange doorlooptijden	20
3.2.1 Maatregelen tegen lange doorlooptijden.....	20

3.2.2 Verklaring voor de lange doorlooptijden	22
3.3 Toename van het aantal klachten	23
3.3.1 Flinke toename van het aantal klachten	23
3.3.2 Oorzaken voor toename van het aantal klachten.....	24
3.4 Consistentie bij de gerechtshoven.....	25
3.4.1 Toetsingsbevoegdheden van het hof	25
3.4.2 Het horen van klagers	26
3.5 Modernisering van het Wetboek van Strafvordering	27
3.5.1 Inleiding	27
3.5.2 Waarom modernisering?.....	27
3.5.3 Structuur en tijdsfad van het nieuwe wetboek.....	28
3.5.4 Invloed van de modernisering op de beklagprocedure.....	29
3.6 Conclusie.....	32
Hoofdstuk 4: Een effectieve beklagprocedure.....	34
4.1 Inleiding	34
4.2 Kortere doorlooptijden.....	34
4.3 Terugdringing van het aantal klachten.....	35
4.4 Meer capaciteit.....	36
4.5 Motivering door het OM.....	38
4.6 Uniformiteit in de behandeling van een klacht	39
4.7 Klager kan zijn verhaal doen	40
4.8 Conclusie.....	41
Hoofdstuk 5: De toetsing	42
5.1 Inleiding	42
5.2 Het vereiste dat er sprake moet zijn van een beslissing van het OM	42
5.2.1 Beoordeling.....	42
5.2.2 Conclusie.....	44
5.3 De invoering van een beklagtermijn	45
5.3.1 Beoordeling.....	45
5.3.2 Conclusie.....	47
5.4 Toetsingsbevoegdheden van het hof	47
5.4.1 Beoordeling.....	48
5.4.2 Conclusie.....	49
5.5 Vergroting mogelijkheden feitenonderzoek.....	49

5.5.1. Beoordeling.....	50
5.5.2 Conclusie.....	51
5.6 Wettelijke termijn voor het afdoen van de klacht	51
5.6.1 Beoordeling.....	52
5.6.2 Conclusie.....	54
5.7 Invoering mogelijkheid voorwaardelijk bevel tot vervolging.....	54
5.7.1 Beoordeling.....	54
5.7.2 Conclusie.....	57
5.8 Inzage in de processtukken	57
5.8.1 Beoordeling.....	57
5.8.2 Conclusie.....	58
5.9 Conclusie.....	58
Hoofdstuk 6: Conclusie.....	60
6.1 Inleiding.....	60
6.2 Samenvatting.....	60
6.3 Conclusie.....	63
Bronnenlijst	64
Boeken	64
Tijdschriften.....	68
Onderzoeken	70
Kamerstukken	71
Jurisprudentie.....	71
Hof van Justitie van de Europese Unie	71
Hoge Raad.....	71
Gerechtshof	72
Websites.....	72
Bijlage 1: Beslissingen van het OM	73
Bijlage 2: Structuur nieuwe Wetboek van Strafvordering	74
Bijlage 3: Toetsingscriteria voor een effectieve beklagprocedure	75

Voorwoord

Eindelijk is het dan zover, mijn masterscriptie is afgerond. Na 4,5 jaar hard werken is het nu tijd om mijn studentenleven te beëindigen en te beginnen aan het werkende leven. Ondanks dat het studeren me de nodige moeite heeft gekost, realiseer ik me dat ik een hele mooi tijd heb gehad hier op Tilburg University en het daaromheen liggende studentenleven. Ik heb genoten van mijn tijd als vrijwilliger bij Rechtswinkel Tilburg, waar ik veel juridische praktijkervaring heb kunnen op doen, maar bovenal vrienden voor het leven heb gemaakt. En als kers op de taart heb ik hier ook mijn lieve vriend mogen ontmoeten.

Gaandeweg mijn studie werd het mij steeds duidelijk dat ik heel graag verder wil in het strafrecht. Het was voor mij dan ook geweldig toen ik september 2016 als stagiaire aan de slag mocht bij het Openbaar Ministerie in Breda. Tijdens mijn stage heb ik alle ruimte en tijd gekregen om mijzelf op persoonlijk en juridisch vlak verder te kunnen ontwikkelen. Op mijn stage ben ik in aanraking gekomen met de beklagprocedure ex artikel 12 Wetboek van Strafvordering. Ik ben erachter gekomen dat deze procedure in de praktijk niet probleemloos verloopt, maar desondanks vanuit meerdere invalshoeken interessant is. Ik ben blij dat ik dit via deze scriptie een wetenschappelijke bijdrage heb mogen leveren aan dit mooie onderwerp.

Het worden van meester van in de rechten zou mij niet gelukt zijn zonder de steun van een aantal belangrijke mensen. Als eerste wil ik mijn lieve vriend Joris bedanken voor zijn liefde, steun en goede zorgen tijdens mijn studie en in het bijzonder tijdens het schrijven van deze scriptie. Daarnaast wil ik ook graag Romy bedanken voor haar gezelligheid, steun en vriendschap gedurende mijn studietijd. Verder wil ik al mijn andere vrienden bedanken die mij tijdens mijn studie hebben gesteund. Woorden als ‘Val, je kunt het’ hebben me kracht gegeven om door te zetten. Natuurlijk mogen mijn lieve ouders niet in dit rijtje ontbreken. Ik wil hen bedanken voor hun liefde, steun en geduld. Ten slotte wil ik ook mijn begeleider mevrouw Walther bedanken. Door haar goede bereikbaarheid, scherpe feedback en optimisme heb ik alles op alles gezet op mijn scriptie tot een goed einde te brengen.

Valerie Koene

Tilburg, 14 oktober 2017

Afkortingenlijst

EHRM	Europees Hof voor bescherming van de rechten van de mens
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens
HR	Hoge Raad
HvJ EU	Hof van Justitie van de Europese Unie
MvT	Memorie van Toelichting
OM	Openbaar Ministerie
RO	Wet op de rechterlijke organisatie
St.crt	Staatscourant
Stb.	Staatsblad
SV	Wetboek van Strafvordering
Rvdr	Raad voor de Rechtspraak
T&C	Tekst & Commentaar
VPS	Versterking Programma Strafrechtsketen
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Introductie onderwerp

Stel je voor, je loopt op zaterdagavond naar huis en krijgt zomaar uit het niets een klap in je gezicht en wordt hiermee slachtoffer van mishandeling. De volgende dag besluit je om aangifte te gaan doen bij de politie. Vervolgens stelt de politie een onderzoek in en legt de zaak ter beoordeling voor aan het Openbaar Ministerie (hierna: OM). Het OM kan besluiten om te gaan vervolgen, maar kan ook besluiten om de zaak te seponeren. Indien het OM besluit om geen vervolging in te stellen, is de kans groot dat je daar als slachtoffer flink van baalt. Een slachtoffer kan als benadeelde partij te maken hebben met schade.¹ Bovendien zou het voor een slachtoffer wellicht fijn zijn om excuses te krijgen van de dader(s).² Voor dit slachtoffer kan de beklagregeling van artikel 12 Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv) in sommige gevallen soelaas bieden.

Het OM is de enige instantie die strafbare feiten kan gaan vervolgen en heeft hiermee het vervolgingsmonopolie.³ Bij de afweging om te gaan vervolgen spelen haalbaarheidsargumenten⁴ een rol, maar is ook van belang of op grond van het opportunitiebeginsel de vervolging wel binnen het vastgestelde beleid past.⁵ Indien het OM besluit om geen vervolging in te stellen, kan een slachtoffer als rechtstreeks belanghebbende ex artikel 12 Sv een klacht wegens niet-vervolging indienen bij het gerechtshof.⁶ Het hof toetst dan of het juist is dat het OM niet heeft vervolgd. Dit kan betekenen dat het hof beveelt dat het OM alsnog een verdachte moet gaan vervolgen.⁷ Via de beklagprocedure wordt het vervolgingsmonopolie van het OM dus enigszins beperkt.

Doordat de burger een beroep kan doen op een onafhankelijke rechter, heeft de wetgever beoogd de burger te beschermen tegen mogelijke willekeur in de vervolgingsbeslissing van het OM.⁸ De beklagprocedure wordt daarom ook wel een correctiemechanisme op het

¹ Bijlsma 2011, p. 120 - 130.

² Hulst, Akkermans & Buschbach 2014, p. 22-43.

³ Zie artikel 124 RO: Het OM is belast met de strafrechtelijke handhaving; zie ook artikel 167 Sv: beslissingen omtrent de vervolging aan OM; Keulen & Knigge 2016, i.v.m. de Wet OM-afdoening, waarmee een strafbeschikking door opsporingsambtenaren en lichamen en personen met een publieke taak opgelegd kan worden, spreken Keulen & Knigge en in dit verband ook wel van dagvaardingsmonopolie i.p.v. vervolgingsmonopolie; zie ook Ausma & Bussink 2016, p. 37.

⁴ Met de term 'haalbaarheid' wordt bedoeld dat het beslissingsmodel van artikel de artikelen 348 Sv en 350 Sv wordt doorlopen, zie ook Corstens 1974, p. 23.

⁵ Zie artikel 167 lid 2; Valkenburg 1993, p. 28; zie ook 't Hart 1994, p. 92.

⁶ Om de leesbaarheid te vergroten zal in deze scriptie de term hof worden gebruikt i.p.v. gerechtshof.

⁷ Ausma & Bussink 2016, p. 37.

⁸ Gonzales 2014, p. 1.

vervolgingsmonopolie van het OM genoemd.⁹ Volgens oud minister van Justitie Hirsch Ballin is de beklagregeling ‘de keerzijde van de ruime discretionaire bevoegdheid van het OM in Nederland bij de vervolging van strafbare feiten’.¹⁰ Een belangrijk doel van deze procedure betreft dan ook het waarborgen van de belangen van de rechtstreeks belanghebbende doordat een rechter op diens verzoek de concrete zaak toetst.¹¹

Desondanks staat de artikel 12 Sv-procedure in de literatuur en politiek al decennia lang ter discussie.¹² Uit onderzoek door Van Lent, Boone en Van den Bos blijkt dat er bij zowel klagers als de medewerkers van de betrokken organisaties ontevredenheid bestaat over de beklagprocedure.¹³ In de volgende paragraaf zal de problematiek nader worden toegelicht.

1.2 Probleemstelling

Problematisch voor beklagprocedure zijn de te lange doorlooptijden.¹⁴ Dit zorgt voor onzekerheid bij zowel de klager als bij de persoon wiens vervolging wordt verlangd (hierna: beklagde).¹⁵ Lange doorlooptijden tasten de legitimiteit van de strafrechtspleging aan, aldus Cleiren.¹⁶ Zij stelt dat indien iemand klaagt, er onvrede bestaat bij deze klager. Het is juist voor de legitimiteit van het (niet-)optreden van het OM van groot belang dat een antwoord niet te lang op zich laat wachten.¹⁷ Uit het onderzoek van Van Lent, Boone en Van den Bos blijkt zelfs dat klagers het OM voor beklagprocedure een onvoldoende geven.¹⁸ Klaarblijkelijk voelt de burger zich teleurgesteld in het feit dat ‘het systeem’ zijn zaak niet heeft opgepakt, aldus Nan.¹⁹

Een ander probleem betreft het hoge aantal klachten dat wordt ingediend. Het aantal klachten is de laatste jaren toegenomen en blijft toenemen.²⁰ Voormalig minister Hirsch Ballin heeft hier in 2009 maatregelen voor genomen. Tot op heden hebben deze maatregelen echter

⁹ Corstens & Borgers 2014, p. 36; zie ook Corstens 1974, p. 70.

¹⁰ *Kamerstukken II* 2009/10, 32123 VI, 15, p. 2.

¹¹ De Meijer, Simmelink & Daele 2014, p. 248.

¹² Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 7; zie ook o.a. Corstens, Cleiren, Duker en Melai & Groenhuijsen.

¹³ Van Lent, Boone & Van den Bos 2016 p. 143.

¹⁴ Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 27; zie ook Cleiren *Strafblad* 2008, p. 535; zie ook *Kamerstukken II* 2009/10, 32123 VI, 15, p. 1. Met de term doorlooptijd wordt bedoeld de tijd tussen dat het klaagschrift wordt ingediend en het gerechtshof uitspraak doet.

¹⁵ Veldhuisen 2004, p. 118.

¹⁶ Cleiren, *Strafblad* 2008, p. 543.

¹⁷ Cleiren, *Strafblad* 2008, p. 543.

¹⁸ Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 132; zie ook Nan, *NJB* 2017, p. 835.

¹⁹ Nan, *NJB* 2017, p. 835.

²⁰ Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 94; zie ook *Kamerstukken II* 2009/10, 32123 VI, 15, p. 2.

weinig effect gehad.²¹ Uit de jaarberichten van het OM blijkt dat in elf jaar tijd het aantal klachten met bijna een derde is toegenomen.²² Het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna: CBS) heeft onderzocht en geconcludeerd dat de het aantal strafzaken dat het OM voor de rechter brengt in 10 jaar fors gedaald is ten opzichte van 2007.²³ Volgens de CBS heeft deze daling onder andere te maken met de beperkte middelen waarmee het OM zijn werk moet doen. Het is erg zorgelijk dat misdaad onbestraft blijft omdat er te weinig geld is om een dader te vervolgen, aldus Bakker.²⁴ Valkenburg signaleert dan ook dat een toename van het aantal klachten mogelijk verband kan houden met de, in verband met de capaciteitstekorten, keuze die het OM moet maken en er daardoor soms voor kiest om een zaak niet op te pakken.²⁵ Bovendien zijn burgers mondiger geworden en dienen zij sneller een klacht in.²⁶ Indien het OM, vanwege capaciteitsproblemen, een zaak seponeert en vervolgens via een artikel 12 Sv-procedure alsnog capaciteit moet investeren in een zaak is er mijns inziens sprake van een ‘omgekeerde wereld’. Er kan naar mijn mening beter worden ingezet op het voorkomen van een klacht dan het behandelen van een klacht.

Tot slot behandelen niet alle hoven de klachten ex artikel 12 Sv op dezelfde manier.²⁷ Dit geldt ten eerste voor de toetsingsbevoegdheid, waarin de vraag is verscholen of de rechter volledig of marginaal mag toetsen.²⁸ Ten tweede blijkt ook dat klagers bij sommige hoven standaard worden opgeroepen om te worden gehoord en bij andere niet.²⁹ Cleiren stelt dat vanuit rechtsstatelijk oogpunt een gebrek aan uniformiteit in de wijze van de behandeling en afhandeling van een klacht als problematisch kan worden beschouwd.³⁰

Samenvattend blijkt uit het voorgaande dat de problemen rondom de beklagprocedure voornamelijk bestaan uit te lange doorlooptijden, een toename van het aantal ingediende klachten en een gebrek aan uniformiteit bij de hoven. Deze problematiek kan kort en bondig worden omschreven als een gebrek aan effectiviteit van de beklagprocedure. Dit onderzoek beoogt deze problematiek met betrekking tot het gebrek aan effectiviteit van deze procedure te verklaren.

²¹ *Kamerstukken II* 2009/10, 32123 VI, 15, p. 2; zie ook Zie Jaarverslag Rvdr 2016, te raadplegen via rechtspraak.nl.

²² OM jaarbericht van 2016, p. 75, te raadplegen via om.nl.

²³ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/37/daling-aantal-strafzaken-om-en-rechter>, zie voor de tabel bijlage 1.

²⁴ Bakker 2017, *Mr.* 2017.

²⁵ Valkenburg 2008, T&C, p. 35+36.

²⁶ Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 95.

²⁷ Gonzales 2014, p. 96; zie ook *Kamerstukken II* 2015/16, 29 279, nr. 278, p. 72; zie ook Valkenburg (T&C), aant, op artikel 12c Sv.

²⁸ Dit blijkt uit het discussiestuk over de vervolgingsbeslissing, dat is opgesteld in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering, hierna te noemen: Discussiestuk Vervolgingsbeslissing 2014, p. 21.

²⁹ Valkenburg (T&C), aant. 2 op art. 12c Sv.

³⁰ Cleiren, *Strafblad* 2008, p. 544; zie ook *Kamerstukken II* 2015/16, 29 279, nr. 278, p. 72.

Vervolgens zal er beoordeeld worden of de voorgestelde wijzigingen voor deze procedure in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering zullen bijdragen aan een effectievere procedure. Het onderzoek kan daarom als theorievormend worden aangemerkt. De vraag die in dit onderzoek centraal staat is:

‘In welke mate dragen de voorgestelde wijzigingen in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering bij aan een (meer) effectieve beklagprocedure tegen niet (verder) vervolgen ex artikel 12 Wetboek van Strafvordering?’

1.3 Relevantie van dit onderzoek

1.3.1 Wetenschappelijke relevantie en methodologie

De beklagprocedure zal allereerst juridisch dogmatisch worden bekeken. Mijn onderzoek strekt zich hierbij uit tot de beklagprocedure zoals deze in Nederland is geregeld. Hierbij zal het onderwerp eerst rechtshistorisch worden benaderd, omdat een oriëntatie op het verleden vaak meerwaarde heeft.³¹ De juridisch historische context zal mij inspireren bij mijn onderzoek. Daarnaast zal ik ook het geldende recht met betrekking tot de beklagprocedure gaan beschrijven. In de loop van dit onderzoek worden er criteria ontwikkeld die een effectieve beklagprocedure waarborgen. Deze criteria zijn ontleend aan de literatuur en aan empirisch onderzoek. Dit zorgt ervoor dat het onderzoek zowel juridisch dogmatisch als rechtstheoretisch van aard is.³² Het onderzoek door Van Lent, Boone en Van den Bos uit 2016 (in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum: hierna WODC) zie ik als waardevol om te gebruiken bij mijn onderzoek. Dit komt voornamelijk doordat er gebruik is gemaakt van empirisch onderzoek. Deze empirische gegevens zijn noodzakelijk om de theorie en de praktijk aan elkaar te kunnen koppelen.

Met behulp van zowel juridisch dogmatische als praktische informatie zal de beklagregeling uiteindelijk worden beoordeeld op haar effectiviteit. Deze beoordeling vindt plaats door een analyse aan de hand van door mij geformuleerde toetsingscriteria.

³¹ Handleiding Masterthesis Rechtsgeleerdheid 2016, p. 37.

³² Handleiding Masterthesis Rechtsgeleerdheid 2016, p. 17.

1.3.2 Maatschappelijke relevantie

De beklagregeling functioneert in een maatschappelijke context waarin veel waarde wordt toegekend aan de wensen, ervaringen, rechten en belangen van slachtoffers.³³ Sterker nog, als het OM niet vervolgt kan de burger via artikel 12 Sv meer invloed uitoefenen op de vervolgingsbeslissing dan wanneer het OM wel vervolgt, aldus Frielink.³⁴ Simmelink ziet de mogelijkheid voor een rechtstreeks belanghebbende om bij een rechter op te komen tegen een beslissing van het OM om niet (verder) te gaan vervolgen, als een waarborg voor de zorgvuldigheid van de belangenafweging en voor de bevordering van het maatschappelijk vertrouwen in de strafrechtsbedeling.³⁵ Ook vanuit maatschappelijk oogpunt is het belang van de beklagprocedure dan ook niet gering.

Volgens Van Lent, Boone en Van den Bos voelen slachtoffers zich vaak miskend door de wijze waarop de aangifte wordt afgehandeld en hoe zij door politie en OM op de hoogte worden gebracht van een sepotbeslissing. Het aantal mensen dat dit niet zomaar accepteert en een klacht indient, neemt dan ook toe.³⁶ Juist voor deze groep mensen is het nadelig dat de (huidige) procedure niet effectief verloopt en dat zij lange tijd in onzekerheid verkeren. Daarnaast is het ook voor de gemoedstoestand van de beklaagde van belang dat hij zo kort mogelijk in onzekerheid verkeert over de vraag of hij wel of niet zal worden vervolgd.³⁷

Ten slotte signaleren Van Lent, Boone en Van den Bos dat de artikel 12 Sv-procedure wordt beschouwd als de maatschappelijke functie van het hof om de klager het recht toe te kennen ‘zijn zegje te kunnen doen’ en hem het gevoel te geven dat er serieus naar de klacht wordt geluisterd.³⁸ Aangezien de procedure nu onvoldoende effectief verloopt en burgers lang moeten wachten op een beslissing³⁹, ben ik van mening dat deze maatschappelijke functie van het hof niet volledig tot uiting komt. In deze scriptie wordt onderzocht hoe ervoor gezorgd kan worden dat de beklagprocedure effectiever verloopt en dus ook de maatschappelijk functie van het hof beter tot uiting zal komen.

³³ Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 12. Er wordt hiermee ook voldaan aan de richtlijn inzake minimumrechten voor slachtoffers (richtlijn 2012/29/EU tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten) met in artikel 11 een bepaling over de toetsing van de beslissing tot niet verdere vervolging.

³⁴ Frielink AA, 2010, p. 730.

³⁵ Simmelink 2004, p. 219; zie ook Vgl. Bijl. *Hand. II* 1913-1914, 286, nr. 3, p. 66.

³⁶ Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 12.

³⁷ Dit blijkt uit het discussiestuk over de vervolgingsbeslissing, dat is opgesteld in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering, hierna te noemen: Discussiestuk Vervolgingsbeslissing 2014, p. 22; zie ook Cleiren *Strafblad*, 2008, p. 543 en 544; zie ook De Hullu 1989, p. 168.

³⁸ Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 52.

³⁹ Schalken, *Strafblad* 2015.

1.4 Opbouw van de scriptie en leeswijzer

In deze scriptie zal de hoofdvraag worden beantwoord aan de hand van deelvragen. Deze deelvragen worden in afzonderlijke hoofdstukken behandeld. In dit inleidende hoofdstuk (hoofdstuk 1) is de probleemstelling besproken. In hoofdstuk 2 zal besproken worden hoe de (huidige) beklagprocedure ex artikel 12 Sv is geregeld en welke (historische) ontwikkelingen deze procedure heeft doorgemaakt. Vervolgens komt in hoofdstuk 3 aan de orde wat de huidige problemen zijn omtrent de beklagprocedure en hoe deze problemen verklaard kunnen worden. In dit hoofdstuk zal ook worden besproken wat er in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering is voorgesteld om deze procedure te wijzigen. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 besproken wat dan precies een effectieve beklagprocedure behelst. Er zullen criteria worden ontwikkeld waarmee vervolgens in hoofdstuk 5 kan worden getoetst of de voorgestelde veranderingen in modernisering van het Wetboek van Strafvordering ook daadwerkelijk tot een effectievere beklagprocedure zullen leiden. Ten slotte zal in hoofdstuk 6 de hoofdvraag worden beantwoord en vormt dit de conclusie van mijn onderzoek.

Hoofdstuk 2: De ontwikkelingen en huidige stand van zaken omtrent de beklagprocedure ex artikel 12 Sv

2.1 Inleiding

Op grond van het vervolgingsmonopolie en het opportuniteitsbeginsel heeft het OM, voor wat betreft de vervolging van strafbare feiten, ‘de touwtjes stevig in handen’.⁴⁰ Desondanks bestaat van oudsher het begrip ‘geen bevoegdheid zonder controle’, aldus Frielink.⁴¹ Voor de vervolgingsbeslissing van het OM is dit vervat in de beklagprocedure. De beklagprocedure vormt daarmee volgens Gonzales het tegenwicht van het vervolgingsmonopolie van het OM. Het belang van de beklagprocedure is daarom niet gering.⁴² In dit hoofdstuk wordt het wettelijk kader van deze procedure besproken. Hierbij zal ook aandacht besteed worden aan de (historische) ontwikkelingen die deze procedure heeft doorgemaakt. Dit hoofdstuk zal eindigen met een korte samenvatting waarin een antwoord zal worden gegeven op de vraag hoe de huidige procedure eruit ziet en welke ontwikkelingen deze heeft doorgemaakt.

2.2 De historische ontwikkelingen van de beklagprocedure

2.2.1 Ontwikkelingen tot 1926

Volgens onder andere Cleiren, Van der Leij en Mostert vindt de beklagprocedure haar oorsprong in de Code d’Instruction Criminelle, die in Nederland gold van 1811 tot 1838 tijdens de Franse bezetting.⁴³ In artikel 1 van deze Code stond dat strafvervolging uitsluitend door de overheid (dat wil zeggen de zittende magistratuur⁴⁴) in werking kon worden gezet.⁴⁵ Het uitgangspunt was dat vervolging plaats moest vinden en het was aan de rechter om hierover te beslissen. Het OM diende over de haalbaarheid van de zaak te oordelen en de zaak vervolgens aan de strafrechter voor te leggen.⁴⁶ Een strafprocedure voor een misdrijf kon dan ook pas beginnen als de raadkamer van de rechtbank op vordering van de officier van justitie een oordeel had gegeven over de vraag of de

⁴⁰ Glismeijer 2016, p. 43; zie ook Corstens & Borgers 2014, p. 619.

⁴¹ Frielink, AA 2010, p. 730.

⁴² Gonzales 2014, p. 1.

⁴³ Cleiren, *Strafblad* 2008, p. 536; zie ook Van der Leij 2008, art. 12 Sv, aant. 2; zie ook Mostert 1968, p. 268; zie ook Reijntjes 2017, p. 11.

⁴⁴ Corstens 1974, p. 7; zie ook Van der Leij 2008, art. 12 Sv, aant. 3; Cleiren, *Strafblad* 2008, p. 536; Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 42.

⁴⁵ Corstens 1974, p. 8; zie ook Cleiren, *Strafblad* 2008, p. 536

⁴⁶ Duker, *DD* 2009, p. 430; zie ook Valkenburg 1993, p. 67-70; zie ook Mostert 1968, p. 267.

zaak moest worden vervolgd.⁴⁷ Dit betekende ook dat het OM kon nalaten om een zaak aan de rechter voor te leggen. Juist daarom was het in die tijd van belang dat de rechter ook ambtshalve vervolging kon bevelen.⁴⁸ Dat het OM wel zelfstandig mocht beslissen over welke zaken er aan de strafrechter werden voorgelegd, duidde op een begin van het opportunitiebeginsel.⁴⁹ De toets over de beslissing van het al dan niet vervolgen door het hof werd vooral ontleend aan gronden van het algemeen belang.⁵⁰

Ondanks dat het vervolgingsmonopolie bij de overheid lag, stond de burger niet geheel machteloos.⁵¹ Het was namelijk mogelijk voor een benadeelde partij om zelfstandig een civiele actie in te stellen bij de strafrechter met als doel het krijgen van schadevergoeding.⁵² Afgezien van het feit dat deze procedure een civielrechtelijk karakter droeg, deed deze mogelijkheid afbreuk aan het vervolgingsmonopolie van het OM, aldus Corstens.⁵³ Op deze manier kon een aanhangig gemaakte (straf)zaak uiteindelijk toch resulteren in een publieke actie, waardoor er alsnog tot strafrechtelijke vervolging werd overgegaan.⁵⁴ De burger had hiermee een mogelijkheid om strafvorderlijk optreden door de overheid teweeg te brengen.⁵⁵

In het jaar 1838 werd het Wetboek van Strafvordering ingevoerd: een civiele schadevordering behoorde in die tijd niet langer tot de competentie van de strafrechter.⁵⁶ De raadkamer kon niet meer ambtshalve een beslissing nemen over de vervolging, maar kon dit alleen op vordering van het OM.⁵⁷ Door deze toenemende macht van het OM werd het volgens Cleiren belangrijker om controle op het OM uit te kunnen oefenen.⁵⁸

⁴⁷ Cleiren, *Strafblad* 2008, p. 536; zie ook Mostert 1968, p. 270.

⁴⁸ Duker, *DD* 2009, p. 430.

⁴⁹ *Kamerstukken II* 1913/14, 286, nr. 3, p. 54; zie ook Duker, *DD* 2009, p. 430.

⁵⁰ Cleiren, *Strafblad* 2008, p. 536; zie ook Mostert 1968, p. 267.

⁵¹ Huis in het Veld 2012, p. 14.

⁵² Corstens 1974, p. 8; zie ook Cleiren, *Strafblad* 2008, p. 536; zie ook Gerechtshof 's-Hertogenbosch 15 januari 2001, ECLI: NL: GHSHE:2001: AA9797.

⁵³ Corstens 1974, p. 8.

⁵⁴ Corstens 1974, p. 8; zie ook Huis in het Veld 2012, p. 14.

⁵⁵ Corstens 1974, p. 8; zie ook Huis in het Veld 2012, p. 14.

⁵⁶ Cleiren, *Strafblad* 2008, p. 536; zie ook Reijntjes 2017, p. 11; zie ook Huis in het Veld, 2012 p. 14 (N.B. met de invoering van de Wet Terwee in 1995 is het wel mogelijk dat de benadeelde partij zich voegt en dat de strafrechter een oordeel geeft over de schadevergoeding voor de benadeelde partij).

⁵⁷ Cleiren, *Strafblad* 2008, p. 537.

⁵⁸ Cleiren, *Strafblad* 2008, p. 537.

2.2.2 Ontwikkelingen vanaf 1926: het opportunitiebeginsel

Uiteindelijk kwam in 1926 het vervolgingsmonopolie volledig bij het OM te liggen.⁵⁹ Het opportunitiebeginsel kreeg een wettelijke grondslag in artikel 167 Sv. In deze bepaling werd opgenomen dat het OM kon afzien van vervolging op gronden aan het algemeen belang ontleend.⁶⁰ De wetgever bleef echter van mening dat de toenemende macht van het OM ook om controle vroeg. De beklagprocedure bleef daarom gehandhaafd om ervoor te zorgen dat willekeur bij het OM werd voorkomen.⁶¹ De zittende magistratuur mocht over het beklag oordelen.⁶² Volgens Cleiren was dit omdat aan een rechterlijke beslissing bijzondere waarde toekomt omdat deze onafhankelijk is van het politieke gezag en onpartijdig is.⁶³ Het hof werd aangewezen om over het beklag te oordelen. De gedachte hierachter was dat op deze manier het gevaar van vooringenomenheid, van de rechter die straks over de zaak moet oordelen, kon worden voorkomen, aldus Corstens.⁶⁴ Het hof mocht niet ambtshalve toetsen, maar slechts op verzoek van een klacht.⁶⁵

Echter, in de wet van 1926 ontbraken bepalingen van procedurele aard.⁶⁶ Daarom werd op 8 november 1984⁶⁷ de wet gewijzigd om de positie van de klager en van beklagde met meer rechtswaarborgen te omkleden.⁶⁸ Er werd onder andere de plicht opgenomen om, voorafgaand aan een eventueel bevel tot vervolging, klager en beklagde te horen.⁶⁹ Volgens de toenmalige minister van Justitie was het belangrijk dat de beklagprocedure ervoor zou zorgen dat de klager het gevoel kreeg dat hem ‘recht werd gedaan’ en dat hij het gevoel krijgt dat zijn zaak serieus werd behandeld.⁷⁰ Het strafproces was in die tijd sterk in ontwikkeling.⁷¹ Zo werd de positie van het slachtoffer sterker en werd de betekenis van het opportunitiebeginsel positief geïnterpreteerd.⁷² Een positieve interpretatie betekent dat er in beginsel niet wordt vervolgd, tenzij het algemeen

⁵⁹ Gonzales 2014, p. 5; Cleiren, *Strafblad* 2008, p. 534; zie ook Duker, *DD* 2009, p. 429.

⁶⁰ De Meijer, Simmelink & Daele 2014, p. 214; zie ook *Handelingen Eerste Kamer* 1920-1921, nr. 18 onder nummer 18, Voorlopig verslag van de commissie van Rapporteurs, p. 56, alsmede de memorie van antwoord, p. 63.

⁶¹ Duker, *DD* 2009, p. 434 en de daar aangehaalde Kamerstukken.

⁶² Bijlagen *Handelingen Kamerstukken II* 1913-1914, 286, p. 66-67 en 1917/18, 77, p. 22 en 44-45; zie ook Cleiren *Strafblad* 2008, p. 537.

⁶³ Cleiren *Strafblad* 2008, p. 537.

⁶⁴ Corstens 1974, p. 68; zie ook *Kamerstukken II* 1913/14, 286; zie ook Reijntjes 2017, p. 97.

⁶⁵ Cleiren, *Strafblad* 2008, 537.

⁶⁶ Gonzales 2014, p. 9.

⁶⁷ Stbl. 1984 551.

⁶⁸ Gonzales 2014, p. 9; zie ook *Kamerstukken II* 1979/80, 15831, 3, p. 6 (MvT).

⁶⁹ Uitbreiding van de artikel 12 Sv -12p Sv zoals aangehaald door Huis in het Veld 2012, p. 19.

⁷⁰ Schalken 2004, p. 12.

⁷¹ Huis in het Veld 2012, p. 19.

⁷² Frielink, *AA*, 2010, p. 731; Jaarverslag Openbaar Ministerie 1970, Bijlagen *Handelingen II* 1971/1972, 11.500, nr. 3, p. 8.

belang daarmee wordt gediend.⁷³ Deze interpretatie sloot volgens Frielink mooi aan bij de gedachte dat de inzet van het strafrecht ultimum remedium was.⁷⁴ Nu er in beginsel niet werd vervolgd, tenzij het algemeen belang daarmee was gediend, nam het aantal septs toe en hiermee ook het aantal klachten, aldus Huis in het Veld.⁷⁵ Betere bescherming tegen het OM werd daarmee erg belangrijk.⁷⁶ Met de positieve interpretatie van het opportuniteitsbeginsel, kreeg de beklagprocedure haar huidige vorm.⁷⁷

In 2008 werd het met de invoering van de Wet OM-afdoening mogelijk voor het OM om middels een strafbeschikking strafrechtelijk te vervolgen.⁷⁸ De wetgever koos ervoor om het uitvaardigen van een strafbeschikking daadwerkelijk aan te merken als een daad der vervolging.⁷⁹ Het begrip vervolging werd met de strafbeschikking dus verruimd.⁸⁰ Doordat de strafbeschikking als een daad der vervolging werd aangemerkt, kon er ook beklag tegen het uitvaardigen van een strafbeschikking worden ingediend.⁸¹ Dit is in de wet opgenomen in artikel 12k Sv.⁸²

In het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering zal het vervolgingsbegrip anders ingevuld worden. Zie paragraaf 2.4.4 voor een uitleg over dit ‘nieuwe’ vervolgingsbegrip.

2.3 De huidige (wettelijke) beklagregeling

2.3.1 De beklagprocedure als correctiemechanisme

In artikel 12 Sv is gecodificeerd dat een rechtstreeks belanghebbende schriftelijk beklag kan doen bij het hof tegen een beslissing van het OM om een strafzaak niet (verder) te vervolgen of door het vervolgen middels een strafbeschikking.⁸³ Gelet op de legitimiteit van de strafrechtspleging, die de laatste jaren sterk in de belangstelling staat⁸⁴, is een belangrijke functie van deze procedure dat een belanghebbende burger invloed kan uitoefenen op de beslissing of de zaak voor een

⁷³ Frielink AA, 2010, p. 731.

⁷⁴ Frielink AA, 2010, p. 731.

⁷⁵ Huis in het Veld 2012, p. 19.

⁷⁶ De Lange *Strafblad* 2009, afl. 5, p. 477.

⁷⁷ Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 43.

⁷⁸ Wet van 21 december 2007, Stb. 2008, 4; zie ook De Meijer, Simmelink & Daele 2014, p. 216.

⁷⁹ De Meijer, Simmelink & Daele 2014, p. 216; zie ook *Kamerstukken II*, 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 15-17.

⁸⁰ Huis in het Veld 2012, p. 20.

⁸¹ *Kamerstukken II*, 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 15-17.

⁸² Huis in het Veld 2012, p. 20.

⁸³ Het specifieke beklag tegen een strafbeschikking is geregeld in artikel 12k Sv.

⁸⁴ Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 24.

strafrechter kan worden gebracht, aldus Van Lent, Boone en Van den Bos.⁸⁵ Door het instellen van beklag tegen niet (verdere) vervolging kan de burger zelf iets aan de afhandeling van zijn zaak bijdragen.⁸⁶ Op deze manier kan de beklagprocedure worden gezien als een urgent onderdeel van de toegenomen rechten van slachtoffers, aldus Van der Leij.⁸⁷

2.3.2 Ontvankelijkheid

Op grond van artikel 12 Sv is een ingangsvoorwaarde voor ontvankelijkheid van de klacht dat de klacht moet worden ingediend door een ‘rechtstreeks belanghebbende’.⁸⁸ Blijkens de wetsgeschiedenis behelst een rechtstreeks belanghebbende iemand die ‘bij de instelling of voortzetting van de vervolging een redelijk belang heeft’.⁸⁹ Volgens vaste jurisprudentie van de Hoge Raad kan slechts degene die door het achterwege blijven van vervolging getroffen is in een belang dat specifiek hem aangaat, worden aangemerkt als belanghebbende.⁹⁰ Daarbij dient sprake te zijn van een objectief bepaalbaar, persoonlijk of kenmerkend belang. Bovendien brengt het relativiteitsvereiste met zich mee dat beoordeeld dient te worden of de overtreden strafbepalingen beogen dit specifieke belang van klager te beschermen.⁹¹ Een slachtoffer wordt altijd aangemerkt als rechtstreeks belanghebbende.⁹² Daarnaast kunnen ook nabestaanden en verwanten, des te meer indien het gaat om een misdrijf, als belanghebbenden aangemerkt worden.⁹³ Ex artikel 12 lid 2 Sv kan een rechtspersoon, indien deze rechtspersoonlijkheid bezit, ook als rechtstreeks belanghebbende worden aangemerkt. Gonzales schrijft dat ook een minderjarige, al dan niet door de wettelijk vertegenwoordiger, aangemerkt kan worden als rechtstreeks belanghebbende.⁹⁴

Het wordt aangenomen dat het klachtrecht van artikel 12 Sv zich richt tegen het afdoen van een strafbaar feit door middel van een (voorwaardelijk) sepot, een transactie of door een strafbeschikking.⁹⁵ Bij een strafbeschikking is op grond van artikel 12k Sv wel van belang dat het beklag wordt gedaan binnen drie maanden nadat de rechtstreeks belanghebbende daarmee bekend is geworden, anders leidt dit tot niet-ontvankelijkheid. Het beklag richt zich tegen de beslissing

⁸⁵ Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 40.

⁸⁶ Cleiren, *Strafblad* 2008, p. 534; zie ook Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p 24.

⁸⁷ Van der Leij *Strafblad* 2009 p. 464; zie ook Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p 24.

⁸⁸ Zie artikel 12 lid 2 Sv.

⁸⁹ *Kamerstukken II* 1917/18, 77, nr. 1, p. 23 en 45.

⁹⁰ Hoge Raad 7 maart 1972, NJ 1973, 35.

⁹¹ Gerechtshof Amsterdam 7 april 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:1338, r.o. 7.

⁹² Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p 25.

⁹³ Gonzales 2014, p. 41; zie ook Gerechtshof 's-Hertogenbosch 24 maart 2009, ECLI:NL:GHSHE:2009:BI9624.

⁹⁴ Gonzales 2014, p. 42 ; zie bijvoorbeeld Gerechtshof 's-Hertogenbosch 14 juli 1994, ECLI:NL:GHSHE:1994:AC3674.

⁹⁵ *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 16.

van de officier van justitie om niet (verder) te gaan vervolgen. Het is niet eenduidig te zeggen dat indien er geen sprake is van het een beslissing van het OM, dit tot niet-ontvankelijkheid van het beklag leidt. In de literatuur wordt wel aangenomen dat indien er geen beslissing door het OM is genomen, er soms toch beklag kan worden ingesteld.⁹⁶ Het zou immers ongewenst zijn indien het OM zich op deze manier anders aan het beklag zou kunnen onttrekken.⁹⁷

Op grond van artikel 121 Sv is beklag niet toegelaten na een buitenvervolginstelling of nadat een beschikking, waarin verklaard wordt dat de zaak geëindigd is, aan de verdachte is betekend. Indien het beklag een strafbaar feit betreft waarvoor aan de verdachte een kennisgeving van niet verdere vervolging is betekend, moet het beklag op grond van artikel 121 lid 2 Sv worden betekend binnen drie maanden nadat de rechtstreeks belanghebbende daarmee bekend is geworden.⁹⁸

Vervolgens kan de rechtstreeks belanghebbende een klaagschrift indienen bij het hof. Van belang is dat het beklag op schrift wordt ingediend. Sinds 1 december 2016 is het met de invoering van de Wet digitale processtukken Strafvordering⁹⁹ op grond van artikel 12 lid 4 Sv ook mogelijk om het klaagschrift digitaal in te dienen. Het klaagschrift is verder niet aan bepaalde vormvereisten verbonden.¹⁰⁰ Het is echter wel van belang dat klager het feit benoemt waarvoor niet (verder) wordt vervolgd. Indien klager het feit niet benoemt, wordt slechts het vervolgingsbeleid aan de orde gesteld en dit betreft een politieke kwestie politie kwestie waar de rechter niet over gaat, aldus Reijntjes.¹⁰¹ Als het hof het klaagschrift heeft ontvangen, wordt klager een ontvangstbevestiging gestuurd. Vervolgens draagt het hof op grond van artikel 12a Sv de advocaat-generaal op om schriftelijk verslag te doen.

2.3.3 De status van de beklagde

De beklagde wordt in de wet letterlijk gedefinieerd als ‘de persoon wiens vervolging wordt verlangd’ en dus niet als een ‘verdachte’. Immers, indien er een klacht wordt ingediend, betekent dit nog niet dat er tegen deze beklagde uit de feiten en omstandigheden een redelijk vermoeden van schuld voortvloeit zoals bedoeld in artikel 27 lid 1 Sv, aldus Keulen en Knigge.¹⁰² Het hof kan

⁹⁶ Van der Leij 2008, art. 12 Sv, aant. 7; zie ook Corstens 1974, p. 77.

⁹⁷ Van der Leij 2008, art. 12 Sv, aant. 7.

⁹⁸ Zie artikel 121 lid 2 Sv.

⁹⁹ Stb. 2016, nr. 90.

¹⁰⁰ Gonzales 2014, p. 49.

¹⁰¹ Reijntjes 2017, p. 321.

¹⁰² Keulen & Knigge 2016, p. 173.

bijvoorbeeld besluiten dat de klacht geen strafbaar feit betreft, er kan dan ook geen sprake zijn van een verdachte.¹⁰³ Dat de beklagde niet als een verdachte wordt aangemerkt, brengt ook met zich mee dat de beklagde niet automatisch dezelfde rechten als een verdachte heeft.¹⁰⁴ Er zijn echter wel enkele rechten expliciet aan de beklagde toegekend, zoals het zwijgrecht en het krijgen van de cautie.¹⁰⁵

2.3.4 Inhoudelijke beoordeling van de klacht

Indien het hof zichzelf bevoegd acht en het beklag ontvankelijk is, dient het hof zich te buigen over de belangrijkste vraag: dient er (verdere) vervolging voor de strafrechter plaats te vinden?¹⁰⁶

Over de vraag of het hof volledig of marginaal mag toetsen bestaan verschillende meningen.¹⁰⁷ Indien het hof vol mag toetsen, betekent dit dat bij de beantwoording van de vraag of vervolging dient plaats te vinden er niet alleen gekeken wordt naar de haalbaarheid van de zaak, maar ook naar de opportuniteitsvraag.¹⁰⁸ Ondanks de onenigheid over de toetsingsbevoegdheid is de wetgever van mening dat er sprake is van een volle toetsingsbevoegdheid en meent dat dit kan worden ontleend aan artikel 12 lid 2 Sv, waarin een bevoegdheid is omschreven om op grond van opportuniteitsoverwegingen een bevel tot vervolging te weigeren.¹⁰⁹ In 1996 heeft de Hoge Raad geoordeeld dat er sprake is van een volle toetsingsbevoegdheid van het hof.¹¹⁰ De Hoge Raad oordeelde dat het hof niet alleen het instellen van vervolging voor de strafrechter kan bevelen, maar ook voor welke feiten het OM dient te vervolgen. Dit betekent dat een burger een klacht kan indienen als het OM voor een verkeerde strafbepaling vervolgt. Uiteindelijk kan het hof op grond van artikel 12i lid 1 Sv het OM bevelen om (verder) te gaan vervolgen ter zake van het feit waarop het beklag betrekking heeft. Desondanks is het hof niet gebonden aan de juridische kwalificatie die de klager aan de feiten heeft gegeven.¹¹¹ Na het bevel tot vervolging door het hof wordt er verder vervolgd volgens de regels van het gewone strafprocesrecht.¹¹²

Op grond van artikel 12c Sv kan het hof de klacht kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk

¹⁰³ Corstens 2014, p. 619.

¹⁰⁴ Keulen & Knigge 2016, p. 173.

¹⁰⁵ Zie artikel 12g Sv.

¹⁰⁶ Van der Leij (2008), aant. 4 bij artikel 12 Sv; zie ook Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 25.

¹⁰⁷ *Kamerstukken II* 1979/80, 15 831, nr. 3, p.12 (MvT) en *Kamerstukken II* 1979/80, 15 831, nr. 4, p.

¹⁰⁸ Zie artikel 12i lid 2 Sv; zie ook Valkenburg 2011 incl. opm. bij 12i Sv, onder verwijzing naar Gerechtshof 's-Hertogenbosch 22 februari 2000, ECLI:NL:GHSHE:2000:AD3143, *NJ* 2000/322; zie ook Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 25.

¹⁰⁹ *Kamerstukken II* 1979/80, 15 831, nr. 3, p.12 (MvT) en *Kamerstukken II* 1979/80, 15 831, nr. 4, p. 39; zie ook Glismeijer 2016, p. 45.

¹¹⁰ HR 25 juni 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZD0502, *NJ* 1996, 714 (*Zeeuwse motorrijder*).

¹¹¹ Reijntjes 2017, p. 325.

¹¹² Reijntjes 2017, p. 325.

ongegrond verklaren. Er valt in dit verband te denken aan het geval dat het strafbare feit is verjaard, dat beklagde is overleden of dat er sprake is van strafrechtelijke immuniteit.¹¹³ In deze gevallen kan het beklag zonder het horen van klager en beklagde worden afgedaan.

Indien er volgens het hof geen sprake is van kennelijke niet-ontvankelijkheid of kennelijke ongegrondheid, dient klager door het hof te worden gehoord, althans behoorlijk te worden opgeroepen, voordat er over het beklag mag worden beslist.¹¹⁴ Echter, indien de opgeroepen klager niet verschijnt, vervalt daarmee de hoorplicht, zo stellen Van Lent, Boone en Van den Bos.¹¹⁵ Ex artikel 12e lid 1 Sv kan ook de beklagde worden opgeroepen om te worden gehoord. Ook hier geldt dat een bevel tot een vervolging pas wordt gegeven als die persoon is gehoord, althans behoorlijk daartoe is opgeroepen, aldus artikel 12e lid 2 Sv.

Zowel voor klager als beklagde bestaat de mogelijkheid om zich te laten bijstaan door een advocaat of gevolmachtigde.¹¹⁶ Klager en beklagde worden, enkel op hun uitdrukkelijk verzoek, in de gelegenheid gesteld kennis te nemen van de stukken van de zaak.¹¹⁷ Op grond van artikel 12f lid 2 Sv bepaalt de voorzitter welke stukken er worden verstrekt en op welke wijze dat wordt gedaan. De behandeling van het beklag vindt plaats in de raadkamer van het hof.¹¹⁸ Ex artikel 22 lid 1 Sv vindt het horen van klager en beklagde in beginsel achter gesloten deuren plaats. Dit gebeurt om de beklagde te beschermen tegen negatieve publiciteit, aldus Reijntjes.¹¹⁹ In de praktijk zijn er meerdere instanties betrokken bij de beklagprocedure. Voordat het hof een beslissing kan nemen, wordt deze voorzien van het standpunt van de advocaat-generaal ten aanzien van de klacht.¹²⁰ Echter, de beslissing om tot niet vervolging over te gaan is genomen door de arrondissementsofficier.¹²¹ De advocaat-generaal zal dan ook advies moeten gaan inwinnen bij de officier van het bevoegde arrondissementsparket. De hoofdofficier wordt verzocht om een ambtsbericht te maken dat door of onder toezicht van de officier van justitie is opgesteld.¹²² Het gebeurt regelmatig dat de officier van justitie bij het opstellen van het ambtsbericht de politie om nadere informatie moet vragen.¹²³ Het kan ook zijn dat de officier van justitie op voorhand al van

¹¹³ Valkenburg 2011 T&C bij artikel 12c.

¹¹⁴ Zie artikel 12d Sv; zie ook Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 26.

¹¹⁵ Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 6.

¹¹⁶ Zie artikel 12f lid 1 Sv.

¹¹⁷ Artikel 12f lid 2 Sv.

¹¹⁸ Zie artikelen 12f lid 1 en 12g Sv.

¹¹⁹ Reijntjes 2017, p. 323.

¹²⁰ Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 26.

¹²¹ Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 26.

¹²² Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 26.

¹²³ Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 26.

mening is dat de politie nader onderzoek dient te verrichten. Al met al zijn bij het beklag betrokken het hof, het ressortsparket, het arrondissementsparket (samen het OM) alsook de politie. In totaal zijn er dus vier organisaties bij het beklag betrokken.

2.3.5 Rechtsmiddelen

Op grond van artikel 445 Sv staat er tegen een beslissing op een beklag ex artikel 12 Sv geen cassatie open.¹²⁴ Ook herziening is niet mogelijk. De Hoge Raad oordeelde op 25 maart 2008¹²⁵ dat een beslissing op een beklag ex artikel 12 Sv geen einduitspraak is, inhoudende een veroordeling in de zin van artikel 457 lid 1 Sv. Een aanvraag tot herziening is daardoor niet-ontvankelijk en beklag bij de burgerlijke rechter is niet mogelijk.¹²⁶ In zeer uitzonderlijke gevallen is cassatie in belang der wet mogelijk.¹²⁷ Het blijft echter de vraag wat voor belang klager hierbij heeft, aangezien dit verder geen effect meer heeft op de rechtspositie van procespartijen.¹²⁸ De beslissing op het beklag is onaantastbaar geworden en de procedure kan worden gezien als een laatste redmiddel voor klager om strafrechtelijke vervolging door de overheid in gang te laten zetten, aldus Huis in het Veld.¹²⁹ Juist doordat deze procedure het laatste redmiddel is voor een klager is het van belang dat de procedure zo effectief mogelijk verloopt.

2.4 De beklagprocedure in ontwikkeling

2.4.1 Europese invloeden op de vervolgingsbeslissing

Op grond van het Unierecht kan er voor de overheid een plicht bestaan om te vervolgen en wordt de beleidsvrijheid van het OM beperkt.¹³⁰ Volgens Glismeyer volgt uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie¹³¹ dat het beginsel van unietrouw in artikel 4 lid 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, en de daarmee samenhangende eis van effectieve handhaving in bepaalde gevallen strafrechtelijke inspanningen vergt van de lidstaten.¹³² De vereisten voor die strafrechtelijke inspanningen richten zich tot het gehele strafrechtelijke

¹²⁴ Gonzales 2014, p. 13; zie ook HR 25 april 2006, ECLI:NL:HR:2006:AV4158, waarin expliciet is bepaald dat er geen cassatieberoep tegen een beschikking ex artikel 12 Sv mogelijk is.

¹²⁵ HR 25 maart 2008, ECLI:NL:HR:2008:BC7572.

¹²⁶ Zie HR 10 oktober 1997, *NJ* 1998,65 waarin is bepaald dat de beklagregeling voldoende waarborgen omvat en sluit de rechtsgang naar de burgerlijke rechter uit.

¹²⁷ Zie artikel 456 Sv; zie ook Valkenburg 2008 T&C, p. 34,35.

¹²⁸ Zie artikel 78 lid 6 RO.

¹²⁹ Huis in het Veld 2012, p. 29; zie ook De Lange & Cleiren, *Strafblad* 2009, p. 451.

¹³⁰ Discussiestuk vervolgingsbeslissing 2014, p. 9; zie ook Corstens 2005.

¹³¹ HvJ EG 12 juli 2005, nr. C-304/02, *Jur.* 2005, p. I-6263 (*Commissie/Frankrijk*).

¹³² Glismeyer 2016, p. 38; zie ook Discussiestuk vervolgingsbeslissing 2014, p. 9.

handhavingsapparaat en niet alleen tot de rechtsprekende instanties, aldus Glismeyjer.¹³³ Uit het arrest Vo/Duitsland¹³⁴ blijkt dat een strafrechtelijke inspanning ook kan bestaan uit een vervolgingsverplichting.¹³⁵ Al met al heeft het beginsel van unietrouw volgens Glismeyjer gevolgen voor de discretionaire bevoegdheden van de vervolgingsbeslissing van het OM.¹³⁶

In het kader van Europees recht is ook het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (hierna: EVRM) van belang. Uit de rechtsspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens (hierna: EHRM) blijkt dat uit het EVRM positieve verplichtingen kunnen voortvloeien om de verdragsrechten te kunnen effectueren.¹³⁷ In het kader van de beklagprocedure is artikel 2 EVRM (het recht op leven) van belang en zijn de artikelen 3 en 8 EVRM (het recht op de bescherming van de lichamelijke integriteit) van belang.¹³⁸ Wanneer er bijvoorbeeld sprake is van een levensdelict, dan kan uit artikel 2 EVRM worden afgeleid dat de staat gehouden is tot een behoorlijk onderzoek met aansluitend een doeltreffende vervolging en bestraffing.¹³⁹ Het EHRM laat het oordeel over de schuldvraag en de toemeting van de straf in een concrete zaak echter wel over aan de nationale strafrechter.¹⁴⁰ Concluderend bestaat er in het Europese recht geen algemene plicht tot vervolging. Er kan slechts incidenteel uit Europese Verdragen een vervolgingsverplichting voortvloeien en er dient van geval tot geval te worden bekeken of deze vervolgingsverplichting aanwezig is.¹⁴¹ Via het Europese recht kan de vrijheid die het OM heeft bij de vervolgingsbeslissing dus enigszins worden beperkt.

2.4.2 Verschuivende doelstelling van algemeen belang naar individueel belang

In de literatuur wordt beweerd dat er een verschuivende doelstelling heeft plaatsgevonden van het beklagrecht.¹⁴² Vroeger stond vooral de toetsing van het algemeen belang centraal, echter de laatste jaren is het accent van het algemeen belang steeds verder verschoven naar het individuele, private belang van de klager.¹⁴³ Dit is mede het gevolg van de toegenomen aandacht voor slachtoffers in

¹³³ Glismeyjer 2016, p. 38.

¹³⁴ HvJ EU 10 april 2012, nr. C-83/12, ECLI:EU:C:2012:202 (*Vo/Duitsland*).

¹³⁵ Glismeyjer 2016, p. 38.

¹³⁶ Glismeyjer 2016, p. 38.

¹³⁷ Discussiestuk vervolgingsbeslissing 2014, p. 10; zie ook Glismeyjer p. 39.

¹³⁸ Discussiestuk vervolgingsbeslissing 2014, p. 11; zie ook Corstens & Borgers 2011.

¹³⁹ Vellinga-Schootstra en Vellinga 2008, in het bijzonder blz. 28, met meer voorbeelden van dit soort positieve verplichtingen; zie ook Discussiestuk vervolgingsbeslissing 2014, p. 11.

¹⁴⁰ Glismeyjer 2016, p. 39.

¹⁴¹ Discussiestuk vervolgingsbeslissing 2014, p. 11.

¹⁴² Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 45; zie ook Huis in het Veld 2012, p. 20; zie ook Van der Leij 2008, art. 12 Sv, aant. 3; Knigge *DD* 1980, p. 187 e.v.; zie ook zie ook Cleiren *Strafblad*, 2008.

¹⁴³ De Lange, *Strafblad* 2009, p. 482; zie ook Knigge, *DD* 1980, p. 191; Van der Leij (2008), aant. 3 bij artikel 12 Sv; zie ook *Cleiren*, *Strafblad* 2008, p. 536-537.

het strafproces.¹⁴⁴ In het huidige Nederlandse recht is beklagregeling een waarborg tegen de tekortkomingen van de vervolgingsbeslissing van het OM, aldus Glismeyer.¹⁴⁵ Het belang voor slachtoffers van deze regeling is groot, immers het is een mogelijkheid voor een burger om zelf zijn mening kenbaar te maken over de vervolgingsprocedure.¹⁴⁶ Er zijn dan ook verbeteringen aangebracht in de positie van het slachtoffer en die van de benadeelde partij.¹⁴⁷ Dit werd in 1995 geconcretiseerd met de inwerkingtreding van de Wet Terwee.¹⁴⁸ De versterking van deze positie heeft ook gevolgen gehad voor de beklagprocedure.¹⁴⁹ Het werd mogelijk om een klacht ex artikel 12 Sv in te dienen met enkel als doel het verkrijgen van schadevergoeding.¹⁵⁰

2.4.3 Vervolging anno 2017

Uit de Memorie van Toelichting bij het concept Voorstel van wet tot vaststelling van boek 1 (in het kader van modernisering Wetboek van Strafvordering) blijkt dat het begrip vervolging een andere inhoud zal krijgen. Het begrip vervolging in het Wetboek van Strafvordering, zoals dat in 1926 in werking is getreden, draait om de rechter. De vervolging begint wanneer de officier van justitie de zaak aan een rechter voorlegt.¹⁵¹ In het nieuwe Wetboek van Strafvordering wordt het voorleggen van de zaak aan een rechter niet langer gekenmerkt als het begin van de vervolging.¹⁵² Vervolging kan niet meer worden gezien als een fase van het opsporingsonderzoek, maar een beslissingsmoment aan het einde van het opsporingsonderzoek door de officier van justitie over de afdoening van de zaak. De officier van justitie heeft daarbij drie keuzemogelijkheden: de zaak seponeren, de zaak via een strafbeschikking zelf afdoen of de verdachte dagvaarden voor de strafrechter.¹⁵³ Dit impliceert dat er in de toekomst bij de beklagprocedure niet meer geklaagd zal worden over het niet (verder) vervolgen door het OM, maar over de wijze van vervolging. Immers een sepotbeslissing valt onder het nieuwe vervolgingsbegrip ook aan te merken als een daad der vervolging.

¹⁴⁴ Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 49.

¹⁴⁵ Glismeyer 2016, p. 20.

¹⁴⁶ Cleiren, *Strafblad* 2008, p. 538.

¹⁴⁷ Cleiren, *Strafblad* 2008, p. 539.

¹⁴⁸ Stbl. 1993, 29 (inwerkingtreding 1 april 1995).

¹⁴⁹ Gonzales 2014, p. 23.

¹⁵⁰ Gonzales 2014, p. 24.

¹⁵¹ Vaststellingswet Boek 1 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (MvT), p. 11.

¹⁵² Vaststellingswet Boek 1 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (MvT), p. 37.

¹⁵³ Vaststellingswet Boek 1 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (MvT), p. 12; zie ook Nan, *NJB* 2017, p. 836.

2.5 Conclusie

In dit beschrijvende hoofdstuk is duidelijk geworden hoe de artikel 12 Sv-procedure zich vanaf haar ontstaan tot en met het heden heeft ontwikkeld. De basis voor de beklagprocedure is gelegd in het jaar 1811, ten tijde van de Code d'Instruction Criminelle.¹⁵⁴ In die tijd was de wetgever reeds van mening dat er een rechterlijke autoriteit toezicht diende uit te oefenen op de vervolgingsbeslissing van het OM.¹⁵⁵

In 1926 kwam het vervolgingsmonopolie volledig bij het OM te liggen en kreeg het opportuniteitsbeginsel een wettelijke grondslag.¹⁵⁶ Om willekeur bij het OM te voorkomen bleef de beklagprocedure gehandhaafd.¹⁵⁷ In de jaren '80 werd de beklagprocedure verder gewijzigd om zo de positie van klager en beklagde met meer rechtswaarborgen te kunnen omkleden.¹⁵⁸ De positie van het slachtoffer werd sterker en het opportuniteitsbeginsel werd positief geïnterpreteerd.¹⁵⁹ Ten slotte werd met de invoering van de Wet OM-afdoening in 2008, het voor de rechtstreeks belanghebbende ook mogelijk om beklag in te dienen tegen een strafbeschikking.¹⁶⁰

Een belangrijke functie van de huidige beklagprocedure is dat een belanghebbende burger invloed kan uitoefenen op de beslissing of de strafzaak door een rechter zal worden berecht.¹⁶¹ Op grond van artikel 12 Sv zijn er twee voorwaarden voor ontvankelijkheid; het beklag moet worden ingesteld door een rechtstreeks belanghebbende en er moet sprake zijn van een situatie van niet (verdere) vervolging. Uit dit hoofdstuk blijkt dat er in de literatuur en rechtspraktijk verschillende opvattingen bestaan over de vraag of het hof het beklag volledig of marginaal mag toetsen.¹⁶² Uiteindelijk zijn er vier organisaties (hof, ressortsparket, arrondissementsparket en politie) betrokken bij de beklagprocedure.

¹⁵⁴ Cleiren, *Strafblad* 2008, p. 536; zie ook Van der Leij 2008, art. 12 Sv, aant. 2; zie ook Mostert 1968, p. 268.

¹⁵⁵ Duker, *DD* 2009, p. 430; zie ook Valkenburg 1993, p. 67-70; zie ook Mostert 1968, p. 267.

¹⁵⁶ Gonzales 2014, p. 5; Cleiren, *Strafblad* 2008, p. 534; zie ook Duker, *DD* 2009, p. 429; zie ook De Meijer, Simmelink & Daele 2014, p. 214; zie ook *Handelingen Eerste Kamer* 1920-1921, nr. 18 onder nummer 18, Voorlopig verslag van de commissie van Rapporteurs, p. 56, alsmede de memorie van antwoord, p. 63.

¹⁵⁷ Duker, *DD* 2009, p. 434 en de daar aangehaalde Kamerstukken.

¹⁵⁸ Gonzales 2014, p. 9; zie ook *Kamerstukken II* 1979/80, 15831, 3, p. 6 (MvT).

¹⁵⁹ Frielink, *AA*, 2010, p. 731; zie ook Jaarverslag Openbaar Ministerie 1970, *Bijlagen Handelingen II* 1971/1972, 11.500, nr. 3, p. 8.

¹⁶⁰ Wet van 21 december 2007, *Stb.* 2008, 4; zie ook De Meijer, Simmelink & Daele 2014, p. 216.

¹⁶¹ Frielink *AA*, 2010, p. 730.

¹⁶² *Kamerstukken II* 1979/80, 15 831, nr. 3, p.12 (MvT) en *Kamerstukken II* 1979/80, 15 831, nr. 4.

Voor wat betreft de vervolgingsbeslissing is het OM gebonden aan haar eigen beleid, maar kan er soms ook op grond van het unierecht en het EVRM een plicht bestaan om te vervolgen. Daarnaast wordt er door diverse auteurs in de literatuur beweerd dat het accent van de beklagregeling de laatste jaren van het algemeen belang is verschoven naar het individuele, private belang van klager.¹⁶³ Dit is blijkens de literatuur mede het gevolg van de toegenomen aandacht voor slachtoffers in het strafproces.¹⁶⁴ Ten slotte zal het begrip vervolging in het nieuwe Wetboek van Strafvordering een gewijzigde betekenis krijgen en zal daarmee ook de sepotbeslissing een daad der vervolging worden.¹⁶⁵

Al met al laat dit hoofdstuk zien dat de beklagprocedure met haar tijd mee in ontwikkeling gaat. De laatste jaren zijn de rechten van slachtoffers toegenomen. Mijns inziens is hiermee het belang van de beklagprocedure, wat mede tot doel heeft om het slachtoffer ‘zijn zegje te kunnen laten doen’ ook groter geworden. In het volgende hoofdstuk zal nader worden gezien dat deze procedure niet onproblematisch verloopt.

¹⁶³ Van der Leij 2008, art. 12 Sv, aant. 3; Knigge *DD* 1980, p. 187 e.v.; zie ook Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 45; zie ook Cleiren 2008; Knigge, *DD* 1980, p. 191; Van der Leij (2008), aant. 3 bij artikel 12 Sv.

¹⁶⁴ Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 49.

¹⁶⁵ Vaststellingswet Boek 1 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, (MvT) p. 12; zie ook Nan, *NJB* 2017, p. 836.

Hoofdstuk 3: Problematiek en modernisering van de beklagprocedure

3.1 Inleiding

‘Het Openbaar Ministerie kan het nooit goed doen’, is wat medewerkers van het OM regelmatig beweren als een bepaalde beslissing tot ophef leidt.¹⁶⁶ Uiteraard is het onmogelijk voor het OM om voor iedereen een begrijpelijk standpunt in te nemen. Echter, dat de beklagprocedure, waarin het OM een grote rol speelt, niet probleemloos verloopt, is naar mijn mening duidelijk. In dit hoofdstuk zullen de haken en ogen van de huidige beklagregeling in kaart worden gebracht. Deze problematiek bestaat uit de te lange doorlooptijden van de procedure, een flinke toename van het aantal ingediende klachten ex artikel 12 Sv en ten slotte inconsistentie bij de gerechtshoven.

Daarnaast zal in dit hoofdstuk de modernisering van het Wetboek van Strafvordering worden besproken. In dit moderniseringsproces wordt voorgesteld om de beklagprocedure op een aantal punten te wijzigen. Deze wijzingen zullen ook in dit hoofdstuk worden besproken.

3.2 Lange doorlooptijden

3.2.1 Maatregelen tegen lange doorlooptijden

Een belangrijk punt van kritiek op de huidige regeling betreft de lange doorlooptijden die er zitten tussen de verschillende justitiële schakels.¹⁶⁷ Eind 2008 verscheen er een mediabericht waarin een artikel 12-Sv zaak met betrekking tot politiegeweld werd besproken.¹⁶⁸ De beschikking van het hof liet maar liefst drie jaar op zich wachten waardoor er Kamervragen kwamen over de termijn van het afhandelen van een klacht.¹⁶⁹ De minister beaamde deze zorgen en noemde drie bezwaren van de lange doorlooptijden; het geeft burgers de indruk dat er niet voortvarend met hun klachten wordt omgegaan, het zorgt voor onzekerheid bij de beklagde en ten slotte zorgt het tijdsverloop voor belemmeringen in het doen van nader onderzoek.¹⁷⁰ De minister nam maatregelen door

¹⁶⁶ Schalken, *Strafblad* 2015.

¹⁶⁷ Zie bijvoorbeeld Schalken 2010, p. 173; zie ook Discussiestuk vervolgingsbeslissing 2014, p. 23.

¹⁶⁸ ‘Zes agenten vervolgd voor dood arrestant’, *De Volkskrant* 12 november 2008; zie ook Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 28.

¹⁶⁹ Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 28.

¹⁷⁰ *Kamerstukken II* 2009/10, 32123 VI, 15, p. 2.

afspraken te maken met het College van Procureurs-Generaal en de Raad voor de Rechtspraak (hierna: Rvdr). Er werd afgesproken dat er een termijn van maximaal zes maanden zou gelden voor de afdoening van een klacht en enkel in bijzondere omstandigheden kon worden afgeweken.¹⁷¹

Helaas hebben de maatregelen van de minister het beoogde effect niet bereikt. Vanaf 2012 werd er in het Jaarplan van de Rvdr gestreefd om binnen een norm van 85% de zaken binnen zes maanden af te doen.¹⁷² Uit het rapport van 2016, blijkt dat de behandeling van klachten langer duurt dan de normtijd en dat de verschillen tussen de regio's groot zijn.¹⁷³ Gemiddeld werd in het jaar 2016 32% van het aantal zaken binnen de gestelde norm van zes maanden afgedaan.¹⁷⁴ Aangezien het streven was om een norm van 85% te halen, is een norm van 32% erg onder de maat en zijn de te lange doorlooptijden nog steeds zeer problematisch.

Lange doorlooptijden worden in de gehele strafrechtsketen¹⁷⁵ gezien als problematisch omdat dit de geloofwaardigheid van de rechtstaat aantast.¹⁷⁶ Specifiek voor de beklagprocedure zijn lange doorlooptijden ten eerste problematisch voor de klagers. Het komt de legitimiteit van het (niet)optreden van het OM niet ten goede als een antwoord op het beklag lang op zich laat wachten.¹⁷⁷ Schalken betoogt dat de beklagregeling ervoor moest zorgen dat 'klager het gevoel krijgt dat hem recht wordt gedaan en dat klager het gevoel dient te krijgen dat zijn zaak serieus wordt behandeld'.¹⁷⁸ Mijns inziens kan een klager, indien hij meer dan een halfjaar moet wachten op een beslissing op het beklag, onmogelijk het gevoel krijgen dat zijn klacht serieus wordt genomen. Lange doorlooptijden zijn daarnaast ook problematisch voor de beklagde. De beklagde zal tijdens de beklagprocedure gedurende lange tijd in onzekerheid verkeren over wat de uitkomst zal zijn van de procedure, terwijl het tijdsverloop ook nadelig kan zijn voor zijn verdedigingspositie.¹⁷⁹ Kortom, door de lange doorlooptijden en omslachtigheid van de procedure wordt het hof machteloos, aldus Frijda.¹⁸⁰

Dat de doorlooptijden anno 2017 nog steeds lang zijn, wordt al duidelijk als men de site

¹⁷¹ *Kamerstukken II* 2009/10, 32123 VI, 15, p. 2; zie ook Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 30.

¹⁷² De Rechtspraak. Kengetallen 2012 en De Rechtspraak. Kengetallen 2013 (beide te vinden op www.rechtspraak.nl).

¹⁷³ De Rechtspraak. Kengetallen 2015 (te vinden op www.rechtspraak.nl), p. 30.

¹⁷⁴ De Rechtspraak. Kengetallen 2016 (te vinden op www.rechtspraak.nl), p. 113.

¹⁷⁵ De strafrechtsketen bestaat uit organisaties die verantwoordelijk zijn voor: opsporing, vervolging, berechting en tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen.

¹⁷⁶ Struikma, Woestenburg, Anema, Boxum & Winter 2016

¹⁷⁷ Cleiren, *Strafblad* 2008, p. 543.

¹⁷⁸ Schalken 2004, p. 13; zie ook Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 43.

¹⁷⁹ Discussiestuk vervolgingsbeslissing 2014 p. 22; zie ook Cleiren *Strafblad* 2008, p. 543,544.

¹⁸⁰ Frijda 2004, p. 32.

van rechtspraak.nl raadpleegt, waar letterlijk de volgende tekst staat: *‘Het kan enige tijd duren voordat het gerechtshof zijn beslissing over het beklag geeft. Dit komt door de manier waarop een beklag moet worden behandeld’*.¹⁸¹ Klaarblijkelijk vindt de rechtspraak het van belang om klagers alvast duidelijk te maken dat zij niet al te snel een beslissing op de klacht kunnen verwachten.

3.2.2 Verklaring voor de lange doorlooptijden

Van Lent, Boone en Van den Bos hebben empirisch onderzoek uitgevoerd onder medewerkers van de betrokken organisaties.¹⁸² De respondenten geven aan dat zij de doorlooptijden als problematisch ervaren voor wat betreft de effectiviteit van de procedure. Daarnaast stellen zij dat de lange doorlooptijden daadwerkelijk bezwaarlijk zijn voor de klager omdat het uithoudingsvermogen van klagers op de proef wordt gesteld en het voor klager moeilijk te begrijpen is waarom het zo lang duurt voordat er een beslissing komt.¹⁸³ De respondenten hebben oorzaken aangekaart waarom het volgens hen tot op heden nog niet is gelukt om de doorlooptijden terug te dringen.

De eerste en belangrijkste oorzaak betreft volgens de respondenten het feit dat er vier verschillende instanties (hof, ressortsparket, arrondissementsparket en politie) betrokken zijn die een achtereenvolgende taak hebben in de procedure. Hierdoor is men afhankelijk is van elkaar.¹⁸⁴ Dit maakt de procedure complex. De concrete vertragende factor is volgens de respondenten het aanvragen van stukken of nader onderzoek bij de politie. Bij de politie is de werkdruk hoog en vaak komt men terecht bij politiemensen die de zaak niet kennen, waardoor de motivering minder hoog is.¹⁸⁵ Veldhuisen erkent deze problematiek en stelt dat indien er meerdere organisaties moeten samenwerken binnen deze procedure er daardoor een aanzienlijk risico bestaat op vertraging in de procedure.¹⁸⁶ Veldhuisen stelt dat het moeilijk is om met het nastreven van eigen belangen ook de belangen van andere organisaties te dienen en een snelle doorlooptijd daardoor gedoemd is om te mislukken.¹⁸⁷ Ook Frijda deelt deze mening, samen met Veldhuisen pleit zij ervoor om de doorlooptijden te verkorten door de verschillende schakels onderling beter op elkaar

¹⁸¹ [https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Gerechtshoven/Gerechtshof-s-Hertogenbosch/Over-het-gerechtshof/Rechtsgebieden/Paginas/Beklagzaken-\(ex-artikel-12-Sv\).aspx](https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Gerechtshoven/Gerechtshof-s-Hertogenbosch/Over-het-gerechtshof/Rechtsgebieden/Paginas/Beklagzaken-(ex-artikel-12-Sv).aspx), geraadpleegd op 24 augustus 2017.

¹⁸² Raadsheren, advocaten-generaal, officieren van justitie, gerechts- en parketsecretarissen, administratief medewerkers, raadsliden en beleidsmedewerkers, zie Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 2.

¹⁸³ Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 56.

¹⁸⁴ Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 58.

¹⁸⁵ Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 59.

¹⁸⁶ Veldhuisen 2004, p.120-121.

¹⁸⁷ Veldhuisen 2004, p.119.

af te stemmen. Zij stellen voor om dit vorm te geven door middel van optimalisering van de verschillende schakels en onderlinge afstemming tussen de schakels.¹⁸⁸

Als tweede oorzaak wordt door de respondenten aangegeven dat de bezuinigingen en werkdruk bij het OM zorgen voor lange doorlooptijden. Volgens hen bestaat er al lange tijd een hoge werkdruk bij het OM, maar dat het capaciteitstekort door de meest recente bezuinigingen extreme vormen hebben aangenomen.¹⁸⁹ Daarnaast wordt genoemd dat het OM aan de ambtsberichten van de artikel 12 Sv-klachten een lage prioriteit toekent, dit vanwege de hoge werkdruk waardoor er meer prioriteit wordt gegeven aan zaken die al op zitting gepland staan.¹⁹⁰ Reeds in 2004 constateerde Simmelink dat de capaciteit van het opsporingsapparaat beperkt is en er keuzes dienen te worden gemaakt.¹⁹¹ Op 1 januari 2014 is de nieuwe Aanwijzing voor de opsporing in werking getreden.¹⁹² De basis is gelegen in het gegeven dat opsporingsinstanties en het OM worden geconfronteerd met een grote hoeveelheid strafbare feiten. Door de beperkte opsporingscapaciteit zal er vrijwel altijd sprake zijn van selectieve opsporing. Aan deze selectiviteit wordt invulling gegeven door beleidsmatige en juridische criteria die zijn vastgesteld in diverse documenten.¹⁹³ Hierin is het afwegingskader waarbinnen de keuzes moeten worden gemaakt opgenomen.¹⁹⁴ Dit laat dus zien dat de beperkte capaciteit ervoor zorgt dat het OM keuzes moet maken en niet in staat is om alle zaken zo op te pakken zoals ze dat zelf wellicht zouden willen.

3.3 Toename van het aantal klachten

3.3.1 Flinke toename van het aantal klachten

Uit de jaarberichten van het OM blijkt dat in 2005, 2000 beschikkingen door het hof werden gewezen in een artikel 12-Sv zaak. In 2016 waren dit 2.900 beschikkingen, zodat binnen elf jaar tijd het aantal klachten met bijna een derde is toegenomen.¹⁹⁵ De minister gaf in 2009 reeds aan dat dit zorgelijk is en dat het voorkomen van klachten grote prioriteit dient te krijgen dan het terugdringen van de doorlooptijden.¹⁹⁶ In mijn visie heeft de minister dit terecht voorgesteld.

¹⁸⁸ Huis in het Veld 2012, p. 31; zie ook Frijda 2004, p. 32 en Veldhuisen 2004, p. 117.

¹⁸⁹ Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 61.

¹⁹⁰ Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 61.

¹⁹¹ Simmelink 2004, blz. 215 en 217; zie ook Discussiestuk vervolging 2014, p. 16.

¹⁹² 2013A020, St.crt. 2013, 35757.

¹⁹³ De Meijer, Simmelink & Daele 2014, p. 241.

¹⁹⁴ De Meijer, Simmelink & Daele 2014, p. 241.

¹⁹⁵ OM jaarbericht van 2016, p. 75, te raadplegen via om.nl.

¹⁹⁶ *Kamerstukken II* 2009/10, 32123 VI, 15, p. 2.

Immers, als er minder klachten worden ingediend, kan de beschikbare capaciteit beter worden verdeeld over het aantal zaken dat nog wel in behandeling genomen moet worden. Dit zal de effectiviteit van deze procedure ten goede komen.

3.3.2 Oorzaken voor toename van het aantal klachten

De toename van het aantal klachten kan mogelijk verband houden met de capaciteitstekorten en daaruit voortvloeiende keuzes die het OM moet maken bij de vraag of zij wel of niet gaan vervolgen, aldus Valkenburg.¹⁹⁷ Daarnaast spreekt Valkenburg over de toegenomen mondigheid van de burger, de informatieverplichtingen van het OM jegens belanghebbenden omtrent de afdoening van strafzaken en ten slotte de verbeterde positie van het slachtoffer.¹⁹⁸

Dat de informatieverplichting van het OM jegens belanghebbenden belangrijk is, wordt bevestigd door Corstens, die stelt dat het OM verplicht is om bij seponering van de zaak de benadeelde partij daarvan op de hoogte te brengen middels een schriftelijke mededeling.¹⁹⁹ Dit is ingevoerd om de rechtstreeks belanghebbende een rechtspositie te geven zodat deze zelf de beslissing kan nemen om beklag in te dienen. De burger zal op grond van de informatieverplichting van het OM mijns inziens de verwachting hebben dat het OM hem op de hoogte brengt van de afdoeningsbeslissing. Indien het OM vervolgens verzuimt de burger op de juiste manier te informeren, kan ik mij voorstellen dat dit een klacht uitlokt. Een rechtstreeks belanghebbende weet nu niet goed waarom er geseponerd wordt en zal zich dan ook minder met deze beslissing kunnen verenigen en een klacht indienen.

De respondenten in het onderzoek van Van Lent, Boone en Van den Bos spreken van drie hoofdoorzaken voor de toename van het aantal klachten, te weten: toegenomen mondigheid van burgers, afgenomen acceptatie van beslissingen bij burgers en verwachtingen gebaseerd op de toegenomen slachtofferrechten.²⁰⁰ Uit dit onderzoek blijkt verder dat de motivering van het OM om niet te gaan vervolgen vaak onder de maat is. Ten eerste komt naar voren dat de capaciteit bij het OM onvoldoende is om in iedere individuele zaak een motivering op te stellen. Motivering van een beslissing in een zaak kan alleen worden gegeven door personen met specifieke kennis van de individuele zaak. Deze capaciteit is volgens de respondenten echter niet beschikbaar bij het OM.²⁰¹

¹⁹⁷ Valkenburg 2008, T&C, p. 35,36.

¹⁹⁸ Valkenburg 2008, T&C, p. 35,36.

¹⁹⁹ Corstens & Borgers 2014, p. 627.

²⁰⁰ Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p.95.

²⁰¹ Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p.11.

Het OM heeft een informatieverplichting jegens het slachtoffer en indien het slachtoffer onvoldoende op de hoogte wordt gehouden zal het slachtoffer, in combinatie met de toegenomen mondigheid van de burger, sneller geneigd zijn om een klacht in te dienen.²⁰² Deze drie oorzaken komen, uitgezonderd van de informatieverplichtingen, overeen met de oorzaken zoals door Valkenburg in 2008 genoemd. Dit toont aan dat praktijk en literatuur elkaar ondersteunen.

Dat veel zaken buitengerechtelijk worden afgedaan, is met de ZSM-werkwijze²⁰³ van het OM zeer actueel. Uit het onderzoek door Van Lent, Boone en Van den Bos blijkt dat veel respondenten ZSM als belangrijke oorzaak noemen van de toename van het aantal klachten. Het grootste deel van de zaken waarin een klacht ex artikel 12 Sv wordt ingediend, wordt afgedaan met ZSM. Volgens de respondenten is de snelheid van het nemen van afdoeningsbeslissingen allesbepalend.²⁰⁴ Het gebeurt soms zelfs dat er op basis van onvolledige informatie een beslissing wordt genomen.²⁰⁵ Omdat op ZSM beslissingen snel genomen moeten worden, geven respondenten aan dat er een bepaalde druk op hen rust.²⁰⁶

Een andere oorzaak voor de toename van het aantal klachten betreft volgens bovengenoemd onderzoek dat de klagers de wens hebben om inzage in stukken te verkrijgen.²⁰⁷ Ten slotte is er een ontwikkeling gaande waarin ex-verdachten een artikel 12 Sv-procedure starten om zo ervoor te kunnen zorgen dat zij alsnog een vrijspraak krijgen en dit hun VOG²⁰⁸ positief zal beïnvloeden.²⁰⁹

3.4 Consistentie bij de gerechtshoven

3.4.1 Toetsingsbevoegdheden van het hof

Het is onduidelijk of het hof naar geldend recht volledig of marginaal mag toetsen.²¹⁰ Blijkens het Zeeuwse Motorrijder arrest lijkt de Hoge Raad op wetshistorische gronden uit te gaan van een

²⁰² Zie Valkenburg 2008, T&C, p. 35,36

²⁰³ Met ZSM wordt beoogd om zaken zo snel mogelijk te selecteren en af te doen, indien mogelijk zonder tussenkomst van een rechter; zie Salet & Terpstra *DD* 2017, p. 46.

²⁰⁴ Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 98.

²⁰⁵ Simon Thomas, Van Lent & Van Kampen, *NJB* 2016, p. 5.

²⁰⁶ Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 98.

²⁰⁷ Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 99.

²⁰⁸ Verklaring Omtrent Gedrag

²⁰⁹ Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 99; zie ook Gonzales 2014, p. 43; zie bijvoorbeeld ook Gerechtshof 's-Hertogenbosch 12 juli 2015, ECLI:NL:GHSHE:2005:AV1122.

²¹⁰ Zie bijvoorbeeld Discussiestuk vervolgingsbeslissing 2014, p. 20; zie ook *Kamerstukken II* 2015/16, 29 279, nr. 278, p. 72.

volledige toets.²¹¹ Bij de herziening van de beklagregeling in 1985²¹² werd in de memorie van toelichting namelijk gesteld dat er sprake dient te zijn van een toetsing in ‘volle omvang’.²¹³ Desondanks is dit niet helemaal helder. In de memorie van antwoord bij de herziening van de beklagregeling werd namelijk ook gesteld dat het hof een beslissing dient te nemen ‘die naar zijn oordeel aanvankelijk door de officier van justitie genomen had moeten worden’.²¹⁴ Dit impliceert dat het hof ook gebonden is aan de richtlijnen van het OM en dus niet het algemeen beleid van het OM vol mag gaan toetsen. Het hof heeft slechts de bevoegdheid verzuimen van het OM te corrigeren, aldus Duker.²¹⁵ Ook Reijntjes is van mening dat uit de aard van beklagprocedure volgt dat het hof slechts in beperkte mate een oordeel heeft over het beleid van het OM.²¹⁶ Volgens hem wordt de beslissing omtrent het delict, waarover is geklaagd, volledig getoetst, maar wordt het beleid waarbinnen die beslissing past slechts marginaal getoetst.²¹⁷

Ook in de rechtspraak valt te bezien dat een meer terughoudende opstelling van het hof regelmatig voorkomt, waarbij de gerechtshoven het beleid van het OM als uitgangspunt nemen waarbinnen die beslissing past slechts marginaal getoetst.²¹⁸ Desondanks gebeurt het ook dat het hof, gelet op de ernst en de omvang van het vermoedelijke gepleegde strafbare feit, termen aanwezig acht om het beklag gegrond te verklaren.²¹⁹ In het discussiestuk wordt dan ook gesignaleerd dat hoven ten opzichte van de toetsingsbevoegdheden verschillend beleid voeren. Bij een eventuele herziening van de beklagprocedure dient er volgens dit discussiestuk meer duidelijkheid over de toetsingsbevoegdheden te komen.²²⁰

3.4.2 Het horen van klagers

In het discussiestuk over de vervolgingsbeslissing wordt opgemerkt dat er op dit moment belangrijke verschillen bestaan tussen de hoven voor wat betreft het horen van klagers. Er zijn hoven die het grootste gedeelte van de klagers horen en er zijn hoven die een groot gedeelte van de klachten schriftelijk afdoen.²²¹ Klager heeft in beginsel recht om te worden gehoord, al dan niet

²¹¹ HR 25 juni 1996, NJ 1996, 714; zie ook Discussiestuk vervolgingsbeslissing 2014, p. 21.

²¹² Zie ook paragraaf 2.3.4

²¹³ *Kamerstukken II* 1979/80, 15 831, nr. 3, blz. 7-8

²¹⁴ *Kamerstukken II*, 1981/1982, 15 831, nr. 6, blz. 13-14.

²¹⁵ Duker 2009, *DD* p. 32.

²¹⁶ Reijntjes 2017, p. 324.

²¹⁷ Reijntjes 2017, p. 324.

²¹⁸ Reijntjes 2017, p. 324; zie ook Geelhoed 2013, p. 228 zie ook Hof Leeuwarden 21 november 2011, *LJN* BU4940.

²¹⁹ Zie bijvoorbeeld Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 1 maart 2016, *ECLI:NL:GHARL:2016:1696*; zie ook Hof 's-Hertogenbosch 9 mei 2006, *ECLI:NL::GHSHE:2006:BA1208*.

²²⁰ Discussiestuk vervolgingsbeslissing 2014, p. 21.

²²¹ Discussiestuk vervolgingsbeslissing 2014, p. 28.

door een rechter-commissaris²²², maar op grond van artikel 12c Sv kan het hof, indien kennelijk de klager niet-ontvankelijk is of het beklag ongegrond is, zonder het horen van klager het beklag niet-ontvankelijk of ongegrond verklaren.²²³ Valkenburg signaleert dat de mate van oproeping van klager per hof nogal verschilt. Het Hof Amsterdam en het Hof Arnhem-Leeuwarden locatie Arnhem zouden de mogelijkheid van een summiere procedure regelmatig toepassen, terwijl andere gerechtshoven daar meer terughoudend in zijn.²²⁴ Valkenburg merkt op dat het achterwege laten van het horen van klager in strijd is met de bedoeling van de wetgever, omdat dat enkel bedoeld is voor situaties waarbij op voorhand duidelijk is dat vervolging kansloos is.²²⁵

3.5 Modernisering van het Wetboek van Strafvordering

3.5.1 Inleiding

Ons huidige wetboek kennen we sinds 1926 en is sinds die tijd vaak aangepast en bijgewerkt.²²⁶ Door technologische ontwikkelingen wordt er ook nieuwe ruimte voor criminaliteit geboden.²²⁷ Het doel van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering is het ‘strafrechtelijk apparaat beter toe te rusten om te verzekeren dat nu en in de toekomst een adequate justitiële reactie kan worden gegeven op strafbaar feit’, aldus Minister Blok.²²⁸

3.5.2 Waarom modernisering?

Als aanleiding van de moderniseringsoperatie kan worden gewezen op de rapporten ‘Doorlooptijden in de strafrechtsketen’ van het WODC en ‘Prestaties in de strafrechtsketen’ van de Algemene Rekenkamer die allebei uit 2012 stammen, aldus Crijns.²²⁹ Beide rapporten waren kritisch over het functioneren van de strafrechtspleging als geheel. Het bleek dat strafzaken te vaak op onverklaarbare wijze kwijt raakten tijdens de overdacht van politie aan het OM, terwijl rechterlijke uitspraken geregeld niet of te laat werden geëxecuteerd.²³⁰ De minister kreeg het ‘heet onder de voeten’ en moest wel maatregelen aankondigen volgens Crijns. Deze maatregelen

²²² Artikel 12d lid 1 Sv en artikel 12h Sv.

²²³ Zie paragraaf 2.3.4.

²²⁴ Valkenburg (T&C), aant. 2 op art. 12c Sv

²²⁵ *Kamerstukken II*, 1979/80, 15 831, nr. 1-3, p. 19.

²²⁶ Zie bijvoorbeeld Reijntjes 2017, p. 12; zie ook Groenhuijsen, *DD* 1989, p. 505-523.

²²⁷ Zie de folder: ‘Modernisering Wetboek van Strafvordering’, p. 2; juni 2016.

²²⁸ *Kamerstukken II* 2017/18 34 775 VI, nr. 29 279.

²²⁹ Leeuw, Ölcer, Ten Voorde e.a. 2017, p. 2.

²³⁰ Leeuw, Ölcer, Ten Voorde e.a. 2017, p. 2.

kwamen er in de vorm van het Versterking Programma Strafrechtsketen (hierna: VPS).²³¹ Dit programma was in eerste instantie bedoeld om onder andere door digitalisering de werkprocessen te verbeteren zodat ongewenste uitval werd voorkomen en de doorlooptijden werden verkort. Uiteindelijk bleek na enige tijd dat de minister van plan was om het Wetboek van Strafvordering grondig op de schop te nemen, aldus Crijns.²³² Modernisering van het Wetboek van Strafvordering werd zo een onderdeel van het VPS.²³³ Al met al zal er geen sprake zijn van een fundamentele herziening, maar wel een ‘update’ van het wetboek en het streven naar een algemene verbetering van het wetboek.²³⁴ Het moderniseringsproces is in werking gezet door het verschijnen van diverse discussiestukken over tal van onderwerpen uit het strafproces. Zo heeft op 30 september 2015 oud Minister Van der Steur de contourennota met een schets van de hoofdlijnen van het gemoderniseerde wetboek aan zowel de Eerste als Tweede Kamer aangeboden.²³⁵ Deze nota bevat een overzicht met daarin de belangrijkste voorstellen die voor de modernisering van het wetboek worden gedaan en beschrijft hoe dit in gang gezet zal worden en hoe dit vorm zal krijgen. Het is een aankondiging van de te veranderen procedures en de werkwijze die daarbij zal worden gevolgd.²³⁶ Voor de beklagprocedure van belang is dat het OM verantwoordelijk blijft voor de beoordeling van de wenselijkheid en omvang van de vervolging, waarbij het opportunititeitsbeginsel leidend zal blijven.²³⁷

3.5.3 Structuur en tijdsplan van het nieuwe wetboek

Het nieuwe wetboek zal een geheel nieuwe structuur krijgen.²³⁸ Op 7 februari 2017 zijn de ontwerpen van de boeken 1 en 2 in consultatie gegaan.²³⁹ In het najaar van 2017 en in het begin van 2018 zullen de boeken 3 tot en met 6 ter consultatie worden voorgelegd en ingediend. De wetten zullen ingevoerd worden na de parlementaire goedkeuring en zullen middels een afzonderlijk implementatietraject worden verbonden.²⁴⁰ Op dit moment (oktober 2017) is er voor de beklagprocedure (gepositioneerd in boek 3) nog geen formele consultatie ingediend. Aangezien het in dit onderzoek duidelijk is geworden dat de huidige beklagprocedure tamelijk ineffectief

²³¹ *Kamerstukken II* 2011/12 29 279, nr. 147.

²³² Leeuw, Ölcer, Ten Voorde e.a. 2017, p. 3; zie ook *Kamerstukken II* 2012/13, 29 279, nr. 156.

²³³ De Meijer, Simmelink & Daele 2014, p. 216.

²³⁴ Nan, *NJB* 2017; zie ook Reijntjes 2017, p. 15.

²³⁵ *Kamerstukken II* 2015/16, 29 279, nr. 278

²³⁶ Vaststellingwet Boek 1 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (MvT), p. 23.

²³⁷ *Kamerstukken II* 2015/16, 29 279, nr. 278, p. 6.

²³⁸ Zie bijlage 1.

²³⁹ Brief van Minister van Veiligheid en Justitie S.A. Blok aan de Tweede Kamer d.d. 7 februari 2017.

²⁴⁰ Vaststellingwet Boek 1 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (MvT), p. 25.

verloopt, ben ik van mening dat er zorgvuldig over wijzigingen nagedacht moet worden. De contourennota betreft een voorstadium van het wetsvoorstel dat straks voor boek 3 zal verschijnen en het is mijns inziens noodzakelijk om zo vroeg mogelijk te beginnen met kritisch te kijken naar de voorgestelde veranderingen.

3.5.4 Invloed van de modernisering op de beklagprocedure

In paragraaf 2.3.5 van de contourennota wordt gepresenteerd hoe het beklag over het niet (verder) vervolgen er uit zal zien. De regeling blijft in essentie gelijk, maar zal wel op enkele punten worden aangepast.²⁴¹ In deze paragraaf wordt beschreven wat er aan de procedure veranderd zal worden.

3.5.4.1 Het vereiste dat er sprake moet zijn van een beslissing van het OM

In de contourennota staat dat het regelmatig voorkomt dat klagers uit het niets een klacht indienen bij het hof en er soms nog niet eens aangifte is gedaan. Ook is het mogelijk dat er door de politie zelfstandig wordt besloten om een zaak niet verder te onderzoeken, ook wel het politiesepot genoemd.²⁴² Aangever kan tegen deze beslissing bezwaar indienen bij de officier van justitie.²⁴³ Volgens de minister komt het regelmatig voor dat klagers zonder eerst bezwaar bij de officier van justitie in te dienen een klacht bij het hof indienen.²⁴⁴ Het is volgens de minister efficiënter als klager eerst aangifte doet en, indien dat niet tot vervolging leidt eerst aan het OM zelf verzoekt om vervolging in te stellen, voordat eventueel een artikel 12 Sv-procedure wordt gestart. Bovendien komt het in de huidige situatie voor dat klager lange tijd moet wachten en vervolgens niet-ontvankelijk wordt verklaard in het beklag omdat er nog geen beslissing door het OM is genomen. De minister wil dit soort situaties voorkomen en stelt voor dat er in de wettekst duidelijk wordt aangegeven dat er op straffe van niet-ontvankelijkheid van de klacht sprake dient te zijn van een beslissing van het OM. Indien er wel aan het OM is verzocht om vervolging, maar het OM niet of niet tijdig reageert, kan dit ook gelden als een beslissing.²⁴⁵ De minister benadrukt dat het duidelijk dient te zijn welk orgaan de bestreden beslissing heeft genomen, zodat hier in de beklagprocedure geen discussie over ontstaat.²⁴⁶

²⁴¹ *Kamerstukken II* 2015/16. 29 279. Nr. 279, p. 71.

²⁴² Het politiesepot is neergelegd in de Aanwijzing opsporing van het College van procureurs-generaal (Stcrt. 2013, 35 757).

²⁴³ Zie bijvoorbeeld Hof Arnhem 19 maart 2012 ECLI:NL:GHARN:2012:BV9969.

²⁴⁴ *Kamerstukken II* 2015/16. 29 279. Nr. 279, p. 71.

²⁴⁵ *Kamerstukken II* 2015/16. 29 279. Nr. 279, p. 71.

²⁴⁶ *Kamerstukken II* 2015/16. 29 279. Nr. 279, p. 71.

3.5.4.2 De invoering van een beklagtermijn

Momenteel is het indienen van een klacht niet aan een termijn gebonden²⁴⁷, hierdoor kan er veel tijdsverloop zitten tussen het vermoedelijk gepleegde feit en het beklag. De minister is daarom voornemens om een termijn van drie maanden in te stellen vanaf het moment dat de rechtstreeks belanghebbende bekend is geworden dat de zaak niet wordt vervolgd. De minister is zich er van bewust dat er op grond van artikel 2 EVRM²⁴⁸ een plicht kan ontstaan om te vervolgen voor bijvoorbeeld levensdelicten en is voornemens om voor bepaalde zware delicten een uitzondering in te stellen.²⁴⁹

3.5.4.3 Toetsingsbevoegdheden van het hof

Er dient duidelijkheid te komen over de toetsingsbevoegdheden van het hof op de vervolgingsbeslissing, aldus de minister. Hoven voeren qua toetsingsbevoegdheden verschillend beleid omdat er verschillend over dit onderwerp wordt gedacht binnen de beklagkamers van de gerechtshoven.²⁵⁰ Volgens de minister kan de rechter het oordeel over de haalbaarheid van de vervolging in volle omvang toetsen omdat dit ziet op de vragen van 348 Sv en 350 Sv en dit tot het domein van de rechter behoort. Het gaat echter wel om een voorlopig oordeel, want het onderzoek in de strafzaak is niet afgerond.

De minister ziet dit bij de opportuniteit van de vervolging anders. De minister erkent dat er de laatste decennia een ontwikkeling heeft plaatsgevonden waarin het vervolgingsbeleid van het OM toenemend genormeerd wordt door aanwijzingen en richtlijnen. De minister acht het dan ook niet gewenst dat een politiek ongecontroleerde macht bepaalt hoe het vervolgingsbeleid er in Nederland dient uit te zien, aldus Keulen.²⁵¹ Burgers moeten kunnen vertrouwen op aanwijzingen en richtlijnen en de rechter dient hier rekening mee te houden, aldus de minister. Het nieuwe uitgangspunt zal daarom worden dat de rechter voor wat betreft de opportuniteit van de vervolging terughoudender moet toetsen, waarbij beslissend is of een vervolging in redelijkheid achterwege kan blijven. De minister houdt dan rekening met de belangen van klager, maar ook met die van de

²⁴⁷ Hier is mijns een nuancering op zijn plaats aangezien klager op grond van artikel 12k Sv bij een strafbeschikking binnen drie maanden moet klagen en op grond van artikel 12l Sv binnen drie maanden nadat hij bekend is met de kennisgeving van niet verdere vervolging.

²⁴⁸ Gonzales 2014, p. 59.

²⁴⁹ *Kamerstukken II* 2015/16. 29 279. Nr. 279, p. 71, 72.

²⁵⁰ Gonzales 2014, p. 59.

²⁵¹ Keulen 2014, *Rechtsgeleerdheid Magazijn Themis*, p. 220.

verdachte. Het zal onveranderd blijven dat het hof zelf kan bevelen alsmede voor welk strafbaar feit het OM dient te vervolgen.²⁵²

3.5.4.4 Vergroting mogelijkheden feitenonderzoek

Blijkens de contourennota zijn de huidige mogelijkheden tot het doen van feitenonderzoek in incidentele gevallen niet toereikend bij complexe beklagzaken. De minister vindt het voordeel van een wettelijke regeling voor het feitenonderzoek dat er duidelijkheid wordt verschaft over de te volgen procedure en de rechtspositie van de klagers hiermee wordt versterkt. De minister overweegt daarom om de mogelijkheid in te voeren dat het hof ter voorbereiding van diens beslissing de zaak voor nader onderzoek kan doorverwijzen naar een raadsheer-commissaris of rechter-commissaris. Conform artikel 177 Sv kan deze dan het opsporingsteam bepaalde opdrachten geven. De huidige grenzen van de aanwending van opsporingsbevoegdheden blijven daarbij wel intact. Na het nader onderzoek kan het hof alsnog beslissen of er al dan niet een bevel tot vervolging wordt afgegeven.²⁵³

3.5.4.5 Versnelling doorlooptijden

Ook in de contourennota geeft de minister aan dat de lange duur van de procedure een belangrijk knelpunt vormt. Hij erkent dat het beleid dat in het verleden is ingezet (bijvoorbeeld het beleid met daarin de verplichting met de spoedige aanlevering van ambtsberichten) tot op heden weinig succesvol is geweest. Om de procedure te versnellen wordt een wettelijke termijn voor de afdoening van het beklag ingevoerd. Als het aan de minister ligt zal in de wet worden opgenomen dat het beklag binnen zes maanden na ontvangst van het klaagschrift dient te worden afgedaan, behoudends in de beschikking op te nemen bijzondere omstandigheden.

In het geval dat het beklag niet-ontvankelijk is, omdat er nog geen vervolgingsbeslissing van het OM, is het van groot belang dat klager er zo spoedig mogelijk van op de hoogte wordt gesteld dat hij zich eerst tot het OM dient te wenden. Voor deze zaken zal een kortere afdoeningstermijn van drie maanden gaan gelden.

De minister wil het tevens mogelijk gaan maken om eenvoudige onderzoekshandelingen op te dragen aan de advocaat-generaal. Op deze manier kan worden voorkomen dat bijvoorbeeld het arrondissementsparket te laat is met het ambtsbericht.²⁵⁴

²⁵² *Kamerstukken II* 2015/16. 29 279. Nr. 279, p. 72,73.

²⁵³ *Kamerstukken II* 2015/16. 29 279. Nr. 279, p. 73.

²⁵⁴ *Kamerstukken II* 2015/16. 29 279. Nr. 279, p. 73,74.

3.5.4.6 Invoering mogelijkheid voorwaardelijk bevel tot vervolging

De minister is voornemens om een voorwaardelijk bevel tot vervolging mogelijk te maken. Dit is mogelijk als de wens van klager gelegen is in het krijgen van schadevergoeding. Volgens de minister is het voordeel van deze beslismodaliteit dat de gerechtvaardigde belangen van de klager worden gediend. Tegelijkertijd wordt er ook recht gedaan aan het belang van de samenleving bij een proportionele inzet van middelen en aan het belang van de verdachte om niet vervolgd te worden als hij een schadevergoeding kan betalen aan het slachtoffer. Volgens de minister draagt dit voorstel bij aan een versnelling van de doorlooptijden en een ontlasting van het strafrechtelijk systeem. De klager hoeft dan niet om een vervolging van de beklaagde te wachten als hij enkel schadevergoeding verlangt en de beklaagde wel bereid is deze schadevergoeding te betalen. Indien aan deze voorwaarde wordt voldaan zal het rechtsgevolg zijn dat het beklaagde niet verder vervolgd zal worden. Volgens de minister weten zo alle betrokkenen snel waar ze aan toe zijn.²⁵⁵

3.5.4.7 Inzage in de processtukken

De minister geeft aan dat de Rvdr in het advies stelt dat er op dit moment klachten worden ingesteld enkel met het oog op de inzage van processtukken. De minister zal gaan kijken of het mogelijk wordt om hiervoor een aparte rechtsingang te creëren bij het OM.²⁵⁶

3.5.4.8 Artikelen 13 Sv en 13a Sv

In deze artikelen zijn regelingen opgenomen over het beklag tegen de niet-vervolging van rechterlijke ambtenaren en het beklag bij de Hoge Raad van feiten waarvan de Hoge Raad in eerste aanleg kennis neemt. Deze bepalingen zullen inhoudelijk ongewijzigd in het nieuwe wetboek worden opgenomen, aldus de minister.²⁵⁷ Aangezien dit onderzoek zicht niet op de artikelen 13 Sv en 13a Sv uitstrekt en deze artikelen ongewijzigd blijven, zal dit onderdeel van de contourennota buiten beschouwing worden gelaten.

3.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is duidelijk geworden dat er zowel in de praktijk als in de literatuur zorgen worden geuit omtrent de beklagprocedure. De te lange doorlooptijden ontstaan voornamelijk doordat de beklagprocedure complex is, waarbij er vier instanties bij de procedure betrokken zijn en

²⁵⁵ *Kamerstukken II 2015/16. 29 279. Nr. 279, p. 74,75.*

²⁵⁶ *Kamerstukken II 2015/16. 29 279. Nr. 279, p. 75.*

²⁵⁷ *Kamerstukken II 2015/16. 29 279. Nr. 279, p. 75.*

afhankelijk van elkaar zijn.²⁵⁸ Daarnaast vergt de procedure de nodige capaciteit van het OM (en soms ook politie) en staat het beklag niet ‘boven aan het lijstje’ van het OM. Door die gebrekkige capaciteit wordt een rechtstreeks belanghebbende niet altijd op de juiste geïnformeerd over de afdoeningsbeslissing van het OM.²⁵⁹ Ik ben van mening dat het onvoldoende informeren van de rechtstreeks belanghebbende over de beslissing om niet te vervolgen juist een klacht oproept bij een rechtstreeks belanghebbende. Gebrekkige motivering van een sepotbeslissing blijkt dan ook een oorzaak te zijn voor de toename van het aantal klachten. Ten slotte pakken de gerechtshoven de beklagprocedure op ‘hun eigen manier aan’ en leidt dit tot verschillen bij de gerechtshoven.²⁶⁰ Ik deel de mening van Cleiren dat het vanuit rechtsstatelijk oogpunt problematisch kan zijn als er een gebrek aan uniformiteit is over de wijze van afhandeling en behandeling van een klacht.²⁶¹ Op deze manier is er namelijk geen sprake van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid.

Modernisering van het Wetboek van Strafvordering heeft als doel om het wetboek te verbeteren en beter te laten aansluiten bij de moderne maatschappij.²⁶² In dit hoofdstuk is beschreven dat de beklagprocedure op een aantal punten zal worden veranderd. In hoofdstuk 5 zal getoetst worden over deze voorgestelde veranderingen ook zullen leiden tot een effectievere beklagprocedure.

²⁵⁸ Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 56-59; zie ook Veldhuisen 2004, p. 119-121.

²⁵⁹ Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p.11.

²⁶⁰ Discussiestuk vervolgingsbeslissing, p. 20, 28; zie ook *Kamerstukken II* 2015/16. 29 279. Nr. 279, p. 72.

²⁶¹ Cleiren, *Strafblad* 2008, p. 544.

²⁶² *Kamerstukken II* 2017/18, 34 775 VI, 29 279.

Hoofdstuk 4: Een effectieve beklagprocedure

4.1 Inleiding

Effectief betekent volgens de Van Dale letterlijk ‘waardoor het beoogde doel bereikt wordt’. De beklagprocedure is bedoeld als correctiemechanisme op de nadelen die uit het vervolgingsmonopolie en het opportuniteitsbeginsel voortvloeien.²⁶³ In deze procedure staat het private of individuele belang van klager centraal. Het is belangrijk dat klager de mogelijkheid krijgt om zijn ‘zegje’ te kunnen doen.²⁶⁴ In voorgaande hoofdstukken is duidelijk geworden dat de problematiek vooral ziet op het gebrek aan effectiviteit van de beklagprocedure. Maar wat is dan een effectieve procedure? In dit hoofdstuk zal in kaart worden gebracht hoe een effectieve beklagprocedure er dan wel uit zou moeten zien. Aan de hand van deze informatie zal ik toetsingscriteria ontwikkelen. Deze criteria kan ik gebruiken om in hoofdstuk 5 te toetsen of de voorgestelde wijzigingen in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering tot een effectievere beklagprocedure zullen leiden.

4.2 Kortere doorlooptijden

Te lange doorlooptijden zijn in de gehele strafrechtsketen problematisch, omdat dit de geloofwaardigheid van de rechtsstaat aantast.²⁶⁵ Ook uit het onderzoek van Van Lent, Boone en Van den Bos blijkt dat de medewerkers van de betrokken organisaties de doorlooptijden als te lang ervaren in het licht van de effectiviteit van de procedure.²⁶⁶ Ook de Minister van Justitie noemde in 2009 drie bezwaren van de lange doorlooptijden in de beklagprocedure.²⁶⁷ Lange doorlooptijden zorgen er ten eerste voor dat burgers de indruk krijgen dat er niet voortvarend met hun klacht wordt omgegaan en dat de klacht niet serieus wordt genomen. Ten tweede verkeert de beklagde lange tijd in onzekerheid over de vraag of er vervolging tegen hem zal worden ingesteld.²⁶⁸ Ten slotte zorgen lange doorlooptijden ervoor dat, gelet op het lange tijdsverloop tussen het vermoedelijk gepleegde strafbare feit en het moment dat het hof zich over de zaak buigt, het lastiger is om nader

²⁶³ Corstens & Borgers 2014, p. 36; zie ook Corstens 1974, p. 70.

²⁶⁴ Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 31.

²⁶⁵ Struiksmā, Woestenburg, Anema, Boxum & Winter 2016.

²⁶⁶ Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 56.

²⁶⁷ Zie paragraaf 3.2.1.

²⁶⁸ Zie ook Veldhuisen 2004, p. 118.

onderzoek te doen.²⁶⁹ Indien de lange doorlooptijden verdwijnen en veranderen in kortere doorlooptijden zullen burgers wel de indruk krijgen dat hun klacht serieus wordt genomen. Daarnaast is het voor de gemoedstoestand van de beklagde beter dat hij minder lang in onzekerheid verkeert over de vraag of hij wel of niet wordt vervolgd. Ten slotte zal het gemakkelijker worden om nadere onderzoekshandelingen te verrichten. Het vermoedelijke gepleegde feit is dan immers nog niet zo lang geleden gebeurd. Mijns inziens dragen het gevoel van de burger dat er daadkrachtig met zijn klacht wordt omgegaan, de beklagde minder lang in onzekerheid verkeert en het feit dat er meer onderzoeksmogelijkheden zijn, bij aan een effectieve beklagprocedure. Van Gend en Visser zeggen daarom ook wel ‘Dat de rechtsgang zeer aan kracht zou kunnen winnen door de doorlooptijden aanzienlijk te verkorten’.²⁷⁰ Hieruit vloeit het eerste criterium voor een effectieve beklagprocedure voort:

Criterium 1: Verkorting van de doorlooptijden

4.3 Terugdringing van het aantal klachten

Het aantal klachten ex artikel 12 Sv is binnen elf jaar tijd met bijna een derde toegenomen.²⁷¹ Klachten vloeien voort uit ontevredenheid. Klaarblijkelijk zijn burgers het in toenemende mate niet eens met de beslissing van het OM om niet (verder) te gaan vervolgen. De minister heeft hier in 2009 over gezegd: ‘Waar het vroeger een wat incidentele werkzaamheid was van de gerechtshoven om daarover te moeten beslissen, is het nu echt een factor in hun werklast geworden’.²⁷² Als er veel klachten worden ingediend, vergt dit uiteraard capaciteit van alle betrokken instanties.²⁷³ Met andere woorden, door het toegenomen aantal klachten neemt ook de belasting van het justitiële apparaat toe.²⁷⁴

Van Lent, Boone en Van den Bos hebben geconstateerd dat door de beperkte capaciteit binnen de politie en het OM er soms te weinig prioriteit wordt toegekend aan de beklagzaken.²⁷⁵ Er dient dus een verandering plaats te vinden waardoor er meer prioriteit wordt toegekend aan

²⁶⁹ *Kamerstukken II* 2009/10 32123 VI, 15, p. 2; zie ook Schalken 2004, p. 13.

²⁷⁰ Van Gend en Visser 2004.

²⁷¹ OM jaarbericht van 2016, p. 75, te raadplegen via om.nl.

²⁷² *Kamerstukken II* 2009/10, 32 123 VI, nr. 67, p. 21.

²⁷³ Valkenburg 2008, T&C, p. 35,36.

²⁷⁴ *Kamerstukken II* 2009/10, 32123 VI, m. 80.

²⁷⁵ Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 61.

beklagzaken. Indien er minder klachten worden ingediend, dienen de betrokken instanties ook minder klachten in behandeling te nemen en is er een minder grote belasting van het justitiële apparaat. De capaciteit die daardoor vrijkomt kan dan worden ingezet om ervoor te zorgen dat er meer tijd en aandacht, maar vooral prioriteit wordt toegekend aan de klachten die nog wel in behandeling genomen moeten worden. Dit zal naar mijn mening een snellere afdoening en juridisch juiste afdoening bevorderen, wat weer zal zorgen voor een effectieve beklagprocedure.

Ten slotte is door Tweede Kamerlid Van Haersma Buma aangegeven dat de beklagprocedure voor uitzonderlijke gevallen is bedoeld en is het niet de bedoeling dat een burger via de beklagprocedure massaal zijn ongenoegen uit dat er geen strafvervolging wordt ingesteld. De minister heeft dit bevestigd.²⁷⁶ Naar mijn mening is het voorkomen van een klacht beter dan het behandelen van een klacht. Indien het uitzonderlijk is dat er een klacht wordt ingediend, kan deze klacht eerder de prioriteit en aandacht krijgen die nodig is. Dit waarborgt naar mijn mening een effectieve beklagprocedure.

criterium 2: Terugdringen van het aantal klachten

4.4 Meer capaciteit

Het CBS, Valkenburg en Mostert hebben gesignaleerd dat het OM, gelet op de beschikbare capaciteit, in haar vervolgingsbeleid keuzes dient te maken.²⁷⁷ Het aantal strafzaken dat het OM voor de strafrechter brengt is in 10 jaar tijd dan ook fors gedaald blijktens het onderzoek van het CBS.²⁷⁸ Indien er meer zaken buitengerechtelijk worden afgedaan en niet voor de strafrechter worden gebracht²⁷⁹, betekent dit ook een toename van het aantal zaken waarvoor de beklagprocedure openstaat.²⁸⁰ Dit verklaart een toename van het aantal ingediende klachten. Zoals eerder door mij aangegeven vind ik het bedenkelijk dat een zaak, vanwege capaciteitsgebrek wordt geseponeerd, maar dat deze zaak vervolgens via de beklagprocedure alsnog capaciteit vergt. Er

²⁷⁶ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 123 VI, nr. 67, p. 21.

²⁷⁷ CBS 2017: Daling aantal strafzaken OM en rechter; zie ook Bakker, *Mr.* 2017; zie ook Valkenburg 2008, T&C, p. 35,36; zie ook Mostert 1968, p. 257.

²⁷⁸ Dit onderzoek is te raadplegen via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/37/daling-aantal-strafzaken-om-en-rechter>; zie voor de tabel bijlage 1.

²⁷⁹ Dit betekent niet dat er niet wordt vervolgd. Als het OM een strafbeschikking uitvaardigt is dit ook een daad van vervolging. Alleen de rechter wordt niet in de zaak betrokken en staat de mogelijkheid tot beklag ex artikel 12 Sv open, zie paragraaf 2.3.2.

²⁸⁰ Huis in het Veld 2012, p. 19.

kan dan beter worden geïnvesteerd, door bijvoorbeeld het verrichten van extra onderzoekshandelingen, in het voorkomen van een klacht.

Daarnaast is het op grond van artikel 12k Sv mogelijk om beklag in te dienen tegen het vervolgen van een strafbeschikking. Door de wetgever is beoogd dat de strafbeschikking bevordert dat enkel die strafzaken voor de strafrechter komen ‘waarin daar gelet op de ernst van het feit, de gewenste justitiële reactie dan wel een verschil van opvatting tussen de verdachte en het OM aanleiding voor is’.²⁸¹ Het was dus uitdrukkelijk een doel van de wetgever om minder zaken voor de strafrechter te laten komen. Het OM heeft er bijvoorbeeld in 2016 dan ook voor gekozen om vaker een strafbeschikking op te leggen in plaats van de zaak voor de rechter te brengen.²⁸² Aangezien er tegen de beslissing tot vervolging via een strafbeschikking ook beklag openstaat en het aantal uitgevaardigde strafbeschikkingen toeneemt, is het een logisch gevolg dat er meer klachten ex artikel 12 Sv worden ingediend. De wetgever heeft, onder andere doordat het slachtoffer ‘er een te respecteren en door het hof te honoreren belang’ bij kan hebben dat de verdachte uiteindelijk op een openbare terechtzitting wordt berecht²⁸³, ervoor gekozen om tegen het uitvaardigen van een strafbeschikking ook beklag mogelijk te maken. Door deze keuze valt het te verwachten dat er meer klachten binnenkomen. Ik vind dat er dan ook voor gezorgd moet worden dat er voldoende capaciteit beschikbaar is om dit beklag in behandeling te kunnen nemen.

De bezuinigingen en hoge werkdruk bij het OM werken de vertraging van de afdoening van een klacht in de hand.²⁸⁴ Door de hoge werkdruk ligt de prioriteit binnen het OM bij zaken die op zitting staan gepland en die een beoordeling behoeven, en niet bij een klacht ex artikel 12 Sv ‘die ergens op de stapel in de kast ligt te wachten’.²⁸⁵ Bovendien is het voor de politie, die een opdracht van het hof kan krijgen om nader onderzoek te doen, lastig om dit uit te voeren omdat de opsporingscapaciteit vaak onvoldoende is om nader onderzoek te doen in alle zaken die zich daarvoor lenen.²⁸⁶ Het hof ziet het argument beperkte opsporingscapaciteit en prioritering voor andere zaken soms als een zelfstandig probleem van het OM en de politie. Zo heeft het hof al diverse malen bepaald dat beperkte opsporingscapaciteit niet onder het ‘algemeen belang’ valt als

²⁸¹ *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 1; zie ook Kessler 2015, p. 17.

²⁸² OM-jaarbericht 2016, p. 70.

²⁸³ *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 16.

²⁸⁴ Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 61.

²⁸⁵ Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 173.

²⁸⁶ Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 60.

grond voor sepot.²⁸⁷

Naar mijn mening zal de beklagprocedure effectiever worden indien er meer capaciteit voor deze procedure beschikbaar komt. Ten eerste kunnen, indien er meer capaciteit wordt geïnvesteerd in de afdoening van een strafzaak door het OM, klachten worden voorkomen. Zoals in paragraaf 4.3 door mij betoogd zal een afname van het aantal klachten zorgen voor een effectievere beklagprocedure. Ten tweede kan er meer prioriteit worden toegekend aan een artikel 12 Sv-klacht indien hier meer capaciteit beschikbaar voor is. Zoals door Gonzales reeds betoogd is het belang van de beklagprocedure niet gering.²⁸⁸ Naar mijn mening mag dit belang niet worden onderkend en dient er bij alle betrokken organisaties voldoende capaciteit beschikbaar zijn om de beklagprocedure effectief te laten verlopen. Hierbij het derde criterium:

criterium 3: Extra capaciteit

4.5 Motivering door het OM

De minister veronderstelde in 2009 een sterke relatie tussen de motivering van sepotbeslissingen en het aantal artikel 12 Sv-klachten. Volgens de minister zijn er aanwijzingen dat een goede motivering bijdraagt aan de acceptatie van een beslissing.²⁸⁹ Op grond van de Aanwijzing Slachtofferzorg 2011 en artikel 51ac Sv is het OM dan ook verplicht om een heldere motivering te geven over de sepotbeslissing aan het slachtoffer en in gevoelige zaken dient er een aanbod te worden gedaan tot een mondelinge toelichting op de sepotbeslissing. Van der Aa laat zien dat het motivering van de eindbeslissing van de officier van justitie van belang is, zodat het slachtoffer met behulp van deze motivering beter kan beoordelen of een artikel 12 Sv-procedure in de rede ligt.²⁹⁰ Een betere motivering van de sepotbeslissing kan naar mijn mening dan ook zorgen voor een meer effectieve beklagprocedure. Het is voor de rechtstreeks belanghebbende nu duidelijk waarom het OM niet (verder) vervolgt. Indien er toch een klacht wordt ingediend kan klager in ieder geval duidelijk aangeven waarom hij het niet eens is met de motivering van het OM.

²⁸⁷ Zie bijvoorbeeld Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 22 juli 2016: ECLI:NL:GHARL:2016:672; zie ook Hof 's-Hertogenbosch 29 september 2008:ECLI:NL:GHSHE:2008:BF3267; zie ook Hof 's-Hertogenbosch 25 september 2002, NJ 2002.

²⁸⁸ Gonzales 2014, p. 1

²⁸⁹ *Kamerstukken II* 2009/10, 32123 VI, 15.

²⁹⁰ Van der Aa 2015, *DD*, p. 15-21.

Ook de respondenten in het onderzoek van Van Lent, Boone en Van den Bos erkennen dat gebrekkige motivering van de sepotbeslissing een klacht oproept.²⁹¹ Blijkens dit onderzoek is die motivering op dit moment onvoldoende.²⁹² De acceptatie van sepotbeslissingen kan en moet worden verhoogd aan de hand van een betere en eerlijke uitleg van die sepotbeslissingen, aldus Van Lent, Boone en Van den Bos. Motivering van een sepotbeslissing blijft nu soms achterwege omdat het te bijna ondoenlijk is om in iedere individuele zaak een uitgebreide motivering op te stellen.²⁹³ Sepotbrieven worden daarom vaak niet door een beoordelaar geschreven, maar handmatig genegeerd en betreft hiermee een geautomatiseerd proces.²⁹⁴ De beklagprocedure zal effectiever verlopen wanneer een slachtoffer weet heeft van de overwegingen van het OM om geen vervolging in te stellen. Indien de rechtstreeks belanghebbende geen begrip heeft voor deze overwegingen, staat het hem uiteraard vrij om een klacht in te dienen. Deze klacht zal dan inhoudelijk betrekking hebben op de zaak en klager zal kenbaar dienen te maken waarom hij zich niet kan verenigen met de sepotbeslissing van het OM. Het aantal klachten waarin er enkel een klacht wordt ingediend omdat er onvoldoende duidelijk is waarom er geen vervolging zal worden ingesteld, zal minder worden. Dit maakt de procedure naar mijn mening effectiever. Hierbij daarom het vierde criterium:

criterium 4: OM dient de beslissing om niet (verder) te vervolgen duidelijk te motiveren

4.6 Uniformiteit in de behandeling van een klacht

Klachten worden niet bij elk hof op dezelfde manier wordt behandeld.²⁹⁵ Voor wat betreft de toetsingsbevoegdheid (volledig of marginaal) hanteren de hoven een verschillend beleid, omdat er verschillend over dit onderwerp wordt gedacht binnen de beklagkamers van de gerechtshoven.²⁹⁶ Het is mijns inziens onwenselijk dat de procedure waarlangs het beklag wordt afgehandeld per hof verschilt. Hierdoor zijn de rechtsgelijkheid en de rechtszekerheid niet voldoende gewaarborgd.²⁹⁷ Een belangrijk doel van de beklagprocedure betreft het waarborgen van de belangen van de klager

²⁹¹ Van Lent, Boone en Van den Bos, p. 102.

²⁹² Van Lent, Boone en Van den Bos, p. 105.

²⁹³ Van Lent, Boone en Van den Bos, p. 105.

²⁹⁴ Van Lent, Boone en Van den Bos, p. 105.

²⁹⁵ Zie paragraaf 3.4.

²⁹⁶ Gonzales 2014, p. 93; zie ook Duker 2009 *DD*, p. 428-452.

²⁹⁷ Cleiren *Strafblad* 2008, p. 544.

door de rechter op diens verzoek de concrete zaak toetst.²⁹⁸ Om deze waarborgen van de klager, maar ook van de beklaagde, effectief te kunnen waarborgen, dient er sprake te zijn van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. Uniformiteit in de behandeling van het beklag zorgt voor rechtszekerheid en rechtsgelijkheid en draagt bij aan een effectievere beklagprocedure. Dit brengt mij tot het vijfde criterium:

Criterium 5: Uniformiteit in de behandeling van klachten

4.7 Klager kan zijn verhaal doen

Van Lent, Boone en Van den Bos laten zien dat een klager een groot belang hecht aan een eerlijke en rechtvaardige behandeling van de zaak, waarin het van belang is dat zij hun kant van het verhaal kunnen doen.²⁹⁹ Op grond van artikel 12c Sv kan het horen van de klager, indien het beklag kennelijk niet-ontvankelijk is, achterwege gelaten worden. Dit is beleidsruimte van het hof en Melai en Groenhuijsen vinden dat het hof hier verstandig gebruik van moet maken. Ondanks dat het beklag kennelijk niet-ontvankelijk of ongegrond is, kunnen er goede redenen zijn om een klager toch te horen. De gewekte schijn dat de klager zich niet serieus genomen voelt, kan daarmee worden vermeden.³⁰⁰ Valkenburg merkt op dat het achterwege laten van het horen van klager in strijd is met de bedoeling van de wetgever, omdat dat enkel bedoeld is voor situaties waarbij op voorhand duidelijk is dat vervolging kansloos is.³⁰¹

Ook de respondenten in het onderzoek van Van Lent, Boone en Van den Bos geven het belang van het horen van een klager aan. Het is 'het laatste station' en zij kunnen nergens anders meer terecht met hun verhaal. Het horen van klagers wordt door deze respondenten dan ook gezien als kernpunt van de procedure.³⁰² Het is dus voor een effectieve beklagprocedure van belang dat klager zijn kant van het verhaal mag vertellen en hiermee het gevoel krijgt dat zijn zaak serieus wordt behandeld. Dit brengt mij tot het zesde en laatste criterium:

Criterium 6: Klager kan zijn kant van het verhaal laten horen

²⁹⁸ De Meijer, Simmelink & Daele 2014, p. 248.

²⁹⁹ Van Lent, Boone & Van den Bos, p. 13.

³⁰⁰ WvSv, A.L. Melai/M.S. Groenhuijsen e.a., artikel 12c Sv, aant. 5, 2013.

³⁰¹ *Kamerstukken II*, 1979/80, 15 831, nr. 1-3, p. 19.

³⁰² Van Lent, Boone en Van den Bos, p. 9.

4.8 Conclusie

In dit hoofdstuk is in kaart gebracht wat, naar mijn mening, een effectieve beklagprocedure inhoudt. Klachten ex artikel 12 Sv worden opgestart omdat klagers belang hechten aan procedurele rechtvaardigheid.³⁰³ De mate waarin klagers het gevoel hebben dat zij gedurende de behandeling van hun klacht op een eerlijke en rechtvaardige wijze zijn behandeld kan hiermee aangeduid worden als het ervaren van procedure rechtvaardigheid.³⁰⁴ Deze procedurele rechtvaardigheid hebben zij, doordat zij een klacht indienen, eerder niet mogen ervaren. Daarbij is het ook van belang dat een beslissing niet te lang op zich laat wachten en dat klachten bij ieder hof op dezelfde manier worden behandeld. Dit zijn allemaal aspecten van een effectieve beklagprocedure. Deze aspecten heb ik in dit hoofdstuk omgezet in criteria.³⁰⁵

Aan de hand van deze criteria, die een effectieve beklagprocedure waarborgen, zal er in het volgende hoofdstuk een toetsing plaatsvinden. Deze toetsing ziet op de voorgestelde veranderingen in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering. Met deze criteria kan worden getoetst of de wijzigingen ook zullen bijdragen aan een effectievere beklagprocedure.

³⁰³ Van Lent, Boone en Van den Bos, p. 7.

³⁰⁴ Van Lent, Boone & Van den Bos, p. 7.

³⁰⁵ Zie bijlage 3 voor het schema.

Hoofdstuk 5: De toetsing

5.1 Inleiding

Voor een goed functionerend strafvorderlijk stelsel is het van belang dat dit stelsel zowel effectief als behoorlijk is. Het moet daarbij leiden tot adequate rechtshandhaving en daadwerkelijke rechtsbescherming, aldus Verrest.³⁰⁶ In dit hoofdstuk zal worden getoetst of de voorgestelde veranderingen voor de beklagprocedure ook daadwerkelijk een effectievere beklagprocedure tot gevolg zullen hebben.

5.2 Het vereiste dat er sprake moet zijn van een beslissing van het OM

De minister stelt voor om in de wettekst op te nemen dat er op straffe niet-ontvankelijkheid van de klacht sprake dient te zijn van een beslissing van het OM. Indien er wel aan het OM is verzocht om vervolging, maar het OM niet of niet tijdig reageert, kan dit ook gelden als een beslissing.³⁰⁷

5.2.1 Beoordeling

Criterium 1: Verkorting van de doorlooptijden

In het huidige artikel 12 Sv staat dat er beklag kan worden ingediend indien een strafbaar feit niet wordt vervolgd, de vervolging niet wordt voortgezet, of indien de vervolging plaats vindt door het uitvaardigen van een strafbeschikking. Dit impliceert naar mijn mening dat, indien er geen sprake is van een beslissing van het OM, er geen oordeel over het beklag kan worden gegeven en klager daarmee niet-ontvankelijk is. Alleen dit staat nu niet letterlijk in de wet. Deze implicatie wordt in de jurisprudentie bevestigd. Zo is bepaald dat beklag tegen een politiesepot niet mogelijk is en dat klager eerst bezwaar bij de officier van justitie dient in te dienen.³⁰⁸ Deze niet-ontvankelijkheid is ook van toepassing als klager geen aangifte heeft gedaan.³⁰⁹ Meer in het algemeen is bepaald dat indien er geen beslissing door de officier van justitie is gegeven klager niet-ontvankelijk is in zijn beklag.³¹⁰

³⁰⁶ Verrest *DD* 2013, p. 19; zie ook Vaststellingswet Boek 1 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (MvT), p. 8.

³⁰⁷ *Kamerstukken II* 2015/16. 29 279. Nr. 279, p. 71.

³⁰⁸ Zie bijvoorbeeld Gerechtshof Arnhem 1 oktober 2010, ECLI:NL:GHARN:2010:BO0982; zie ook Gerechtshof Arnhem 29 april 2009, ECLI:NL:GHARN:2009:BI2810.

³⁰⁹ Zie bijvoorbeeld Gerechtshof 's-Hertogenbosch 30 mei 2006, ECLI:NL:GHSHE:2006:AZ9927; zie ook Gonzales 2014, p. 55.

³¹⁰ Zie bijvoorbeeld Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 19 augustus 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:6708.

Het idee dat er sprake moet zijn van een beslissing van het OM en dat het OM deze beslissing tijdig dient te nemen, draagt bij aan versnelling van de doorlooptijden. Op deze manier is het voor alle partijen duidelijk waarom het OM niet tot (verdere) vervolging overgaat. Indien er sneller duidelijkheid heerst zal het beklag sneller worden afgehandeld. Ook indien op voorhand duidelijk is dat het OM geen vervolgingsbeslissing heeft genomen en klager daardoor niet-ontvankelijk is, draagt dit bij aan een versnelling van de doorlooptijden. Klager wordt dan meteen niet-ontvankelijk verklaard, waardoor hij sneller een beslissing heeft op het beklag en de doorlooptijden dus versnellen.

Echter, uit de jurisprudentie blijkt dat het al regelmatig gebeurt dat klager eerst een beslissing van het OM moet hebben alvorens deze ontvankelijkheid in het beklag wordt verklaard.³¹¹ Aangezien deze voorgestelde verandering in de rechtspraak reeds wordt toegepast en tot op heden nog niet heeft geholpen met het verkorten van de doorlooptijden zal deze wijziging de doorlooptijden niet op grote schaal gaan verkorten.

criterium 2: Terugdringen van het aantal klachten

Het gebeurt regelmatig dat klagers een klacht indienen zonder dat het OM een vervolgingsbeslissing over de zaak heeft genomen.³¹² Zoals uit de jurisprudentie bij criterium 1 ondervonden worden deze klagers regelmatig niet-ontvankelijk verklaard. Klaarblijkelijk is het nu voor klagers niet altijd duidelijk dat er eerst een beslissing van het OM dient te zijn. Indien duidelijk in de wettekst wordt opgenomen dat er op straffe van niet-ontvankelijkheid sprake dient te zijn van een beslissing van het OM, zullen klagers hier beter van op de hoogte zijn en eerst zorgen dat die beslissing van het OM er is voordat zij overwegen om een klacht in te dienen. Deze wijziging zal het aantal klachten dan ook terugdringen.

criterium 3: Extra capaciteit

Indien klagers tevoren weten dat het beklag niet-ontvankelijk is en dit hen ervan weerhoudt om een klacht in te dienen, of wel dat er eerder in procedure duidelijk aan klager wordt gemaakt dat het beklag-niet ontvankelijk is, zal de klacht geen (inhoudelijke) behandeling behoeven. Dit

³¹¹ Zie bijvoorbeeld Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 19 augustus 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:6708; Gerechtshof Arnhem 1 oktober 2010, ECLI:NL:GHARN:2010:BO0982; Gerechtshof Arnhem 29 april 2009, ECLI:NL:GHARN:2009:BI2810; Gerechtshof 's-Hertogenbosch 30 mei 2006, ECLI:NL:GHSHE:2006:AZ9927.

³¹² *Kamerstukken II* 2015/16. 29 279. Nr. 279, p. 71.

betekent dat er minder capaciteit nodig is van alle betrokken instanties aangezien deze klachten nu niet in behandeling genomen hoeven te worden. Hierdoor komt er capaciteit vrij en kan dit worden ingezet voor de klachten die nog wel (inhoudelijk) beoordeeld moeten worden.

criterium 4: OM dient de beslissing om niet (verder) te vervolgen duidelijk te motiveren

Er dient op straffe van niet-ontvankelijk van het beklag, sprake te zijn van een vervolgingsbeslissing van het OM. Deze wijziging heeft derhalve betrekking op de situatie dat het OM geen vervolgingsbeslissing heeft genomen. Indien er geen vervolgingsbeslissing is genomen, kan er ook niet worden getoetst of deze vervolgingsbeslissing duidelijk door het OM is gemotiveerd. Dit toetsingscriterium kan ik daarom niet gebruiken om deze verandering te toetsen.

criterium 5: Uniformiteit in de behandeling van klachten

Ondanks dat uit de jurisprudentie blijkt dat het regelmatig voorkomt dat klager niet-ontvankelijk wordt verklaard, betekent dit niet dat klager in alle gevallen niet –ontvankelijk wordt verklaard indien er geen vervolgingsbeslissing van het OM is. Ik ben daarom van mening dat het, gelet op de rechtszekerheid, beter is dat er een wettelijke basis komt voor de situatie wanneer er geen beslissing van het OM is. Het is effectief als elk hof op dezelfde wijze omgaat met het niet-ontvankelijk verklaren van klager als er geen beslissing van het OM is.

criterium 6: Klager kan zijn kant van het verhaal laten horen

Indien er sprake dient te zijn van een vervolgingsbeslissing door het OM, betekent dit naar mijn mening dat klager minder het gevoel zal krijgen dat hij zijn kant van het verhaal heeft kunnen laten horen. Immers, het beklag wordt bij voorbaat afgewezen en klager krijgt geen inhoudelijk oordeel op zijn beklag. Klager zal hierdoor niet het gevoel krijgen dat er naar hem wordt geluisterd.

5.2.2 Conclusie

Al met al zal deze wijziging de effectiviteit van de procedure ten goede komen. Het zal voor klagers eerder duidelijk zijn dat zij daadwerkelijk een beslissing van het OM nodig hebben willen zij worden ontvangen in het beklag. Dit zal in de instroom van het aantal klachten terugdringen. Daarnaast is het goed om deze verandering, gelet op de rechtsgelijkheid, een wettelijke basis te geven.³¹³ Een nadeel is wel dat een klager niet het gevoel zal hebben dat hij zijn zegje heeft kunnen

³¹³ Cleiren *Strafblad* 2008, p. 542.

doen. Echter, met deze verandering is er wel duidelijkheid voor klager. Hij weet nu dat hij eerst een beslissing van het OM nodig heeft en kan dit dan ook bij het OM gaan vragen. Daarna kan hij alsnog een klacht indienen en inhoudelijk reageren op de beslissing van het OM.

5.3 De invoering van een beklagtermijn

De minister is voornemens om een termijn van drie maanden in te stellen voor het indienen van beklag vanaf het moment dat de rechtstreeks belanghebbende bekend is geworden met de mededeling dat de zaak niet wordt vervolgd. Voor zwaardere delicten zal een uitzondering worden gemaakt.³¹⁴

5.3.1 Beoordeling

Criterium 1: Verkorting van de doorlooptijden

Van Lent, Boone en Van den Bos hebben het voorstel tot het invoeren van een beklagtermijn voorgelegd aan de medewerkers van de betrokken instanties. Deze respondenten geven aan dat de beklagtermijn de doorlooptijden gunstig zou kunnen beïnvloeden. As het strafbare feit waarover wordt geklaagd minder lang geleden is gebeurd, kost het minder tijd om daarover informatie te vergaren en daar onderzoek naar te doen. De medewerkers van het OM zouden de zaak dan minder passief benaderen en daardoor eerder geneigd zijn kwesties op te helderen.³¹⁵ Een kanttekening die door deze respondenten wordt gemaakt betreft dat er wel een goede regeling moet worden gemaakt om te verzekeren dat de aangever van de sepotbeslissing op de hoogte wordt gesteld. Daarnaast moet de beklagtermijn ruim genoeg zijn voor een klager om andere opties uit te proberen (bijvoorbeeld via bemiddeling het conflict oplossen). Sommige respondenten verwachten dat er veel klaagschriften zonder inhoudelijke onderbouwing (pro forma) zullen worden ingediend.³¹⁶

Al met al lijkt het voor wat betreft de doorlooptijden een effectieve wijziging, maar moet er nog wel worden gezien hoe dit nader wordt ingevuld. Naar mijn mening is het belang dat klager meteen en op de juiste manier op de hoogte wordt gebracht van de beslissing om niet (verder) te gaan vervolgen. Als dat kan worden gewaarborgd, lijkt mij een termijn van drie maanden redelijk voor een klager om zijn beklag in te dienen. Drie maanden zijn mijns inziens voldoende voor een klager om zijn beklag op schrift te zetten en daarnaast acht ik een termijn van drie maanden redelijk

³¹⁴ *Kamerstukken II 2015/16. 29 279. Nr. 279, p. 71,72.*

³¹⁵ Van Lent, Boone & Van den Bos, p. 80.

³¹⁶ Van Lent, Boone & Van den Bos, p. 81.

met het oog op de rechtszekerheid voor de beklaagde.³¹⁷ Ik deel wel de mening van de minister dat er voor bepaalde zwaardere delicten op grond van artikel 2 EVRM een uitzondering dient te worden gemaakt.³¹⁸

criterium 2: Terugdringen van het aantal klachten

Als er een beklagtermijn wordt ingevoerd, betekent dit dat indien klagers langer dan drie maanden wachten, zij geen beklag meer kunnen indienen. Dit betekent dat er minder klachten kunnen worden ingediend en dat de instroom beperkt zal worden. Dit standpunt wordt ondersteund door de respondenten uit het onderzoek van Van Lent, Boone en Van den Bos.³¹⁹ Deze verandering zal dus zorgen voor het een terugdringing van het aantal ingediende klachten en zorgt daarmee voor een effectievere beklagprocedure.

criterium 3: Extra capaciteit

Aangezien er bij deze wijziging minder klachten inhoudelijke behandeling behoeven, immers na drie maanden kan er geen beklag meer worden ingediend, zal de beklagprocedure hiermee een minder grote belasting van het justitiële apparaat zijn. De capaciteit die dan vrijkomt, kan worden ingezet om de klachten te behandelen waarvoor een inhoudelijke beoordeling noodzakelijk is.

criterium 4: OM dient de beslissing om niet (verder) te vervolgen duidelijk te motiveren

Zoals bij criterium 1 aangegeven is het bij deze wijziging van groot belang dat klager daadwerkelijk op de hoogte wordt gesteld van de beslissing van het OM om niet (verder) te gaan vervolgen. Alleen dan kan worden bereikt dat klager weet heeft van deze beslissing en kan de termijn van drie maanden gaan lopen. Het OM zal bij deze wijziging er dus voor moeten zorgen dat klager op juiste manier op de hoogte wordt gesteld van deze beslissing.³²⁰ Het staat met deze wijziging niet vast dat het OM ook de motivering van de vervolgingsbeslissing duidelijker aan klager zal mededelen. Al met al zal deze wijziging er wel voor zorgen dat het OM zich bewust wordt van deze mededeling, dit maakt de uiteindelijke beklagprocedure effectiever.

³¹⁷ Valkenburg 2008, T&C bij artikel 12k Sv.

³¹⁸ Glismeyer 2016, p. 38;

³¹⁹ Van Lent, Boone & Van den Bos, p. 80

³²⁰ Er bestaat voor het OM ook een zekere plicht om het slachtoffer op de hoogte te brengen van de vervolgingsbeslissing, zie bijvoorbeeld Corstens & Borgers 2014, p. 627

criterium 5: Uniformiteit in de behandeling van klachten

Indien er in de wet wordt neergelegd dat het beklag binnen drie maanden moet zijn ingediend zorgt dit ervoor dat door heel Nederland klagers dezelfde termijn hebben om het beklag in te dienen. Dit betekent dat klagers dezelfde positie hebben en dit bevordert rechtsgelijkheid. Deze rechtsgelijkheid zal er ook zijn voor de beklaagde. Beklaagde zal, ongeacht welk hof de klacht behandelt, binnen dezelfde termijn weten waar hij aan toe is. Het is voor een beklaagde vanuit het oogpunt van rechtszekerheid ook wenselijk om binnen afzienbare termijn te weten of er tegen hem vervolging zal worden ingesteld.³²¹ Kortom, deze wijziging zal uniformiteit in de behandeling van de beklagprocedure omvatten.

criterium 6: Klager kan zijn kant van het verhaal laten horen

Aan dit criterium wordt met deze wijziging minder recht gedaan, aangezien een klager na drie maanden ‘pech’ heeft en geen beklag meer zal kunnen instellen.

5.3.2 Conclusie

Met deze wijziging wordt er met vijf van de zes criteria tegemoet gekomen aan de effectiviteit van de beklagprocedure. En zelfs bij het zesde criterium wordt er wel duidelijkheid gegeven aan klager, dit mag zeker niet als onbelangrijk worden bevonden. Het is daarom wenselijk om deze wijziging door te voeren.

5.4 Toetsingsbevoegdheden van het hof

Het nieuwe uitgangspunt zal worden dat de rechter voor wat betreft de opportuniteit van de vervolging terughoudender moet toetsen, waarbij beslissend is of een vervolging in redelijkheid achterwege kan blijven. Het zal onveranderd blijven dat het hof zelf kan bevelen alsmede voor welk strafbaar feit het OM dient te vervolgen.³²²

³²¹ *Kamerstukken II* 2015/16. 29 279. Nr. 279, p. 71.

³²² *Kamerstukken II* 2015/16. 29 279. Nr. 279, p. 72,73.

5.4.1 Beoordeling

Criterium 1: Verkorting van de doorlooptijden

Het uitgangspunt zal zijn dat de rechter, voor wat betreft de opportuniteit van de vervolging, ofwel het beleid van het OM, terughoudender dient te toetsen. Hierbij is beslissend of vervolging in redelijkheid achterwege kan blijven. Indien het hof het beleid van het OM terughoudender mag toetsen in plaats van volledig, betekent dat het hof minder werk moet verrichten. Als het beleid van het OM zelf niet ter discussie zal staan, zal er sneller door het hof een oordeel over het beklag gegeven kunnen worden. Dit zal betekenen dat het beklag sneller kan worden afgehandeld en komt zo de doorlooptijden ten goede.

Criterium 2: Terugdringen van het aantal klachten

Indien het hof voor wat betreft de opportuniteit van de vervolging terughoudender moet toetsen, valt er niet te beoordelen of het aantal klachten ex artikel 12 Sv zal worden teruggedrongen. Immers, indien het hof een inhoudelijk oordeel over het beklag dient te geven is het beklag reeds ingediend. Het zou wel kunnen dat, indien het hof de beleidsregels van het OM niet mag toetsen, het bepaalde klagers die juist tot doel hadden om deze beleidsregels ‘aan de kaak te stellen’ weerhoudt van het indienen van een klacht. Hiervoor heb ik echter geen bewijs gevonden, wat maakt dat deze verandering niet aan dit criterium kan toetsen.

Criterium 3: Extra capaciteit

Indien het hof terughoudender mag gaan toetsen betekent dat het minder tijd kost van het hof om een klacht te behandelen. Hierdoor komt er extra capaciteit vrij, want de effectiviteit van de beklagprocedure ten goede komt. Het hof kan daardoor immers het beklag sneller afdoen en daardoor sneller aan een volgend beklag beginnen

Criterium 4: OM dient de beslissing om niet (verder) te vervolgen duidelijk te motiveren

Dit criterium ziet op het OM, aangezien het OM een klager op de hoogte moet brengen van haar beslissing om niet (verder) te gaan vervolgen.³²³ Deze voorgestelde verandering heeft betrekking op de toetsingsbevoegdheden van het OM en staat los van de motivering van de

³²³ Zie o.a. Corstens & Borgers 2014, p. 627.

vervolgingsbeslissing door het OM. Ik kan deze voorgestelde verandering daarom niet toetsen aan dit criterium.

Criterium 5: Uniformiteit in de behandeling van klachten

Zoals door mij aangekaart voeren hoven op dit moment verschillend beleid ten aanzien van de toetsingsbevoegdheden van het hof.³²⁴ Dit is onwenselijk omdat iedere klacht, gelet op de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid, op dezelfde manier door het hof getoetst zal moeten worden.³²⁵ Deze wijziging, waarin de haalbaarheid vol getoetst mag worden en de opportuniteit marginaal getoetst mag worden, zal ervoor zorgen dat de hoven op dezelfde manier toetsen, wat de effectiviteit van de beklagprocedure ten goede komt.

Criterium 6: Klager kan zijn kant van het verhaal laten horen

Indien een klager in zijn klaagschrift klaagt over het vervolgingsbeleid van het OM, zal het hof dit slechts marginaal toetsen. Echter, ik ben van mening dat indien het vervolgingsbeleid van het OM slechts marginaal wordt getoetst, dit niet wil zeggen dat klager niet zijn verhaal kan doen. Immers klager krijgt nog steeds de mogelijkheid om aan te geven waarom hij van mening is dat er voldoende feiten en omstandigheden aanwezig zijn die een verdenking tegen de beklagde kunnen rechtvaardigen.

5.4.2 Conclusie

Deze wijziging is op grond van de criteria slechts deels te beoordelen. Wel is het belangrijk dat de hoven hetzelfde toetsingsbeleid hebben. Dat wordt met deze verandering beoogt en draagt daardoor bij aan een effectieve beklagprocedure. Daarnaast zorgt deze verandering voor de vermindering van de werklast bij het hof. Al met al zal deze wijziging de effectiviteit van de beklagprocedure bevorderen.

5.5 Vergroting mogelijkheden feitenonderzoek

De minister overweegt om de mogelijkheid in te voeren dat het hof ter voorbereiding van diens beslissing de zaak voor nader onderzoek kan doorverwijzen naar een raadsheer-commissaris of rechter-commissaris. Conform artikel 177 Sv kan deze dan het opsporingsteam bepaalde

³²⁴ Discussiestuk vervolgingsbeslissing, p. 20; zie ook Contourennota, p. 72.

³²⁵ Cleiren *Strafblad* 2008, p. 542.

opdrachten geven. De huidige grenzen van de aanwending van opsporingsbevoegdheden blijven daarbij wel intact. Na het nader onderzoek kan het hof alsnog beslissen of er al dan niet een bevel tot vervolging wordt afgegeven.³²⁶

5.5.1. Beoordeling

criterium 1: Verkorting van de doorlooptijden

Als de mogelijkheden tot het doen van feitenonderzoek worden vergroot, kan de procedure langer gaan duren en zullen de doorlooptijden langer worden. In het licht van de verkorting van de doorlooptijden zal deze wijziging niet zorgen voor een effectievere beklagprocedure.

criterium 2: Terugdringen van het aantal ingediende klachten

Indien de mogelijkheden tot het doen van feitenonderzoek worden vergroot, wordt er tegemoet gekomen aan de onderzoekswensen van een rechtstreeks belanghebbende.³²⁷ Doordat er met deze wijziging tegemoet gekomen wordt aan de onderzoekswensen van de rechtstreeks belanghebbende, zal naar mijn mening het aantal ingediende klachten toenemen. Klager heeft dan immers niets te verliezen en zal, bijvoorbeeld om de waarheid boven water te krijgen, eerder geneigd zijn om een klacht in te dienen.

criterium 3: Extra capaciteit

Indien de mogelijkheden tot het doen van feitenonderzoek worden vergroot, betekent dit dat er meer capaciteit wordt gevergd en dat dit een grotere belasting van het justitiële apparaat vormt. Door deze wijziging komt er dus niet meer capaciteit vrij, maar wordt er juist meer capaciteit gevergd. Op dit onderdeel zal dit de beklagprocedure dan ook niet ten goede komen.

criterium 4: OM dient de beslissing om niet (verder) te vervolgen duidelijk te motiveren

Het criterium om de vervolgingsbeslissing duidelijk te motiveren ziet op de taak van het OM. Dit staat los van de vergroting van de mogelijkheden tot het doen van feitenonderzoek. Deze verandering kan derhalve niet getoetst worden aan dit criterium.

³²⁶ *Kamerstukken II* 2015/16. 29 279. Nr. 279, p. 73.

³²⁷ Keulen 2014, *Rechtsgeleerdheid Magazijn Themis*, p. 220.

criterium 5: Uniformiteit in de behandeling van klachten

Zoals door Gras gesteld gaan hoven verschillend om met het doen van nader feitenonderzoek. Er wordt soms gekozen voor praktische oplossingen waarvoor strikt genomen een wettelijke basis ontbreekt, aldus Gras.³²⁸ Aangezien de hoven hier verschillend mee omgaan en soms nader onderzoek verrichten zonder wettelijke basis, is het een goed idee dat deze mogelijkheid een wettelijke basis krijgt. Op deze manier wordt rechtsgelijkheid bevorderd en hiermee ook een effectieve beklagprocedure.³²⁹

criterium 6: Klager kan zijn kant van het verhaal laten horen

Keulen merkt op dat een vergroting van de mogelijkheden voor het feitenonderzoek tegemoet komt aan de onderzoekswensen van de rechtstreeks belanghebbende.³³⁰ Immers, hoe meer onderzoek hoe meer kans op bewijsmiddelen en daarmee is de kans groter dat het hof uiteindelijk de vervolging zal bevelen. Klager zal zich hierdoor gehoord voelen. Dit draagt weer bij aan een effectievere beklagprocedure.

5.5.2 Conclusie

Of het vergroten van de mogelijkheden tot het doen van feitenonderzoek de effectiviteit van de beklagprocedure ten goede zal komen valt niet eenvoudig te bezien. Immers de doorlooptijden worden niet verkort, het aantal ingediende klachten zal niet afnemen en dit zal veel capaciteit kosten. Aan de andere kant komt dit wel de uniformiteit van de beklagprocedure ten goede en zal klager het gevoel krijgen dat hem ‘recht wordt gedaan’. Deze wijziging heeft zo dus zijn voor- en nadelen in het licht van de effectiviteit van de beklagprocedure.

5.6 Wettelijke termijn voor het afdoen van de klacht

Er wordt een wettelijke termijn voor de afdoening van het beklag ingevoerd. Het beklag dient binnen zes maanden na ontvangst van het klaagschrift te worden afgedaan, behoudens in de beschikking op te nemen bijzondere omstandigheden.

In het geval dat het beklag niet-ontvankelijk is, omdat er nog geen vervolgingsbeslissing

³²⁸ Gras *Strafblad* 2009, p. 453.

³²⁹ Cleiren *Strafblad* 2008, p. 542.

³³⁰ Keulen 2014, *Rechtsgeleerdheid Magazijn Themis*, p. 220.

van het OM, is het van groot belang dat klager er zo spoedig mogelijk van op de hoogte wordt gesteld dat hij zich eerst tot het OM dient te wenden. Voor deze zaken zal een kortere afdoeningstermijn van drie maanden gaan gelden.

De minister wil het tevens mogelijk gaan maken om eenvoudige onderzoekshandelingen op te dragen aan de advocaat-generaal. Op deze manier kan worden voorkomen dat bijvoorbeeld het arrondissementsparket te laat is met het ambtsbericht.³³¹

5.6.1 Beoordeling

criterium 1: Verkorting van de doorlooptijden

Indien een klacht binnen zes maanden dient te zijn afgehandeld dient het hof aan de procesdeelnemers uitleg te verschaffen indien de termijn van zes maanden niet is gehaald. Het valt te verwachten dat zo'n motiveringsplicht de doorlooptijden zal bespoedigen.³³² Echter, er staat geen sanctie op overschrijding van de termijn. Daarnaast heeft de minister in 2009 reeds maatregelen genomen om de doorlooptijden te verkorten en hebben deze tot op heden geen effect gehad. Volgens Van Lent, Boone en Van den Bos is de grootste oorzaak hiervoor het feit dat de procedure over zoveel schijven gaat. Doordat er verschillende organisaties een achtereenvolgende taak hebben in de procedure is men van elkaar afhankelijk.³³³ Met de invoering van een termijn waarbinnen het beklag moet zijn afgehandeld blijft de problematiek met betrekking tot de vele instanties die bij het beklag betrokken zijn bestaan.

Indien klager niet-ontvankelijk is vanwege het ontbreken van een beslissing van het OM, wordt er een termijn van drie maanden gesteld. Het hof kan hierover bij binnenkomst van de klacht al oordelen en is bij dit niet oordeel niet afhankelijk van ambtsberichten. Het is daarom een goed idee om het hof maximaal drie maanden te geven om de niet-ontvankelijkheid vast te stellen indien er geen beslissing is van het OM. Dit onderdeel zal de doorlooptijden dus wel verkorten.

Ten aanzien van het gedeelte dat dat de advocaat-generaal onderzoekshandelingen mag gaan verrichten ben ik ook positief. De advocaat-generaal is dan niet meer afhankelijk van het arrondissementsparket maar kan zelf voortvarend aan de slag.

³³¹ *Kamerstukken II* 2015/16. 29 279. Nr. 279, p. 73, 74.

³³² Discussiestuk Vervolgingsbeslissing 2014, p. 30.

³³³ Van Lent, Boone en Van de Bos, p. 10.

criterium 2: Terugdringen van het aantal klachten

Er wordt voorgesteld om een wettelijke termijn in te voeren waarbinnen het beklag moet zijn afgehandeld. Deze wijziging heeft geen invloed op het aantal klachten dat door de klagers wordt ingediend.

criterium 3: Extra capaciteit

Indien de klachten sneller worden afgedaan betekent dat er meer capaciteit vrijkomt. Het blijft echter wel de vraag of dit effect met deze verandering bereikt wordt, aangezien de procedure bij zoveel instanties is neergelegd. Voor wat betreft de termijn van drie maanden bij niet-ontvankelijkheid van het beklag zal dit werk bespreken en extra capaciteit vrijmaken. Er hoeft immers geen inhoudelijk oordeel over de zaak te worden gegeven. Als de advocaat-generaal zelfstandig, zonder tussenkomst van de officier van justitie, onderzoekshandelingen mag gaan verrichten, bespaart dit capaciteit bij de officier van justitie. Al met al zullen deze wijzigingen dus wel meer capaciteit gaan opleveren.

criterium 4: OM dient de beslissing om niet (verder) te vervolgen duidelijk te motiveren

Dat er een wettelijke termijn wordt ingevoerd waarbinnen het beklag moet zijn afgehandeld doet niets af aan de motiveringsbeslissing van het OM om niet (verder) te gaan vervolgen. Deze wijziging kan daarom niet aan dit criterium worden getoetst.

criterium 5: Uniformiteit in de behandeling van klachten

Indien er een wettelijke termijn wordt opgenomen zal het beklag, indien deze overal wordt nageleefd, binnen zes maanden zijn afgedaan. Dit is dan wel overal gelijk en komt de effectiviteit van de procedure ten goede.

criterium 6: Klager kan zijn kant van het verhaal laten horen

Indien klager eerder een beslissing op zijn klacht krijgt zal hij eerder het gevoel hebben dat de overheid serieus en voortvarend met zijn klacht omgaat.³³⁴ Klager zal hierdoor sneller het gevoel

³³⁴ Van Lent, Boone & Van den Bos, p. 10.

krijgen dat hij zijn kant van het verhaal heeft kunnen laten horen. Dit komt de effectieve beklagprocedure ten goede.

5.6.2 Conclusie

Indien de doorlooptijden worden verkort brengt dit op alle punten een effectieve beklagprocedure met zich mee. In het verleden zijn diverse maatregelen genomen om de doorlooptijden te verkorten, helaas was dit zonder succes zoals eerder in dit onderzoek gebleken. De belangrijke reden hiervoor is dat er zoveel instanties bij het beklag betrokken zijn en die ook nog eens van elkaar afhankelijk zijn.³³⁵ Het zou kunnen dat met de invoering van een wettelijke afdoeningstermijn de organisaties meer ‘een stok achter de deur’ hebben om de zaken sneller af te werken en meer prioriteit te geven. Zij zullen indien zij de termijn niet halen immers wel moeten uitleggen hoe dit komt. Voor wat betreft de termijn van drie maanden bij niet-ontvankelijkheid van het beklag en de mogelijkheid voor de advocaat-generaal om zelfstandig onderzoekshandelingen te kunnen uitvoeren zal dit bijdragen aan een effectievere procedure.

5.7 Invoering mogelijkheid voorwaardelijk bevel tot vervolging

De minister is voornemens om een voorwaardelijk bevel tot vervolging mogelijk te maken. Dit is mogelijk als de wens van klager gelegen is in het krijgen van schadevergoeding. Indien de beklagde de schadevergoeding aan klager betaald zal het rechtsgevolg zijn dat er niet verder vervolgd zal worden.³³⁶

5.7.1 Beoordeling

Criterium 1: Verkorting van de doorlooptijden

Volgens de minister draagt de invoering van een voorwaardelijk bevel tot vervolging bij aan een versnelling van de doorlooptijden. De klager hoeft namelijk niet op een vervolging van de beklagde (door een dagvaarding of strafbeschikking) te wachten als de klager slechts een schadevergoeding verlangt en de beklagde wel bereid is tot het betalen van een schadevergoeding. Indien er aan deze voorwaarde wordt voldaan zal er geen vervolging plaatsvinden en hoeft het OM geen toestemming aan het hof te vragen om niet te gaan vervolgen (bewilligingsprocedure). Op

³³⁵ Van Lent, Boone & Van den Bos, p. 10.

³³⁶ *Kamerstukken II* 2015/16. 29 279. Nr. 279, p. 74,75.

deze manier kan bewerkstelligd worden dat alle betrokken spoedig weten waar zij aan toe zijn, aldus de minister.³³⁷

De minister doelt hier op een ander begrip qua doorlooptijd dan in dit criterium is opgenomen. De minister neemt namelijk ook de procedure nadat het hof de vervolging heeft bevolen mee in de doorlooptijd. In criterium 1 wordt met doorlooptijd bedoeld de tijd tussen dat klager zijn klacht indient en het hof daarover oordeelt. Om het begrip doorlooptijd toch ruim te nemen, zal deze wijziging de doorlooptijden ten goede komen. Als op voorhand duidelijk is dat klager slechts schadevergoeding wil, is het fijn dat dit snel in werking gezet kan worden zodat alle partijen snel weten waar zij aan toe zijn. Zo bezien maakt deze wijziging de beklagprocedure voor wat betreft de doorlooptijd effectiever.

Criterium 2: Terugdringen van het aantal ingediende klachten

Slachtoffers zullen vaak de behoefte hebben om schadevergoeding te krijgen voor het leed dat is aangedaan.³³⁸ Met deze wijziging wordt dit voor klagers makkelijker. Indien zij een klacht indienen en de beklaagde is bereid tot het betalen van schadevergoeding kan hiermee de zaak worden afgedaan. Het doel van de klager, het verkrijgen van schadevergoeding, is dan immers bereikt. Dit doel kan zelfs bereikt worden zonder dat er voldoende wettig en overtuigend bewijs is dat de beklaagde het strafbare feit heeft gepleegd. Als beklaagde akkoord gaat met de schadevergoeding is dit voldoende. Het wordt hiermee gemakkelijker voor klagers om schadevergoeding te ontvangen. Dit maakt het aantrekkelijker om een klacht in te dienen. Het aantal ingediende klachten zal daardoor toenemen in plaats van afnemen.

Criterium 3: Extra capaciteit

Indien het beklag met een voorwaardelijk bevel tot vervolging kan worden afgedaan hoeft het OM, mits beklaagde deze schadevergoeding betaalt, de beklaagde niet te gaan vervolgen. Dit scheelt het OM capaciteit waardoor er meer capaciteit vrijkomt.

³³⁷ *Kamerstukken II* 2015/16. 29 279. Nr. 279, p. 74.

³³⁸ Reijntjes 2017, p. 216.

criterium 4: OM dient de beslissing om niet (verder) te vervolgen duidelijk te motiveren

Indien het mogelijk wordt om een voorwaardelijk bevel tot vervolging af te geven moet de wens van klager gelegen zijn in het verkrijgen van schadevergoeding. Bij deze verandering zal de motivering van de sepotbeslissing mijns inziens helder moeten zijn voor de klager. Indien het OM niet vervolgt op gronden aan het algemeen belang ontleend, terwijl er bijvoorbeeld wel wettig en overtuigend bewijs is, kan dit voor een klager een goede reden zijn om beklag in te dienen en zo schadevergoeding te verkrijgen. Het OM zal dus duidelijk aan de klager moeten mededelen waarom er geen (verdere) vervolging wordt ingesteld zodat klager hier eventueel op kan anticiperen. Deze verandering zal er dan ook voor zorgen dat klager beter wordt geïnformeerd over motivering van de sepotbeslissing waardoor de beklagprocedure effectiever wordt.

criterium 5: Uniformiteit in de behandeling van klachten

Het voorwaardelijk bevel tot vervolging wordt blijkens de jurisprudentie reeds in de praktijk toegepast.³³⁹ Daarnaast zijn het de hoven gezamenlijk die hebben voorgesteld om een voorwaardelijk bevel tot vervolging op te nemen in de wet. Ook de hoven geven aan dat deze modaliteit in de praktijk reeds wordt toegepast, maar dat een wettelijke basis hiervoor ontbreekt.³⁴⁰

Gelet op het streven naar eenheid in de beklagprocedure is het een goed idee om deze verandering, die in de praktijk al wordt toegepast, een wettelijke basis te geven. Op deze manier wordt verzekerd dat elke beklag, mits aan de voorwaarden voldaan, met een voorwaardelijk bevel kan worden afgedaan. Dit draagt bij aan een effectieve beklagprocedure.

criterium 6: Klager kan zijn kant van het verhaal laten horen

Zoals door onder andere Reijntjes gesteld heeft een slachtoffer vaak behoefte aan een schadevergoeding voor het leed dat hem is aangedaan.³⁴¹ Hier zal nu via de beklagprocedure een wettelijke basis voor worden opgenomen. Als het doel van klager is om schadevergoeding te krijgen en indien dat met deze verandering van de procedure kan worden bereikt zal klager het gevoel hebben dat hij zijn kant van het verhaal heeft laten horen en dat zijn beklag serieus wordt genomen.

³³⁹ Zie bijvoorbeeld Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 23 april 2015, ECLI:NL:GHARL:2015:2966.

³⁴⁰ Gras *Strafblad* 2009, p. 454; zie ook Gerechtshof Leeuwarden 14 juni 2012, LJN: BY1153, NbSr 2012, 348.

³⁴¹ Reijntjes 2017, p. 216.

5.7.2 Conclusie

In het licht van de effectiviteit van de beklagprocedure is het een goed idee om een voorwaardelijk bevel tot vervolging in te voeren. Indien het doel van klager is het verkrijgen van schadevergoeding, is het effectief dat dit met deze regeling daadkrachtig kan worden bereikt. Wel is het aannemelijk dat het aantal ingediende klachten zal toenemen. Echter, met het voorwaardelijk bevel tot vervolging wordt het wel gemakkelijker om meer klachten in behandeling te nemen, aangezien het OM niet hoeft te vervolgen als de beklagde de schadevergoeding betaalt. Dit zal dan een minder grote belasting van het justitiële apparaat zijn. Tot slot wordt het belang van klager, indien dit het verkrijgen van schadevergoeding is, op deze manier optimaal gerealiseerd.³⁴²

5.8 Inzage in de processtukken

De minister geeft aan dat de Rvdr in het advies stelt dat er op dit moment klachten worden ingesteld enkel met het oog op de inzage van processtukken. De minister zal gaan kijken of het mogelijk wordt om hiervoor een aparte rechtsingang te creëren bij het OM.³⁴³

5.8.1 Beoordeling

Criterium 1: Verkorting van de doorlooptijden

Zoals door de minister gesteld komt het voor dat er beklag wordt ingediend enkel ten behoeve van het inzien van de stukken.³⁴⁴ Indien zulk soort klachten eruit kunnen worden ‘gefilterd’ zal dit de doorlooptijden verkorten aangezien deze klachten dan niet meer in behandeling genomen te hoeven worden.

Criterium 2: Terugdringen van het aantal klachten

Indien klagers het doel hebben om inzage in de stukken te verkrijgen en dit doel via een andere weg kan worden bereikt zullen zij geen klacht meer gaan indienen. Het aantal ingediende klachten zal hiermee dan ook worden teruggedrongen.

³⁴² *Kamerstukken II* 2015/16. 29 279. Nr. 279, p. 74.

³⁴³ *Kamerstukken II* 2015/16. 29 279. Nr. 279, p. 75.

³⁴⁴ *Kamerstukken II* 2015/16. 29 279. Nr. 279, p. 74; zie ook Van Lent, Boone en Van den Bos, p. 100.

criterium 3: Meer capaciteit beschikbaar voor de beklagprocedure

Indien er meer klachten worden ingediend, bespaart dit capaciteit van de betrokken instanties en komt dus meer capaciteit vrij.

criterium 4: OM dient de beslissing om niet (verder) te vervolgen duidelijk te motiveren

Dat klager via een andere weg dan het indienen van beklag inzage in de stukken kan verkrijgen, zorgt ervoor dat klager via een andere weg op de hoogte wordt gesteld van het beklag.

criterium 5: Uniformiteit in de behandeling van klachten

Indien er een wettelijke basis komt dat klager, zonder gebruik te maken van de beklagprocedure, inzage in de stukken kan verkrijgen, komt dit de uniformiteit voor alle (potentiële) klagers ten goede. Het zal dan voor alle rechtstreeks belanghebbenden mogelijk worden, zonder een klacht ex artikel 12 Sv in te dienen, om inzage in de stukken te verkrijgen. Dit draagt bij aan uniformiteit. Specifiek voor de beklagprocedure is dit gunstig omdat er geen klachten meer zullen binnenkomen waarbij klager enkel inzage in de stukken wil krijgen.

criterium 6: Klager kan zijn kant van het verhaal laten horen

Als de wens van klager ligt in het hebben van inzage in de stukken en dit wordt hem, weliswaar via een andere manier, mogelijk gemaakt zal klager het gevoel hebben dat er naar hem wordt geluisterd.

5.8.2 Conclusie

Indien er voor een rechtstreeks belanghebbende een mogelijkheid wordt gecreëerd om inzage in de processtukken te verkrijgen, wordt een belangrijk doel voor klagers, namelijk het inzien van de processtukken bereikt. Dit draagt bij aan een effectieve beklagprocedure. Aan de andere kant worden er dan minder klachten ingediend en vormt dit een minder grote belasting van het justitiële apparaat. Al met al is deze wijziging een goed idee.

5.9 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de voorgestelde wijzigingen voor het moderne Wetboek van Strafvordering getoetst. Deze toetsing heeft plaatsgevonden aan de hand van de criteria die door mij in hoofdstuk

4 zijn ontwikkeld. Deze criteria betreffen respectievelijk; verkorting van de doorlooptijden, terugdringing van het aantal klachten, extra capaciteit, betere motivering van de beslissing van het OM, uniformiteit in de behandeling van het beklag en of klager zijn kant van het verhaal kan laten horen. Mijns inziens zijn dit criteria die een effectieve beklagprocedure waarborgen.

Concluderend ben ik over het algemeen van mening dat de voorgestelde zullen bijdragen aan een effectievere beklagprocedure. In het bijzonder ben ik positief over het voorwaardelijk bevel tot vervolging. Hierbij wordt recht gedaan aan de gerechtvaardigde belangen van klager. Daarnaast wordt recht gedaan aan het belang van de beklagde om niet vervolgd te worden als hij een schadevergoeding betaalt aan het slachtoffer. Tot slot is ook de samenleving gebaat bij het proportionele inzet van het strafrecht.³⁴⁵ Wel is duidelijk geworden dat er soms sprake is van belangenverstremming. Bijvoorbeeld bij het vergroten van de mogelijkheden tot het doen van feitenonderzoek is dit het geval. Bij deze wijziging wordt recht gedaan aan de belangen van klager, maar tegelijkertijd is dit een grote belasting van het justitiële apparaat. Dit wringt met elkaar en daardoor is het op dat punt wel lastig om oordelen of deze wijziging zal bijdragen aan een effectieve beklagprocedure. Desondanks ben ik, gelet op mijn conclusies bij de voorgestelde veranderingen, positief. Ik kijk dan ook uit naar de consultatiefase van boek 3, waarin het beklag wegens niet-vervolgen in zal worden opgenomen.

³⁴⁵ *Kamerstukken II* 2015/16. 29 279. Nr. 279, p. 74.

Hoofdstuk 6: Conclusie

6.1 Inleiding

In deze scriptie is getracht om een antwoord te formuleren op de volgende onderzoeksvraag:

‘In welke mate dragen de voorgestelde wijzigingen in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering bij aan een (meer) effectieve beklagprocedure tegen niet (verder) vervolgen ex artikel 12 Wetboek van Strafvordering?’

In dit hoofdstuk wordt een korte samenvatting van dit onderzoek gegeven en zal de onderzoeksvraag worden beantwoord.

6.2 Samenvatting

Met de beklagprocedure wordt het vervolgingsmonopolie van het OM gecontroleerd en kan een belanghebbende burger invloed uitoefenen op de beslissing of de strafzaak door een rechter zal worden berecht.³⁴⁶ Deze procedure bestaat ruim driehonderd jaar en is gedurende haar bestaan met de tijd mee ontwikkeld. Zo werd bijvoorbeeld in de jaren '80 de beklagprocedure gewijzigd om de positie van klager en beklagde met meer rechtswaarborgen te kunnen omkleden. Dit had onder andere te maken met de versterkte positie van het slachtoffer in het strafproces.³⁴⁷ De laatste ‘grote’ wijziging voor de beklagprocedure was dat het voor de rechtstreeks belanghebbende ook mogelijk was om een klacht in te dienen tegen een strafbeschikking.³⁴⁸ Met het oog op de modernisering van het Wetboek van Strafvordering zal de beklagprocedure ook in de toekomst de nodige wijzigingen ondergaan.³⁴⁹

Dat de beklagprocedure niet zonder problemen is, is in hoofdstuk 3 uiteengezet. De belangrijkste problemen betreffen de lange doorlooptijden, de toename van het aantal klachten en de inconsistentie bij de gerechtshoven. Dit toont aan dat de procedure op dit moment onvoldoende effectief verloopt.

In hoofdstuk 4 is omschreven hoe een effectieve beklagprocedure er dan wel uit zou moeten

³⁴⁶ Frielink AA, 2010, p. 730.

³⁴⁷ Frielink, AA, 2010, p. 731; zie ook Jaarverslag Openbaar Ministerie 1970, Bijl. *Hand. II* 1971/1972, 11.500, nr. 3, p. 8.

³⁴⁸ Wet van 21 december 2007, Stb. 2008, 4; zie ook De Meijer, Simmelink & Daele 2014, p. 216.

³⁴⁹ Zie *Kamerstukken II* 2015/16. 29 279. Nr. 279.

zien. Aan de hand van deze informatie zijn toetsingscriteria ontwikkeld waarmee getoetst kan worden of er sprake is van een effectieve beklagprocedure. Deze criteria betreffen respectievelijk verkorting van de doorlooptijden, het terugdringen van het aantal klachten, extra capaciteit, het OM dient de beslissing om niet (verder) te vervolgen duidelijk te motiveren, uniformiteit in de behandeling van de klachten en ten slotte dat klager zijn kant van het verhaal kan laten horen. Indien aan al deze criteria wordt voldaan is er sprake van een effectieve beklagprocedure.

In hoofdstuk 5 zijn de voorgestelde wijzingen voor het moderne Wetboek van Strafvordering getoetst aan de criteria voor een effectieve beklagprocedure. Uit deze toetsing is gebleken dat de voorgestelde wijzingen in het algemeen tot een verbetering van de beklagprocedure zullen leiden.

De eerste voorgestelde wijziging betreft de invoering van de beklagtermijn voor klagers. Hoewel het feit dat er een beslissing moet zijn een effectieve procedure waarborgt, wil dit niet zeggen dat deze wijziging daar ook voor zal gaan worden. Klagers zijn in de jurisprudentie bij een gebrek aan een beslissing van het OM meerdere malen niet-ontvankelijk verklaard.³⁵⁰ Dit toont aan dat er in de praktijk reeds van deze mogelijkheid gebruikt wordt gemaakt terwijl, dit tot op heden nog niet heeft geleid tot een effectieve beklagprocedure. Om een effectieve beklagprocedure te kunnen waarborgen is er gelet op de criteria meer nodig.

De tweede wijziging betreft het invoeren van een wettelijke beklagtermijn voor klager. Dit zal de effectiviteit van de procedure ten goede komen. Er kan op deze manier efficiënter worden gewerkt en dit heeft positief effect op bijvoorbeeld het terugdringen van de doorlooptijd en het creëren van extra capaciteit. Een nadeel aan deze wijziging betreft dat klager, nu hij eerder niet-ontvankelijk zal worden verklaard, minder mogelijkheden heeft om zijn kant van het verhaal te laten horen.

De derde wijziging heeft betrekking op de toetsingsbevoegdheden van het hof. Voorgesteld wordt om het hof dezelfde beslissing te laten nemen als de officier van justitie en de opportuniteit slechts marginaal mag toetsen. Met deze wijziging wordt tegemoet gekomen aan verzoek uit de rechtspraak.³⁵¹ Het is effectief dat alle hoven op dit punt hetzelfde beleid voeren. Dit komt de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid ten goede.³⁵²

³⁵⁰ Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 19 augustus 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:6708; Gerechtshof Arnhem 1 oktober 2010, ECLI:NL:GHARN:2010:BO0982; Gerechtshof Arnhem 29 april 2009, ECLI:NL:GHARN:2009:BI2810; Gerechtshof 's-Hertogenbosch 30 mei 2006, ECLI:NL:GHSHE:2006:AZ9927.

³⁵¹ Gras *Strafblad* 2009, p. 453.

³⁵² Cleiren *Strafblad* 2008, p. 542.

Vervolgens is getoetst of het een goed idee is om de mogelijkheden tot het doen van feitenonderzoek te vergroten. Duidelijk bij deze wijziging is dat het de doorlooptijden niet zal gaan versnellen en dat het juist extra capaciteit zal kosten van de betrokken instanties. Daarentegen wordt er wel tegemoet gekomen aan de onderzoekswensen van klager.³⁵³

De vijfde voorgestelde wijziging heeft betrekking de invoering van een wettelijke termijn voor het hof voor het afdoen van een klacht. Het verkorten van de doorlooptijden heeft, zoals meerdere malen door mij in deze scriptie betoogd, een effectieve beklagprocedure tot gevolg. Uit het onderzoek van Van Lent, Boone en Van den Bos blijkt dat de belangrijkste oorzaak gelegen is in het feit dat er zoveel instanties bij het beklag betrokken zijn die allemaal van elkaar afhankelijk zijn.³⁵⁴ De beklagprocedure is daardoor erg complex. Met de invoering van aan wettelijke termijn waarbinnen het beklag moet zijn afgehandeld komt hier geen verandering in en zal dit probleem blijven bestaan. Aan de andere kant kan het wel zo zijn dat de betrokken instanties nu meer ‘een stok achter de deur hebben’ om het beklag af te handelen.

Het zesde punt van verandering betreft de invoering van een voorwaardelijk bevel tot vervolging. In het licht van de effectiviteit van de beklagprocedure is deze wijziging een goed idee. Indien het doel van klager om schadevergoeding te verkrijgen, is het effectief dat dit met deze regeling daadkrachtig kan worden bereikt. Daarnaast zal dit, indien beklaagde schadevergoeding betaald aan klager en het OM deze beklaagde dus niet hoeft te vervolgen, een minder grote belasting van het justitiële apparaat zijn.

Tot slot is de zevende voorgestelde wijziging besproken, namelijk het creëren van een aparte rechtsingang bij het OM voor klagers die inzage in de stukken willen krijgen. Het gebeurt nu ook regelmatig dat klagers beklag indienen enkel met als doel om inzage in de stukken te kunnen krijgen.³⁵⁵ Het aantal klachten zal afnemen indien klagers een andere manier hebben om inzage in de stukken te kunnen krijgen.

³⁵³ Keulen 2014, Rechtsgeleerdheid Magazijn Themis, p. 220.

³⁵⁴ Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 58.

³⁵⁵ *Kamerstukken II* 2015/16. 29 279. Nr. 279, p. 74; zie ook Van Lent, Boone en Van den Bos, p. 100.

6.3 Conclusie

Het antwoord op mijn onderzoeksvraag luidt dat de voorgestelde wijzigingen in het moderne Wetboek van Strafvordering in grote mate zullen bijdragen aan een effectieve beklagprocedure. Hierbij springt het voorwaardelijk bevel tot vervolging er in positieve zin uit. Met de bespreking van de voorgestelde veranderingen is mij duidelijk geworden dat er soms keuzes gemaakt moeten worden. In het kader van procedurele rechtvaardigheid wil de procedure de klager eerlijkheid en rechtsgelijkheid geven en hem het gevoel geven dat hij zijn zegje kan doen.³⁵⁶ Aan de andere kant kan dit pas worden verwezenlijkt wanneer er bij de betrokken instanties voortvarend met klachten wordt omgegaan.³⁵⁷ Het is bekend dat justitie en politie op dit moment hebben te kampen met capaciteitstekorten.³⁵⁸ Om de beklagprocedure te optimaliseren dient er meer capaciteit voor deze beklagprocedure te komen. Dit blijft echter wel een politieke afweging. Zoals door Van Haersma Buma en Hirsch Ballin aangegeven is de beklagprocedure voor uitzonderlijke gevallen bedoeld en is het niet de bedoeling dat een burger via de beklagprocedure massaal zijn ongenoegen uit dat er geen strafvervolging wordt ingesteld.³⁵⁹ Ik ben van mening dat het beter is om bij het begin te beginnen en ervoor te zorgen dat beslissingen van het OM beter worden gemotiveerd en dat er klachten kunnen worden voorkomen. Een aantal voorgestelde wijzigingen voor het moderne Wetboek van Strafvordering zullen hier ook aan bijdragen.

De concrete plannen voor de beklagprocedure in het moderne Wetboek van Strafvordering zullen pas gepresenteerd worden als boek 3 in consultatie gaat. Dit zal naar verwachting aan het einde van dit jaar zijn. Toch ben ik van mening dat ik met deze scriptie heb laten zien wat een effectieve beklagprocedure inhoudt. Ik ben dan ook heel benieuwd hoe effectief de plannen uiteindelijk zullen zijn. Ik wacht dit met grote belangstelling af.

³⁵⁶ Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 52. ; zie ook Schalken 2004, p. 13

³⁵⁷ Cleiren, *Strafblad* 2008, p. 543; zie ook Veldhuisen 2004, p. 118.

³⁵⁸ Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 61.

³⁵⁹ Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 11.

³⁵⁹ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 123 VI, nr. 67, p. 21.

Bronnenlijst

Boeken

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.

Ausma & Bussink 2016

W.J. Ausma en J.J. Bussink, *Het strafproces*, Kluwer: Deventer 2016.

Bijlsma 2011

A.C. Bijlsma, *Praktijkboek slachtofferzorg*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2011.

Van den Bos 2005

K. van den Bos, *What is responsible for the fair process effect?* In J. Greenberg & J. A. Colquitt (Eds.), *Handbook of organizational justice: Fundamental questions about fairness in the workplace*. Mahwah, NJ: Erlbaum, 2005, p. 273-300

Corstens & Borgers 2014

G.J.M. Corstens & M.J. Borgers, *Het Nederlands strafprocesrecht*, Deventer: Kluwer 2014.

Corstens 1974

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

Donner 1967

A.M. Donner, *Nederlands bestuursrechtsrecht*, algemeen deel, 2^e druk, Alphen aan de Rijn 1967.

Frijda 2004

L. Frijda, Plaatsbepaling, in: S.J.A.M. van Gend en G.J. Visser (red.), *Artikel 12 Sv*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2004.

Geelhoed 2013

W. Geelhoed, *Het opportuniteitsbeginsel en het recht van de Europese Unie*, Deventer: Kluwer 2013.

Glismeyer 2016

M.M.C. Glismeyer, *Beklag na politiegeweld. De Beklagprocedure van artikel 12 Sv bij het niet vervolgen van politiegeweld door het Openbaar Ministerie*, Weert: Celsus 2016.

Gonzales 2014

I.E.W. Gonzales, *De beklagprocedure in Strafzaken. Artikel 12 Wetboek van Strafvordering in theorie en praktijk*, Praktijkwijzer strafrecht, Deventer: Kluwer 2014.

't Hart 1994

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

De Hullu 1989

J. de Hullu, *Over rechtsmiddelen in strafzaken* (diss. Groningen), Arnhem: Gouda Quint 1989, p. 165-279.

Kessler 2015

M. Kessler, *De strafbeschikking*, Deventer: Kluwer 2015.

Keulen & Knigge 2016

B.F. Keulen & G. Knigge, *Strafprocesrecht*, Deventer: Kluwer 2016.

Leeuw, Ölcer, Ten Voorde e.a. 2017

B. Leeuw, P. Ölcer & Jeroen ten Voorde m.m.v. J. Altena, J. Crijns, M. Dubbelaar, P. Geelhoed, M. Samadi, *Leidse gedachten voor een modern straf(proces)recht*, Den Haag: Boom Juridisch 2017.

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.

De Meijer, Simmelink & Daele 2014

M.E. de Meijer, J.B.H.M. Simmelink & D. van Daele, *Het Openbaar Ministerie verandert*, Preadvies voor de jaarvergadering van de Nederlandse-Vlaamse Vereniging voor Strafrecht 2014.

De Meijer 2003

M.E. de Meijer, *Het Openbaar Ministerie in civiele zaken*, Kluwer 2003.

Mostert 1968

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

Reijntjes 2017

J.M. Reijntjes, *Minkenhof's Nederlandse strafvordering*, Deventer: Kluwer 2017

Schalken 2004

T.M. Schalken, 'Inleiding', in: S.J.A.M. van Gend & G.J. Visser (red.), *Artikel 12 Sv*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2004.

Simmelink 2004

Simmelink, J.B.H.M., Rondon de vervolgingsbeslissing, in: M.S. Groenhuijsen en G. Knigge, *Afronding en verantwoording, eindrapport Onderzoeksrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Kluwer: Deventer 2004.

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*', Arnhem: Gouda Quint 1993.

Veldhuisen 2008

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

Vellinga-Schootstra en Vellinga 2008

F. Vellinga-Schootstra en W.H. Vellinga, *Positive obligations en het Nederlandse straf(proces)recht*, inaugurele oratie Groningen, Kluwer, Deventer 2008.

Tijdschriften

Van der Aa DD 2015

S. van der Aa, 'Enkele kanttekeningen bij het conceptswetsvoorstel ter implementatie van de EU Richtlijn minimumnormen voor slachtoffers van strafbare feiten', *Delikt en Delinkwent* 2015, afl. 3.

Bakker Mr. 2017

F. Bakker, 'Daling aantal strafzaken zorgelijk', *Mr.* 15 september 2017.

Cleiren Strafblad 2008

C.P.M. Cleiren, 'De procedure van het beklag tegen niet-vervolgving op de schop', *Strafblad* 2008, afl. 5.

Duker DD 2009

M.J.A. Duker, 'De toetsingsruimte van het hof in beklagzaken ex artikel 12 Sv', *Delikt en Delinkwent* 2009, afl. 5/32.

Frielink AA 2010

P.M. Frielink, 'Rode draad 'Canon van het recht' (35): De positieve interpretatie van het opportuniteitsbeginsel', *Ars Ars Aequi*, 2010, afl. 10.

Groenhuijsen DD 1989

M. S. Groenhuijsen, 'De rol van de mensen- en burgerrechten in de herziening van het wetboek van strafvordering van 1926', *Delikt en Delinkwent*, 1989.

Knigge DD 1980

G. Knigge, 'Het beklag over niet of niet verder vervolgen, kanttekening bij wetsontwerp no. 15831', *Delikt en Delinkwent* 1980 -3, p. 185-204.

Keulen *Rechtsgeleerdheid Magazijn Themis* 2014

B. Keulen, 'Wetboek op stellen: Over de modernisering van het Wetboek van Strafvordering', *Rechtsgeleerdheid Magazijn Themis* 2014, afl. 5.

De Lange *Strafblad* 2009

A. De Lange, 'De beklagprocedure en criminele politiek', *Strafblad* 2009, afl. 5, p. 477.

De Lange & Cleiren *Strafblad* 2009

A. de Lange & C.P.M. Cleiren, 'Thema artikel 12 Sv', *Strafblad* 2009.

Van der Leij *Strafblad* 2009

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

Nan *NJB* 2017

J.S. Nab, 'NJB Kroniek van het Strafprocesrecht', *NJB* april 2017, p. 835.

Salet & Terpstra *DD* 2017

R. Salet & J.B. Terpstra, 'ZSM in de praktijk. Aandacht en snelheid tegenover zorgvuldig en betekenisvol', *Delikt en Delinkwent* 2017, aflevering 47.

Schalken, *Strafblad* 2015

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

Simon Thomas, Van Lent & Van Kampen, *NJB* 2016

M.A. Simon Thomas, L. van Lent & P.T.C. van Kampen, 'De ZSM-werkwijze in de praktijk - Op zoek naar balans', *NJB*, 2016/1884.

Verrest, *DD* 2013

P. Verrest, 'Vooruitblik op daadwerkelijke vernieuwing', *Delikt en Delinkwent* 2013, p. 19.

Onderzoeken

Huis in het Veld 2012

S.I. Huis in het Veld, *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 Strafrechtswetenschappen, 2012 Tilburg University.

Hulst, Akkermans & Buschbach 2014

J.E. Hulsym A.J. Akkermans & S. van Buschbach, *Excuses aan verkeerslachtoffers. Een onderzoek naar baten, effectiviteit en methode van het bevorderen door verzekeraars van het aanbieden excuses aan verkeersslachtoffers*, Vrije Universiteit Amsterdam, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2014.

Van Lent, Boone & Van den Bos 2016

L. van Lent, M.M. Boone & K. van den Bos, *Klachten niet vervolging (artikel 12 Sv-procedure): doorlooptijden, instroom, verwachtingen van klagers en het belang van procedure rechtvaardigheid*, Utrecht, Mouton Centre voor Onderzoek en Rechtspleging en Conflictoplossing, Universiteit Utrecht: 2016, in opdracht van WODC.

Struiksmas, Woestenburg, Anema, Boxum & Winter 2016

N. Struiksmas, N. Woestenburg, K. Anema, C. Boxum & H. Winter, *Alles in één keer goed - Naar kortere doorlooptijden in de strafrechtketen*, Groningen, Rijksuniversiteit Groningen – Pro Facto juridisch en bestuurskundig onderzoek/advies/onderwijs, in opdracht van WODC.

Kamerstukken

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

Kamerstukken II 1917/18, 77, p. 23-24 en 45.

Kamerstukken II 1979/80, 15831, nr. 3 (MvT).

Kamerstukken II 1979/80, 15 831, nr. 4.

Kamerstukken II 1981/82, 15 831, nr. 6 (MvA).

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

Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VI, nr. 65.

Kamerstukken II 2009/10, 32 123 VI, nr. 15.

Kamerstukken II 2011/12, 29 279, nr. 147.

Kamerstukken II 2012/13, 29 279, nr. 156.

Kamerstukken II 2015/16, 29 279, nr. 278.

Kamerstukken II 2017/18, 34 775 VI, nr. 29.

Jurisprudentie

Hof van Justitie van de Europese Unie

HvJ EG 12 juli 2005, nr. C-304/02, *Jur.* 2005, p. I-6263 (*Commissie/Frankrijk*).

HvJ EU 10 april 2012, nr. C-83/12, ECLI:EU:C:2012:202 (*Vo/Duitsland*).

Hoge Raad

HR 7 maart 1972, *NJ* 1973, 35.

HR 13 september 1988, *NJ* 1989, 285, m.nt. ALM.

HR 19 juni 1990, *NJ* 1991, 119, m.nt. ThWvV en MS.

HR 22 oktober 1991, *NJ* 1992, 282.

HR 25 juni 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZD0502, *NJ* 1996, 714 (*Zeeuwse motorrijder*).

HR 10 oktober 1997, *NJ* 1998, 65.

HR 8 oktober 2002, *NJ* 2003, 65.

HR 25 april 2006, ECLI:NL:HR:2006:AV4158.

HR 25 maart 2008, ECLI:NL:HR:2008:BC7572.

Gerechtshof

Gerechtshof 's-Hertogenbosch 14 juli 1994, ECLI:NL:GHSHE:1994:AC3674.

Gerechtshof 's-Hertogenbosch 22 februari 2000, ECLI:NL:GHSHE:2000:AD3143, NJ 2000/322.

Gerechtshof 's-Hertogenbosch 15 januari 2001, ECLI:NL:GHSHE:2001:AA9797.

Gerechtshof 's-Hertogenbosch 25 september 2002, NJ 2002, 605.

Gerechtshof 's-Hertogenbosch 9 mei 2006, ECLI:NL:GHSHE:2006:BA1208.

Gerechtshof 's-Hertogenbosch 29 september 2008, ECLI:NL:GHSHE:2008:BF3267.

Gerechtshof 's-Hertogenbosch 24 maart 2009, ECLI:NL:GHSHE:2009:BI9624.

Gerechtshof Arnhem 29 april 2009, ECLI:NL:GHARN:2009:BI2810.

Gerechtshof Arnhem 28 mei 2010, ECLI:NL:GHARN:2010:BM6332.

Gerechtshof Arnhem 1 oktober 2010, ECLI:NL:GHARN:2010:BO0982.

Gerechtshof Leeuwarden 21 november 2011, *LJN* BU4940.

Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 1 maart 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:1696.

Gerechtshof Amsterdam 7 april 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:1338.

Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 22 juli 2016: ECLI:NL:GHARL:2016:672.

Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 19 augustus 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:6708.

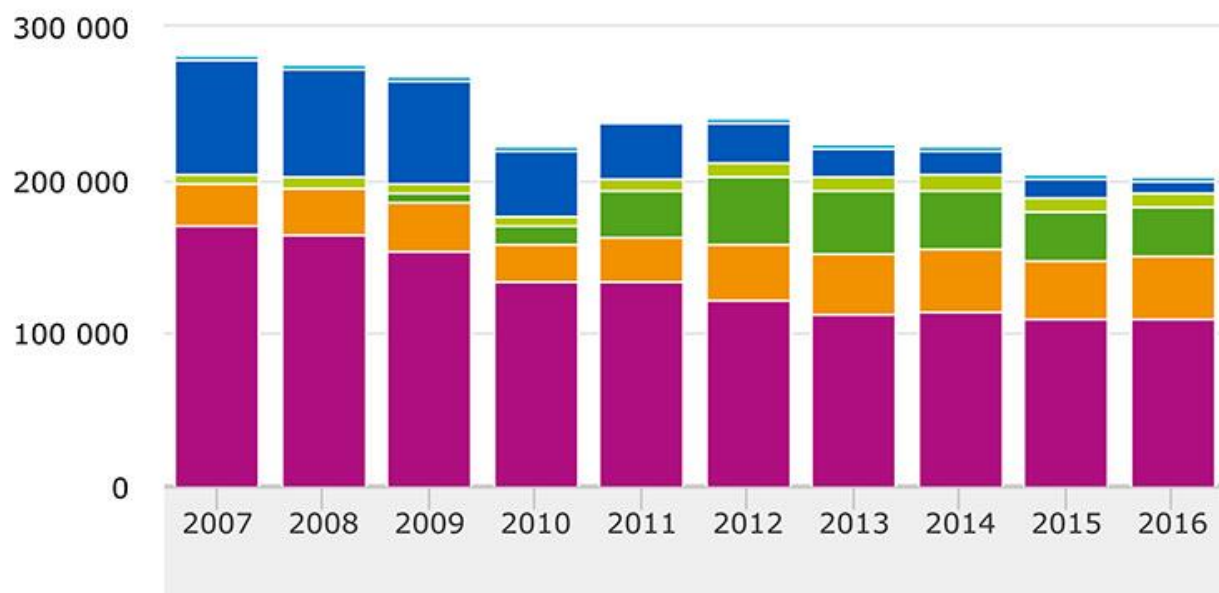
Websites

www.om.nl

www.rechtspraak.nl

Bijlage 1: Beslissingen van het OM

Beslissingen van het Openbaar Ministerie



- Rechter
- Strafbeschikking
- Transactie
- Onvoorwaardelijk sepot
- Voorwaardelijk sepot
- Overige

Bron: CBS, 11 september 2017.

Bijlage 2: Structuur nieuwe Wetboek van Strafvordering

Het nieuwe wetboek zal blijkens de contourennota een geheel nieuwe structuur krijgen. Het wetboek zal opgedeeld worden in acht boeken, te weten:

- Boek 1: Algemene bepalingen en institutioneel kader (inclusief de positie van de procesdeelnemers en de kennisgeving van gerechtelijke mededelingen);
- Boek 2: Het voorbereidend onderzoek (algemene bepalingen en modernisering strafvorderlijke bevoegdheden);
- Boek 3: Buitengerechtelijke afdoeningsvormen en vervolging (begin van de vervolging, de voortzetting en de beëindiging, en het beklag tegen niet-vervolging);
- Boek 4: De berechting (aanvang van het geding, onderzoek op de terechtzitting, beraadslaging en vonnis);
- Boek 5: De rechtsmiddelen (gewone rechtsmiddelen (hoger beroep en cassatie) en buitengewone rechtsmiddelen (herziening en cassatie in het belang der wet));
- Boek 6: Bijzondere procedures (o.a. berechting van jeugdigen en van personen met een geestelijke stoornis of verstandelijke beperking, voordeelsontneming);
- Boek 7: Internationale rechtshulp (inclusief Europese strafrechtelijke samenwerking);
- Boek 8: Tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen.³⁶⁰

De beklagprocedure zal dus gepositioneerd worden in boek 3. Het plan is om boek 3 volgt in te delen in de volgende hoofdstukken:

1. Beslissingen omtrent (verdere) vervolging
2. De vervolging door een strafbeschikking
3. De kennisgeving van niet (verdere) vervolging
4. De verklaring dat de zaak is geëindigd
5. Beklag tegen het niet (verder) vervolgen
6. Het bezwaarschrift tegen de dagvaarding
7. Schrapping en verplaatsing van regelingen omtrent schorsing van de vervolging³⁶¹

³⁶⁰ *Kamerstukken II* 2015/16. 29 279. Nr. 279, p. 30.

³⁶¹ *Kamerstukken II* 2015/16. 29 279. Nr. 279, p. 67,68.

Bijlage 3: Toetsingscriteria voor een effectieve beklagprocedure

criterium 1	Verkorting van de doorlooptijden
criterium 2	Terugdringen van het aantal klachten
criterium 3	Extra capaciteit
criterium 4	OM dient de beslissing om niet (verder) te vervolgen duidelijk te motiveren
criterium 5	Uniformiteit in de behandeling van klachten
criterium 6	Klager kan zijn kant van het verhaal laten horen