

Zitting 1979–1980

15 831

Herziening van de bepalingen van het Wetboek van Strafvordering omtrent het beklag over het niet of niet verder vervolgen van strafbare feiten

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

§ 1. Inleiding

De regeling omtrent het beklag over het niet of niet verder vervolgen van strafbare feiten, zoals neergelegd in artikel 12 van het Wetboek van Strafvordering (Sv.), heeft sedert dit wetboek in 1926 werd ingevoerd geen inhoudelijke wijzigingen ondergaan. In de laatste jaren is de overtuiging gegroeid, dat de regeling herzien moet worden, omdat zij vooral door haar summier karakter niet meer in alle opzichten voldoet¹. In 1974 is het onderwerp aan de commissie tot partiële herziening van het Wetboek van Strafvordering (de z.g. commissie-Duk) in studie gegeven met het verzoek voorstellen tot verbetering van de beklagprocedure te doen. De commissie heeft haar rapport, vergezeld van een voorontwerp van wet met toelichting, in september 1976 aan mijn toenmalige ambtsvoorganger uitgebracht. De tekst van dat rapport en van de bijlagen daarvan is bij brief van 11 maart 1977, Stafafd. Wetgeving Publiekrecht nr. 129/677, aan de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal aangeboden. Tevens werd het toegezonden aan een aantal rechterlijke autoriteiten en andere instanties, waaronder de Nederlandse Orde van Advocaten, met het verzoek daarop commentaar te willen leveren.

¹ Dit klemt temeer nu het aantal gevallen, waarin van de beklagprocedure gebruik wordt gemaakt, toeneemt. Aan de CBS-statistiek ontleen ik de volgende gegevens:

	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Hof Amsterdam	18	48	27	23	44	49
Hof Arnhem	20	29	19	23	25	20
Hof 's-Gravenhage	25	18	27	30	34	37
Hof 's-Hertogenbosch	47	25	23	38	43	52
Hof Leeuwarden	15	15	7	19	18	19
	125	135	103	133	164	177

Het rapport van de commissie heeft in belangrijke mate de grondslag gevormd voor het hier te bespreken wetsontwerp. Voor zover daarvan werd afgeweken, geschiedde dit naar aanleiding van de opmerkingen, die mij uit de kring van de rechterlijke macht (de gerechtshoven) en de advocatuur bereikten. Het rapport van de commissie is als bijlage bij de memorie van toelichting gevoegd. Ten einde nodeloze herhaling te vermijden, veroorloof ik mij, vooral wat de algemene beschouwingen betreft, naar dit rapport te verwijzen. Voor zover de voorstellen van de commissie niet zijn gevolgd, is dat in deze memorie aangegeven en toegelicht.

Ik stel het op prijs mede op deze plaats uitdrukking te geven aan mijn waardering voor het omvangrijke werk, dat de commissie heeft verricht. Op weloverwogen wijze heeft zij de vele aspecten van de 12 Sv.-problematiek geanalyseerd en in haar eindoordeel betrokken. De conclusies waartoe de commissie is gekomen, lijken mij dan ook alleszins verantwoord.

§ 2. De hoofdpunten van het wetsontwerp

Bijgaand wetsontwerp strekt ertoe de regeling, die voorziet in de mogelijkheid van beklag bij het hof over het niet of niet verder vervolgen van strafbare feiten, te herzien ten einde de positie van de klager en van de persoon wiens vervolging wordt verlangd met meer rechtswaarborgen te omgeven. Bij deze herziening zijn, zoals hierboven opgemerkt, de voorstellen van de commissie tot partiële herziening van het Wetboek van Strafvordering gedeels gevolgd.

De voorstellen van de commissie kunnen als volgt worden samengevat:

a. Het gerechtshof is, alvorens enige beslissing te nemen, verplicht de klager te horen, behalve wanneer het hof aanstonds voornemens is zich onbevoegd te verklaren van het klaagschrift kennis te nemen of het beklag af te wijzen, omdat het klaarblijkelijk van elke grond is ontbloomd. Het horen van de klager kan eveneens achterwege blijven, wanneer door hem op gelijke gronden reeds eerder een zelfde beklag is gedaan.

b. Het gerechtshof kan de persoon wiens vervolging wordt verlangd oproepen ten einde hem in de gelegenheid te stellen opmerkingen te maken ten aanzien van hetgeen in het beklag naar voren is gebracht. De betrokkene dient in elk geval in raadkamer te worden opgeroepen, wanneer het hof overweegt de (verdere) vervolging tegen hem te bevelen.

c. Het gerechtshof is, alvorens te beslissen, verplicht het openbaar ministerie te horen. Daarnaast kan het hof, wanneer de klager of de persoon wiens vervolging wordt verlangd in raadkamer wordt gehoord, de procureur-generaal uitnodigen daarbij aanwezig te zijn.

d. De klager en de persoon wiens vervolging wordt verlangd, kunnen zich in raadkamer door een advocaat doen bijstaan. Van deze bevoegdheid wordt de persoon wiens vervolging wordt verlangd mededeling gedaan. Hem wordt tevens medegedeeld, dat hij om toevoeging van een advocaat kan verzoeken.

e. De persoon wiens vervolging wordt verlangd, is bevoegd zich door een advocaat of een bijzonder gemachtigde te laten vertegenwoordigen.

f. Het gerechtshof dient in zijn bevel tot (verdere) vervolging uitdrukkelijk aan te geven, hetzij dat de officier van justitie een gerechtelijk vooronderzoek of de heropening daarvan moet vorderen, hetzij dat de zaak ter terechtzitting aanhangig dient te worden gemaakt.

g. Indien de rechtbank een verdachte, wiens vervolging door het hof is bevolen, buiten vervolging heeft gesteld, dient verplicht overleg plaats te vinden tussen de officier van justitie en de procureur-generaal over de wenselijkheid om tegen de beschikking van de rechtbank hoger beroep in te stellen.

In het hier te bespreken wetsontwerp zijn de voorstellen van de commissie onder meer op de volgende punten aangevuld of gewijzigd:

1. Behalve de persoon wiens vervolging wordt verlangd, wordt nu ook de klager mededeling gedaan zowel van zijn bevoegdheid om zich in raadka-

mer door een advocaat te doen bijstaan als van de mogelijkheid om toevoeging van een advocaat te verzoeken.

2. De persoon wiens vervolging wordt verlangd, wordt tevens mededeling gedaan van zijn bevoegdheid om zich in raadkamer door een advocaat of een bijzonder gemachtigde te laten vertegenwoordigen.

3. De persoon wiens vervolging wordt verlangd is niet verplicht op de hem in raadkamer gestelde vragen te antwoorden; dit wordt hem ook medegedeeld.

4. De advocaat wordt in raadkamer in de gelegenheid gesteld de nodige opmerkingen te maken.

5. Het horen van de klager of de persoon wiens vervolging wordt verlangd, kan ook aan één lid van het hof worden opgedragen.

6. Het hof is bevoegd, niet verplicht, een bijzondere last in zijn bevel tot (verdere) vervolging op te nemen.

7. Wanneer de rechtbank een verdachte, wiens vervolging door het hof is bevolen, buiten vervolging heeft gesteld, is de beschikking van de rechtbank van rechtswege onderworpen aan het oordeel van het hof, dat eerder de vervolging heeft bevolen. Tegen de kennisgeving van verdere vervolging of de dagvaarding, uitgebracht na een bevel van het hof, kan alleen een bezwaarschrift worden ingediend, wanneer nieuwe feiten of omstandigheden bekend zijn geworden.

§ 3. Het karakter van het rechterlijk toezicht op het vervolgingsbeleid

De rechterlijke tussenkomst, die op grond van artikel 12 Sv. kan worden ingeroepen, heeft ten aanzien van de beleidsvrijheid van het openbaar ministerie een ingrijpend karakter. Het hof kan – door overwegingen van opportuniteit in zijn oordeel te betrekken – de beslissing van de officier van justitie in volle omvang toetsen en hem opdragen datgene te doen wat hij naar het oordeel van het hof ten onrechte achterwege heeft gelaten. Dit in het systeem van ons strafprocesrecht vergaand rechterlijk toezicht op de uitoefening van het vervolgingsbeleid is door de wetgever gezien als een correctief tegen de nadelen welke uit twee beginselen van onze strafrechtspleging kunnen voortvloeien: het beginsel dat op gronden aan het algemeen belang ontleend van vervolging kan worden afgezien (opportuniteitsbeginsel) en het beginsel dat de vervolging van strafbare feiten uitsluitend is voorbehouden aan organen van de staat (monopoliebeginsel). Het eerste opent de mogelijkheid dat strafbare feiten ten onrechte niet worden vervolgd, het tweede sluit particulieren, zelfs benadeelden en belanghebbenden, van rechtstreekse deelneming aan de vervolging uit².

De volle beleidstoetsing, waartoe het hof krachtens artikel 12 bevoegd is, roept vragen op over de juiste verhouding tussen het beleid van het openbaar ministerie en de controle die de rechter daarop uitoefent. De commissie wijst er op, dat door ruime toepassing van het beklagrecht, resulterend in een opdracht aan het openbaar ministerie, het vervolgingsbeleid in niet geringe mate kan worden doorkruist.

«Het openbaar ministerie kenmerkt zich de laatste jaren in zijn beleidsvoering door een grotere terughoudendheid. Het aantal beslissingen om strafbare feiten niet te vervolgen neemt toe. De Minister van Justitie heeft bij de openbare behandeling van de Justitiebegroting voor 1975 in dit verband gewezen op de nieuwe ontwikkeling in het vervolgingsbeleid in die zin, dat het vroegere uitgangspunt, namelijk dat vervolging dient te worden ingesteld tenzij blijkt dat niet-vervolging is gewenst uit hoofde van het algemeen belang, is vervangen door een ander richtsnoer: alleen vervolging indien het algemeen belang daarmee is gediend (...). De terughoudendheid van het openbaar ministerie hangt niet in de laatste plaats samen met de opvatting, dat strafvervolging als een ultimum remedium moet worden beschouwd. Deze opvatting zal niet steeds passen in de gedachtengang van de klager, wiens verzoek om strafvervolging vaak door een beperkt individueel belang is ingegeven» (§ 5.1).

² M.v.A. bijlagen Handelingen Tweede Kamer, 1917–1918 – 77, blz. 22 en 23.

De omvang van de rechterlijke controle op het vervolgingsbeleid afgrenzend, komt de commissie tot de opvatting dat de eigen aard van het bestuurlijk optreden in de strafprocessuele sfeer zich niet verdraagt met een ruime toepassing van het controlerend toezicht daarop.

«Waar vervolging van strafbare feiten uitsluitend een bevoegdheid is in handen van het openbaar ministerie komt het toezicht op de uitoefening van deze bevoegdheid in de eerste plaats toe aan de instantie, die in al haar hiërarchische geleidingen de vervolging bestuurt, dit is het openbaar ministerie zelf, terwijl de Minister ten aanzien van dat toezicht weer zijn eigen politieke verantwoordelijkheid heeft. Door de beslissing van de rechter in te roepen over het beleid van het openbaar ministerie wordt het terrein van de criminale en strafrechtelijke politiek onder het bereik van de rechter gebracht» (§ 5.2).

Ook het eigen karakter van de rechterlijke beslissing verzet zich naar het oordeel van de commissie tegen een ruime hantering van het controlemiddel dat de klager in artikel 12 Sv. is gegeven.

«De rechter heeft, vergeleken bij de wetgever en het bestuur, een beperkt beoordelingsgebied. Hij dient zich te bepalen tot het concrete geval, dat hem ter beoordeling is voorgelegd. Verschillende personen, zoals getuigen en deskundigen, kunnen een bijdrage leveren aan de totstandkoming van het rechterlijk oordeel. Gelet op de geïsoleerdheid van het concrete geval dienen personen, die niet rechtstreeks daarbij zijn betrokken, niet te worden toegelaten tot een bijdrage aan de totstandkoming van de concrete rechterlijke beslissing» (§ 5.2).³

Aan de juiste hantering van processuele bevoegdheden in verband met het bestaan van andere rechtsgangen kan een ander argument worden ontleend voor een restrictieve toepassing van het beklagrecht. De commissie zegt hierover:

«In sommige regelingen is het beginsel vastgelegd dat de daarin bedoelde voorzieningen niet openstaan voor diegenen, wie krachtens wettelijk voorschrift nog andere voorzieningen ten dienste staan. De ratio van deze regel is dat hij, die zich wil wapenen tegen aantasting van zijn belangen en in verband daarmee een beslissing van de overheid wil aanvechten, daartoe de meest geëigende wegen moet bewandelen. Soms zijn deze wegen bij wettelijk voorschrift aangegeven, soms vloeit het bestaan daarvan uit het systeem zelf voort. In de gedachtengang van de commissie kan uit het systeem van het Wetboek van Strafvordering worden afgeleid, dat niet de meest gerede procesgang wordt gevolgd wanneer via artikel 12 bestuurlijke en politieke geschillen in foro worden uitgevochten. Zij behoren in eerste instantie op eigen terrein, dat is op bestuurlijk en politiek niveau, te worden beslecht» (§ 5.2).

Met de hierboven weergegeven opvattingen van de commissie over de verhouding tussen het vervolgingsbeleid van het openbaar ministerie en het toezicht van de rechter daarop kan ik mij verenigen. Zoals ook door de commissie is opgemerkt, ligt in deze verhouding een zekere tegenstelling opgesloten. Immers, tegenover de beperkingen die het rechterlijk toezicht in de beklagprocedure kenmerken, staat het streven van particulieren om de beklagmogelijkheden en de bevoegdheden in die procedure te verruimen. Ik meen dat enerzijds aan dit streven tegemoet dient te worden gekomen, maar dat anderzijds de erkenning van dat streven niet mag leiden tot een inbreuk op het karakter van de 12 Sv.-procedure, dat met name bestaat in een beperkt rechterlijk toezicht op het vervolgingsbeleid. De aldus beperkt opgevatte strekking van de beklagprocedure is dan ook van invloed geweest op de inhoud en de omvang van de voorstellen die in het thans te bespreken wetsontwerp zijn gedaan.

³ Vgl. ook A.L. Melai in zijn noot onder H.R. 7 maart 1972, N.J. 1973, 35.

§ 4. Nadere bespreking van de voorstellen in het wetsontwerp

4.1. De positie van de klager en van de persoon wiens vervolging wordt verlangd

In de procedure van artikel 12 Sv. zijn drie partijen betrokken: de officier van justitie tegen wiens beslissing tot niet vervolgen de klacht is gericht, de klager die meent dat ten onrechte niet is vervolgd, en de persoon wiens vervolging door de klager wordt verlangd. De klager heeft in de bestaande regeling niet de bevoegdheid zijn klacht persoonlijk in raadkamer toe te lichten of het standpunt van het openbaar ministerie van commentaar te voorzien. De persoon wiens vervolging wordt verlangd wordt evenmin persoonlijk in de procedure gemengd, zodat de vraag waarvan de uitkomst tot diens vervolging kan leiden, buiten hem om wordt behandeld. In bijgaand wetsontwerp zijn voorstellen gedaan om met name de positie van de klager en van de persoon wiens vervolging wordt verlangd, te versterken.

Ten aanzien van de klager is in het ontwerp de bepaling opgenomen, dat het hof niet beslist alvorens de klager te hebben gehoord (artikel 12d). Aldus wordt de klager meer persoonlijk betrokken in de procedure, die hij zelf in gang heeft gezet. Het hof is evenwel niet verplicht de klager te horen, indien het beklag niet tot de kennisneming van het hof behoort, de klager kennelijk niet ontvankelijk of het beklag kennelijk niet gegrond is, en de klager reeds eerder ter zake van hetzelfde feit beklag heeft gedaan, tenzij nieuwe omstandigheden bekend zijn geworden.

De betekenis, die het horen van de klager kan hebben, is door de commissie als volgt onder woorden gebracht. Met instemming citeer ik:

«Doordat de klager door het hof in raadkamer wordt gehoord krijgt hij de gelegenheid zijn standpunt nader uiteen te zetten; hij kan bij voorbeeld ook namen opgeven van wellicht nog niet gehoorde getuigen, die nieuw licht op de zaak kunnen werpen, of het hof attenderen op nieuw verkregen bewijsmateriaal. Niet zelden zal het horen van de klager ook een nuttige psychologische functie kunnen hebben; deze zal eventueel aan zijn grieven uitdrukking kunnen geven, hetgeen op zich zelf al een apaiserend effect kan hebben. De aanwezigheid in raadkamer bovendien van zowel de klager, als de persoon wiens vervolging wordt verlangd, biedt het hof de mogelijkheid om desgewenst een «verzoening» tot stand te brengen, hetgeen tot intrekking van het beklag kan leiden. Ten slotte zal door deze regeling eerder dan voorheen bereikt kunnen worden dat mensen, die hun beklag doen, het gevoel hebben dat zij recht vinden» (§ 6.2).

Nu de klager in beginsel steeds door het hof wordt gehoord, is het van belang dat hij zich daarbij door een advocaat kan laten bijstaan. De mogelijkheid daartoe is in artikel 12f, eerste lid, van het ontwerp neergelegd. Daarvan wordt hem ook mededeling gedaan. De advocaat kan desgewenst de nodige opmerkingen maken. Ook door deze rechtsbijstand wordt de positie van de klager versterkt. Dit is te meer van belang, nu ook het openbaar ministerie in raadkamer aanwezig kan zijn wanneer de klager wordt gehoord (artikel 12h).

In het streven, dat er op is gericht de rechtspositie van de klager te versterken en hem een meer actieve rol in de beklagprocedure toe te kennen, zou de gedachte kunnen passen hem ook het recht op inzage van processtukken te verlenen. Toekenning van zodanig recht is niet vreemd aan een procesgang, die als een administratiefrechtelijke kan worden aangemerkt. Naar de mening van de commissie draagt de procedure van artikel 12 een administratiefrechtelijk karakter met kenmerken van «vol beroep», doordat de rechter ook treedt in de beoordeling omtrent de opportuniteit van de door de burger gevraagde beslissing. Ondanks de erkenning van het administratiefrechtelijke karakter van de beklagprocedure heeft de commissie aan dit karakter geen grond ontleend om de klager het inzagerecht toe te kennen. De belangrijkste argumenten, die zij daartegen aanvoerden, waren de volgende (§ 6.2).

In de eerste plaats neemt de klager, aldus de commissie, een geheel andere positie in dan de verdachte in het strafproces, die wel gerechtigd is – zij het onder zekere beperkingen afhankelijk van de procesfase – de stukken in te zien. In de tweede plaats achtte de commissie het niet uitgesloten, dat de enkele mogelijkheid om van de stukken kennis te nemen reeds op zich zelf de reden gaat vormen voor het indienen van het beklag. In de derde plaats zou de klager door kennisneming van de stukken de beschikking krijgen over gegevens, die niet noodzakelijk zijn voor de ondersteuning van zijn klacht (gegevens over onder andere huwelijk, werk, geestelijke gezondheidstoestand van degene wiens vervolging wordt verlangd). Misbruik van die gegevens zou als mogelijkheid niet kunnen worden uitgesloten. In de vierde plaats meende de commissie dat het onderzoek, dat naar aanleiding van het beklag wordt ingesteld, belemmerd zou worden wanneer de te horen personen er weet van hebben, dat de mogelijk vijandig ingestelde klager kennis kan nemen van het proces-verbaal.

In deze argumentatie kan ik mij goeddeels vinden. Twee aantekeningen zou ik daarbij nog willen maken. Ook naar mijn opvatting vertoont de beklagprocedure van artikel 12 trekken van een administratiefrechtelijke procedure, maar de klachtprocedure neemt binnen het systeem van administratiefrechtelijke beroepsregelingen een zo aparte plaats in dat naar mijn opvatting de maatstaven, welke in het algemeen voor het administratiefrechtelijke proces gelden, niet zonder meer op die procedure kunnen worden toegepast. Het bijzondere karakter van de beklagprocedure wordt bepaald door de bijzondere positie van een derde, wiens vervolging de inzet vormt van het geschil tussen burger en overheid. De wijze waarop dit geschil door de rechter wordt beslecht, kan voor die derde een nadelige bejegening door de overheid tot gevolg hebben, hetgeen te meer klemt nu die bejegening van strafrechtelijke aard is met alle negatieve aspecten die daaraan vastzitten. Aan de bijzondere positie die deze derde in de beklagprocedure inneemt – hij kan worden blootgesteld aan een in zijn persoonlijk leven diep ingrijpende strafrechtelijke vervolging – ontleen ik een belangrijk argument om ten aanzien van het inzagerecht een terughoudend standpunt in te nemen. De bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de persoon wiens vervolging wordt verlangd, weegt daarbij voor mij zwaar.

Mijn tweede opmerking betreft de door de commissie gemaakte vergelijking tussen de positie van de klager en die van de verdachte. Op grond van de verschillen in die positie zou de klager geen recht op inzage toekomen. Naar mijn opvatting kan de positie van de klager wellicht beter vergeleken worden met die van de benadeelde in het strafproces. Volgens artikel 333, tweede lid, is de bevoegdheid tot kennisneming van de processtukken zonder dat hierdoor de zaak mag worden opgehouden, toegekend aan de benadeelde partij (of haar advocaat), *nadat de zaak ter terechtzitting aanhangig is gemaakt*. Dit betekent dat de procesfase, waarin de benadeelde om kennisneming van stukken kan verzoeken, een geheel andere is dan die, waarin de belanghebbende een inzagerecht zou kunnen worden toegekend. In de 12 Sv.-procedure dient immers nog door de rechter beoordeeld te worden of de zaak al dan niet op de zitting behoort te worden aangebracht. Daar komt bij dat de behandeling van de klacht door het hof in raadkamer plaatsvindt. De regeling, die in de artikelen 21–26 van het Wetboek van Strafvordering met betrekking tot de behandeling in raadkamer is neergelegd, spreekt in het geheel niet over het inzagerecht, dat in tegenstelling tot het recht op bijstand zelfs niet aan de verdachte, laat staan aan een belanghebbende, is toegekend. Op de regeling van de artikelen 21–26 zijn de voorschriften in het wetsontwerp gebaseerd met betrekking tot de raadkamerprocedure voor het hof.

Toekenning van het inzagerecht aan de belanghebbende (die geen verdachte is) lijkt dus én in strijd met het duidelijk onderscheid dat de wet op dit punt maakt tussen wel en niet op de zitting aangebrachte zaken én met het karakter van de beklagprocedure. Evenmin spreekt mij de gedachte aan om de klager wel een inzagerecht te verlenen maar aan de uitoefening daarvan beperkende voorwaarden te verbinden, bij voorbeeld in die zin dat de presi-

dent van het hof de kennisneming van stukken, welke de persoonlijke levenssfeer raken, niet zou kunnen toestaan. Aan een dergelijke benadering blijven de principiële bezwaren kleven die ik hierboven noemde. Ook praktisch lijkt ze niet gemakkelijk hanteerbaar. Ten slotte zal ze de klager toch geen voldoening schenken, omdat hem niet de inhoud bekend is van de stukken waarvan de inzage wordt geweigerd.

Wanneer de positie van de klager wordt versterkt, ligt het in de rede ook de positie van de persoon wiens vervolging wordt verlangd met meer rechtswaARBorgen te omgeven. Zo zal hij, nu de klager in beginsel steeds wordt gehoord, in de gelegenheid moeten worden gesteld in raadkamer opmerkingen te maken over het in het beklag gedane verzoek en de gronden waarop dat berust. Overeenkomstig het voorstel van de commissie is een daartoe strekkende bepaling in het ontwerp opgenomen (artikel 12e, eerste lid). Hij kan zich bovendien door een advocaat laten bijstaan (artikel 12f, eerste lid). Van die bevoegdheid wordt hem mededeling gedaan. Tevens is hem de bevoegdheid verleend zich in raadkamer te doen vertegenwoordigen door een advocaat of door een bijzondere gemachtigde (artikel 12f, vierde lid). Ook dit wordt hem medegedeeld.

Toekenning van deze rechten aan de persoon wiens vervolging wordt verlangd past in de opzet van de nieuwe beklagregeling, waaraan als beginsel ten grondslag is gelegd dat de persoon wiens vervolging wordt verlangd niet a priori, dus ongeacht de bezwaren die tegen hem zouden bestaan, als verdachte kan worden aangemerkt. De gegrondheid van die bezwaren zal eerst door het hof moeten worden onderzocht. Na dit onderzoek kan het hof bevelen of tot (verdere) vervolging van de persoon wiens vervolging wordt verlangd, kan worden overgegaan. Waar de positie van de verdachte in het Wetboek van Strafvordering met bepaalde waarborgen is omgeven om zijn belangen te kunnen beschermen, dient dit des te sterker te gelden voor degene die (vooralsnog) geen verdachte is of althans geen verdachte tegen wie een (verdere) vervolging door het openbaar ministerie noodzakelijk of opportuun wordt geacht.

Met verwijzing naar het beginsel dat de persoon wiens vervolging wordt verlangd niet zonder meer, op grond van een tegen hem ingediende klacht, als verdachte kan worden aangemerkt, meende de commissie dat de mededeling, als bedoeld in artikel 29, tweede lid, Sv. (dat de verdachte niet verplicht is tot antwoorden), beter achterwege zou kunnen blijven. Ik meen, anders dan de commissie, dit beginsel niet zo strikt te moeten opvatten, dat van het zwijgrecht in het geheel geen mededeling zou behoeven te worden gedaan. Ik laat mij daarbij leiden door een ander beginsel, nl. dat iemand niet aan zijn eigen veroordeling hoeft mee te werken en hij mitsdien de mogelijkheid moet hebben voor zich zelf geen belastende verklaring af te leggen. Dit betekent dat de te horen persoon ervan in kennis behoort te worden gesteld, dat de door hem afgelegde verklaringen, die in het proces-verbaal worden vastgelegd, later als bewijs tegen hem kunnen worden gebruikt, mocht het hof alsnog de vervolging of verdere vervolging bevelen. Door toekenning van het zwijgrecht wordt voorkomen dat hij als mogelijk toekomstige verdachte in een zwakkere positie wordt geplaatst dan degene die reeds als verdachte in een strafzaak is betrokken. Wanneer de verdachte het recht heeft te zwijgen, dan geldt dit a fortiori voor degene die (nog) niet als verdachte kan worden aangemerkt. Om enigszins aan het bezwaar van de commissie tegemoet te komen zijn de wettelijke bepalingen inzake het zwijgrecht van de verdachte niet op de onderhavige procedure van toepassing verklaard, doch als zelfstandige regeling in het ontwerp opgenomen (artikel 12g).

De commissie heeft afzonderlijke aandacht besteed aan de positie van de politieambtenaar wiens vervolging wordt verlangd. Het beklag tegen zodanige overheidsfunctionaris is vaak met publieke belangstelling omgeven. Door de commissie is met name de vraag onder ogen gezien, of het hof ook bevoegd is vervolging te gelasten als de voorwaarden van een veroordeling ontbreken, doch het algemeen belang gebaat is bij de behandeling van de

strafzaak in het openbaar, met andere woorden of het hof alleen om redenen van opportuniteit een strafvervolgning zou kunnen bevelen.

De commissie heeft op naar mijn mening juiste gronden deze vraag ontkenkend beantwoord. Het hof zal, zonder een positief antwoord gegeven te hebben op de vraag of ten minste is voldaan aan de voorwaarde van het redelijk schuldvermoeden, aan de opportuniteitsvraag niet kunnen toekomen. Ook in die gevallen, waarin een politiefunctionaris is betrokken, zal toch eerst de voorwaarde van artikel 27, eerste lid, Sv. moeten zijn vervuld. Vervolging zonder redelijk vermoeden van schuld lijkt ook niet te stroken met het beginsel «geen straf zonder schuld», zoals dat in artikel 6, tweede lid, van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden is neergelegd.

Ten slotte zou ik in dit verband nog willen wijzen op het onlangs door mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en mij gepubliceerde voorontwerp tot aanvulling van de Politiewet met een aantal voorschriften inzake klachtencommissies. Dit voorstel voorziet in een landelijk uniforme, zowel voor rijks- als gemeentepolitie geldende, regeling die een basis biedt voor de behandeling en afdoening van klachten vanuit het publiek over minder juist gedrag van politie-ambtenaren tijdens hun taakuitoefening. De klager die het met de afdoening die ingevolge deze regeling aan zijn klacht is gegeven oneens is, behoudt onverkort de mogelijkheid om zijn zaak voor te leggen aan het gerechtshof dan wel, nadat de daarop betrekking hebbende wettelijke regeling is gerealiseerd, aan de ombudsman.

4.2. *Het bevel van het hof tot (verdere) vervolging*

In § 6.4 van haar rapport heeft de commissie uiteengezet wat de grondslag behoort te zijn van de beslissing van het hof, waarbij het instellen van de gevraagde vervolging of de voortzetting daarvan wordt bevolen. Zij merkt daarover het volgende op:

»Aangezien het hof gevraagd wordt een beslissing te nemen, die in de ogen van de klager aanvankelijk door het openbaar ministerie genomen had behoren te worden, zullen de overwegingen van het hof die tot de gevraagde beslissing kunnen leiden dezelfde dienen te zijn als die, welke ten grondslag hadden moeten liggen aan de beslissing van het openbaar ministerie, wanneer het die wél had genomen. Dat het hof dezelfde overwegingen in zijn oordeelsvorming dient te betrekken, kan worden afgeleid uit zijn bevoegdheid om het verlangde bevel te *weigeren* om redenen aan het algemeen belang ontleend, op grond waarvan immers ook door het openbaar ministerie van (verdere) vervolging kan worden afgezien. Dit brengt met zich mee dat het hof, wanneer het vervolgingsbevel *niet* wordt geweigerd, zijn beschikking op dezelfde gronden dient te baseren als die waarop de beslissing om een vervolging in te stellen door het openbaar ministerie wordt genomen. De grondslag van deze beslissing is neergelegd in artikel 27, eerste lid, Sv. Slechts degene, ten aanzien van wie uit feiten of omstandigheden een redelijk vermoeden van schuld aan enig strafbaar feit voortvloeit, mag aan een vervolging worden blootgesteld.

Dit betekent echter niet dat het hof, wanneer aan de voorwaarde van artikel 27, eerste lid, lijkt te zijn voldaan, verplicht is het verlangde bevel te geven. Het kan niet worden uitgesloten dat bij het hof, niettegenstaande aan de voorwaarde is voldaan en bovendien geen redenen aan het algemeen belang ontleend aanwezig worden geacht om van vervolging af te zien, toch nog twijfel bestaat omtrent de juistheid van het uit te vaardigen bevel. Om nu enerzijds het hof deze marginale beoordelingsruimte te laten, en anderzijds om aan te geven dat de beslissing van het hof, oordelend over de gegrondheid van het beklag, op dezelfde overwegingen dient te berusten als het openbaar ministerie ten grondslag behoort te leggen aan zijn beslissing op grond van de artikelen 167 en 242 Sv., is in het ontwerp gekozen voor de formulering, dat het hof het vervolgingsbevel kan geven wanneer het van oordeel is *dat vervolging of verdere vervolging had moeten plaats hebben*

(artikel 12b, eerste lid). In deze redactie ligt impliciet een verwijzing opgesloten naar de artikelen 167 en 242 Sv.» (§ 6.4).

De door de commissie voorgestelde formulering «dat vervolging of verdere vervolging had moeten plaats hebben» is in artikel 12k, eerste lid, van het wetsontwerp opgenomen. De commissie was van mening, dat door het gebruik van die formulering een bepaling als bedoeld in het huidige artikel 12, tweede lid, Sv. overbodig zou zijn (ingevolge het tweede lid kan het hof het geven van het bevel ook weigeren op gronden aan het algemeen belang ontleend). Ik geef er evenwel de voorkeur aan de desbetreffende bepaling in het wetsontwerp te handhaven. Een met zoveel woorden in de wet vastgelegde bevoegdheid stelt buiten elke twijfel, dat het hof die bevoegdheid ook inderdaad toekomt.

Behalve over de grondslag van het vervolgingsbevel heeft de commissie zich ook beraden over de precieze inhoud daarvan. Zij heeft zich er duidelijk over uitgesproken welke daad van vervolging door het hof kan worden bevolen en op welke wijze deze zal zijn in te stellen. Volgens het voorontwerp van de commissie kan het bevel van het hof de opdracht aan de officier van justitie bevatten hetzij om de persoon wiens vervolging wordt verlangd ter zitting te dagvaarden, hetzij over te gaan tot het vorderen van een gerechtelijk vooronderzoek of de heropening daarvan. Het hof zelf bepaalt derhalve de keuze van het type daad van vervolging. De commissie licht haar voorstel als volgt toe:

«Deze keuze zal afhankelijk zijn van de mate van overtuiging die het hof heeft ten aanzien van de vraag of vervolging of verdere vervolging behoort plaats te hebben. Is de keuze eenmaal geconcretiseerd in een opdracht tot het instellen van een bepaald type daad van vervolging, dan wordt deze keuze dwingend ter uitvoering aan het openbaar ministerie opgelegd. Het openbaar ministerie zal derhalve geen gerechtelijk vooronderzoek meer kunnen vorderen wanneer het hof dagvaarding ter zitting heeft bevolen. Met een rechtstreekse opdracht aan het openbaar ministerie om tot dagvaarding over te gaan kan het hof te kennen geven dat het uitbrengen van de dagvaarding geen uitstel meer gedooft. Mocht de officier van justitie toch nog een gerechtelijk vooronderzoek wenselijk achten, dan zal hij, wanneer de zaak eenmaal op de zitting is aangebracht, schorsing der zaak kunnen verzoeken opdat de rechter de stukken voor nader onderzoek in handen stelt van de rechter-commissaris, een bevoegdheid die de rechter ook ambtshalve kan uitoefenen (artikel 316, eerste lid).

Omgekeerd kan het hof in een opdracht tot het instellen van een gerechtelijk vooronderzoek tot uitdrukking brengen, dat met de vervolging in het stadium, waarin deze is bevolen, niet verder behoort te worden gegaan dan het vorderen van een gerechtelijk vooronderzoek, juist wanneer bij voorbeeld het vermoeden van artikel 27, eerste lid, niet zo ernstig is dat daarmee een dagvaarding wordt gerechtvaardigd» (§ 6.4).

De commissie heeft er zich rekenschap van gegeven dat door het vervolgingsbevel van het hof, zoals door haar voorgesteld, de beleidsvrijheid van het openbaar ministerie aanzienlijk wordt beperkt. Zij zegt daarover:

«Deze beperking heeft de commissie weloverwogen aanvaard. Zij past in het systeem van de door haar ontworpen beklagregeling. Daaraan ligt de gedachte ten grondslag dat het hof de bevoegdheid heeft een beslissing te geven die, naar het oordeel van de klager, aanvankelijk door het openbaar ministerie genomen had behoren te worden. Wanneer het hof van oordeel is dat het openbaar ministerie de gevraagde vervolging ten onrechte achterwege heeft gelaten, ligt het in de rede om het bevel, als correctief op de genomen beslissing, te laten uitvoeren door de instantie, waartegen in feite ook de klacht is gericht. Dit geldt met name ten aanzien van het gerechtelijk vooronderzoek, de opdracht waartoe immers ook buiten het openbaar ministerie om geregeld had kunnen worden (vgl. de art. 250, eerste lid, en 316 Sv.)» (§ 6.4).

Tot zover kan ik mij met de beschouwingen van de commissie verenigen. Ik verschil echter met de commissie van mening over de vraag of het hof ook *verplicht* zou moeten worden om steeds in het bevel aan te geven welke daad van vervolging door de officier van justitie ware in te stellen. Ik vermag niet in te zien waarom een zodanige beperking van de beleidsvrijheid van het openbaar ministerie als vanzelf uit het systeem van de nieuwe beklagregeling voortvloeit. Alleen wanneer het hof van oordeel is, gelet op de wijze waarop de zaak door het openbaar ministerie is behandeld, dat er goede *gronden zijn een bepaald type vervolgingsdaad dwingend ter uitvoering* voor te schrijven, zou het hof daartoe moeten kunnen besluiten. In het wetsontwerp is daarom als een bevoegdheid geformuleerd, dat het hof een bijzondere last in zijn vervolgingsbevel kan opnemen (artikel 12k, derde lid).

Nog om een andere reden heb ik het voorstel van de commissie niet gevolgd. Ook het hof wordt een vergaande beperking in zijn beslissingsvrijheid aangelegd, wanneer het geen andere mogelijkheid heeft dan de dagvaarding of de vordering tot (het heropenen van) een gerechtelijk vooronderzoek te bevelen. Het ontbreken van een andere mogelijkheid kan er toe leiden, dat het hof in het geheel geen vervolging zal bevelen, wanneer aan de voorwaarden tot het instellen of voortzetten van de vervolging, en dus ook aan de voorwaarden tot uitvoering van het vervolgingsbevel, niet is voldaan. Men kan daarbij onder meer denken aan verzuim van termijnen, als bedoeld in artikel 255, vierde lid, Sv. Bij een dergelijk verzuim kan de verdachte ter zake van hetzelfde feit niet weer in rechte worden betrokken en kan dus ook het bevel van het hof geen effect meer hebben. Nu het hof vrij is in de keuze van zijn vervolgingsbevel, zou het in dat geval kunnen gelasten, dat door de officier van justitie bij de rechtbank een nieuwe termijn wordt gevorderd. Aan het criterium, dat het algemeen belang het stellen van een nieuwe termijn dringend eist, zal reeds door het enkele feit, dat het hof de vordering daartoe heeft bevolen, zijn voldaan.

4.3. *De bezwaarschriftprocedure in verband met artikel 12 Sv.*

De commissie heeft ruime aandacht besteed aan de problematiek rond het samengaan van de bezwaarschriftprocedure van de artikelen 250 en 262 Sv. en de beklagprocedure van artikel 12 Sv. De samenloop van deze procesgangen kan in een bepaald geval voor de klager tot een onbevredigend resultaat leiden. Het gaat hier om de situatie, waarin een verdachte, wiens vervolging door het hof is bevolen, tegen de dagvaarding c.q. kennisgeving van verdere vervolging een bezwaarschrift indient, waarna hij door de rechtbank buiten vervolging wordt gesteld. Dit procesverloop wordt in zoverre als onbevredigend ervaren, dat een lagere rechter (de rechtbank) aan het bevel van een hogere rechter (het hof) het beoogde effect kan ontnemen.

Op het bezwaarschrift volgt in de regel een buitenvervolginstelling, indien reeds dadelijk zou blijken dat een verdere vervolging niet gerechtvaardigd is of het hoogst onwaarschijnlijk moet worden geacht, dat de strafrechter later een veroordeling zal uitspreken (onder andere H.R. 23 juni 1941, N.J. 1941, 706). Daarvan zal eerst sprake zijn wanneer een vervolging lichtvaardig is ingesteld. Om tegen zodanige vervolging te kunnen opkomen, is de verdachte het rechtsmiddel van het bezwaarschrift gegeven. Het valt moeilijk aan te nemen dat een door het hof bevolen vervolging op lichtvaardige gronden wordt ingesteld. Niettemin kan zich, nadat het hof de vervolging heeft bevolen, in de bezwaarschriftprocedure een novum voordoen, op grond waarvan de rechtbank buiten vervolging stelt. Dat vormt het belangrijkste argument om de bezwaarschriftprocedure te handhaven (vgl. rapport van de commissie, § 7.2.3).

De commissie heeft verschillende mogelijkheden tot procedurele verbetering in ogenschouw genomen (§ 7.2). Daarbij is met name overwogen om enerzijds de beklagprocedure over te brengen naar de rechtbank, anderzijds de bezwaarschriftprocedure voor het hof te brengen. Ik verwijs gaarne naar de breed opgezette argumentatie pro en contra in het rapport van de commissie.

Zij komt na afweging van de verschillende argumenten tot de conclusie, dat wijziging van het systeem in het Wetboek van Strafvordering geen aanbeveling verdient. Naar haar opvatting rechtvaardigt het verschil in rechtskarakter van de door het hof en de rechtbank te nemen beslissingen handhaving van het verschil in procesgang voor deze twee rechterlijke colleges. De commissie licht dit argument als volgt toe:

«De beslissing van het hof op een beklag ex artikel 12 Sv. kan worden gedragen door andere overwegingen dan waarop de rechtbank zijn beslissingen naar aanleiding van een bezwaarschrift doet steunen. Het hof oordeelt behalve over vragen van bewijs- en anderszins strafrechtelijke aard ook over de opportuniteitsvraag, terwijl bij de rechtbank de vraag naar de opportuniteit van een vervolging geen enkele rol mag spelen. Het hof kan zijn opvatting over (verdere) vervolging volledig in de plaats stellen van die van het openbaar ministerie. Het kan met het openbaar ministerie van mening verschillen over de vraag of een vervolging dan wel de voortzetting ervan opportuun is: het hof oordeelt derhalve niet als «strafrechter» maar als «beslechter van het geschil dat het openbaar ministerie en klager verdeeld houdt»⁴. De raadkamer van de rechtbank daarentegen anticipeert op het oordeel van de strafrechter, die later in de zaak kan worden geroepen. Hij dient de vraag in zijn overwegingen te betrekken of het al dan niet «hoogst onwaarschijnlijk» moet worden geacht dat de later optredende rechter anders zal oordelen (H.R. 29 september 1951, N.J. 1952, 58). Of een vervolging op grond van het algemeen belang achterwege had moeten blijven staat niet ter beoordeling van de raadkamer.

Het verschil in rechtskarakter van de onderscheiden rechterlijke beslissingen wettigt de conclusie, dat een door het hof gegeven bevel tot (verdere) vervolging de bevoegdheid van de rechtbank om buiten vervolging te stellen onverlet laat» (§ 7.2.1).

Als oplossing voor de onderhavige problematiek dacht de commissie aan verplicht overleg tussen de officier van justitie en de procureur-generaal over de vraag, of in het concrete geval tegen de beschikking tot buitenvervolginstelling al dan niet hoger beroep moet worden ingesteld. Deze overlegprocedure is inmiddels via interne richtlijnen landelijk ingevoerd.

De vraag blijft of door deze procedure van overleg een voor alle gevallen bevredigende oplossing kan worden bereikt. Wanneer in het overleg van het instellen van hoger beroep wordt afgezien – waartoe goede gronden aanwezig kunnen zijn – zal daardoor niet steeds de schijn kunnen worden vermeden dat de zaak «binnenskamers» is afgedaan. Dit spreekt te meer nu de beschikking tot buitenvervolginstelling geheel overeenstemt met de beslissing van de aanvankelijk seponerende officier van justitie, die in het overleg partij is.

Ik meen dat dit bezwaar ondervangen kan worden in een regeling, waarbij de beschikking van de rechtbank zonder tussenkomst van het openbaar ministerie aan het oordeel van het hof, dat eerder de vervolging heeft bevolen, wordt onderworpen. Daartoe is in het wetsontwerp een procedure voorgesteld, die van rechtswege in werking treedt wanneer de rechtbank na een bevel van het hof de verdachte buiten vervolging stelt. Wordt de beschikking van de rechtbank vernietigd, dan doet het hof wat de rechtbank had behoren te doen (artikel 250a, derde lid).

Het hof, oordelend over een beklag ex artikel 12, laat zich bij zijn beslissing door andere overwegingen leiden dan wanneer het in hoger beroep geroepen wordt tot een oordeel over de beschikking van de rechtbank tot buitenvervolginstelling. In het ene geval gaat het om de vervolgbaarheid van de zaak, waarbij ook overwegingen van opportuniteit een rol kunnen spelen, in het andere geval gaat het om de concrete strafbaarheid van het feit of de verdachte, dan wel om de vraag of voldoende aanwijzing van schuld aanwezig is. De situatie kan zich derhalve voordoen dat het hof in het ene geval een vervolging beveelt en in het andere geval de buitenvervolginstelling door de rechtbank bevestigt (een voorbeeld uit de rechtbank geeft J. R Emmelink

⁴ Gt.J.M. Corstens, *Waarborgen rondom het vervolgingsbeleid*, 1974, blz. 112.

in *Speculum Langemeijer*, Zwolle 1973, blz. 424, noot 10a). Deze situatie zal voor de justitiabele echter begrijpelijker en daardoor des te eerder aanvaardbaar zijn wanneer het hof, oordelend over de beschikking van de rechtbank, over meer of andere gegevens beschikt dan het hof ter beschikking stonden toen het een beslissing nam over een beklag ex artikel 12. Dit zal zich vooral dan voordoen, wanneer sedert het bevel van het hof nieuwe feiten of omstandigheden bekend zijn geworden, op grond waarvan de rechtbank buiten vervolging heeft gesteld.

Om deze reden heb ik in het wetsontwerp voorgesteld de mogelijkheid van het bezwaarschrift tegen de dagvaarding of de kennisgeving van verdere vervolging alleen open te stellen, indien nieuwe feiten of omstandigheden aan het licht zijn getreden (artikel 250a, eerste lid). De rechtbank hoeft dan slechts de vraag te beantwoorden of deze nieuwe feiten of omstandigheden er aan in de weg staan, dat aan het vervolgingsbevel van het hof gevolg wordt gegeven. Vervolgens dient het hof, van rechtswege geroepen tot een oordeel over de beslissing van de rechtbank, te beoordelen of de nieuwe feiten of omstandigheden de grondslag van het eerder uitgevaardigde vervolgingsbevel al dan niet kunnen dragen, met andere woorden of het hof, indien deze feiten of omstandigheden eerder bekend waren geweest, daarin voldoende grond had gevonden om van het vervolgingsbevel af te zien. Wanneer het hof binnen deze beperkte beoordelingsruimte toch nog de buitenvervolginstelling van de verdachte mocht bevestigen, dan is daarover in elk geval beslist door hetzelfde college, waartoe de klager zich in eerste instantie heeft gewend. Zodoende houdt het hof toezicht op de voortgang van zijn eigen, dwingend ter uitvoering voorgeschreven beslissing. Het kan aldus de definitieve uitkomst bepalen van de vervolging, die het eerder had bevolen.

4.4. *Slotopmerkingen*

De materie inzake het beklag over het niet of niet verder vervolgen van strafbare feiten vertoont nauwe samenhang met het vraagstuk betreffende de sepotmededeling. De commissie heeft enkele voorstellen gedaan over de wijze waarop die mededeling gedaan zou moeten worden (§ 5.5). Ik heb daarover het advies van het openbaar ministerie gevraagd. Ik wil mij eerst nog over dat advies, zodra ik het heb ontvangen, beraden, voordat ik nadere voorstellen met betrekking tot de sepotmededeling kan aankondigen. Te geleger tijd zal ik het parlement daarover nader inlichten.

De invoering van de nieuwe regeling zal slechts zeer beperkte consequenties hebben in het financiële vlak. Door uitbreiding van de mogelijkheden tot rechtsbijstand is het denkbaar dat het aantal gevallen, waarin om toevoeging van een advocaat wordt gevraagd, zal toenemen.

Anderzijds moet worden bedacht dat het aantal gevallen waarin beklag wordt gedaan gering is (in 1978 slechts 177). Ook indien de voorgestelde regeling enige aanzuigende werking mocht hebben, zal het beroep dat op de algemene middelen moet worden gedaan beperkt zijn.

TOELICHTING OP DE ARTIKELEN

Artikel I

A

Artikel 12, eerste lid

Overeenkomstig het voorstel van de commissie is het begrip «rechtstreeks belanghebbende» in het wetsontwerp opgenomen. Daarmee wordt, in de lijn van de op dit stuk gevormde jurisprudentie, in de wet zelf tot uitdrukking gebracht dat de klager in een niet verwijderd, rechtstreeks verband

moet staan tot het belang dat hij bij de vervolging heeft. De klager zal, zoals de Hoge Raad het formuleert⁵, door het achterwege blijven van de vervolging getroffen moeten worden in een belang dat hem bepaaldelijk aangaat.

Het vereiste dat men een rechtstreeks belang moet hebben, verzet zich er in beginsel niet tegen, dat ook beklag wordt gedaan door een collectiviteit van personen, die de behartiging van bepaalde belangen aan zich heeft getrokken. Wanneer, zoals uit recente jurisprudentie blijkt, door rechtspersonen niet met vrucht langs de weg van artikel 12 Sv. kan worden geklaagd, dan ligt de reden daarvan niet in de hoedanigheid van de klager, doch in het ontbreken van een bijzonder belang, waarin klager zegt te zijn getroffen. Wanneer het beklag feitelijk is gericht tegen het algemene beleid van de overheid, terwijl een concreet aangeduid strafbaar feit als voorwerp van het beklag ontbreekt, kan daaraan geen belang worden ontleend dat door artikel 12 Sv. wordt beschermd⁶.

Het zou in strijd zijn met de bedoeling van de wetgever en met het karakter van de beklagprocedure, wanneer de bevoegdheid van artikel 12 ook zou kunnen worden gehanteerd door hetzij een individuele, hetzij een collectieve klager, die het algemene beleid van de uitvoerende macht met betrekking tot de al of niet vervolging van bepaalde categorieën van strafbare feiten aan het oordeel van de rechter wenst te onderwerpen. Deze opvatting verdraagt zich niet met de staatsrechtelijke taakverdeling in het systeem van controle op de overheid, die enerzijds aan de rechter, anderzijds aan de volksvertegenwoordiging is voorbehouden. Waar bovendien de beslissing tot niet of niet verder vervolgen steeds betrekking heeft op een bepaald strafbaar feit, zal ook aan het beklag datzelfde concrete feit ten grondslag moeten liggen.

De richting, waarin de rechtspraak zich beweegt, maakt het niet nodig de term «rechtstreeks belanghebbende» in de wet zelf zodanig te omschrijven, dat ook collectiviteiten van personen uitdrukkelijk als belanghebbenden worden genoemd. Met de thans gekozen term wordt de rechter voldoende ruimte gelaten aansluiting te zoeken bij de maatschappelijke werkelijkheid en de daarin heersende overtuigingen.

De commissie heeft uitvoerige beschouwingen gewijd aan de kwestie of de klager het recht zou kunnen worden toegekend om een vervolging tegen zichzelf te vragen (§ 5.4). Zij meende dat hem dit recht in geen enkel geval toekwam. Ik zou er op willen wijzen dat in een enkel geval de rechter deze mogelijkheid niettemin in beginsel aanwezig heeft geacht (vgl. Hof Amsterdam, 18 augustus 1965, N.J. 1966, 482). Het lijkt mij het beste dat deze kwestie aan de jurisprudentie wordt overgelaten. De rechter is beter dan de wetgever in staat te beoordelen of aan de bijzonderheid van het concrete geval en aan het doel dat met de strafvervolging wordt beoogd een argument kan worden ontleend om de klager, zonder ontwrichting van strafprocessuele grondbeginselen, een belang kan worden toegekend dat mede door artikel 12 wordt beschermd. In het rapport (§ 5.4) is de commissie daarop uitvoerig ingegaan.

Behalve met betrekking tot het begrip belanghebbende bevat het voorgestelde artikel 12, eerste lid, nog een tweetal andere wijzigingen ten opzichte van het tegenwoordige artikel 12, eerste lid, eerste volzin.

In de eerste plaats is het voorschrift opgenomen, dat het beklag schriftelijk dient te geschieden. Het indienen van een beklag is voor het overige niet aan bepaalde vormvoorschriften gebonden.

In de tweede plaats wordt als het bevoegde college dat gerechtshof aangewezen «binnen het rechtsgebied waarvan de beslissing tot niet vervolging of niet verdere vervolging is genomen». Op grond van deze redactie zal het voor de klager eenvoudiger zijn vast te stellen tot welk hof hij zijn klacht moet richten, nu hij niet meer – anders dan bij de bestaande en de door de commissie gehandhaafde formulering – hoeft te treden in de beantwoording van de vraag waar de vervolging zou behoren plaats te vinden. Met dit laatste dient de klager in feite te anticiperen op het oordeel van het hof, waarvan een bevel tot vervolging wordt gevraagd. De relatieve competentie der gerechtshoven wordt thans bepaald door het ressort, waarbinnen de of-

⁵ N.J. 1973, 35 m.n. A.L.M.

⁶ Vgl. H.R. 18 maart 1975, N. J. 1975, 247 en Hof Leeuwarden 30 juli 1976, N.J. 1977, 120. Zie ook, voor zover het een individuele klager betreft, Hof 's-Hertogenbosch 16 november 1976, N.J. 1977, 313.

ficier van justitie naar het inzicht van de klager ten onrechte geen (verdere) vervolging heeft ingesteld. Met deze officier van justitie zal de klager bekend zijn, aangezien hij zich toch eerst behoort te wenden tot degene, die de omstrede beslissing genomen heeft.

Artikel 12, tweede en derde lid

Deze twee artikelleden zijn overgenomen uit het voorstel tot wijziging van artikel 12 Sv., zoals vervat in het wetsontwerp vermogenssancties (Kamerstuk 15 012, Tweede Kamer 1977–1978). Het voorstel opent de mogelijkheid dat na transactie van misdrijven binnen zes maanden beklag wordt gedaan, doch laat het beklag bij transactie van overtredingen niet toe. Voor de argumentatie hiervan verwijs ik naar de toelichting bij het zojuist genoemde wetsontwerp (blzz. 36–37, 48–49 en 51–52). In het wetsontwerp vermogenssancties zullen nog zodanige wijzigingen worden aangebracht, dat rekening wordt gehouden met de inhoud van dit wetsontwerp.

Artikel 12a, eerste lid

Het voorschrift, dat de griffier van het hof de klager schriftelijk bericht geeft van de ontvangst van het klaagschrift, strekt er toe de klager er van in kennis te stellen dat zijn beklag bij de juiste instantie terecht is gekomen. Artikel 12b bevat een regeling voor het geval dat het klaagschrift aan een niet bevoegd hof is geadresseerd.

De term «klaagschrift» wordt gehanteerd als aanduiding van het concrete geschrift als zodanig, waarmee de klager zich tot het hof heeft gewend. Het begrip «beklag» is ruimer van strekking en omvat ook al datgene dat als toelichting op het klaagschrift ter kennis van het hof is gebracht.

Artikel 12a, tweede lid

In deze bepaling, waarin de procureur-generaal wordt voorgeschreven schriftelijk verslag te doen, is vastgelegd wat reeds algemene praktijk is.

In tegenstelling tot het huidige artikel 12, eerste lid, tweede volzin, is thans imperatief voorgeschreven, dat het hof in alle gevallen de procureur-generaal om een verslag dient te verzoeken.

Doordat de bepaling is opgenomen vóór de artikelen betreffende de materiële beslissingen van het hof, kan de procureur-generaal in zijn verslag, behalve over de gegrondheid van de klacht, tevens zijn standpunt kenbaar maken over de bevoegdheid van het hof en de ontvankelijkheid van de klager.

Artikel 12b

Dit artikel heeft betrekking op de prealabele vraag of het hof (relatief en absoluut) bevoegd is van het klaagschrift kennis te nemen. Wanneer het hof zich onbevoegd heeft verklaard, verwijst het de zaak naar het bevoegd geachte college. In aanvulling op het voorstel van de commissie (artikel 12a, eerste lid) **is de** bepaling opgenomen, dat aan het bevoegd geachte college zowel het **klaagschrift** als een afschrift van de verwijzingsbeschikking wordt toegezonden. Het openbaar ministerie en de klager ontvangen een afschrift van de beschikking ingevolge het bepaalde in artikel 12m.

De uitdrukking «het bevoegd geachte college» bevat een subjectief criterium. Het hof, dat niet tot kennisneming bevoegd is, kan slechts een oordeel geven over de vermoedelijke bevoegdheid van het andere hof, wanneer de kennisneming van het beklag tot dat college lijkt te behoren. Aan de voorlopigheid van het oordeel van het verwijzende hof kan voor het ontvangende college geen plicht worden ontleend om van het beklag kennis te nemen.

Op grond van artikel 12 Sv. kan geen beklag worden gedaan ter zake van niet (verdere) vervolging van strafbare feiten, waarvan de kennisneming niet aan de gewone burgerlijke strafrechter is opgedragen. Is beklag gedaan bij

het hof, terwijl een bijzondere (bij voorbeeld militaire) rechter tot de kennisneming daarvan bevoegd is, behoeft derhalve het beklag niet naar die rechter te worden verwezen.

Gelet op de redactie van artikel 12, eerste lid, zal de competentie van het bevoegd geachte hof worden bepaald door het ressort, waarbinnen de officier van justitie de omstreden beslissing, al dan niet na overleg met het openbaar ministerie buiten zijn ressort (men denke bij voorbeeld aan het geval dat overdracht van strafvervolgning heeft plaats gehad), genomen heeft. Daarmee blijft de vrijheid van het openbaar ministerie onverlet om te bepalen waar een vervolging zou behoren plaats te vinden (artikel 2 Sv.).

Artikel 12c

Wanneer het beklag klaarblijkelijk van elke grond is ontbloomd, zo stelde de commissie voor (artikel 12a, tweede lid), dan wijst het gerechtshof het beklag zonder nader onderzoek af. Ik geef er de voorkeur aan de formulering «klaarblijkelijk van elke grond ontbloomd» te vervangen door de in de wetgeving meer gangbare terminologie «kennelijk niet ontvankelijk of kennelijk ongegrond» (vergelijk onder andere artikel 54, tweede lid, van de Beginneluwwet gevangeniswezen, en artikel 27, tweede lid, van het Verdrag van Rome). Daarmee is tevens voor het hof de mogelijkheid geopend ook in andere gevallen dan waarin het beklag kennelijk voldoende grond mist, onmiddellijk op het beklag te beslissen. Het betreft hier de gevallen, waarin het aanstands duidelijk is, dat de klager in zijn beklag niet kan worden ontvangen. Als voorbeelden kunnen worden genoemd: het recht tot strafvordering is verjaard; het verzoek om strafvervolgning heeft betrekking op iemand, die reeds ter zake van hetzelfde feit is vervolgd (ne bis in idem); de vervolging, die wordt verlangd, is inmiddels door de officier van justitie ingesteld; de gevraagde vervolging betreft een klachtdelict, terwijl de klaaggerechtigde geen klacht heeft ingediend; de persoon wiens vervolging wordt verlangd, is overleden. Ook wanneer het openbaar ministerie niet op de hoogte is van het strafbare feit, dat in het klaagschrift staat vermeld, behoort de klager aanstands niet ontvankelijk te worden verklaard. Het kan niet de bedoeling van de wetgever zijn geweest het hof te belasten met het ontvangen van aangiften (Blok en Besier, *Het Nederlandsch Strafproces* I, blz. 79).

Dat het hof in al deze gevallen onmiddellijk op het beklag beslist, betekent niet dat de beslissing zonder enig voorafgaand onderzoek zou mogen worden genomen. Gelet op het imperatieve voorschrift van artikel 12a, tweede lid, en de plaats van deze bepaling vóór artikel 12c, zal het hof steeds na ontvangst van een klaagschrift de procureur-generaal om een verslag dienen te verzoeken. Daarmee vangt het onderzoek door het hof aan. Dat onderzoek zal nodig zijn om de voor de klager ongunstige beslissing met redenen te omkleden (artikel 12l). Met de term «zonder nader onderzoek» is hier bedoeld het onderzoek, tijdens welk de klager, het openbaar ministerie en de persoon wiens vervolging wordt verlangd in raadkamer kunnen worden gehoord.

In de nieuwe redactie zijn de mogelijkheden tot onmiddellijke afwijzing weliswaar verruimd, daar staat echter tegenover dat het hof, anders dan in het voorstel van de commissie, niet verplicht is aanstands op het beklag te beslissen. Men leze ook de toelichting bij artikel 12d.

Artikel 12d

In dit artikel is als belangrijk uitgangspunt van de nieuwe regeling neergelegd, dat in beginsel elke klager door het hof gehoord dient te worden en dat het niet horen uitzondering behoort te zijn. Een uitzondering op de regel doet zich voor, behalve in de in de toelichting op artikel 12c besproken gevallen, wanneer het hof reeds eerder een beklag ter zake van hetzelfde feit heeft ontvangen, terwijl in het nieuwe klaagschrift geen andere omstandigheden zijn aangevoerd, die tot herziening van de eerder genomen beslissing zou-

den kunnen leiden (zie het tweede lid van artikel 12d). De redactie van artikel 12d is ten opzichte van de tekst die de commissie had voorgesteld nog iets aangevuld.

Het derde lid van dit artikel bevat een bepaling in de trant van artikel 25, eerste lid, onder b, van het wetsontwerp Algemene bepalingen milieuhygiëne (Kamerstuk nr. 14311, nr. 88). Nu belangenorganisaties in aantal en omvang toenemen, komt het zinvol voor een beperking in te voeren ten aanzien van het aantal klagers, dat in raadkamer moet worden gehoord.

Artikel 12e

In het eerste artikellid wordt de term «de persoon wiens vervolging wordt verlangd» in het wetsontwerp geïntroduceerd. Aan deze, neutraal gehouden, formulering is de voorkeur gegeven boven begrippen als «de aangeklaagde» of «de persoon over wie geklaagd wordt», omdat het in feite de niet vervolgende officier van justitie is die wordt aangeklaagd of over wie wordt geklaagd. Gebruik van de term «beklaagde» acht ik ook minder gelukkig, nu die benaming in het Wetboek van Strafvordering van vóór 1926 voor de verdachte was gereserveerd. De strafrechtelijke positie van de persoon wiens vervolging wordt verlangd is in het algemeen gedeelte dezer memorie reeds ter sprake gebracht (vergelijk ook § 6.3 van het door de commissie samengestelde rapport).

In tegenstelling tot artikel 12d, eerste lid, dat op de klager betrekking heeft, verplicht de onderhavige bepaling het hof niet de persoon wiens vervolging wordt verlangd in raadkamer op te roepen. Zo kan het wenselijk zijn hem niet in de beklagprocedure te betrekken, wanneer de inhoud van de klacht diens persoonlijke aanwezigheid in raadkamer niet rechtvaardigt. De bevoegdheid van het hof om de betrokkene op te roepen in raadkamer te verschijnen, gaat over in een verplichting zodra het hof voornemens is de verlangde vervolging of de voortzetting daarvan te bevelen (tweede lid).

Het door de commissie voorgestelde artikel 12a, vierde lid, is in die zin aangevuld, dat nu ook een afschrift van het klaagschrift kan worden toegezonden aan de persoon wiens vervolging wordt verlangd, wanneer hij in raadkamer wordt opgeroepen. In een aantal gevallen kan het zin hebben – de beoordeling daarvan wordt aan de prudentie van het hof overgelaten – om de betrokkene van het klaagschrift zelf in kennis te stellen. Bevat het klaagschrift een duidelijke motivering van het verzoek om strafvervolging, dan zal de persoon wiens vervolging wordt verlangd zich er beter op kunnen voorbereiden om in raadkamer datgene aan te voeren wat tot zijn «verdediging» kan strekken.

Artikel 12f

In het eerste en tweede lid van artikel 24 Sv. komt het verschil tot uitdrukking in het optreden van de raadsman en de advocaat: de verdachte wordt door een raadsman bijgestaan, de niet-verdachte (onder meer belanghebbende, gegijzelde getuige) door een advocaat. Aangezien de persoon wiens vervolging wordt verlangd niet a priori als verdachte kan worden aangemerkt, is in het wetsontwerp gekozen voor de benaming «advocaat». Daarmee wordt tevens de derde titel van het Eerste Boek (over «De raadsman») van toepassing op de beklagprocedure uitgesloten.

In de nieuwe procedure, die een verbetering van de rechtspositie der partijen beoogt te geven, dient zoveel mogelijk mededeling te worden gedaan van bevoegdheden die personen zijn toegekend. In deze zin is het voorstel van de commissie (artikel 12a, vijfde lid) aangevuld. Behalve aan de persoon wiens vervolging wordt verlangd, zal ook aan de klager mededeling moeten worden gedaan van zijn bevoegdheid zich in raadkamer door een advocaat te doen bijstaan (artikel 12f, eerste lid) en zal ook hij gewezen moeten worden op de mogelijkheid om toevoeging van een advocaat te verzoeken (derde lid). Voorts dient de persoon wiens vervolging wordt verlangd medede-

ling te ontvangen van zijn bevoegdheid zich te laten vertegenwoordigen (vierde lid). Alle mededelingen worden in de oproeping gedaan.

Uitdrukkelijk is nu ook bepaald dat de advocaat in raadkamer de nodige opmerkingen kan maken (tweede lid). Het voorontwerp van de commissie bevatte daaromtrent geen bepaling.

Evenals de commissie ben ik van oordeel dat toevoeging van een advocaat in het kader van de beklagprocedure geen afzonderlijke regeling behoeft, aangezien artikel 76, tweede volzin, van de Advocatenwet daarin reeds voorziet. Op grond van dit artikel kan de raad van rechtsbijstand ook aan andere personen dan de verdachte, indien zij onvermogen zijn, een advocaat toevoegen.

Voor een toevoeging in het kader van de beklagprocedure zal naar mijn opvatting alleen dan ruimte bestaan wanneer, los van de wettelijke indeling in misdrijven en overtredingen, het belang van de zaak de toevoeging rechtvaardigt. Ik meen dat bij de afweging van dat belang niet kan worden voorbijgegaan aan het verschil in de positie van de klager en die van de persoon wiens vervolging wordt verlangd. Omdat deze laatste buiten zijn wil wordt betrokken in een procedure, die door de klager is aangespannen, behoeft ten aanzien van hem niet steeds hetzelfde criterium te gelden als ten aanzien van de klager wordt gehanteerd. Het belang dat de klager bij vervolging heeft kan minder groot zijn dan het belang van de ander bij niet-vervolging.

Artikel 12g

Voor een toelichting bij dit artikel verwijs ik naar § 4.1 van het algemeen gedeelte dezer memorie. Voor de redactie is aangesloten bij artikel 29 Sv.

Artikel 12h

In verband met het bepaalde in artikel 23, tweede lid, Sv. – dat ingevolge artikel 12j op deze afdeling van toepassing is – behoeft niet afzonderlijk te worden voorgeschreven dat het openbaar ministerie wordt gehoord. Een aanvullende regeling is nochtans wenselijk in geval de procureur-generaal in raadkamer aanwezig wenst te zijn op het moment dat personen worden gehoord (vergelijk rapport van de commissie § 6.2).

Artikel 12i

De bepaling als hier voorgesteld komt in het ontwerp van de commissie niet voor. Zij opent de mogelijkheid het horen van personen aan één enkel lid van het hof op te dragen. Hierdoor kunnen, nu het horen een belangrijk onderdeel van de procedure vormt, de werkzaamheden van het voltallige college in raadkamer worden beperkt. Daarnaast wordt het eenvoudiger gemaakt personen te horen, die fysiek niet in de gelegenheid zijn in raadkamer te verschijnen (zieke, gebrekkige of in gesloten inrichtingen verblijvende personen).

Artikel 12j

In dit artikel zijn een aantal bepalingen, die voor de behandeling door de raadkamer in het algemeen gelden (de artikelen 21–26 Sv.) op deze afdeling van toepassing verklaard. De commissie wijst er op, dat anders onzekerheid zou blijven bestaan omtrent de vraag of die regeling ook voor de procedure van artikel 12 Sv. zou gelden (rapport § 6.1).

Artikel 12k

Dit artikel is uitvoerig toegelicht in het rapport van de commissie (§ 6.4). De afwijkingen van het voorontwerp (artikel 12b) zijn beschreven in het algemeen deel van deze toelichtende memorie (§ 4.2).

Het vierde lid geeft aan wat het dictum van het hof behoort te zijn in geval geen bevel tot (verdere) vervolging gegeven wordt, behalve wanneer het hof aan de beslissing daaromtrent niet is toegekomen omdat het zich onbevoegd heeft verklaard.

Artikel 12l

Het voorschrift omtrent de motiveringsplicht van het hof is in een afzonderlijk artikel opgenomen om daarmee aan te geven, dat het voorschrift betrekking heeft op alle door het hof te nemen beslissingen.

Artikel 12m

De commissie heeft de vraag opgeworpen of de persoon wiens vervolging wordt verlangd in alle gevallen een afschrift van de beschikking van het hof dient te worden toegezonden.

Zij meende dat dit alleen op diens verzoek behoorde te geschieden omdat hij, als het hof hem niet heeft opgeroepen, er vaak geen weet van heeft dat tegen hem een klacht is ingediend. Naar mijn opvatting behoort hij steeds, wanneer hij is opgeroepen in raadkamer te verschijnen, ongeacht of hij al dan niet om toezending heeft verzocht, een afschrift van de beschikking te ontvangen. In die zin is het voorstel van de commissie aangevuld.

Artikel 12n

Deze bepaling stemt overeen met het huidige artikel 12, derde lid, Sv.

B en C

De bestaande artikelen 12a en 13 worden vernummerd en terminologisch aangepast.

Over hetgeen de commissie opmerkt over de procedure van artikel 12a, verwijs ik naar de toelichting bij artikel 12bis van het voorontwerp van de commissie.

D

In de artikelen 240, eerste lid, en 246, derde lid, is het woord «gevraagd» tussengevoegd. Dit betekent dat niet alleen wanneer het hof de vervolging heeft bevolen, maar ook wanneer zodanig bevel bij het hof is gevraagd, door de officier van justitie niet meer de mededeling van artikel 237, eerste lid, of de kennisgeving van niet verdere vervolging (artikel 244, eerste lid) mag worden gedaan, tenzij daarin door het hof is bewilligd.

Het voorstel om op deze wijze de mogelijkheid van beklag te verruimen licht de commissie als volgt toe:

«Blijkens de enquête onder de procureurs-generaal (1974) komt het in de praktijk voor dat iemand een beklag ex artikel 12 Sv. doet, terwijl het gerechtelijk vooronderzoek nog niet is beëindigd of, als dit wel het geval is, de kennisgeving van niet verdere vervolging nog niet is gedaan. In hoc casu zal het hof, formeel-juridisch gezien, de klager niet ontvankelijk moeten verklaren, omdat de eventuele beslissing tot niet verder vervolgen door de officier van justitie nog niet is genomen. Zou de klager wel door het hof ontvangen worden dan kan de klager via het hof ingrijpen in de besluitvorming van het openbaar ministerie. Het hof zou alsdan controle op het vervolgingsbeleid uitoefenen in een stadium waarin op de al of niet voortzetting van de vervolging nog niet is beslist. Dit zou een te sterke inperking van de beleidsvrijheid van het openbaar ministerie betekenen. Bovendien zal in het oog gehouden moeten worden, dat de termijn van artikel 244, eerste lid, gegeven is in het belang van de verdachte, aan welk belang niet zomaar via een anticiperend beklag afbreuk mag worden gedaan.

De commissie is nochtans van mening dat het gedrag van iemand, die een klacht indient terwijl de officier van justitie nog geen beslissing heeft genomen, niet geheel onbegrijpelijk is. De klager wil immers zijn beklag niet illusoir gemaakt zien door een kennisgeving van niet verdere vervolging. Daarom oordeelt de commissie het wenselijk dat aan de klager-belanghebbende de mogelijkheid gegeven wordt om, in geval van een gerechtelijk vooronderzoek, beklag te doen over een nog niet genomen beslissing. De wenselijkheid daarvan kan worden gemotiveerd met de overweging, dat de te nemen beslissing een *onherroepelijke* is, en dat de klager op de totstandkoming van de negatieve beslissing zal willen toezien om te voorkomen dat hij lijdelijk een onherroepelijke beslissing in wording moet afwachten» (§ 6.4).

E en F

De voorgestelde wijzigingen van de artikelen 248 en 250, eerste lid, zijn van louter technische aard. Zij houden verband met het nieuwe voorschrift dat tegen de kennisgeving van verdere vervolging, die is gedaan na een door het hof gegeven bevel tot vervolging, geen bezwaarschrift kan worden ingediend, tenzij nieuwe feiten of omstandigheden bekend zijn geworden.

G

Het nieuw ontworpen artikel 250a kwam in § 4.3 van het algemeen deel dezer memorie reeds ter sprake. In de voorgestelde procedure kan het hof, wanneer het zich niet met de buitenvervolginstelling kan verenigen, zijn beslissing in de plaats stellen van die van de rechtbank (derde lid). Zolang het hof nog niet heeft beslist, blijft de beschikking van de rechtbank zonder gevolg (vierde lid).

De procedure van artikel 250a treedt zonder tussenkomst van de officier van justitie in werking. Om die reden is artikel 252, eerste lid, waarin het hoger beroep tegen de beschikking tot buitenvervolginstelling wordt geregeld, buiten toepassing verklaard. De bevoegdheid van het openbaar ministerie en de verdachte om tegen de beschikking van het hof beroep in cassatie in te stellen blijft onverlet (artikel 252, tweede lid). De termijn van cassatie is drie dagen na het geven van de beschikking c.q. de datum van betekening aan de verdachte.

Artikel II

Ten einde de hoven in de gelegenheid te stellen de nodige voorzieningen te treffen wordt voorgesteld de nieuwe regeling in werking te doen treden met ingang van de tweede kalendermaand na de dag van afkondiging.

Artikel III

Deze overgangsbepaling is in overeenstemming met de regel dat procedures, die vóór de inwerkingtreding van een wet afhankelijk zijn gemaakt, op de voet van de oude wetgeving worden voortgezet.

De Minister van Justitie,
J. de Ruiter