



## FORUM

### "BEPROEFD VERZET": HET RECHT OP BERECHTING BINNEN EEN REDELIJKE TERMIJN BEDREIGD

**MAX BEEKES - 23.06.2017**

Als toezichthouder op het functioneren van het Openbaar Ministerie (hierna: OM) stelde de procureur-generaal bij de Hoge Raad op 29 mei 2017 de minister van Veiligheid en Justitie in kennis van de resultaten van het onderzoek naar de wijze waarop het OM omgaat met verzet tegen door het OM opgelegde strafbeschikkingen (hierna OM-strafbeschikkingen).<sup>[1]</sup> In het onderzoek, *Beproefd verzet*, wordt op een aantal punten geconstateerd dat het OM de wet bij de behandeling van het verzet niet (geheel) naleeft. De meest ‘dramatische’ tekortkoming heeft betrekking op het recht op berechting binnen een redelijke termijn.<sup>[2]</sup>

Uit het onderzoek blijkt dat het – afhankelijk van het onderdeel van het OM dat het verzet behandelt – gemiddeld 272 tot 720 dagen kan duren alvorens het OM een beslissing op het verzet aan de verdachte kenbaar maakt (*Beproefd verzet*, p. 73). De procureur-generaal kwalificeert deze doorlooptijden als ‘dramatisch’. Voor een goed begrip van het onderzoek is het volgende van belang. In het onderzoek worden vier onderdelen van het OM bestudeerd, te weten de ZSM, de arrondissementen, de CVOM en het CJIB. Binnen deze vier ‘zaakstromen’ kan het OM - in plaats van de rechter - met een OM-strafbeschikking zelf een straf opleggen wanneer een strafbaar feit bewezen is, en de schuld van de verdachte kan worden vastgesteld. Wanneer de verdachte het daarmee niet eens is, kan hij of zij ‘verzet doen’. Het verzet wordt binnen de zaakstroom beoordeeld waarin de OM-strafbeschikking is opgelegd, met uitzondering van de door het CJIB uitgevaardigde OM-strafbeschikkingen. Dan beoordeelt de CVOM het verzet.

Het opleggen van een OM-strafbeschikking is een daad van vervolging, zij het dat de rechter zonder verzet van de verdachte geen rol speelt. Desalniettemin heeft ook de verdachte aan wie een strafbeschikking krijgt opgelegd het recht om binnen een redelijke termijn te weten waar hij aan toe is. De minister overweegt dat de redelijke termijn ‘een essentieel onderdeel’ is van het recht op een eerlijk proces, in zoverre dat er ‘feitelijk’ geen eerlijk proces is als de procedure te lang duurt.<sup>[3]</sup> Het recht op behandeling binnen een redelijke termijn dient immers verschillende belangrijke aspecten van het strafgeding, te weten de waarheidsvinding, het belang van de verdachte, alsook van het slachtoffer, en tevens de effectiviteit van de strafrechtspleging.<sup>[4]</sup>

De strafkamer van de Hoge Raad heeft de redelijke termijn in eerste aanleg in het algemeen vastgesteld op twee jaren. De termijn vangt volgens de Hoge Raad aan op het moment dat 'vanwege de Nederlandse Staat jegens de betrokkene een handeling is verricht waaraan deze in redelijkheid de verwachting kan ontleen dat tegen hem ter zake van een bepaald strafbaar feit door het openbaar ministerie een strafvervolgning zal worden ingesteld'.<sup>[5]</sup> De onderzoekers sluiten bij dit uitgangspunt aan, al laten zij de termijn aanvangen op het moment dat de OM-strafbeschikking wordt uitgevaardigd (p.77-8).

Het blijkt dat in het bijzonder bij de CVOM de doorlooptijden dramatische vormen aannemen. In 76% van de zaken waarin de CVOM een OM-strafbeschikking had opgelegd, duurde het langer dan twee jaren alvorens een beslissing op het verzet werd genomen. In de CJIB-zaakstroom liet de beslissing in 36,8% van de gevallen langer dan twee jaren op zich wachten. In de andere twee zaakstromen duurde het 'slechts' in ongeveer 12% van de onderzochte zaken dusdanig lang (p. 72). Ook dat is zorgwekkend.

Het onderzoek biedt geen inzicht in de oorzaken van de verontrustend lange doorlooptijden. Opgemerkt wordt dat de CVOM de traagheid mede gelegen ziet in onvoldoende zittingscapaciteit bij de rechtbanken, maar reden ontbreekt om het probleem geheel daaraan toe te schrijven (p. 79). De gevolgen zijn evenwel in de ogen van de onderzoekers onaanvaardbaar: zaken worden *en masse* ingetrokken vanwege hun ouderdom (p. 92-4). Daarvan is althans sprake wanneer daadwerkelijk een beslissing op het verzet is genomen. In iets meer van 50% van de zaken in de CVOM-zaakstroom was nog geen (kenbare) afdoeningsbeslissing genomen op het moment dat het onderzoek werd gesloten. In die zaken is een fictieve einddatum gekozen die twee jaren na de onderzoeksperiode ligt (p. 74). Als het verzet na zo een lange periode toch uitmondt in een beoordeling door de rechter, dan hebben de doorlooptijden invloed op de ontvankelijkheid van de verdachte (p. 84) en op de hoogte van de sanctie die de rechter oplegt (p. 112).

Opmerking verdient nog het volgende. In het onderzoek is gekozen om de redelijke termijn in alle zaken te laten aanvangen op het moment dat de OM-strafbeschikking is uitgevaardigd. Daarmee wordt afgeweken van het uitgangspunt van de Hoge Raad. In veel zaken ontstond namelijk reeds eerder bij de verdachte de verwachting dat strafvervolgning jegens hem zou worden ingesteld, daar hij veelal werd verhoord alvorens (op een later moment) de strafbeschikking werd toegezonden (p. 78). Verschuiving van de aanvang van de redelijke termijn naar een moment dat meer aansluit bij het uitgangspunt van de Hoge Raad zou een groot verschil kunnen maken. Zo bevat het onderzoek in een voetnoot de mededeling dat in veel zaken in de CVOM-zaakstroom meer dan vier maanden tussen de pleegdatum en de dagtekening van de OM-strafbeschikking zat (p. 81, noot 250).

Hoe dan ook komt het recht op een eerlijk proces door de dramatische doorlooptijden in het gedrang. De resultaten van het onderzoek laten zien dat van een eerlijk proces bij een door de CVOM en de CJIB opgelegde OM-strafbeschikking tijdens de onderzochte periode in een aanzienlijk aantal gevallen geen sprake was. Daarnaast kunnen niet alleen de gevolgen van de dramatische doorlooptijden voor de effectiviteit van de OM-strafbeschikking in individuele zaken ernstig zijn, maar kan ook het generaal-preventieve effect van de in theorie snelle strafmodaliteit worden geschaad. Dat nu daadwerkelijk wordt gesteld om bij een OM-strafbeschikking sowieso in verzet te gaan, komt dan ook niet als verrassing.<sup>[6]</sup>

[1] Het betreft het onderzoek G. Knigge & M. Peters, *Beproefd verzet*, Den Haag: Hoge Raad 2017.

[2] Zie in het bijzonder het nieuwsbericht '*Dramatische doorlooptijden in verzetprocedure tegen OM-strafbeschikking*' op de website van de Hoge Raad.

[3] *Kamerstukken II* 2015/16, 34517, nr. 3, p. 25.

[4] G.J.M. Corstens & M.J. Borgers, *Het Nederlands strafprocesrecht*, Deventer: Kluwer 2014, p. 605-606.

[5] HR 17 juni 2008, ECLI:NL:HR:2008:BD2578, r.o. 3.12.1 en 3.14.

[6] Zie bijvoorbeeld:

<https://www.bondam.nl/2017/06/03/accepteer-geen-strafbeschikking/> (laatst bekeken op 20 juni 2017).