

# 59ste vergadering

Donderdag 16 maart 1995

Aanvang 10.15 uur

## Voorzitter: Deetman

Tegenwoordig zijn 135 leden, te weten:

Adelmund, Aiking-van Wageningen, Apostolou, Van Ardenne-van der Hoeven, Augusteijn-Esser, Bakker, Beinema, Van den Berg, Biesheuvel, Bijleveld-Schouten, Blaauw, Blauw, Bolkestein, Boogaard, Van den Bos, Van Boxtel, Bukman, V.A.M. van der Burg, Van de Camp, Cherribi, De Cloe, Cornielje, Crone, Dankers, Dees, Deetman, Dijksma, Dijkman, Dittrich, Van den Doel, Doelman-Pel, Van Erp, Essers, Fermina, Gabor, Van Gelder, Giskes, De Graaf, Groenman, Van Heemskerck Pillis-Duvekot, Van Heemst, Heerma, Van der Heijden, Hendriks, Hessing, Hillen, Hirsch Ballin, Hoekema, Van der Hoeven, Hofstra, Van Hoof, Hoogervorst, De Hoop Scheffer, Houda, Huys, Janmaat, De Jong, Jorritsma-van Oosten, Kalsbeek-Jasperse, H.G.J. Kamp, M.M.H. Kamp, Keur, Koekkoek, De Koning, De Korte, Korthals, Lambrechts, Lansink, Leerkes, Leers, Liemburg, Lilipaly, Van der Linden, Middel, Van Middelkoop, Mulder-van Dam, Van Nieuwenhoven, Nijpels-Hezemans, Noorman-den Uyl, Oudkerk, Van Oven, Van der Ploeg, Poppe, Rabbae, Rehwinkel, Reitsma, Remkes, Van Rey, Rijpstra, Roethof, Van Rooy, Rosenmüller, Rouvoet, Scheltema-de Nie, Schimmel, Schutte, Schuurman, Smits, Soutendijk-van Appeldoorn, Stellingwerf, Sterk, Van der Stoel, Terpstra, Van Traa, Valk, Ter Veer, Te Veldhuis, Verbugt, Verhagen, Verkerk, Versnel-Schmitz, Verspagnet, Vliegthart, Van der Vlies, Van Vliet, H. Vos, M.B. Vos, O.P.G. Vos, Voûte-Droste, Vreeman, B.M. de Vries, J.M. de Vries, Wallage, Van Walsem, Van Waning, Weisglas, Van

Wingerden, Witteveen-Hevinga, Wolters, Woltjer, Ybema, Van Zijl, Zijlstra en Zonneveld,

en mevrouw Sorgdrager, minister van Justitie, en de heer Van Aartsen, minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

De **voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede, dat zijn ingekomen berichten van verhindering van de leden:

Brinkman, M.M. van der Burg, Van Traa en Esselink, wegens bezigheden elders;

Liemburg, wegens bezigheden elders, alleen voor de ochtendvergadering;

Oudkerk, Van Gelder, Swildens-Rozendaal en Van der Hoeven, wegens bezigheden elders, alleen voor de middagvergadering;

Sipkes, wegens ziekte.

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

---

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Partiële wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering, het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, het Wetboek van Koophandel en enkele andere wetten (23855);**

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Archiefwet 19.. verband houdend met de taken van de commissarissen van de Koning (24058).**

Deze wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en, na goedkeuring van de onderdelen, zonder stemming aangenomen.

---

Aan de orde is de behandeling van: **het wetsvoorstel Wijziging van het Wetboek van Strafvordering (vormverzuimen) (23705).**

De algemene beraadslaging wordt geopend.

De heer **Dittrich** (D66): Mijnheer de voorzitter! Vandaag bespreken wij een onderwerp dat op menige verjaarspartij de tongen losmaakt: vormverzuimen. Afgaand op de publikaties in de media lijkt het wel eens of elke vrijspraak die er gegeven wordt, te wijten is aan een fout die de officier van justitie in een tenlastelegging heeft gemaakt.

Uit het Onderzoek vormfouten bij de strafvervolgning, geschreven in opdracht door de commissie-Donner, blijkt eigenlijk het tegendeel. Hooguit 10% van de vrijspraken is te wijten aan een vormverzuim. Verreweg de bulk van alle strafzaken in Nederland ± dat zijn er enorm veel ± worden adequaat afgewikkeld. Desondanks komt het voor dat er af en toe een fout wordt gemaakt. Soms kan zo'n fout wel eens verstrekkende gevolgen hebben wanneer inderdaad iemand wordt vrijgesproken, terwijl de rechter dat met pijn in het hart doet, omdat de verdachte eigenlijk zo'n uitspraak niet verdient.

Toch moeten wij oppassen om de onvrede die een dergelijke uitzonderlijke situatie met zich meebrengt als drijfveer te gaan beschouwen om het Wetboek van Strafvordering aan te passen. De fractie van D66 was dan

## Dittrich

ook niet gelukkig met de in de memorie van toelichting gewekte suggestie dat de maatschappelijke onvrede over de gevolgen van vormverzuimen de reden zou zijn voor de wetswijziging. Terecht heeft de huidige minister van Justitie dat beeld recht gezet, want herhaaldelijk brengt zij in de nota naar aanleiding van het verslag naar voren dat het primair gaat om de kwaliteit van het strafproces. De voorstellen tot verandering beogen die kwaliteit te verhogen.

In het wetsvoorstel wordt de sanctie van formele nietigheid bij een heleboel wetsartikelen weggehaald volgens een bepaald berekend model. Alleen in een aantal zeer sprekende situaties wordt de formele nietigheid als meest vergaande sanctie gehandhaafd. Ik kom daar straks nog wat uitgebreider over te spreken. De wet geeft in het voorgestelde artikel 359a aan, welke sancties getroffen kunnen worden wanneer er sprake is van een vormverzuim in het voorbereidend onderzoek. Dat vormverzuim moet dan niet meer hersteld kunnen worden en volgens het voorstel geeft de wet het kader aan. De rechter moet in het concrete geval beslissen welke rechtsgevolgen een dergelijk vormverzuim krijgt. D66 onderschrijft deze opzet want hij sluit aan bij de gegroeide rechtspraktijk. Ons lijkt het redelijk.

Het Wetboek van Strafvordering kent een balans tussen de rechten van de verdachte en de rechten van het OM. Dat evenwicht moet behouden blijven. Elke fundamentele ingreep aan de ene kant doet de weegschaal aan de andere kant doorslaan. Daarom is de vraag relevant of het wetsvoorstel een premie stelt op slordigheid van het OM ten koste van de verdediging. Het antwoord op die vraag is eigenlijk niet helemaal eenduidig te geven. Dat komt omdat de minister van Justitie in de stukken ± en ook al eerder in de Kamer ± heeft aangekondigd dit voorjaar te komen met een plan van aanpak over de reorganisatie van het OM. In dat plan, zo zei de minister, zal specifiek aandacht worden besteed aan de zogeheten kwaliteitsborging. Die moet ertoe leiden dat de cultuur en de structuur van de organisatie het maken van vormfouten tegengaan. We weten allemaal dat de werkdruk op het parket van de officier van justitie enorm hoog is. Gerechtsse-

cretarissen en parketmedewerkers stellen tenlasteleggingen op. De officier van justitie moet deze dan nog even gauw nakijken voordat de dagvaarding de deur uitgaat.

In de ogen van mijn fractie kan men met een gerust hart stellen, dat er minder vormfouten zullen zijn als de werkdruk vermindert en als het personeelsbeleid gericht is op permanente toetsing van geleverde prestaties. D66 wacht dat plan van aanpak af en zal in de desbetreffende discussie dieper op die kwesties ingaan.

Over onzorgvuldigheid in het werk van het openbaar ministerie gesproken, moet het mij toch van het hart dat ik niet bijster gelukkig ben met de redenering van de regering op pagina 5 van de nota naar aanleiding van het verslag. Daar staat, dat de rechter ter zitting de officier van justitie attent kan maken op fouten in de tenlastelegging. Zou de rechter dat doen, dan wekt dat bij de verdediging en wellicht ook bij het publiek in de zaal al gauw de schijn van vooringenomenheid, alsof de rechter per se wil dat de verdachte veroordeeld wordt onder een gewijzigde tenlastelegging. Ik kan mij wel vinden in wat de regering op pagina 9 van de nota stelt: "De rechter heeft alleen tot taak te oordelen over de strafzaak. Het is niet zijn primaire taak om het openbaar ministerie aan te sporen tot zorgvuldigheid." Het zijn eigenlijk twee verschillende geluiden in hetzelfde stuk. Kan de minister op dit punt enige verduidelijking geven, want beide passages lijken met elkaar in strijd te zijn. Ik zeg bij voorbaat dat mijn fractie heel erg gecharmeerd is van het model, dat de rechter de zaak beoordeelt maar zich niet gaat bemoeien met de wijze waarop de officier van justitie de tenlastelegging heeft opgesteld en deze attent gaat maken op onzorgvuldigheden. Wij vinden dat dit een rolvervaging met zich kan brengen.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Het gebeurt nu al bij de rechtsgang dat de rechter de officier attendeert op een foutje in de rechtsgang en dat dit ter terechtzitting wordt gecorrigeerd. Betekent uw stelling van zoëven, mijnheer Dittrich, dat u dat eigenlijk niet goedvindt?

De heer **Dittrich** (D66): Hoe bedoelt u, dat het al gebeurt?

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Het gebeurt nu ook dat een rechter de officier van justitie nog attendeert op een datumfoutje, een slordigheidje en dat dit ter plekke wordt gecorrigeerd. Het gebeurt ook dat de officier van justitie probeert een klein foutje aan de rechter te melden, dat dan met goedkeuring van de advocaat ter plekke gecorrigeerd kan worden. Betekent dat volgens u dat deze gang van zaken afgekeurd moet worden?

De heer **Dittrich** (D66): Nee, nu gaat het over de vraag op welke manier je iemand ergens op attendeert. Natuurlijk komt het voor, dat wanneer ter zitting blijkt dat er sprake is van bijvoorbeeld een andere datum en dit in zo'n gesprek naar voren komt, de officier van justitie zegt de tenlastelegging op dat punt te willen wijzigen. Dat is iets heel anders dan de suggestie die naar voren komt uit de nota naar aanleiding van het verslag, dat de rechter dat zou moeten doen. Die zou dan tegen de officier van justitie moeten zeggen, dat er een fout staat in de tenlastelegging en dat die gewijzigd moet worden, omdat anders niet verder gegaan kan worden met de zaak. Het staat er niet met zoveel woorden. Maar ik hoop dat de minister die suggestie wegneemt. Het is dus iets anders dan wat in de huidige praktijk gebeurt, namelijk wanneer uit een verhoor blijkt dat er iets mis zit, wordt dit in gezamenlijk overleg bekeken. Ik proef in de desbetreffende passage dat de rol van de rechter teveel overheelt naar de rol van de officier van justitie. Het is de officier van justitie die op dat punt zijn werk goed moet doen.

Voorzitter! De fractie van D66 is van mening dat de wijzigingsvoorstellen geen verstoring van het evenwicht tussen het OM en de verdediging teweegbrengen. Op twee punten kunnen daarbij echter vraagtekens gezet worden.

Het eerste punt brengt mij op het voorstel van de regering om de sanctie van formele nietigheid weg te nemen bij de artikelen 21, lid 4, en 268. Deze artikelen bepalen, op straffe van nietigheid, dat de rechter-commissaris die enig onderzoek in een zaak verricht heeft, niet aan de behandeling in raadkamer en het onderzoek ter terechtzitting mag deelnemen. De bedoeling is duidelijk. De rechter-commissaris

## Dittrich

kan, doordat hij al in een eerder stadium bij de zaak betrokken was, een bepaalde vooringenomenheid hebben gekregen. Om de schijn van partijdigheid te vermijden, staat dat verbod expliciet in de huidige wet geformuleerd. De Hoge Raad heeft dit in het Hauschildt-arrest van 1990 al wat gerelativeerd: "Het enkele feit dat een rechter in de strafzaak in de fase van het vooronderzoek beslissingen heeft genomen, rechtvaardigt op zichzelf nog niet de vrees dat hij niet onpartijdig is".

Ik vraag de minister of zij meent dat, als de formele nietigheid weer in de wettekst wordt opgenomen, een rechter die in raadkamer aan een beslissing heeft meegewerkt, bijvoorbeeld aan een beslissing tot gevangenhouding, nooit meer op de uiteindelijke terechtzitting de zaak zelf mag beoordelen. Ik heb het niet over de rechter-commissaris, maar over de raadkamerrechter. Ik stel deze vraag, omdat de minister op pagina 3 van de nota naar aanleiding van het verslag schrijft, dat ook raadkamerrechters onder het bereik van het verbod zullen vallen. In de praktijk komt het regelmatig voor dat rechters die een beslissing hebben genomen in raadkamer, bijvoorbeeld over een gevangenhouding of een verlenging daarvan, wel aan het onderzoek op de terechtzitting deelnemen. Dit gebeurt vooral bij kleinere rechtbanken. Men kan daar niet te kust en te keur rechters op een zitting zetten. Dat biedt ook wel wat voordelen. Rechters die de zaak in raadkamer al bekeken hebben, leveren natuurlijk een besparing in tijd op.

Zal het voorstel van de regering, het schrappen van de formele nietigheid, leiden tot discussies tijdens de terechtzitting over de vraag of de beslissingen gezien kunnen worden als onderzoekshandelingen en of ze substantieel zijn of niet? Komt dit soort discussies in de praktijk vaak voor? In mijn ervaring is dat niet het geval. De D66-fractie blijft dan ook bij haar in het verslag ingenomen sceptische houding. Ter voorkoming van discussies over de onpartijdigheid heeft de fractie een voorkeur om de formele nietigheid te behouden. Zij staat overigens wel open voor overtuigende argumenten van de regering. Stel dat de nietigheid in de wet wordt opgenomen. Kan de minister dan aangeven of en, zo ja, hoeveel rechters extra aangetrokken

zullen moeten worden? Hoeveel geld zal dat gaan kosten en waar op de begroting zal dat geld gevonden moeten worden?

Een zelfde vraag stel ik aan de indieners van het eerste amendement, mevrouw Kalsbeek en de heer Korthals. Als door aanneming van hun amendement rechters en ondersteunend personeel moeten worden aangetrokken, vrees ik dat wij een financieel probleem creëren. De huidige praktijk en het wetsvoorstel sluiten op dit punt op elkaar aan.

Ik had het over de verstoring van het evenwicht tussen het openbaar ministerie en de verdediging. Een tweede vraagteken kan worden gezet bij de wijzigingsbevoegdheid van het openbaar ministerie om de tenlastelegging ook na het requisitoir en zelfs nog in hoger beroep te wijzigen. Uiteraard moet dit binnen het kader van hetzelfde feit, dat in artikel 68 Wetboek van Strafrecht is omschreven. Wordt zo niet onzorgvuldigheid bij het openbaar ministerie in de hand gewerkt? Laten wij hopen dat de organisatorische maatregelen om het openbaar ministerie te versterken ervoor zorgen dat vormfouten zoveel mogelijk worden vermeden. De bevoegdheid van de officier van justitie om ter zitting na het pleidooi van de advocaat de tenlastelegging nog te wijzigen kan alleen op een positief onthaal van onze fractie rekenen als vaststaat dat de verdediging daardoor niet op achterstand wordt gezet. Gelet op het gegeven dat het hoger beroep, vooral in wat grotere strafzaken, tot een geheel nieuwe feitelijke instantie is geworden met vaak ook weer een verrassend nieuwe koers van de verdediging, vindt de D66-fractie in beginsel dat ruimte moet worden geboden om aan het openbaar ministerie deze extra wijzigingsbevoegdheid te geven; dit uiteraard allemaal in het kader van hetzelfde feit van artikel 68.

In onze ogen moet de rechter het onderzoek ter terechtzitting schorsen als de verdediging dat wenst. De minister van Justitie verwoordt in de nota naar aanleiding van het verslag de angst dat advocaten zullen proberen zand in de machine te strooien door, bijvoorbeeld bij futiele wijzigingen, nodeloos om uitstel te verzoeken. Mijn fractie meent dat deze angst minder zwaar moet wegen dan de mogelijkheid dat de verdediging wordt verrast door een

wijziging na het requisitoir, die de rechter misschien zelf niet wezenlijk acht. Het is mogelijk dat de advocaat protesteert tegen een late wijziging. Een dergelijk incident kan op de zitting als gevolg van het wijzigen van de tenlastelegging ontstaan. Mijn fractie meent dat een officier van justitie of een procureur-generaal wat scherpe kantjes ervan af kan halen door niet ter terechtzitting met een wijziging te komen, maar die bijvoorbeeld al tevoren aan de advocaat toe te sturen en daarover met hem te overleggen.

In de huidige wettekst staat imperatief dat de rechter het onderzoek voor bepaalde tijd schorst, tenzij de verdachte toestemming geeft aanstonds met het onderzoek ter terechtzitting door te gaan. Kan de minister aangeven of het regelmatig voorkomt dat een advocaat misbruik maakt van deze bevoegdheid en op schorsing aandringt terwijl dat onredelijk is? Als dat probleem weinig voorkomt, lijkt het de fractie van D66 beter de huidige wettekst te handhaven. Wij overwegen dan ook steun te verlenen aan het amendement op stuk nr. 1. Uit de afweging die wij maken, moet duidelijk worden dat een eventuele schorsing en de ellende van het vinden van zittingsruimte op een andere dag, ontstaan door een vormverzuim waarvoor het openbaar ministerie verantwoordelijk is.

Voorzitter! Ik rond af. De D66-fractie is het er met de regering over eens dat de strikte gebondenheid van de rechter aan de tenlastelegging moet worden versoepeld. Wij zijn blij dat de regering niet voor variant 3 heeft gekozen, waarbij de rechter zelfstandig die tenlastelegging zou mogen wijzigen. Daardoor zou een rolverving optreden en dat is als vloeken in de kerk. De voorgestelde variant van een ruimere wijzigingsbevoegdheid van het openbaar ministerie kan van betekenis zijn, als die behoedzaam en alleen in uitzonderingssituaties wordt toegepast. Variant 1 die erop neerkomt dat tenlasteleggingen in begrijpelijk Nederlands moeten worden opgesteld, heeft onze steun.

In de stukken is sprake van een cassatie in een proefproces. Kan de minister aangeven hoe het daarmee staat? Wij vinden het ook een belangrijke verbetering dat wetsartikelen in de tenlastelegging worden vermeld door de officier van justitie.

## Dittrich

Mijnheer de voorzitter! Als bij de reorganisatie van het openbaar ministerie ruime aandacht wordt geschonken aan de kwaliteit van het werk en dus niet alleen of hoofdzakelijk wordt gekeken naar het management, concludeer ik namens mijn fractie dat de doelstelling van het onderhavige wetsvoorstel zal worden gerealiseerd. Die doelstelling is verbetering van de kwaliteit van het strafproces. Ik begon mijn verhaal met de opmerking dat vormverzuimen op menige verjaardagspartij de tongen losmaken. Als het vanaf nu allemaal gaat zoals wij hopen, worden de verjaardagspartijtjes wel wat saai, maar daar kunnen wij dan gelukkig mee zijn.

□

Mevrouw **Kalsbeek-Jasperse** (PvdA): Mijnheer de voorzitter! Op 3 mei 1994, de dag van de verkiezingen ± een ander soort feestje, althans voor sommigen ± werd het wetsvoorstel Vormverzuimen ingediend. Het was geen geweldige klapper, al was die indruk tevoren wel gewekt. Na alle commotie over vormverzuimen was dit wetsvoorstel eigenlijk niet meer dan een beschaafde sisser.

Aan het wetsvoorstel was advisering door een commissie van deskundigen voorafgegaan. Deze commissie was advies gevraagd door minister Hirsch Ballin, omdat hij ± maar niet alleen hij ± meende dat er te veel strafzaken misliepen door zogenaamde vormfouten. Met dit wetsvoorstel wordt beoogd de effecten van een aantal daarvan te beperken. De fractie van de PvdA is het daar in grote lijnen mee eens. Ook zij is verontrust over het niet goed functioneren van het openbaar ministerie, hetgeen zich onder andere uitte in vormfouten. Ik leg de nadruk op "onder andere". Op de een of andere wijze zijn vormfouten de rode kaart geworden die het OM telkens krijgt voorgehouden. Dit is echter maar ten dele terecht. Geen misverstand, er schort heel wat aan het functioneren van het OM; zoveel zelfs dat de PvdA-fractie destijds heeft gevraagd om een onafhankelijk onderzoek naar het functioneren van het OM. Dat onderzoek heeft geresulteerd in het rapport van de commissie-Donner.

Echter, niet alles wat er mis gaat, kan met recht een vormfout genoemd worden. Zelfs de toelich-

ting op het wetsvoorstel is op dit punt nog wat te grof. Daarin wordt immers gesteld dat 9,5% van de vrijspraken het gevolg is van een fout in de tenlastelegging. Die 9,5% heeft betrekking op alle vrijspraken waarvoor het OM rechtstreeks verantwoordelijk is. Daaronder vallen dus bijvoorbeeld ook de overschrijding van de redelijke termijn (1,8%) en de coördinatiestoornissen op het parket (0,7%). Er resteert dat 6,6% van de vrijspraken te wijten is aan een fout in de tenlastelegging.

In 1992 werden 87.100 strafzaken aan de rechter voorgelegd. Circa 6300 zaken eindigden met een uitspraak van de rechter waarin de verdachte niet schuldig werd verklaard. Het aantal vrijspraken in die zaken bedroeg ongeveer 4000. Dit betekent dat er in geheel Nederland 298 vrijspraken ± 6,6% van 4000 ± het gevolg zijn van vormfouten. Dit zijn er natuurlijk 298 te veel, maar afgezet tegen het totaal aan de rechter voorgelegde zaken, heeft minder dan 0,5% ± namelijk 0,34% ± van alle geschreven tenlasteleggingen niet aan de eisen voldaan. Het onderzoek waaruit ik deze gegevens heb gehaald, toont ook aan dat fouten in de tenlastelegging blijken voor te komen op de helft van de onderzochte parketten. Dat is een interessant gegeven.

Elke vormfout is er ~~aan~~ te veel. Daarover kan geen misverstand bestaan. Maar dat er sprake zou zijn van een structurele misstand die ingrijpende maatregelen rechtvaardigt, gaat te ver. Daarom is dit wetsvoorstel, dat in het licht van alle commotie over vormfouten "bescheiden" genoemd kan worden, een verstandig voorstel. De zogenaamde formele nietigheden worden door het wetsvoorstel beperkt en grosso modo vervangen door het oordeel van de rechter. Deze moet bepalen welke gevolgen bepaalde vormfouten hebben.

Wij kunnen instemmen met het overgrote deel van het wetsvoorstel. Op twee punten willen wij wijzigingen aanbrengen. De heer Dittrich had het in dit verband abusievelijk steeds over het eerste amendement, maar het gaat om de amendementen op de stukken nrs. 8 en 9. Ik ga eerst in op het amendement op stuk nr. 8. In het Wetboek van Strafvordering is nu bepaald dat een rechter-commissaris die heeft geoordeeld over het verlengen van de bewaring van een bepaalde verdachte, niet ook

nog eens over die verdachte mag oordelen in de raadkamer of ter terechtzitting. Dat is zo geregeld om de partijdigheid van de rechter te voorkomen. Als immers een verdachte lang in voorlopige hechtenis heeft gezeten, is het wel zo prettig als die verdachte tot een straf wordt veroordeeld die ten minste zo lang is als de voorlopige hechtenis. Ik stel mij voor dat een rechter zich toch een beetje naar voelt als een verdachte die hij zo lang mogelijk in voorlopige hechtenis heeft laten houden, veroordeeld wordt tot een veel kortere straf. Dit kan iets weg hebben van een beoordelingsfout. De schijn dat een rechter er behoefte aan kan hebben om zo'n beoordelingsfout toe te dekken, moet worden vermeden. Daarom is er de eis dat andere rechters oordelen ter terechtzitting. Als dit voorschrift wordt geschonden, staat daarop nu de "straf" van automatische formele nietigheid. Het wetsvoorstel wil van die formele nietigheid af, maar daarvoor zijn naar mijn mening niet voldoende goede argumenten. Ook de Raad van State, de Nederlandse vereniging voor rechtspraak en de Nederlandse orde van advocaten vinden het afschaffen een slecht idee.

Nu de argumenten van de minister. Er zouden twee bezwaren kleven aan het handhaven van de formele nietigheid. De eerste is dat er een veel ruimere uitleg aan het Hauschildt-arrest wordt gegeven dan nodig is. Dat is echter maar de vraag. Het ministerie citeert slechts die ene zin, zoals de heer Dittrich deed, uit het arrest waaruit blijkt dat het enkele feit dat een rechter in een strafzaak in de fase van het vooronderzoek beslissingen heeft genomen, op zichzelf nog geen vrees rechtvaardigt ten aanzien van diens onpartijdigheid. Het gedeelte over het vermijden van zelfs de schijn van partijdigheid wordt in de nota naar aanleiding van het eindverslag achterwege gelaten, maar het staat er toch echt wel. Behalve dat er selectief wordt geciteerd, geeft het geciteerde aan dat een onpartijdige rechter van het grootste belang wordt geacht: let op de woordjes "op zichzelf".

Het tweede bezwaar is dat kleinere rechtbanken in personele problemen zouden komen indien het verbod gehandhaafd blijft. Het lijkt een kwestie van organiseren, maar daar komt iets bij. Het amendement

## Kalsbeek-Jasperse

beoogt niet meer dan de bestaande situatie te continueren. Dit ook in antwoord op de vraag van de heer Dittrich. In die zin lijkt het mij dus buitengewoon weinig voor de hand te liggen dat daardoor extra rechters nodig zouden zijn. Het gaat om het continueren van de huidige situatie, om het ongedaan maken van de voorgestelde wetwijziging.

De heer **Dittrich** (D66): In de huidige situatie zitten in raadkamers rechters die later ook op het onderzoek ter terechtzitting aanwezig zullen zijn. Het argument van de minister is juist dat door het laten staan in de wet van het verbod ± dus wat mevrouw Kalsbeek in het amendement bepleit ± de raadkamerrechters erbij worden betrokken. Wat is daar dan de reactie van mevrouw Kalsbeek op?

Mevrouw **Kalsbeek-Jasperse** (PvdA): Het is nu zo dat de formele nietigheid, dus de zwart-witte wettekst, is gemitigeerd in de jurisprudentie. Dat heeft de heer Dittrich zelf ook aangegeven: in de praktijk wordt er in een aantal gevallen dus en zo mee omgegaan. Hij zei zelf dat hij ervoor was om de formele nietigheid te handhaven, hetgeen hij liever niet in de wet zette. Volgens mij zijn wij het dan met elkaar eens. De formele nietigheid wil ik handhaven, ook in de wet. Dit betekent dat de bestaande situatie gecontinueerd wordt, inclusief de jurisprudentie die erover bestaat. Ik zie dan ook niet het bezwaar dat er bijvoorbeeld extra rechters nodig zouden zijn.

De heer **Dittrich** (D66): Dat zou toch onlogisch zijn. Wij zijn nu immers bezig met een opschoning van de formele nietigheden. Met zijn allen onderschrijven wij de bedoeling van het wetsvoorstel dat alleen die formele nietigheden in de wet worden gehandhaafd die echt heel substantieel zijn. Mevrouw Kalsbeek wil de huidige praktijk handhaven, maar die komt erop neer dat het eigenlijk geen formele nietigheid meer is.

Mevrouw **Kalsbeek-Jasperse** (PvdA): In grote lijnen zijn wij het erover eens dat het schrappen van de formele nietigheid moet worden vervangen door het oordeel van de rechter. In dit geval geeft voor mij de zuiverheid de doorslag. Er moet gekeken worden naar de geloofwaar-

digheid van het proces en naar de positie van de verdachte en het publiek. De rechter die eerder geoordeeld heeft, kan die nu nog wel diezelfde verdachte onbevooroordeeld beoordelen? De balans tussen enerzijds de vraag of de formele nietigheid gehandhaafd kan worden en anderzijds de vraag of deze vervangen kan worden door het oordeel van de rechter, slaat hierdoor naar mijn mening door naar het handhaven van de formele nietigheid.

De heer **Dittrich** (D66): Dan ontstaat de situatie waarin een formele nietigheid wordt gehandhaafd, terwijl rechters in de praktijk in raadkamers ook op het onderzoek ter terechtzitting kunnen zitten.

Mevrouw **Kalsbeek-Jasperse** (PvdA): Het gaat mij erom dat wij niet het andere doen. Wij moeten niet afstappen van de hoofdregel. Die wil ik handhaven. Ik ga ermee akkoord dat er, natuurlijk allemaal binnen de wetskaders, hier en daar een uitzondering op mogelijk blijft, maar dat is echt wat anders dan een wijziging van het kader dat de wet geeft.

De heer **Dittrich** (D66): Laten wij het antwoord van de minister maar afwachten.

Mevrouw **Kalsbeek-Jasperse** (PvdA): Laten wij dat maar doen.

Ook ik hoor graag de nadere uitleg van de minister over de punten die zij zelf in de toelichting heeft aangegeven. Het leek ons echter wijs om dit amendement in te dienen en de wet op dit punt te houden zoals die was. Het doet mij deugd dat de VVD bereid was, het amendement mede te ondertekenen omdat zij onze opvattingen deelde. Ik heb er hoop op dat wij ook op het CDA kunnen rekenen, gezien de inbreng van de fractie in de schriftelijke behandeling.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Voorzitter! Is het amendement op stuk nr. 8 ook van toepassing in de fase van appel, of is het alleen maar beperkt tot de rechtbank?

Mevrouw **Kalsbeek-Jasperse** (PvdA): Als ik hier correct antwoord op wil geven, moet ik dat in tweede termijn doen.

Het tweede amendement betreft het schorsen van de terechtzitting, als de tenlastelegging ter zitting wordt gewijzigd door het openbaar ministerie. Het is mogelijk om ter terechtzitting fouten in de tenlastelegging te herstellen, bijvoorbeeld een verkeerde datum of plaats. Dat kon tot op heden alleen voor het requisitoir en alleen in eerste instantie. Het wetsvoorstel breidt de mogelijkheden tot wijziging uit. Het mag ook nog na het requisitoir en zelfs in appel. De rechter moet daar dan wel toestemming voor geven.

Als er op basis van de huidige wet wijzigingen worden aangebracht, moet de rechter de terechtzitting schorsen, zodat de verdediging zich als het ware kan wapenen voor deze wijziging. Alleen als de verdachte zelf geen schorsing wil, kan de terechtzitting doorgaan. Het wetsvoorstel nu wil deze schorsing moeilijker maken; de rechter beoordeelt of de wijziging een schorsing nodig maakt. Wat de verdediging van de verdachte daarvan vindt, is niet meer bepalend.

Dat is gek, omdat er ingevolge het wetsvoorstel juist meer en vaker gewijzigd mag worden. Tegen dit onderdeel van het wetsvoorstel zijn door velen bezwaren geuit. Er lijken nauwelijks nadelen te zijn bij het handhaven van de schorsingsmogelijkheid. Vrees voor traineren hoeft er ook niet te zijn, denk ik. In het algemeen willen verdachten dat hun zaak zo snel mogelijk achter de rug is. Zij kunnen dan, hopen zij, van het tamelijk oncomfortabele huis van bewaring naar de gewone gevangenis. Dat is uiteraard een merkwaardig soort hoop. Een schorsing kan kort zijn, bijvoorbeeld een uur. Om die reden hebben wij dit amendement ingediend.

Afsluitend, wij steunen dit wetsvoorstel. Wij vinden het een verstandige reactie op de vele commotie die is ontstaan over vormverzuimen en vormfouten. Maar wij vinden wel dat een aantal wijzigingen noodzakelijk zijn.

□

De heer **Schutte** (GPV): Mijnheer de voorzitter! Dit wetsvoorstel mag rekenen op brede instemming in de samenleving, maar is met gemengde gevoelens ontvangen in de kring van de strafrechtjuristen. Eindelijk wordt een einde gemaakt aan de wantoestand dat criminelen vrijgesproken worden, omdat het openbaar

## Schutte

ministerie een vormfout heeft gemaakt. Dat is de essentie van de reacties vanuit de samenleving. In de vakpers echter is bezorgd de vraag gesteld of zo geen afstand wordt genomen van de beginselen welke aan ons strafprocesrecht ten grondslag liggen, te weten dat van het evenwicht van de wapens van de verdachte en van justitie.

Soms lijkt het erop, dat de wetgever vooral een antwoord wil geven op kritiek van de doorsnee-burger. Daar is uiteraard niets op tegen. Maar onvoldoende basis voor herziening van een beleid waaraan principiële uitgangspunten ten grondslag liggen. Dat geldt ook voor een belangrijke zaak als de grondslagen van het stelsel van strafvordering. Evenals de heer Dittrich waardeer ik het dan ook dat de huidige minister zich in de nota naar aanleiding van het verslag expliciet in die zin heeft uitgesproken, mede in reactie op de wijze waarop haar voorgangers soms over deze zaak spraken.

Als delinquenten met een zekere regelmaat hun straf ontlopen, omdat bij de opsporing of vervolging vormfouten zijn gemaakt, tast dat de kwaliteit van onze rechtsbedeling aan en wordt de geloofwaardigheid van de overheid ondermijnd. Dat noopt tot bezinning en zo nodig ook tot heroverweging van wettelijke voorschriften. Als dat de basis vormt voor wetsvoorstellen als deze, kan hierover een zakelijke discussie worden gevoerd, waarbij recht wordt gedaan aan de proporties van het wetsvoorstel.

Wat die proporties betreft zou ik erop willen wijzen dat de kwantitatieve effecten van het wetsvoorstel vermoedelijk beperkt zullen zijn. Mevrouw Kalsbeek illustreerde aan de hand van de cijfers dat het aantal vernietigingen wegens vormverzuim in absolute cijfers gering is. Ook na de voorgestelde wetswijziging zullen er ongetwijfeld vernietigingen wegens vormverzuim blijven voorkomen. De betekenis van het wetsvoorstel is dan ook niet gelegen in het uitbannen van een wijd verbreid kwaad, maar in het bieden van mogelijkheden om ongewenste en onevenredige gevolgen van menselijk falen te voorkomen.

Ook in een ander opzicht is de betekenis van het wetsvoorstel beperkt. In de memorie van toelichting kondigde de regering nog

drie afzonderlijke voorstellen aan, die mede zullen dienen ter uitvoering van de voorstellen van de commissie-Moons. Wat is de stand van zaken met betrekking tot deze voorstellen?

Verder geldt natuurlijk ook in deze zaak, dat voorkomen beter is dan genezen. Het heeft weinig zin bij wet de nadelige gevolgen van vormverzuimen te beperken, als aan het verschijnsel "vormverzuim" zelf niets wordt gedaan. Daarom is het zaak goede voortgang te maken met de reorganisatie van het openbaar ministerie. De minister heeft voor het voorjaar 1995 een plan van aanpak ter uitvoering van de voorstellen van de commissie-Donner beloofd. Het is bijna voorjaar, wanneer mogen we dit plan verwachten? Overigens ligt de oorsprong van veel vormverzuimen niet bij het OM maar bij de opsporingsambtenaren. In hoeverre mag worden verwacht dat het aantal verzuimen in dat stadium kan worden teruggedrongen?

Door de nadruk te leggen op de beperkte proporties van dit wetsvoorstel wil ik geenszins ontkennen dat er principiële zaken in het geding zijn. Wel meen ik dat het voor de beeldvorming naar buiten goed is om erop te wijzen dat niet uit te sluiten valt, dat ook in de toekomst delinquenten moeten worden vrijgesproken of ontslagen van rechtsvervolging vanwege gemaakte vormfouten. Echter, dan zal het moeten gaan om een onvermijdelijke restcategorie, nadat een organisatorisch en via wetgeving alles is gedaan om vormverzuimen te voorkomen of de gevolgen ervan te beperken.

Zo'n principiële zaak is die van het evenwicht van de wapens. Niemand zal de stelling willen verdedigen dat het evenwicht dat in 1926 werd gevonden bij de totstandkoming van het Wetboek van Strafvordering na 70 jaar ongewijzigd moet blijven. Wel vragen de critici aandacht voor het feit, dat dit wetsvoorstel past in een geheel van maatregelen en processen van de afgelopen jaren, waardoor het evenwicht zou worden verstoord ten gunste van justitie.

Het is onmiskenbaar waar dat de afgelopen jaren heel wat wetgeving tot stand is gekomen met als oogmerk, justitie beter in staat te stellen haar taak ter handhaving van de rechtsorde uit te voeren. Echter, daarmee is nog niet gezegd, dat de balans ten nadele van de verdachte

zou zijn doorgeslagen. Om dat te kunnen beoordelen, moet enerzijds rekening gehouden worden met de ontwikkelingen die in het criminele circuit hebben plaatsgevonden en anderzijds met de extra aandacht voor de rechten van de verdachte welke het gevolg is van de grotere betekenis van mensenrechten in wetgeving en rechtspraak. Ook wie hecht aan een evenwicht van rechten, zal zich moeten realiseren dat dit evenwicht de resultante is van ontwikkelingen aan beide kanten van de balans.

Toegespitst op de kwestie van de vormverzuimen komt hier mijns inziens nog iets bij. Kan redelijkerwijs worden volgehouden, dat een verdachte recht heeft om te profiteren van fouten van anderen, als hij door die fouten niet in zijn eigen rechten en belangen wordt benadeeld? Mijn antwoord op die vraag is ontkennend. Het komt er bij dit wetsvoorstel dan ook op aan, dat duidelijk wordt dat geen vormfouten zullen worden geëxcuseerd waardoor de verdachte in zijn rechten en belangen kan worden benadeeld. Uiteraard kan de wetgever dit maar ten dele garanderen. In concrete situaties zal het vooral de rechter zijn die hierover moet oordelen.

Dat brengt mij op een tweede principiële punt in dit wetsvoorstel, namelijk de rol van de wetgever en van de rechter. Wat betreft de verhouding tussen beide bevat het wetsvoorstel twee aan elkaar tegengestelde richtingen. Door de gevallen waarin sprake is van formele nietigheid te beperken, vindt er een accentverschuiving plaats van wetgever naar rechter. De omgekeerde richting wordt gevolgd door in het voorstel de sanctiemogelijkheden van de rechter een wettelijke grondslag te geven.

Ten aanzien van de formele nietigheden kan ik mij de redenering van de regering voorstellen: alleen een wettelijke bepaling als geen geval denkbaar is waarin nietigheid een te zware sanctie is. Dat daarbij enkele uitzonderingen worden voorgesteld, kan ik mij ook indenken, maar de vraag rijst waarom niet een vergelijkbare redenering wordt gevolgd ten aanzien van de substantiële nietigheden. Deze zijn via jurisprudentie van de rechter tot stand gekomen, evenals het geval is met de sanctiemogelijkheden. Is ook overwogen ± op grond van de stelling dat normen ook als het gaat

## Schutte

om door de overheid in acht te nemen procedurevoorschriften zoveel mogelijk door de wetgever dienen te worden gesteld ± om een aantal substantiële nietigheden van een wettelijke basis te voorzien?

Voorzitter! Naast een principieel zie ik daarvoor ook een praktisch argument. Immers, in de rechtspraak zal er een zekere relatie bestaan tussen de formele nietigheden en door de rechter ontwikkelde substantiële nietigheden. Nu er in het kader van de formele nietigheden een forse stap terug wordt gedaan, wordt het referentiekader voor de rechter voor het hanteren van substantiële nietigheden beperkt en zal de rechter in meer gevallen dan tot nu toe moeten beoordelen of een nietigheid bedreigd vormverzuim al dan niet essentieel is. Moet niet worden verwacht dat hierdoor de belasting van de rechter zal toenemen en dat er zeker in de eerste jaren sprake zal zijn van toenemende onzekerheid? Elke rechter zal immers zijn weg nog moeten vinden. Graag hoor ik hier een reactie op van de minister.

Met het voorstel om de sancties op vormverzuimen te codificeren, kan ik instemmen. De formulering in de memorie van toelichting wekte bij mij de indruk, dat de voorgestelde opsomming in artikel 359a limitatief bedoeld zou zijn. In de nota naar aanleiding van het verslag wordt dit misverstand echter weggenomen. Een vraag die bij mij nog wel is blijven leven, betreft de betekenis van het begrip "vormverzuim" in artikel 359a. Volgens de toelichting wordt daaronder verstaan het niet naleven van strafprocesrechtelijke geschreven en ongeschreven vormvoorschriften. Gevraagd naar de betekenis van de ongeschreven vormvoorschriften wijst de minister op de beginselen van behoorlijk strafprocesrecht zoals het proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel en het gelijkheids- en vrouwensbeginsel.

Ik zal niet zeggen, dat bij schending van dergelijke beginselen door het openbaar ministerie geen sanctie moet kunnen volgen. Maar wordt het begrip "vormvoorschrift" niet erg uitgerekt als zulke ongeschreven algemene rechtsbeginselen er ook onder worden gebracht? Licht het dan niet meer voor de hand dit expliciet in de wettekst te vermelden? Wordt anders niet de weg

geopend voor een breed veld van rechtsonzekerheid?

Ten slotte nog iets over de in het wetsvoorstel gemaakte afwegingen waar het betreft het al dan niet handhaven van de formele nietigheid. Ik kan mij in de gedane keuzen over het algemeen wel vinden, al heb ik begrip voor het amendement op stuk nr. 8 van mevrouw Kalsbeek en de heer Korthals, waar al over gesproken is. Zij willen de formele nietigheid handhaven betreffende het verbod tot deelname aan de raadkamer en het onderzoek ter terechtzitting door een rechter-commissaris of raadsheer-commissaris die eerder in de zaak beslissingen heeft genomen. Voorlopig kom ik echter niet verder dan begrip, omdat de minister in de nota naar aanleiding van het verslag stevige praktische bezwaren aanvoert. Gebroken zou moeten worden met een gegroeiende praktijk, hetgeen zou leiden tot een niet onaanzienlijke uitbreiding van het aantal rechters, zonder dat er een direct belang mee is gediend. Als dat het effect zou zijn, heb ik wel andere prioriteiten. Ik ga er dan ook van uit dat de minister haar standpunt op dit punt nader zal willen adstrueren, zeker na de argumentatie zojuist van mevrouw Kalsbeek.

Samenvattend, voorzitter, kan ik zeggen dat ik het wetsvoorstel zie als een bescheiden maar noodzakelijke stap in een beleid gericht op een beter functioneren van ons strafvorderlijk bestel.

□

**Mevrouw Soutendijk-van Appel-doorn** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Het doel van dit wetsvoorstel is een bijdrage te leveren aan het terugdringen van de ongewenste gevolgen die aan vormverzuimen in het strafproces worden verbonden. Dat lezen wij althans in de memorie van toelichting. Dat klopt natuurlijk ook wel.

Vrijspraak zou ik willen kwalificeren als de meest ongewenste uitkomst. Uit de CBS-cijfers haal ik dat het gaat om ongeveer 360 gevallen per jaar. Ik zou bijvoorbeeld ook vertraging in de veroordeling en extra werklast als gevolg van het moeten overdoen van procedures willen onderbrengen in de categorie ongewenste gevolgen.

Opvallend is dat de minister expliciet afstand neemt van de motieven die door de commissie-

Moons zijn gesignaleerd en door de vorige regering aan dit wetsvoorstel ten grondslag zijn gelegd. Met name wordt bestreden dat de maatschappelijke onvrede wordt ingegeven door vrijspraken veroorzaakt door de gebondenheid van de rechter aan de tenlastelegging, de vormfouten dus. De minister ziet de oorzaak van de maatschappelijke onvrede meer in de niet altijd correcte berichtgeving hierover, zo lezen wij in de nota naar aanleiding van het eindverslag. Het standpunt van de minister zou betekenen dat indien de berichtgeving over een bepaalde vrijspraak maar correct en volledig is, het publiek daar vrede mee kan hebben, ja zelfs zou kunnen instemmen met een vrijspraak wegens een vormfout. De CDA-fractie betwijfelt dat ten zeerste. Naar ons oordeel is het, ook met een correcte berichtgeving, voor het publiek niet begrijpelijk en aanvaardbaar dat een verdachte van een misdrijf vrijuit gaat als een tengevolge van het in de tenlastelegging vermelden van bijvoorbeeld een onjuiste plaats of datum, dan wel een andere vergissing.

De consequentie van de thans door de minister gevolgde denkwijze zou zijn, dat niet het kunnen herstellen van vormfouten de maatschappelijke onvrede kan wegnemen, maar dat een meer zuivere berichtgeving over de achtergronden van vrijspraken dat wel zou kunnen. Ik spreek hier eerlijk uit dat de CDA-fractie daar niet in gelooft. In strijd met deze redenering van de minister vinden wij bovendien haar opvatting dat met het wetsvoorstel wordt beoogd de kwaliteit van het strafproces te verbeteren. In onderlinge samenhang bezien zegt de minister in feite, dat zij beoogt de kwaliteit van het handelen van het openbaar ministerie te verbeteren door het openbaar ministerie toe te staan dat het fouten maakt, omdat deze dankzij het wetsvoorstel opvolgend weer hersteld kunnen worden. Dit bevordert echter in onze ogen nu juist niet de zo noodzakelijke extra zorg van het openbaar ministerie tot het voorkomen van vormfouten. Die extra zorg moet ± lees het rapport van de commissie-Donner ± bereikt worden door maatregelen die specifiek het functioneren van het openbaar ministerie betreffen, zoals verbetering van de interne controle, collegiale en hiërarchische toetsing en vermindering van de werkdruk.

## Soutendijk-van Appeldoorn

Die werkdruk is immers exorbitant hoog. Daar zijn wij het allemaal wel over eens. Bijvoorbeeld alleen al als gevolg van het cellentekort funktioneerdt binnen het openbaar ministerie een heenzendofficier, die niets anders doet dan de onmogelijke knoop doorhakken wie er moet zitten en wie er kan worden heengezonden. Dat laat zien dat het openbaar ministerie wordt overbelast en dat het zijn tijd moet besteden aan zaken waar het eigenlijk helemaal geen tijd aan zou moeten besteden. Die tijd zou kunnen worden besteed aan een zorgvuldige opstelling van de tenlastelegging.

Wij constateren derhalve dat het zaak is, de kwaliteit van het werk van het openbaar ministerie aan te pakken en wij wachten dan ook met belangstelling op het regeringsstandpunt over de aanbevelingen uit het rapport-Donner. Ik vraag de minister, of de Kamer dat nog vóór het zomerreces mag verwachten, zeker nu blijkt dat binnen het openbaar ministerie allerlei bewegingen gaande zijn die erop duiden dat onderdelen van het rapport-Donner al in uitvoering zijn genomen. Wij stellen er prijs op, daarover eerst te kunnen spreken in de Kamer.

Rest voor de CDA-fractie eerlijkheidshalve te erkennen, dat een belangrijke reden voor acceptatie van deze verruiming van de mogelijkheden om vormfouten te herstellen de maatschappelijke onvrede met vrijspraken wegens technische fouten is. Het waarborgt in onze ogen het noodzakelijke maatschappelijke draagvlak voor het strafrecht. Het voorkomt eigenrichting, hetgeen ik ook wil kwalificeren als een element van belangrijke kwaliteitsverbetering.

Hierbij wensen wij de grens te trekken op het punt waar de mogelijkheden tot herstel leiden tot inperking van de rechten en mogelijkheden van de verdachten om hun verdediging optimaal te voeren. Deze opstelling leidt op een tweetal onderdelen tot kritische kanttekeningen bij het voorliggende voorstel.

In de eerste plaats betreft dit de verruiming van de mogelijkheid om de tenlastelegging te wijzigen. Nu kan dat slechts tot aan het moment van het requisitoir. Volgens het voorstel kan het in de toekomst ook na het requisitoir en zelfs nog na het requisitoir in hoger beroep. Het

laatste vind ik wel heel erg ver gaan. De mogelijkheid om de tenlastelegging ook na het requisitoir in hoger beroep te wijzigen, beperkt de verdediging wel heel erg sterk in de mogelijkheden om de verdediging in te richten op de gewijzigde tenlastelegging. Ook al geldt de restrictie dat de wijziging hetzelfde feitencomplex, conform artikel 68 van het Wetboek van Strafrecht, moeten blijven betreffen, toch zal het grote onzekerheid met zich meebrengen voor de wijze waarop de verdediging moet worden ingericht. Het leidt bovendien ± daar kunnen wij niet omheen ± tot het verlies van een instantie. Uit de stukken is ons niet helemaal duidelijk geworden waarom tot en met het requisitoir in hoger beroep gewijzigd moet kunnen worden. Ruim vóór dat moment moet voor het OM zo langzamerhand toch duidelijk zijn of de tenlastelegging wel of niet correct is. Niet duidelijk is ook waarom niet is overwogen, de regel in te voeren dat indien in appel de tenlastelegging na het requisitoir wordt gewijzigd, de zaak moet worden terugverwezen ± dat is min of meer op de wijze waarop het amendement van de heer Rabbae is geformuleerd ± tenzij met instemming van de verdachte de behandeling in appel kan worden voortgezet.

De heer **Dittrich** (D66): In de stukken staat het argument van de minister dat het regelmatig voorkomt, met name in grotere strafzaken, dat een verdachte in eerste instantie, dus bij de rechtbank, niet al zijn kaarten op tafel legt. De verdachte beroept zich dan op het zwijgrecht. Dat recht heeft hij. Daardoor kan de officier van justitie echter niet inspelen op de verdediging die gevoerd wordt. Pas in appel, in hoger beroep, wordt de zaak dan voor het eerst echt duidelijk. Dat is een reden waarom het zo belangrijk is om in appel de tenlastelegging te kunnen wijzigen.

Mevrouw **Soutendijk-van Appeldoorn** (CDA): Daar ben ik het mee eens. Ik ben daar ook vóór, als het maar geschiedt vóór het requisitoir. Mijn bezwaar richt zich op de mogelijkheid die ontstaat, dat je ook na het requisitoir nog in een appel kunt wijzigen zonder schorsende werking. Ik ben sterk voorstander van de verruiming die in het wetsvoorstel is opgenomen, maar ik vraag wel of de verruiming niet al te

ver gaat. Ik heb een punt van zorg bij de situatie waarin er gewijzigd wordt na het requisitoir in appel.

De heer **Dittrich** (D66): Is dat niet inconsequent? Ook in appel, voorafgaand aan het requisitoir, kan de verdachte zich op zijn zwijgrecht beroepen. Dan ontstaat er voor de officier van justitie ter plekke een lastige situatie. Als de officier na het requisitoir hoort wat de verdachte meldt, kan hij de tenlastelegging niet wijzigen.

Mevrouw **Soutendijk-van Appeldoorn** (CDA): Er zit misschien enige inconsistentie in. Het lijkt mij aan de ene kant van belang dat de strafzaak kan voortgaan. Aan de andere kant is het noodzakelijk dat dit soort feiten, indien zij in een zo laat stadium van de behandeling aan het licht komen, volledig aan hun trekken kunnen komen en kunnen worden beoordeeld. Daarom heb ik zorgen over die laatste ultieme mogelijkheid om te wijzigen na het requisitoir. Ik wil anderzijds geen vertraging in de procedure in alle andere situaties creëren.

De heer **Dittrich** (D66): Als u geen vertraging wilt creëren, begrijp ik niet waarom u het amendement van de heer Rabbae onderschrijft. Dat pleit voor een verwijzing door het gerechtshof naar een eerste instantie. Daar moet de zaak dan weer beoordeeld worden en vervolgens kan men weer in appel bij het gerechtshof. Dan zijn wij een paar jaar verder. Dat is dus juist een enorme vertraging.

Mevrouw **Soutendijk-van Appeldoorn** (CDA): Ik heb mij niet als voorstander van het amendement van de heer Rabbae uitgesproken. Ik heb alleen de vraag opgeworpen waarom in de schriftelijke voorbereiding niet op deze mogelijkheid is ingegaan en ontvang graag een reactie van de regering hierop.

Mochten deze tussenvarianten toch op grote bezwaren stuiten ± ik hoor ze graag ± dan rijst voor ons de vraag of het niet verstandig is, de voorgestelde amendering van artikel 314, lid 2, aan te passen. Hierin wordt bepaald dat de rechtbank bij wijziging van de tenlastelegging het onderzoek schorst, tenzij zij van oordeel is dat de verdachte door de voortzetting van het onderzoek redelijkerwijs niet in zijn verdediging



## Soutendijk-van Appeldoorn

wordt geschaad. Dit kan zodanig worden aangepast, dat er bij wijzigingen in appel na het requisitoir in ieder geval wel geschorst wordt, tenzij de verdediging aangeeft hierop geen prijs te stellen. In die gevallen mag men aannemen dat de verdediging in moeilijkheden wordt gebracht en lijkt mij de schorsing als uitgangspunt, dus als regel, op haar plaats.

Ik meld met nadruk dat dit een variant is op het amendement-Kalsbeek-Jasperse/Korthals. Dat lijkt mij als regel te ver gaan, omdat het inhoudt dat in ieder geval altijd wordt geschorst bij een voorgestelde wijziging. Ik pleit voor een tussen-variant.

Mijn tweede kanttekening betreft het schrappen van de nietigheids-sanctie van artikel 21, lid 4, en artikel 268, het verbod tot deelname aan de raadkamer of het onderzoek ter terechtzitting van de onderzoekende rechter of raadsheer-commissaris. De vrees bestaat dat met het verlaten van dit principe het vereiste van objectieve onpartijdigheid van de rechter in het geding komt, doordat het voorwerp van discussie wordt. De minister verwijst ter geruststelling naar de reeds bestaande praktijk en de te verwachten personeelsproblemen bij kleine rechtbanken. Ik kan mij daar wat bij voorstellen. De vraag is echter of de oplossing in de juiste richting wordt gezocht. Waarom komt men niet met een verruiming van de formatie bij de kleine rechtbanken? Concreet is het voor mij de vraag om hoeveel formatieplaatsen het gaat als je deze regel strikt wilt hanteren.

Bovendien is het voor ons de vraag of de minister in de toelichting op deze regel de ruimte ten opzichte van de bestaande praktijk, die zij zegt te willen handhaven, niet vergroot. De praktijk is immers al dat er geen uitsluiting plaatsvindt op grond van het enkele feit dat de onderzoeksrechter aan enig onderdeel van het onderzoek heeft deelgenomen, maar in de toekomst lijkt het bepalend te worden of het onderzoek van dermate substantiële aard is geweest, dat hierdoor de vereiste objectieve onpartijdigheid van de rechter in het geding komt.

De fractie van het CDA vraagt met zorg of dit criterium niet de weg opent voor een lange discussie ter terechtzitting over de mate van onpartijdigheid van de rechter en of hierdoor het gezag van de rechter en

de rechtspraak niet in het geding wordt gebracht. Op grond van de nu gewisselde informatie neig ik naar een voorkeur voor het handhaven van de bestaande praktijk, waarbij dus deelname aan een raadkamerzitting niet altijd in conflict hoeft te komen met deelname aan de terechtzitting. Ik vraag mevrouw Kalsbeek of zij met haar amendement deze praktijk wil bestendigen. Afhankelijk van het antwoord van mevrouw Kalsbeek en van de minister bepaalt de fractie van het CDA haar standpunt over het amendement van mevrouw Kalsbeek en de heer Korthals.

### Mevrouw **Kalsbeek-Jasperse**

(PvdA): Om wille van de tijd geef ik meteen maar antwoord. Ik zeg daar ja op en heb dit in eerste termijn ook al gedaan.

□

De heer **Korthals** (VVD): Voorzitter! Er was enige jaren geleden nogal wat beroering, als er weer verdachten op televisie en dergelijke verschenen, die zelf kwamen verklaren dat zij eigenlijk vanwege vormverzuimen op vrije voeten waren gesteld. Het is dan ook niet onlogisch dat er een geweldige maatschappelijke onvrede is ontstaan over al die vormverzuimen die hebben plaatsgevonden. Daarbij speelde voorts mee dat er in die tijd ± dat is helaas op het ogenblik ook nog het geval ± wegens capaciteitsgebrek nogal wat heenzendingen waren van verdachten die zware misdrijven hadden begaan. Zo ontstond er ook enige verwarring over wat nu precies de grondslag was waarom mensen op vrije voeten kwamen.

Bij dit soort zaken is het belangrijk om de oorzaken ervan op te sporen. Wat dat betreft staan er in de bijlage bij het rapport van de commissie-Donner wel wat belangrijke wetenswaardigheden. Er schijnt een afnemende kwaliteit van de opsporing te zijn; er schijnt behoorlijk slecht teruggekoppeld te worden tussen politie en openbaar ministerie; er worden administratief-rechtelijk nogal wat fouten gemaakt en bovendien schijnt het waar te zijn dat ook ter terechtzitting de officier van justitie niet adequaat reageert. Als er dergelijke oorzaken zijn, ligt het voor de hand om in ieder geval

die oorzaken zoveel mogelijk weg te nemen.

Wat dat betreft zijn de vragen die ook hedenochtend zijn gesteld met betrekking tot de voortgang van het rapport van de commissie-Donner en het standpunt van de regering, wel bijzonder relevant. Want het moet niet zo zijn dat belangrijke zaken in onze samenleving, zoals een ordelijke strafrechtprocedure, moeten worden veranderd vanwege het feit dat er andere oorzaken zijn die tot onvrede leiden. Vandaar ook de vraagstelling: als dat werkelijk de oorzaken zijn, dan zou het redelijker zijn om te beginnen daar een oplossing voor te geven.

Het is dus niet bevreemdend dat er in de samenleving een roep is geweest in de zin van: laten wij nu eens met die onzin ophouden en laten wij zorgen dat diegene die een boef is, ook daadwerkelijk in de gevangenis terecht komt.

Het is bijzonder moeilijk voor juristen om uit te leggen dat het strafrechtstelsel ook een andere functie heeft, namelijk dat er sprake dient te zijn van een ordelijk verloop van de strafprocedure. Vormfouten zijn in feite inbreuken op voorschriften die een fatsoenlijke strafprocedure beogen. Dat geldt voor iedereen die op een gegeven moment met politie en justitie in aanraking komt. In die zin vind ik het ook belangrijk dat die vormvoorschriften er zijn. Wij hebben dat ook in het civiele recht. Op een gegeven moment is het zo dat wanneer je een vordering wilt instellen, je dat binnen een bepaalde termijn moet doen, bijvoorbeeld binnen vijf jaar. Als je die termijn laat verlopen, ben je ook je rechten kwijt. Zo moet dat in het strafproces ook zijn: de vormvoorschriften moeten ertoe dienen om het ordelijk te laten verlopen.

De grondslagen daarvan liggen bijvoorbeeld ook in verdragen. Ik denk aan het Europese verdrag voor de rechten van de mens, waarin in artikel 6 staat dat men binnen een redelijke termijn moet worden berecht. Dan zal het ook moeten gebeuren. Zelfs al zouden wij met een wetgeving komen die daar anders over denkt, dan nog zal dat in strijd kunnen blijken te zijn met bepalingen van het Europese verdrag voor de rechten van de mens.

Een ander belangrijk punt betreft datgene dat in onze Grondwet staat: de integriteit van het lichaam. De integriteit van het lichaam houdt ook

## Korthals

de fysieke integriteit in. Dit betekent dat mensen niet zomaar gevangen genomen kunnen worden. Doen wij dit wel, op grond van verdenkingen, dan is het ook logisch dat zij binnen een bepaalde termijn te horen krijgen of dat wordt voortgezet of niet. Als die termijn wordt overschreden ± laat ik daar heel duidelijk over zijn ± is het redelijk dat die mensen in vrijheid worden gesteld. Dat is, naarmate de zaak ernstiger is ± bijvoorbeeld wanneer je een moordenaar, zonder dat er een verlenging van de gevangenhouding heeft plaatsgevonden, formeel moet laten gaan ± een geweldige fout van het openbaar ministerie. En dan mogen het er weinig zijn, maar dan is zo'n fout wel bijzonder ernstig. Naarmate een zaak zwaarder is, mogen deze fouten naar mijn gevoel ook minder voorkomen.

Wij kennen in het strafproces ± trouwens, in alle procedures ± geweldig veel vormvoorschriften. Zo zijn er binnen het strafprocesrecht enkele vormvoorschriften die gesteld zijn door de rechterlijke macht, de substantiële vormvereisten: die worden in feite nu buiten beschouwing gelaten. Verder heb je vormvoorschriften die niet met nietigheid worden bedreigd; dat vinden wij in het algemeen niet zo ernstig. Het gaat nu in dit wetsvoorstel vooral om vormvoorschriften die nietigheid met zich mee kunnen brengen.

De fractie van de VVD vindt de wijze waarop met dit wetsvoorstel is omgegaan, verstandig. Men is niet wild bezig geweest om alle nietigheden overboord te gooien; er is gekeken naar werkelijk belangrijke nietigheden en nietigheden die wel eens zouden kunnen veranderen. Er is gekozen voor een systeem waarbij de wetgever de norm stelt en vervolgens de rechter de sanctie erbij geeft. Daarbij moeten wij naar mijn stellige overtuiging voorzichtig zijn. Daar waar het de onpartijdigheid van de rechter zelf betreft, meen ik dat de wetgever de norm moet stellen. Vandaar ook dat ik het amendement met betrekking tot deelname van de rechter bijvoorbeeld in de raadkamer, heb mede ondertekend. Het is van het allergrootste belang dat de wetgever dit vastlegt en dat dit niet wordt overgelaten aan de rechter, omdat anders de rechter als zodanig in discussie komt. Het is de taak van de overheid om ervoor te zorgen dat dit

niet gebeurt. Vanuit de theorie van scheiding van machten, de wetgevende, de uitvoerende en de rechtsprekende macht, is dit goed te verdedigen.

De conclusie van de fractie van de VVD is, dat dit wetsvoorstel een belangrijke verbetering is in het terugdringen van vormverzuimen die leiden tot eigenlijk ongerechtvaardigde vrijlating van verdachten. Het mag er niet toe leiden ± en daar ligt de taak die het parlement heeft ± dat het OM, de rechter, de advocaten of de politie in de toekomst onzorgvuldig gaan werken omdat ze menen dat fouten wel gecorrigeerd zullen worden. Op die manier ondergraven wij immers het systeem van ons rechtsstelsel.

Voorzitter! Met deze waarschuwing zou ik willen besluiten. De fractie van de VVD kan in grote lijnen met dit wetsvoorstel instemmen. Op een enkel punt, waar wij dat toch van belang vinden, hebben wij nog een amendement ingediend. Gaarne vernemen wij de reactie van de minister daarop.

□

De heer **Van der Vlies** (SGP): Mijnheer de voorzitter! De taakverdeling binnen de fractie van de SGP zou ertoe hebben geleid dat de heer Van den Berg hier zou staan en als zodanig heeft hij de sprekerslijst van zijn naam voorzien. Maar op dit moment is er ook een hoorzitting over de noodwet Deltaplan grote rivieren en zijn betrokkenheid daarbij leidde ertoe dat ik deze behandeling voor hem probeer waar te nemen.

Voorzitter! De eerste zin van de bijdrage van mijn fractie aan het verslag over dit wetsvoorstel, hield in dat wij met belangstelling maar niet zonder zorg van de voorstellen kennis namen. Uiteraard ondersteunen wij de doelstelling om ongewenst te achten gevolgen van vormverzuimen in het strafproces terug te dringen. Het is daarom te prijzen in deze minister dat zij, na beraad, besloten heeft de behandeling van dit wetsvoorstel door te zetten. Het moet de voorganger van de huidige D66-minister goed doen dat zij het voorstel heeft overgenomen en dat het voorstel, in tegenstelling tot vele eerdere voorstellen van de ambtsvoorganger van deze minister, zulk een mild commentaar aan de fractie van D66 heeft weten te ontlokken. Dat mag het de minister

een stuk gemakkelijker maken bij de verdediging van haar voorstel, de kabinetswisseling zal de oppositie van andere delen van de Kamer vaardig kunnen maken.

In onze bijdrage aan het verslag hebben wij in de vorm van diverse vraagstellingen en opmerkingen laten blijken dat wij de relatie tussen de rol van de publiciteit en de maatschappelijke onvrede over de gevolgen van vormverzuimen, niet bepaald eenduidig vonden. Voor zover het beroep op maatschappelijke onvrede een motief voor het wetsvoorstel genoemd kan worden, heeft de minister daarvan in de nota naar aanleiding van het verslag afstand genomen. Dat lijkt ons terecht, al blijkt gelukkig dat de minister beseft, dat daarmee niet gezegd is dat het niet van groot belang is om de oorzaken van die maatschappelijke onvrede, die er heel begrijpelijk en vaak heel terecht is, weg te nemen. Ook al lijkt op dit moment de golf van publiciteit rondom allerlei incidenten die aan de indiening van het voorstel voorafging, wat geluwd, dat mag ons er niet toe verleiden om te denken dat maatregelen niet nodig zijn.

Voorzitter! Die maatregelen zijn vervat in een tweesporenbeleid. Daar ligt enerzijds het wetsvoorstel, dat mogelijk nog door andere voorstellen gevolgd zal worden; anderzijds bestaat er het voornemen om aan de hand van het rapport van de commissie-Donner tot reorganisatie van het openbaar ministerie te komen. De twee componenten van dat beleid zijn echter volgtijdelijk: nu het wetsvoorstel en straks ± nog steeds voorjaar 1995? ± de reorganisatievoorstellen. Dat vinden wij eigenlijk geen gelukkige omstandigheid, alleen al vanwege het fundamentele gegeven, dat vormverzuimen niet hun oorzaak vinden in onvolkomen wetgeving, maar in het niet correct functioneren van onder andere ± en dit met enige nadruk gesteld ± het openbaar ministerie.

Vanuit dit gezichtspunt benaderd, zou het volgens de fractie van de SGP zeer voor de hand hebben gelegen dat het tweesporenbeleid gelijk op gestalte zou hebben gekregen. Dat is nu niet het geval. Wij zien dan ook graag een toelichting van de minister tegemoet over de door haar gekozen aanpak. Een concrete vraag daarbij zou kunnen zijn, waarom afhandeling van

## Van der Vlies

het wetsvoorstel niet kan wachten op de bekendmaking van de organisatorische maatregelen. De zoëven gesuggereerde aanpak ligt volgens mij te meer voor de hand nu wij toch mogen aannemen ± de nota naar aanleiding van het verslag bevestigt ons daarin ± dat er, vooruitlopend op de reorganisatie van het openbaar ministerie, reeds praktische maatregelen zijn en worden getroffen om vormverzuimen tegen te gaan, ook al zijn deze maatregelen wellicht structureel niet toereikend?

Voorzitter! Uit de aanvangszin van onze bijdrage aan het verslag, waarnaar ik aan het begin van mijn betoog verwees, moge gebleken zijn, dat wij niet zonder zorg waren over de gepresenteerde voorstellen. In de eerste plaats hebben niet alle vormvoorschriften dezelfde functie en hetzelfde gewicht. Er zijn er die een duidelijk rechtswaarborgend karakter hebben. Bij wijziging daarvan is grote zorgvuldigheid en voorzichtigheid geboden.

In de tweede plaats mag versoepeling van voorschriften, waaraan het zoëven genoemde karakter niet of niet zo sterk eigen is, er niet toe leiden, dat functionarissen in het strafproces het niet meer zo nauw gaan nemen omdat gemaakte fouten toch wel hersteld worden, hetzij door de officier, hetzij door de rechter. Wij hebben in het verslag reeds verklaard dat voorkomen moet worden dat aan de schending van welk vormvoorschrift dan ook, de onevenredige consequentie van vrijspraak of ontslag van rechtsvervolging wordt verbonden. In zoverre zijn wij het met de minister eens.

Ook de opvatting van de minister, dat controle op de kwaliteit van de tenlastelegging primair een zaak is van de interne organisatie van het OM en niet van de rechter, is op zichzelf niet onjuist. Maar deze opvatting kan toch niet impliceren, dat de rechter geheel buitenspel staat? Hij is toch mede de hoeder van het strafproces? Wij ontvangen graag een reactie op deze voor ons besef retorische vragen.

Het voorstel tot invoering van de mogelijkheid voor het openbaar ministerie om de tenlastelegging te wijzigen, zelfs nog na requisitoir, mag in sommige gevallen aanvaardbaar zijn, een strakkere criteriumstelling met betrekking tot de werking van artikel 68 lijkt ons de voorkeur te verdienen. Een zelfde feitencomplex kan volgens de voorstellen een

geheel andere kwalificatie met zich brengen. Is het redelijk van de verdediging te verwachten, dat men daarop in alle gevallen adequaat kan inspelen?

De minister is het niet eens met de Orde van advocaten, dat indien de tenlastelegging ook in hoger beroep nog mag worden gewijzigd, de verdachte in feite een instantie verliest. De argumenten voor die opvatting, neergelegd in de nota naar aanleiding van het verslag, hebben ons nog niet kunnen overtuigen. De verdachte kan in het geschetste geval immers in hoger beroep worden geconfronteerd met een nieuwe kwalificatie van het feitencomplex dan wel een zodanige aanvulling van de feiten, dat de berechting in hoger beroep een heel ander karakter krijgt dan in eerste instantie. De verdachte resteert dan alleen nog cassatieberoep bij de Hoge Raad, waarbij immers geen feitelijke toetsing plaatsvindt. De Orde van advocaten suggereert als uiterst subsidiaire oplossing, dat indien in appel de tenlastelegging wordt gewijzigd, de zaak moet worden terugverwezen, tenzij met instemming van de verdachte ± hetgeen zou moeten blijken uit het procesverbaal van de terechtzitting ± de behandeling in appel wordt voortgezet. Is de minister bereid haar argumenten te verduidelijken en te reageren op deze suggestie van de Orde van advocaten?

De minister blijkt vast te houden aan de uitzondering op de verplichting het onderzoek te schorsen, en wel in gevallen waarin het evident is dat de verdachte door de wijziging van de tenlastelegging redelijkerwijs niet in zijn verdediging kan worden geschaad. Mocht deze in de ogen van de Raad van State en de orde onwenselijke uitzondering in stand blijven, zou dan niet op zijn minst de beperking gesteld moeten worden dat zulks slechts mogelijk is indien de rechtbank eenparig van oordeel is, dat de verdachte niet in zijn verdediging wordt geschaad? Van dit oordeel zou dan gemotiveerd moeten blijken uit het proces-verbaal van de terechtzitting dan wel uit het vonnis. Is de minister van mening dat hiermee een aanvaardbaar compromis wordt aangereikt?

De heer **Dittrich** (D66): De heer Van der Vlies introduceert het begrip "eenparigheid van stemmen". Daarmee suggereert hij dat er nu een

soort "dissenting opinion"-systeem is. Als de rechtbank of raadkamer een uitspraak doet, is dat altijd met één opvatting.

De heer **Van der Vlies** (SGP): Ik heb begrepen dat het voorstel van eenparigheid een zwaarder criterium aanlegt dan een uitspraak die tot stand komt door een meerderheid in het college.

De heer **Dittrich** (D66): Een uitspraak is altijd de uitspraak van de rechtbank of raadkamer. Als nu wordt gesproken over eenparigheid, wekt dat de indruk dat in andere situaties een 2:1-verhouding geldt en dat de drie rechters niet tot een gezamenlijke oplossing zijn gekomen. Het gunstige van ons systeem is dat de rechters gedrieën tot een uitspraak moeten komen. Per definitie staan zij alle drie achter de uitspraak. Het voorstel van de heer Van der Vlies lijkt mij zeer gevaarlijk.

De heer **Van der Vlies** (SGP): Ik heb de vraag aan de minister gesteld en ik neem aan dat zij zo vriendelijk zal zijn om erop in te gaan. Ik heb een bepaalde casus voorgelegd. Er moet een uitzondering worden gemaakt. Je mag je afvragen hoe zo'n uitzondering tot stand komt en of je dat aan bepaalde vereisten kunt binden. Het lijkt mij zwaarder overkomen als alle drie de rechters het over een bepaalde gedragslijn eens zijn.

De heer **Dittrich** (D66): Ook ik wacht het antwoord van de minister af, maar ik ben het niet eens met deze opvatting van de heer Van der Vlies.

De heer **Van der Vlies** (SGP): Voorzitter! Ten slotte sta ik stil bij het voorstel tot schrapping van de formele nietigheid uit de artikelen 21, vierde lid, en 268. Het betreft hier het op straffe van nietigheid voorgeschreven verbod op deelname aan de raadkamer en het onderzoek ter terechtzitting door een rechter of raadsheer-commissaris. De formele nietigheid zou in de praktijk reeds lang zijn gerelativeerd. Het voorstel zou niet meer doen dan het codificeren van deze praktijk. Tegenstanders beroepen zich op het Hauschildt-arrest, maar lijken geen oog te hebben voor het probleem van de kleine rechtbanken, waarin het aantal strafrechters beperkt is. Ons ontbreekt het concrete inzicht in

## Van der Vlies

het gewicht van dit door de regering aangevoerde argument tegen schrapping. Het argument is wel in zeer algemene, nogal vage bewoordingen omschreven. Daarom verdient het wellicht aanbeveling, ons de omvang van dit praktische, maar mogelijk zwaarwegende probleem in wat realistischer kleuren te schilderen. Ik verklaar nog wel dat de SGP-fractie er geen behoefte aan heeft, het Hauschildt-arrest in zijn consequenties een verdere uitbreiding te geven dan strikt nodig is.

□

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Voorzitter! Het debat van vandaag heeft te maken met de kwaliteit van ons rechtssysteem en het vertrouwen daarin. In die zin ondersteunt mijn fractie het voornemen van de minister om tot codificatie over te gaan van de sancties op het schenden van vormvoorschriften. Dat is goed voor de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid in dit land.

Ik kom op de aspecten van het vormverzuim. De minister heeft een heel andere wending aan de discussie gegeven. Het valt niet te ontkennen dat de hele discussie te maken heeft met de publiciteit in de afgelopen jaren over de gevolgen van vormverzuim. Tegenover die publiciteit had het openbaar ministerie een eigen adequaat voorlichtingsbeleid kunnen zetten. Maar daarmee is de kous nog niet af, want volgens de commissie-Donner is dat vormverzuim ook het gevolg van een afnemende kwaliteit van de opsporingsmethoden van het OM, en ook van het werk en de correctiemogelijkheden van het OM. Het gaat dus om twee zaken.

Wat stelt de minister hier tegenover? De minister zegt, natuurlijk van plan te zijn over deze kwestie een goed voorlichtingsbeleid te ontwikkelen. Dat is goed, maar daarnaast zegt de minister dat zij natuurlijk ook zal gaan werken aan de kwaliteitsverbetering van het OM, in het kader van de reactie op het rapport van de commissie-Donner. Zij voegt daaraan toe dat vormverzuim een structureel verschijnsel is. Het is aan de ene kant een wat fatalistische benadering: wat we ook doen, dat verschijnsel zal blijven terugkomen en het OM is eigenlijk niet te verbeteren. Maar aan de andere kant wordt het OM door mensen bevolkt, en daar waar de

mensen met zijn handen en zijn hoofd werkt, kunnen altijd fouten gemaakt worden. In die zin heeft de minister een beetje gelijk.

De vraag is natuurlijk, wat er dan moet gebeuren. Om het vormverzuim, dat de minister een structureel verschijnsel noemt, aan te pakken, komt zij natuurlijk ook met een structurele oplossing. Ik doel op het toekennen aan het OM van de bevoegdheid de tenlastelegging op elk moment te wijzigen, niet alleen tot het requisitoir, maar ook daarna. Daarmee raakt zij aan de kern van het grondslagstelsel. In de memorie van toelichting staat namelijk dat aan de tirannie daarvan tegenwicht moet worden geboden. De rechter is in dat stelsel gebonden aan de tekst van de tenlastelegging. Naar mijn gevoel raken wij hiermee een beetje het evenwicht kwijt. Dit stelsel is immers gebaseerd op het feit dat in ons rechtssysteem het vooronderzoek een cruciale plaats inneemt in de hele rechtsgang. Daarom is het te verwachten, dat in deze fase het OM zo secuur mogelijk moet optreden en zo correct mogelijk zijn gegevens op een rijtje moet zetten. Daarom is deze fase van groot belang voor de rechter voor de verdere rechtsgang.

Als dus de mogelijkheid wordt geboden aan het OM om op elk moment de tenlastelegging te wijzigen, weet ik niet of de minister niet komt aan het evenwicht tussen beide fasen, het vooronderzoek en de mogelijkheid tot wijziging tijdens de terechtzitting. Ons systeem is immers een ander systeem dan het Franse of het Duitse systeem, want daarin wordt de zaak van het begin af aan ter plekke opgebouwd. Dan is het logisch en begrijpelijk dat het OM de kans moet krijgen, zijn zaak ter terechtzitting te corrigeren. Maar in ons systeem is dat niet het geval; wij zitten met een super efficiënt rechtssysteem, wat ook te maken heeft met het feit dat het vooronderzoek een heel belangrijke fase is. Dat betekent wel dat het OM in die fase zijn zaakjes correct moet aanpakken. Wij moeten het OM niet als het ware, zoals een collega het noemde, een premie geven voor slordigheid. Het OM mag niet de kans krijgen op elk moment fouten te maken, die niet worden afgestraft, maar juist gepremieerd. Dat lijkt mij namelijk een slechte gang van zaken.

Dit raakt natuurlijk ook het andere evenwicht tussen de rechten van verdachten en die van het OM,

waarop collega Dittrich al heeft gewezen. De laatste jaren dreigt de balans, als het gaat om de rechten van verdachten, uit evenwicht te raken. Ik ben blij dat deze minister in ieder geval probeert, deze zaak bij te stellen. Ik denk dat dit een wetsvoorstel is dat niet helemaal spoot met de visie om de balans tussen de rechten van de verdachte en die van het OM in evenwicht te houden.

In een vergelijking met het wegverkeer komt deze aanpak erop neer, dat wij een automobilist die keer op keer fouten maakt, niet aanpakken en dat wij niet proberen hem zover te brengen dat hij zijn fouten herstelt, maar dat wij de schaderegeling aanpassen. De bestuurder mag dus doorgaan met fouten maken, alleen wordt de schaderegeling aangepast. Dat lijkt mij een slechte aanpak. De rechtsgevolgen worden aangepast aan het feit dat het OM niet altijd secuur optreedt. Dat lijkt mij ook niet goed voor de positie van de verdachten.

De heer **Dittrich** (D66): Ik vind het een interessante vergelijking. Uw fractie moet dan ook tegen de motie over alcoholgebruik in het verkeer zijn. Wij constateren dat sommige automobilisten alcohol hebben gebruikt. Volgens u moeten wij niet, zoals in de motie over de verkeersveiligheid staat, het alcoholpromillage aanpassen maar het alcoholgebruik of -misbruik aanpakken. Dat is de logische consequentie van uw redenering, maar dan begrijp ik dus niet waarom u indertijd die motie hebt ondersteund.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Ik kan de heer Dittrich geen demagoog noemen. Ik probeer te ontdekken of er in zijn vraag iets authentieks zit. Hij kan uit mijn opmerking zeker niet afleiden, dat ik tegen het aanpakken van het alcoholgebruik door weggebruikers zou zijn. De weggebruiker moet gewoon geen alcohol gebruiken. Wat nu voorligt, is dat weggebruikers wel alcohol mogen gebruiken en dat de regeling voor de schade die zij veroorzaken even wordt aangepast. Dat is de constructie die de minister voorstelt. Ik zie haar knikken. Dat hoeft niet te betekenen dat zij het met mij eens is, maar waarschijnlijk spreekt het voorbeeld haar aan.

De heer **Dittrich** (D66): Wij zijn allemaal tegen alcoholgebruik in het

## Dittrich

verkeer. De vraag is alleen of de gekozen remedie, namelijk vermindering van het alcoholpromillage in de wet, ook een remedie is tegen het alcoholgebruik. Ik denk van niet. De analyse is dat de overheid moet proberen het alcoholgebruik aan te pakken en dat is ook in overeenstemming met de vergelijking die u maakt. Daarom vind ik het onlogisch dat uw fractie in het ene debat ervoor pleit de wettelijke norm aan te passen, terwijl zij in dit debat van mening is dat het gaat om de achterliggende gedachte.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Als u het er met mij over eens bent dat de automobilist geen alcohol mag gebruiken om problemen die daarmee samenhangen tegen te gaan, dan zult u het er ook mee eens zijn dat, overgebracht naar het huidige onderwerp, het openbaar ministerie geen fouten mag maken. Het is dus niet zo dat wij de gevolgen van fouten van het OM moeten aanpassen opdat de weggebruiker het OM in de gelegenheid kan stellen om fouten te blijven maken.

De **voorzitter**: Ik verzoek de heer Rabbae terug te keren naar het eigenlijke onderwerp. Als ik dit niet zou doen, zou het mogelijk als een vormverzuim mijnerzijds kunnen worden aangemerkt. Het probleem dat de heer Dittrich aansneet, verklaar ik hierbij buiten de orde.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Voorzitter! Wat betreft de balans tussen de rechten van de verdachte en de rechten van het openbaar ministerie sta ik achter het amendement op stuk nr. 9. Ik ga er daarbij wel van uit, dat beide indieners van dit amendement beogen, dat de mogelijkheid van de verdachte om bij een schorsing aan te geven of wel of niet doorgedaan kan worden, van toepassing is voor de gehele procedure en dus niet alleen voor de eerste instantie.

Verder sta ik volledig achter het amendement op stuk nr. 8 met betrekking tot het tegengaan van elke schijn van partijdigheid door de rechter, zeker wanneer deze ook in het vooronderzoek betrokken is geweest. Ik heb begrip voor de opmerking van de heer Dittrich over de kosten die een en ander met zich brengt. Het aantal rechters bij met name de kleinere rechtbanken zal

waarschijnlijk vergroot moeten worden. Maar principes kosten nu eenmaal geld. Zeker als het gaat om de rechtsstaat en de democratie, moeten wij dat ervoor over hebben.

Mevrouw **Kalsbeek-Jasperse** (PvdA): Waarop baseert de heer Rabbae zijn veronderstelling dat het aantal rechters uitgebreid moet worden? Ik heb alleen maar gezegd dat het huidige amendement beoogt, de huidige situatie te bestendigen. Ik begrijp absoluut niet waarom iedereen maar stelt dat dit meer rechters zou vragen.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Dat zeg ik niet. Ik gaf aan dat ik begrijp waarom de heer Dittrich aan de minister vraagt of handhaving van de huidige situatie zou leiden tot het vermeerderen van het aantal rechters, in het bijzonder bij de kleine rechtbanken.

Mevrouw **Kalsbeek-Jasperse** (PvdA): Maar daarmee wekt de heer Rabbae de indruk dat het zo zou kunnen zijn.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Als mevrouw Kalsbeek had geluisterd naar mijn conclusie, dat principes ook geld kunnen kosten en dat principes in een rechtsstaat overeind moeten blijven, zal zij begrijpen dat ik achter het amendement sta.

Voorzitter! Als het amendement op stuk nr. 9 dekking geeft voor alle stadia van de rechtsgang, sta ik erachter en zal ik mijn amendement intrekken. Zo niet, dan handhaaf ik mijn amendement, omdat in dat geval een leemte blijft bestaan die alleen door mijn amendement gedekt kan worden.

□

De heer **Rouvoet** (RPF): Mijnheer de voorzitter! Het wetsvoorstel dat wij vandaag behandelen, heeft een doel dat ongetwijfeld velen zal aanspreken: het terugdringen van de ongewenste gevolgen die aan vormverzuimen in het strafproces worden verbonden. Dit doel spreekt aan, omdat het uitermate onbevredigend kan zijn indien een verdachte een veroordeling uitsluitend vanwege een vormverzuim of een fout in de tenlastelegging ontloopt. Het rechtsgevoel wordt daardoor aangetast, evenals het gezag van

justitie en de motivatie van de politie.

Als het beleid zich erop richt, dergelijke vormverzuimen tegen te gaan, in de zin van het voorke<sup>u</sup>men van vormverzuimen, zijn wij het dus eens. In beginsel kunnen wij het ook eens zijn als wordt beoogd, ook eens kritisch te kijken naar de gevolgen die op dit moment aan vormverzuimen worden gekoppeld. De algemene vraag of daar op onderdelen niet wat soepeler mee zou kunnen worden omgesprongen, is op zichzelf legitiem. Hier is echter niet alles mee gezegd. Zoals steeds moeten wij ook hier helder voor ogen houden waar het nu eigenlijk om gaat. Welk doel dienen de sancties op het begaan van vormverzuimen, op het schenden van voorschriften? Vinden wij dat doel nog steeds nastrevenswaardig en, zo ja, kan dat doel dan nog wel worden bereikt na het van kracht worden van het onderhavige wetsvoorstel? Die vraag zullen wij ook moeten stellen.

Mijnheer de voorzitter! Over het antwoord op de eerste twee vragen heerst gelukkig een brede consensus. Vormvoorschriften en sancties op de overtreding daarvan dwingen het openbaar ministerie tot opperste zorgvuldigheid en dat feit in zichzelf strekt ertoe, de belangen van de burger in zijn algemeenheid en de verdachte in het bijzonder te beschermen. En dat laatste raakt aan de kern van het Wetboek van Strafvordering. Wanneer de belangen van de verdachte in onevenredige mate worden aangetast, lopen wij het gevaar de rechtsstaat zelf te ondermijnen. Het verheugt mij daarom dat het wetsvoorstel in het verslag met enige terughoudendheid tegemoet is getreden. Eigenlijk alle fracties ± en ook de minister in de nota naar aanleiding van het verslag ± hebben getracht, de motivering achter het voorstel te ontdoen van alles wat lijkt op een al te gemakkelijke vertaling van maatschappelijke onvrede in wijzigingen van het Wetboek van Strafvordering. Daarmee is de beweegreden van het wetsvoorstel teruggebracht tot een zuivere afweging tussen enerzijds de belangen die met de vormvoorschriften in hun huidige vorm worden gediend en anderzijds de belangen die zijn gediend met de vervolging en berechting van een verdachte. Het is een afweging

## Rouvoet

waarvan de uitkomst wat mij betreft niet zonder meer zou moeten worden bepaald door een gemaakte vormfout. Wanneer dat veelvuldig voorkomt, tast dit de fundamenten van de rechtsstaat evenzeer aan als het niet in acht nemen van of het slordig omspringen met vormvoorschriften. Het komt dus aan op het zoeken naar een evenwicht.

Mijnheer de voorzitter! Zoals in de schriftelijke stukken al breed is bediscussieerd, is het mitigeren van de gevolgen van vormverzuimen bepaald niet de enige en ook niet de belangrijkste route. Het voorkomen van vormverzuimen verdient veruit de prioriteit en gelukkig denkt de minister daar net zo over. Mede om reden van het te vaak voorkomen van vormverzuimen moet het openbaar ministerie worden gereorganiseerd, zoals de commissie-Donner ook uitwijst, en die kant gaat het ook op. Wij hebben het dan over de oorzaken die moeten worden aangepakt. Desalniettemin vraagt de reactie van de minister op de kritische opmerkingen van de Kamer in de schriftelijke voorbereiding op ten minste één onderdeel wel om een nuancering, een weerwoord. Ik meen dat het iets te kort door de bocht is, te stellen dat de kwaliteit van de tenlastelegging primair een zaak is van de interne organisatie van het openbaar ministerie en niet zozeer van de rechter en dat om die reden sancties bij wijze van stok achter de deur niet noodzakelijk zijn. Ik meen dat deze "stok achter de deur" wel degelijk als zodanig werkt en ook zo moet blijven werken. In die zin is in mijn ogen de rechter mede te beschouwen als bevorderaar van de kwaliteit van het proces. Deze sancties hoeven echter niet altijd formele nietigheden te zijn. Daarover spreken wij vandaag met elkaar.

Deze algemene lijnen gaan weliswaar niet op de feitelijke voorstellen zelf in, maar volgens mij raken zij wel de kern daarvan. Ik maak nu nog enige opmerkingen over het wetsvoorstel en enkele onderdelen daarvan. Ik beperk mij daarbij tot de zaken die wij naar mijn mening in de schriftelijke voorbereiding nog niet voldoende hebben uitgediscussieerd. Ik heb gemerkt dat de andere sprekers zich op dezelfde punten hebben geconcentreerd.

Met het centrale punt, de invoeging van het artikel 359a, kunnen wij instemmen. Daarin wordt

geldend recht gecodificeerd. Ik noem in dit kader de vastlegging van de sanctiemogelijkheden van de rechter, de strafvermindering, de niet-ontvankelijkverklaring, het openbaar ministerie en de uitsluiting van delen van bewijs. Met het schrappen van de formele nietigheden kunnen wij op een enkele uitzondering na, ook instemmen. Daar zal ik nu op ingaan.

Het eerste punt betreft het verbod op deelname aan de raadkamer en het onderzoek ter terechtzitting door de rechter-commissaris of raadsheer-commissaris die eerder in de zaak beslissingen heeft genomen. Dit vormvoorschrift heeft volgens mij het doel, de onpartijdigheid van de rechter buiten iedere discussie te stellen. Het kan daarom niet gemist worden. Mijn fractie zal het amendement van de collega's Kalsbeek en Korthals op stuk nr. 8 dan ook steunen. Net als collega Kalsbeek stel ik de minister een vraag over de motivering die in de stukken wordt gegeven. Het argument dat daar tegen de handhaving van de formele nietigheid wordt gegeven, vind ik wat bevreemdend. Ik citeer de passage die mij is opgevallen. De minister schrijft: handhaving van de formele nietigheid in deze artikelen zou betekenen dat een einde aan de praktijk van kleine rechtbanken moet worden gemaakt. Hiermee wordt bedoeld op het feit dat dezelfde rechters op verschillende momenten daarbij een rol spelen. Dat zou dan leiden tot de niet onaanzienlijke uitbreiding van het aantal rechters. Daarover zijn vragen gesteld. Het antwoord daarop wacht ik met belangstelling af. Het gaat mij nu even om de redenering zelf. Er is een formele nietigheid. Er is niettemin een bepaalde praktijk gegroeid. De minister zegt nu dat het hanteren van de formele nietigheid wel eens kan betekenen, dat... Ik vraag haar hiervan een nadere explicatie te geven. Er is immers aanleiding daar vraagtekens bij te zetten. Ik verzoek haar in te gaan op de consistentie in de zojuist door mij aangehaalde passage.

Een tweede punt, waarover ook een amendement is ingediend, betreft het feit dat het van belang is te voorkomen dat een verdachte tengevolge van een wijziging van de tenlastelegging in een laat stadium van het proces in zijn verdediging wordt geschaad. In haar reactie op bezwaren in de schriftelijke

voorbereiding is de minister daar in mijn ogen wat al te gemakkelijk overheen gelopen. Waarom dit vormvoorschrift? Ook hierbij ga ik graag terug naar het antwoord op de vraag waarom wij dat ooit hebben opgeschreven. Dat hebben wij gedaan, omdat er geen sprake mag zijn van een onevenredige schade voor of benadeling van de verdediging van de verdachte. Volgens mijn fractie past het in de grote lijn van het wetsvoorstel, namelijk een verschuiving van het oordeel van de wetgever naar de rechter, op dit punt een uitzondering te maken. Argumenten daarvoor zijn de volgende. Een wijziging van de tenlastelegging kan voor de verdediging nu eenmaal ingrijpende gevolgen hebben. Er kan echter discussie ontstaan over de vraag of wij ons nog binnen het feitbegrip van artikel 68 bewegen. Verder valt een feitelijk verlies van een instantie niet geheel uit te sluiten. Dat mag naar onze mening niet gebeuren. Natuurlijk, ik geef mij er rekenschap van dat niet iedere wijziging even zwaar weegt. Er zijn interpretatiemarges, met name bij artikel 68 Wetboek van Strafvordering. Er is een mogelijkheid van misbruik door de verdediging. Ik sluit mij aan bij de vraag in hoeverre wij zicht hebben op de omvang van dit probleem. Hier zeg ik bij dat het inherent is aan het Wetboek van Strafvordering, dat aan iedere regel die wij met elkaar afspreken, een mogelijkheid van misbruik vastzit. Ik vind dat onvoldoende om dan maar van die regel af te zien.

Voorzitter! Tot zover mijn bijdrage in eerste termijn. Het komt erop aan dat wij de positie van de verdachte bij zijn verdediging willen versterken. Het amendement van de collega's Kalsbeek en Korthals biedt daartoe een mogelijkheid. Wij zullen daarnaar kijken en wij overwegen onze steun daaraan te geven.

□

**Minister Sorgdrager:** Mijnheer de voorzitter! Deze operatie is een van de gevolgen van het rapport van de commissie-Moons. Er is mee begonnen in de jaren tachtig. Het openbaar ministerie had in de praktijk een aantal dingen ondervonden, waardoor de tijd gekomen leek om te bekijken of een aantal onderdelen van het strafproces niet moesten worden aangepast. Naar

## Sorgdrager

aanleiding van een rapport van het openbaar ministerie is toen de commissie-Moons ingesteld. Pas daarna is de discussie over de vormverzuimen opgelaaid. Dat is een van de redenen waarom ik die discussie niet graag in verband breng met dit wetsvoorstel.

De discussie over vormverzuimen heeft een aantal jaren intensief gewoed. Het begon er langzamerhand op te lijken alsof vooral het openbaar ministerie een instantie was die maar aanklungelde, er niets van maakte en er voortdurend voor zorgde dat allerlei zware criminelen werden vrijgelaten. Dat beeld is naar mijn mening wel rechtgezet door het rapport over vormverzuimen dat in verband met het onderzoek van de commissie-Donner naar aanleiding van die discussie is opgesteld. Daaruit komt een wat reëler beeld naar voren.

Ik heb mij altijd een beetje verbaasd over het gebruik van het begrip "vormverzuim". Dat nam gigantische vormen aan. Er werden situaties onder geschaard die naar mijn idee helemaal niets meer met vormverzuimen te maken hadden. Door dat onderzoek is dit wat teruggebracht tot de realiteit, zodat de discussie niet meer een dimensie heeft, waardoor zij het debat hier heel erg moet beïnvloeden.

Dat neemt niet weg dat er natuurlijk wel fouten worden gemaakt. Dat neemt ook niet weg dat er een aantal onwenselijkheden zijn, die wellicht kunnen worden rechtgezet. Een vormverzuim kan inderdaad ontaarden in een vrijspraak, ontslag van rechtsvervolging of niet-ontvankelijkverklaring van het openbaar ministerie. Deze drie gevolgen zijn in sommige gevallen nogal dramatisch. Het kan ook resulteren in een andere uitspraak van de rechter.

Wanneer er een vrijspraak wordt uitgesproken, moet naar mijn mening niet onmiddellijk naar het openbaar ministerie gewezen worden, dat het verkeerd gedaan zou hebben. Een vrijspraak kan een heel logische rechterlijke uitspraak zijn, wanneer er onvoldoende bewijs is om tot een veroordeling te komen. Dat wil niet zeggen dat het openbaar ministerie of de politie een fout gemaakt heeft, maar gewoon dat de rechter zegt dat er in deze zaak onvoldoende bewijs aanwezig is en de verdachte dus vrijuit dient te gaan. Ook dat is een van de

oorzaken van een vrijspraak. Laten wij dat toch maar zo houden in onze rechtspraak. Als het openbaar ministerie op een gegeven moment aanleiding ziet om te vervolgen, is die beslissing een andere dan de beslissing van de rechter om vrij te spreken. Deze situatie moet vooral behouden blijven. Dan moeten er geen beschuldigende vingers naar de rechter, naar de advocaat of naar het openbaar ministerie worden uitgestoken.

Ik denk niet dat de verjaarspartijtjes van de heer Dittrich heel wat saaier worden als deze discussie er niet meer is. Er zijn nog voldoende maatschappelijke problemen die zich lenen voor borrelpraat, daarover hoeft hij zich geen zorgen te maken.

Het voorliggende wetsvoorstel is een uitvloeisel van het rapport "Recht in vorm" van de commissie-Moons en de adviezen die daarover zijn uitgebracht door de Vereniging voor rechtspraak, de Nederlandse orde van advocaten en het openbaar ministerie. De heer Schutte en anderen vroegen naar de stand van zaken met betrekking tot de andere drie wetsvoorstellen. Waar het gaat om de voorlopige hechtenis kan ik meedelen dat de Raad van State een advies heeft uitgebracht; wij zijn nu bezig met het nader rapport. De kwestie van het onderzoek ter terechtzitting is in consultatie bij het OM, de Vereniging voor rechtspraak en de Orde van advocaten. Wat de informatieversteviging betreft, is de voorbereiding gestart.

Voorzitter! Het onderhavige wetsvoorstel heeft tot doel het terugdringen van de ongewenste gevolgen ± ik onderstreep het woord "ongewenste" ± die worden verbonden aan vormverzuimen. Een andere hoofdlijn is de codificatie van de in de rechtspraak ontwikkelde sancties op vormverzuimen. Dat wil zeggen dat er wél gevolgen aan vormverzuimen worden verbonden, maar dat die verzuimen naar ons oordeel niet altijd tot uitspraken moeten leiden die verder niet meer herstelbaar zijn.

Het hier genoemde evenwicht is een zaak die mij ter harte gaat. Ik heb ook bij de begrotingsbehandeling uitvoerig over dit onderwerp gesproken. Wat dit betreft is ook in het kader van het onderhavige wetsvoorstel een zorgvuldige afweging noodzakelijk. Ik vind het belangrijk om na te gaan of door de bestaande of door de in voorberei-

ding zijnde wetgeving dat evenwicht, die "equality of arms", nog steeds zo is als wij het in onze rechtsstaat wensen. Daarover kan men verschillende opvattingen hebben. De opvatting die ik heb, is in het onderhavige wetsvoorstel neergelegd.

Voorzitter! Het gaat erom dat de kwaliteit van het strafproces wordt verbeterd en aangepast aan de eisen van deze tijd. Een van de sprekers wees erop dat het Wetboek van Strafvordering van 1926 is en dat het onmogelijk is dat wat toen gold nog steeds in volle omvang van toepassing is op de huidige situatie. In de loop van de jaren zijn er belangrijke veranderingen geweest, niet alleen door ontwikkelingen in de sfeer van de criminaliteit en door de toename van mogelijkheden voor verdachten en criminelen maar ook door ontwikkelingen in de rechtspraak, bijvoorbeeld als gevolg van de Europese jurisprudentie die voor een groot gedeelte is gebaseerd op een ander rechtssysteem dan het onze. Ik vind dan ook dat bezien moet worden of de rechten van de verdachten en die van politie en justitie nog in evenwicht zijn.

De maatschappelijke onvrede is een onderwerp van discussie geworden doordat ik dit argument in het nader rapport heb gerelativeerd. Ik vind dat terecht. Ik vind niet dat het feit dat men ontevreden is, onmiddellijk dient te leiden tot een aanpassing van het strafproces. Wij moeten eerst nagaan wat de oorzaak van die onvrede is. Dat die onvrede er is, ontken ik niet. Ik voel het ook zelf zo. Het loopt niet helemaal zoals wij het willen en in dat verband kan een aantal oorzaken worden genoemd. Een van de oorzaken is dat bepaalde onderdelen van het strafproces niet langer geheel voldoen aan de eisen van deze tijd. Een belangrijk ander element is het functioneren van de organen die met de rechtspleging zijn belast, de politie, het OM en de zittende magistratuur. Wij moeten onderkennen dat in al deze schakels in de rechtsketen fouten worden gemaakt die niet gemaakt behoren te worden.

Wij hebben ons nu primair op het OM gericht. Het rapport van de commissie-Donner is een aantal malen aan de orde geweest. Erkend moet worden dat wij hier inderdaad te maken hebben met een soms gebrekkige kwaliteitscontrole en met het niet optimaal functioneren van

## Sorgdrager

een overbelast apparaat. Ook wil ik niet verhelen dat de selectieve publiciteit een belangrijke invloed heeft op de omvang van de maatschappelijke onvrede. Ik spreek daarmee geen verwijten en ook geen oordeel uit; ik constateer een feit.

Dit alles onderstreept dat de reorganisatie van het OM voor mij een bijzonder belangrijk punt is. Ik vind niet, zoals de heer Van der Vlies het suggereerde, dat met dit wetsvoorstel zou moeten worden gewacht op de uitkomsten van die reorganisatie. Naar mijn oordeel kan hier best op de aangegeven wijze een tweesporenbeleid worden gevoerd. De in dit wetsvoorstel opgenomen voorstellen zijn immers al te vaak noodzakelijk bij een optimaal functionerend OM. Ik zou daarom niet op zijn suggestie willen ingaan. Het plan van aanpak bereikt de Kamer nog vóór de zomer; het is de bedoeling dat het de Kamer in mei wordt toegezonden.

Een aantal onderdelen van het rapport-Donner is ter hand genomen. Ik doel met name op de interne organisatie van de parketten. Ik heb gemeend dat dit kan zonder dat er principiële uitspraken over moeten worden gedaan. Het gaat immers om de organisatie van het werk binnen een eenheid.

Andere onderdelen zijn van veel groter principiële belang. Daarvan vind ik dat eerst een gesprek met de Kamer moet hebben plaatsgevonden voordat zij worden doorgevoerd. Ik heb begrepen dat er binnenkort een besloten overleg is van de vaste commissie voor Justitie met de leiding van het openbaar ministerie, over een aantal punten die daar spelen, waaronder de gedachten over de nadere vormgeving van de leiding. Een oordeel van de Kamer vraag ik in mei, wanneer wij het plan van aanpak, dat ik haar zal toezenden, kunnen bespreken.

In de reorganisatie van het openbaar ministerie zal het aspect voorlichting een belangrijke plaats hebben, maar wij moeten dat niet overschatten. Voorlichting door het openbaar ministerie over strafzaken zal betekenen: uitleg aan het publiek hoe het werkt en waarom het zo werkt. Publiciteit in andere zin kunnen wij daarmee toch niet tegengaan. Ik hoop alleen dat onze organisatie in staat zal zijn, duidelijk te maken waarom de dingen zijn zoals zij zijn en waarom de wetgeving in elkaar zit zoals zij in elkaar zit.

Voorzitter! De hoofdlijnen van het ontwerp zijn alle in de discussie aan de orde geweest:

- de herijking ± wie een ander woord kan verzinnen is van harte welkom! ± van de vormvoorschriften die met formele nietigheden zijn bedreigd;
- de codificatie van de ontwikkelde sancties in de rechtspraak op vormverzuimen, zoals daar zijn strafvermindering, uitsluiting van bewijs en niet-ontvankelijkverklaring van het openbaar ministerie;
- last but not least, de versoepeling van het grondslagstelsel voor de tenlastelegging, een ruimere mogelijkheid tot wijziging van de tenlastelegging, ook in appel, ofwel tegemoetkoming aan de problemen die voortvloeien uit de tirannieke werking van de tenlastelegging.

Het voorstel draagt naar mijn idee bij aan de kwaliteitsverbetering van het strafproces ofwel, zoals prof. Corstens het onlangs in "Delikt en delinkwent" verwoordde: de legislatieve hygiëne. Dat vind ik een mooie uitdrukking.

Ik constateer met vreugde, dat alle sprekers in hoofdlijnen het wetsvoorstel ondersteunen. Een aantal punten krijgen nadere aandacht, om te beginnen de wijziging van de tenlastelegging.

Onder andere in de memorie van toelichting heeft men kunnen lezen, dat een hele discussie is gewijd aan de vormgeving van de tenlastelegging, het grondslagstelsel. Wij hebben gekozen voor de variant die in het wetsvoorstel is neergelegd. Opvallend is dat aanvankelijk bij de formulering van artikel 261 van het Wetboek van Strafvordering de tirannieke werking, dat sterke grondslagstelsel, eigenlijk niet is geformuleerd. Dat heeft pas later, door middel van jurisprudentie, vaste vorm gekregen. Dat is ook de reden waarom men in Amsterdam een proefproces is aangegaan, met een zeer eenvoudige formulering van de tenlastelegging. Ik kan mededelen dat dit proefproces nu zo ver is voortgeschreden, dat de Hoge Raad er volgende week uitspraak over zal doen. Het is jammer dat dit nu nog niet is gebeurd, maar dat heb ik uiteraard niet helemaal in de hand.

De heer **Dittrich** (D66): Stel je voor!

Minister **Sorgdrager**: Precies! Op dit moment kan de officier van justitie een vordering van de tenlastelegging doen tot aan het requisitoir in eerste

aanleg. Dat is voldoende wanneer het gaat om fouten die geconstateerd kunnen worden in het proces-verbaal, met een ander woord slordigheden, en betrekkelijk kleine dingen die tijdens de terechtzitting blijken. Die kleine dingen hoeven natuurlijk niet het gevolg te zijn van een vormverzuim. Het is mogelijk dat een accent ietsje anders komt te liggen. Het hoeft dus niet altijd een fout van het openbaar ministerie te zijn. Dit zijn situaties die vaak tijdens de zitting bij de rechtbank te zien zijn en die vóór het requisitoir hersteld kunnen worden.

De heer Dittrich vroeg zich af hoe het zit met de rolverdeling tussen de rechter en de officier van justitie ter zitting, als het gaat om een foutje in de tenlastelegging. Rechters gaan daar verschillend mee om, moeten wij in de praktijk constateren. Sommige rechters zijn heel strikt. Zij zeggen: de rolverdeling is zodanig dat ik, rechter, mij daar niet mee bemoei, dat is een zaak van het openbaar ministerie. Het komt echter ook voor dat een rechter met extra veel nadruk vraagt: het was toch dan en dan? Op die manier wordt de officier van justitie geattendeerd op het feit dat er in de tenlastelegging misschien een verkeerde datum is gebruikt. Dit soort praktijken zal altijd blijven bestaan. Op zichzelf vind ik dat niet verkeerd, hoewel wij de rolverdeling in de gaten moeten blijven houden. Het moet ook niet zo zijn dat er op de zitting een onderonsje ontstaat waaruit een schijn van vooringenomenheid van de rechter zou kunnen blijken. Met andere woorden, er kan zich de situatie voordoen dat tijdens de zitting door de officier van justitie, de verdachte of de advocaat geconstateerd wordt dat er een fout in de tenlastelegging staat. Ik vind dat die dan best onderwerp van gesprek mag zijn. Dat is mijn opvatting over deze gang van zaken.

Mijn uitgangspunt voor de uitbreiding van de mogelijkheid van wijziging van de tenlastelegging is er niet in gelegen dat het openbaar ministerie dan maar fouten kan maken en maar ongebreideld dit soort fouten kan herstellen ter zitting. Het is natuurlijk de bedoeling, zeg ik ook aan het adres van mevrouw Soutendijk, dat het openbaar ministerie een goed werkende organisatie is, die tenlasteleggingen zorgvuldig opstelt. Er kan echter iets verkeerd gaan door een fout in het



## Sorgdrager

systeem. Ik hoop dat wij dit kunnen voorkomen door een goed werkende organisatie op te zetten. Maar dan nog zijn er situaties waarin ter zitting of zelfs in hoger beroep blijkt dat de tenlastelegging niet helemaal is toegesneden op de feiten. Ik vind dat er dan een wijziging mogelijk moet zijn.

De problemen doen zich vooral voor bij grote ingewikkelde zaken. In de praktijk hebben wij daarbij vaak te maken met omvangrijke vooronderzoeken. Op basis daarvan wordt de tenlastelegging opgesteld. De tenlastelegging moet een zo nauwkeurig mogelijke omschrijving van het feit, van tijd en van plaats geven. Er is heel wat jurisprudentie gependend aan de vraag of de tenlastelegging inderdaad voldoende feitelijk is geformuleerd. Dat geeft de officier van justitie toch een zekere mate van een keurslijf. Dat kan tot gevolg hebben dat het niet meer past op de feitelijke situatie die ter zitting blijkt. Wij zien ook steeds vaker dat steeds meer op de zitting gebeurt. In het verleden was er een zekere beperking in het oproepen van getuigen, deskundigen etcetera. Zoals men ook in de berichtgeving in de pers kan lezen, krijgen wij tegenwoordig steeds meer het verschijnsel van megaprocessen, waarbij soms tientallen getuigen verschijnen in eerste aanleg of in hoger beroep. Dit soort getuigen kan inderdaad een wat ander licht op de zaak werpen. Wij zien ook dat juist in hoger beroep alle munitie wordt verzameld door de verdediging en dat de zaak dan pas in haar volle omvang aan de orde komt. Zeker wanneer er na het requisitoir in eerste aanleg geen mogelijkheid meer is tot wijziging van de tenlastelegging, kan ik mij voorstellen dat een advocaat zijn tactiek daar bewust op afstemt. Ik vind dat de "equality of arms" vereist dat ook de officier van justitie en in hoger beroep de procureur-generaal de mogelijkheid moet hebben om er zijn "wapens" tegenover te stellen. Ook is het nog wel zo dat in de praktijk na het requisitoir en na het pleidooi van de advocaat de rechtbank of het hof de zaak aanhoudt om een nader onderzoek ter terechtzitting te hebben. Hij laat dan nog extra getuigen komen of eventueel een extra deskundigenonderzoek doen. Dat is meteen mijn argument om de wijziging van de tenlastelegging na het requisitoir in hoger beroep

mogelijk te maken, hoewel ik denk dat van de laatste mogelijkheid zeer beperkt gebruik gemaakt zal worden. Het gaat juist om ingewikkelde zaken, waarbij het heel belangrijk is dat het proces op een goede en maatschappelijk bevredigende wijze verloopt. Het gaat in het algemeen om grote fraudezaken, milieuzaken en ingewikkelde Opiumwet-zaken.

Het is natuurlijk belangrijk dat het blijft gaan om hetzelfde feit zoals in artikel 68 van het Wetboek van Strafrecht is aangegeven. De heer Van der Vlies antwoordt ik dat het niet mogelijk is, het begrip "hetzelfde feit" in artikel 68 van het Wetboek van Strafrecht nader te omschrijven. Daarmee komen wij in allerlei problemen van definitie en van nadere jurisprudentie en interpretatie.

Hiermee kom ik meteen op het amendement van mevrouw Kalsbeek en de heer Korthals over de voortzetting van de terechtzitting nadat een wijziging in de tenlastelegging is toegestaan. Ik denk dat wij niet moeten besluiten, bij elke wijziging van de tenlastelegging automatisch te schorsen. Dat lijkt mij ook niet nodig. Er zijn kleine wijzigingen in de tenlastelegging die dat echt niet noodzakelijk maken. Ik vind het goed dat de rechter ertoe in staat wordt gesteld, die afweging te maken. Het is zodanig geformuleerd, dat de rechter in beginsel ertoe verplicht is het onderzoek te schorsen, tenzij hij van oordeel is dat de verdachte niet in zijn verdediging wordt geschaad. Daarbij denk ik aan technische wijzigingen; zo gaat het nu in de praktijk eigenlijk ook.

Wanneer de zitting automatisch moet worden geschorst, ontstaat er op mineure punten een capaciteitsverlies. Het opschuiven van de zitting voor een uurtje is vaak heel lastig, omdat het programma van de rechtbank heel nauwkeurig wordt opgesteld. Een verschuiving met een uurtje betekent gewoon dat er een uur niets gebeurt en dat de rest van de dag in de war wordt gestuurd. Daar heb ik wat problemen mee.

**Mevrouw Kalsbeek-Jasperse** (PvdA): Met het amendement wordt niet beoogd dat er automatisch geschorst wordt. Er moet geschorst worden wanneer de verdediging daarom vraagt. In het kader van de "equality of arms" lijkt mij dat redelijk. Ik hoop dat u op dit principele punt wilt reageren. Als

het openbaar ministerie het noodzakelijk vindt de tenlastelegging te wijzigen, bestaat de mogelijkheid daartoe. Als de advocaat van de verdachte zijn wapenen moet aanpassen omdat het openbaar ministerie wat gewijzigd heeft, lijkt het mij redelijk dat hij daartoe de mogelijkheid krijgt.

**Minister Sorgdrager:** Ik wil de woorden "misbruik maken van rechten" niet gauw in de mond nemen, maar ik vrees dat dit een beetje een uitnodiging is om te vragen om schorsing wanneer men wil chicaneren.

**Mevrouw Kalsbeek-Jasperse** (PvdA): Dat geldt voor beide kanten. Verschillende fracties hebben zorg geuit over de onzorgvuldigheid die bij het openbaar ministerie kan optreden, als het de mogelijkheid heeft de tenlastelegging te wijzigen. Je kunt dat, wat overdreven, ook een soort misbruik noemen. Als je het de ene partij toestaat om iets te herstellen, moet je de andere partij ten minste toestaan om zich daartegen te wapenen.

**Minister Sorgdrager:** Die mogelijkheid is er. De verdachte of zijn verdediging kan er bezwaar tegen maken en dan is het aan de rechter om een belangenafweging te maken. Het gaat er niet om dat de "arms" niet meer "equal" zijn, maar het gaat erom dat de rechter ertoe in staat wordt gesteld, een afweging te maken. Het blokkeren door de verdediging van het doorgaan van de zitting vind ik net iets te sterk.

**Mevrouw Kalsbeek-Jasperse** (PvdA): De rechter heeft bij het bepalen van de duur van de schorsing heus heel wat mogelijkheden om aan te geven of de vraag wel of niet redelijk is. De schijn weegt heel zwaar. Je moet ten minste de schijn voorkomen dat de verdediging zich niet goed kan voorbereiden.

**Minister Sorgdrager:** Dat is zo. Wanneer op de zitting blijkt dat er een belang voor de verdediging is, zal de rechter natuurlijk altijd schorsen. De lengte van de schorsing, of die een uur, een week of nog langer is, heeft uiteraard met de inhoud van de wijziging te maken. Dat spreekt vanzelf.

De heer **Dittrich** (D66): Ik hoorde de

## Dittrich

minister net zeggen dat zij er bang voor is dat de verdediging heel vaak om uitstel zal pleiten. Ik heb in eerste termijn gevraagd of er gegevens over zijn dat in zulk soort situaties misbruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om uitstel te vragen. Ik hoop iets over die gegevens te horen, zodat ik kan begrijpen waarop de minister die angst baseert.

Minister **Sorgdrager**: Gegevens zijn er niet. De angst is vooral gebaseerd op het gevoel dat er in de praktijk meer en meer gebruik wordt gemaakt van vertragingstactieken.

U zegt wel dat mensen snel van hun zaak af willen en, natuurlijk, velen willen dat. Maar er zijn er ook velen die er belang bij hebben de zaak zo lang mogelijk te rekken. Mensen die in voorlopige hechtenis zitten, zullen waarschijnlijk belang hebben bij het wat sneller afdoen van de zaak, hoewel daar ook nog wel eens twijfel over is. Maar voor mensen die een grote zaak te wachten staat, terwijl zij in vrijheid zijn, zou het alleen maar gunstig zijn als daar vertraagd wordt. Dit argument geldt dus aan beide kanten, zo denk ik.

De heer **Dittrich** (D66): Dan blijf ik toch met de vraag zitten: gebeurt dat nu ook al heel vaak? Ik kan mij voorstellen dat in een enkel geval een advocaat probeert de zaak te trainen, maar daarom zouden wij toch niet dat beginsel weg moeten gooien, waardoor er ook door andere verdachten geen gebruik meer van kan worden gemaakt, in die zin dat zij redelijkerwijs kunnen zeggen: wij willen dat er, ook al vindt de rechter iets anders, toch een schorsing plaatsvindt, zodat wij nog eens over de verdediging kunnen praten.

Minister **Sorgdrager**: Kijk, op dit moment is het zo dat de verdachte toestemming moet geven voor het voortzetten van de behandeling. In het algemeen wordt die toestemming ook wel gegeven, maar soms ook niet. Je ziet dan inderdaad wel dat de rechter genoodzaakt is te zeggen: oké, dan wachten wij maar even een uurtje, en dan komt u maar weer terug. Dan ontstaan er echter praktische problemen, in die zin dat de advocaat niet langer meer kan of dat het niet past in het programma van de rechtbank. Daarmee heb je natuurlijk toch een capaciteitsverlies. Maar als ik zou zeggen dat er

voortdurend misbruik van wordt gemaakt enz., dan is dat natuurlijk niet waar. Als het gaat om de gedachte dat er kleine wijzigingen moeten worden aangebracht, dan vind ik dat dit zoveel mogelijk moet worden teruggedrongen. Als het een gevolg is van fouten in het systeem van het openbaar ministerie, dan hoop ik dat dit soort zaken tot een minimum beperkt blijft. Daar hebt u gelijk in.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Voorzitter! Het amendement van mevrouw Kalsbeek en de heer Korthals beoogt in feite niets meer dan om de huidige situatie te herstellen ten opzichte van het wetsvoorstel. Nu begrijp ik van de minister dat eigenlijk het voornaamste bezwaar tegen de huidige situatie is, dat het uurtje verloren gaat en dat het programma van de rechtbank in de war komt. Is dat de moeite waard als het gaat om de balans in rechten?

Minister **Sorgdrager**: Ja, dat vind ik wel. De balans in rechten wordt gewogen door de rechter. Het is niet zo dat het belang van de verdachte daarbij wordt ontkend. De rechter weegt het af en ik heb wel zoveel vertrouwen in de rechter, dat die het evenwicht tussen het belang van de verdediging en dat van het openbaar ministerie op een goede manier kan afwegen.

Mevrouw **Soutendijk-van Appeldoorn** (CDA): Voorzitter! Is het correct om te veronderstellen dat de behoefte aan schorsing groter is in die gevallen waarover de minister spreekt, namelijk als het gaat om grote zaken waar aanpassingen nodig blijken te zijn, dan indien het die kleine aanpassingen betreft waarover zij sprak?

Minister **Sorgdrager**: Natuurlijk, dat zal zeker zo zijn. Als het reël wordt gebracht, dan neem ik aan dat bij grote zaken die behoefte groter is wanneer het gaat om majeure wijzigingen. Het hangt een beetje van de wijziging af. De praktijk laat zien dat in vonnissen van rechters vaak wordt gezegd: dit is een kennelijke schrijffout of deze dagvaarding moet zo en zo gelezen worden. Dat zijn dingen die niet berusten op een wijziging van de tenlastelegging, maar op onnauwkeurigheden die dan hersteld worden

op een dergelijke manier. Eigenlijk vind ik dat dit door middel van een wijziging van de tenlastelegging moet gebeuren, tenzij het een werkelijke typefout is, maar men gaat vaak vrij ver in die dingen.

Mevrouw **Soutendijk-van Appeldoorn** (CDA): De reden dat ik dit vraag is, dat ik met u mee kan voelen in die situaties waar het gaat om kleine wijzigingen, waarbij zelfs een uur schorsing al problemen oplevert, doordat je daarna moeilijkheden krijgt met het vervolg. In die andere gevallen voel ik meer voor de oplossing van mevrouw Kalsbeek. Nu gaat het er mij om of u kunt kwantificeren wat nu in de meerderheid van de gevallen zich voordoet: zijn dat de kleine wijzigingen of de grote wijzigingen? En zijn het de wijzigingen in eerste aanleg of die in tweede aanleg waar de grootste behoefte aan bestaat?

Minister **Sorgdrager**: Ik kan dat niet kwantificeren, omdat het nog niet mogelijk is. Ik heb wel een gevoel ± maar dat is alleen maar gebaseerd op Fingerspitzengefühl ± dat, nu het mogelijk wordt gemaakt ook een wijziging na het requisitoir te hebben, de ingrijpendheid van die wijzigingen zal toenemen, omdat dan de zaak op zichzelf van aard kan veranderen. In dat soort gevallen zal de rechter natuurlijk altijd beslissen tot een schorsing van het onderzoek; dat is nogal logisch.

Mevrouw **Kalsbeek-Jasperse** (PvdA): Precies! Dit is toch een reden te meer om ook de verdediging die say te geven? U zegt dat u vertrouwt op de rechter: hij zal wel. Ik weet ook wel dat hij dit in de meeste gevallen zo zal doen, maar in het enkele geval dat hij het niet doet, terwijl de verdediging er wel behoefte aan heeft ± juist om het argument dat u nu zelf geeft: omdat het om ingrijpende wijzigingen zal gaan ± lijkt het mij juist zo belangrijk dat wij het nu wel zo regelen, dat de verdediging dat recht krijgt.

Minister **Sorgdrager**: Ik vertrouw op de rechter. Als het om een wijziging gaat die wat meer omvat dan een kleinigheid, zal de rechter altijd een schorsing van het onderzoek bevelen. Het is een andere waardering van de situatie.

De heer Van der Vlies vroeg of een wijziging van de tenlastelegging niet

## Dittrich

met eenparigheid van stemmen door de rechtbank moet worden goedgekeurd. Ik denk dat wij dat niet moeten doen. De kreet eenparigheid van stemmen bij een rechtbank komt voor bij een hof in hoger beroep, namelijk in die situaties wanneer in eerste aanleg is vrijgesproken dan wel een hogere straf wordt opgelegd dan in eerste aanleg is opgelegd. Om dit nu te transponeren op de wijziging van de tenlastelegging vind ik disproportioneel, omdat echt een zware beslissing vereist is en bovengenoemde situatie is de enige in het hele Wetboek van Strafvordering.

Het amendement van de heer Rabbae gaat nog verder door voor te stellen dat wanneer een wijziging van tenlastelegging in appel wordt bevolen, de zaak wordt terugverwezen naar de rechtbank. Ik heb daar een aantal fundamentele bezwaren tegen. De eerste is een formeel bezwaar. Dit is tegen het systeem van de wet. Een appelinstantie doet een einduitspraak. Men wijst alleen terug wanneer men aan de behandeling van de inhoud van de zaak niet is toegekomen. Het invoeren van het idee van de heer Rabbae zou dat systeem doorbreken. Het tweede bezwaar is dat de wijziging van de tenlastelegging alleen toegestaan kan worden als het gaat om hetzelfde feitencomplex. Dat verandert niet door de wijziging van de tenlastelegging. Naar mijn idee is er ook dan geen sprake van het missen van een feitelijke instantie. Uiteraard zal het hof ± ik kom dan bij datgene wat hiervoor aan de orde is geweest ± het onderzoek schorsen wanneer er een kwestie aan de orde is of het echt om hetzelfde feit gaat of niet. Wanneer het om hetzelfde feit gaat maar er is bijvoorbeeld een hele verandering van kwalificatie, dan zal het hof natuurlijk de behandeling schorsen.

De heer Rabbae zou zich eens moeten voorstellen wat er in de praktijk zou gebeuren als wij zijn voorstel zouden overnemen. Er is een behandeling van een heel grote zaak bij de rechtbank die lang heeft geduurd. Die zaak gaat naar het hof. Daar haalt de verdediging alle munitie uit de kast die men heeft en vervolgens wordt er geconstateerd dat er een wijziging van de tenlastelegging moet plaatsvinden. Dat gebeurt nadat het hof het hele onderzoek ter terechtzitting ongeveer heeft beëindigd. Dat betekent dat

twee instanties zich uitvoerig over de zaak hebben gebogen. Zou in dat geval het hof moeten terugverwijzen naar de rechtbank, dan volgt er een derde behandeling en vervolgens is er appel en krijgen wij de vierde behandeling. Ik vind dat een buitengewoon ongewenste situatie, nog afgezien van alle tijd en zittingscapaciteit die daar extra en naar mijn idee onnodig mee gemoeid is. Dat vind ik nou niet maatschappelijk acceptabel! Ik ontraad dit amendement dan ook ten zeerste!

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Voorzitter! De handicap bij de voorstelling van zaken door de minister aangaande de bevoegdheid om de tenlastelegging ter plekke te wijzigen, is dat zij geen cesuur kan maken tussen kleine zaken en grote zaken. Dat werd zojuist ook duidelijk. Als dat het geval was, waren wij zo klaar. Maar ook andere fracties in de Kamer hebben hun zorg uitgesproken over het feit dat het toch kan gaan om belangrijke, substantiële dingen die gevolgen kunnen hebben voor de verdachte en niet alleen maar voor het OM. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van moord op 13 dan wel op 15 juni en de minister kan zeggen dat dit niet zoveel uitmaakt omdat het een kwestie van datum is. Maar volgens de Orde van advocaten kan de achtergrond daarvan een nieuw licht werpen op de hele kwestie. Ik ben bezorgd dat, hoewel dit begrensd is door artikel 68 van het Wetboek van Strafrecht, er nieuwe elementen bij komen die de berechting kunnen beïnvloeden. Het probleem is dat wij hierbij geen duidelijke grens kunnen trekken tussen grote en kleine zaken.

Minister **Sorgdrager**: Je kunt inderdaad die grens niet trekken. Maar het gaat erom dat in eerste aanleg het feitencomplex is behandeld, waarna in hoger beroep nog een keer dat feitencomplex wordt behandeld. En ik zie dan ook geen reden om naar aanleiding van de behandeling van dat feitencomplex, die een wijziging van de tenlastelegging tot gevolg heeft, dat feitencomplex opnieuw twee keer te gaan behandelen. Dat vind ik niet nodig. Ik vind dat ook niet in het belang van de verdediging, eerlijk gezegd.

Wat betreft de tussenvariant van mevrouw Kalsbeek, om het te doen

in hoger beroep tot aan het requisitoir, heb ik reeds gezegd, dat het in de praktijk erop neer zal komen dat er niet na het requisitoir nog eens gewijzigd zal worden. Wij kunnen ons echter ook voorstellen dat het hof in hoger beroep na het requisitoir de zaak aanhoudt en nog een aantal deskundigen en getuigen hoort, waardoor uiteindelijk toch wordt besloten tot die wijziging. Dan zal uiteraard het hof nog een keer schorsen en nog eens naar aanleiding van de wijziging van de tenlastelegging, het onderzoek hervatten.

Mevrouw **Kalsbeek-Jasperse** (PvdA): Om misverstanden te voorkomen, dat was ik niet, maar mevrouw Soutendijk.

Minister **Sorgdrager**: Neemt u mij niet kwalijk!

Mevrouw **Soutendijk-van Appeldoorn** (CDA): Zou een variant op het amendement van mevrouw Kalsbeek, waarbij de verdediging de mogelijkheid krijgt een schorsing in hoger beroep te verzoeken, gedeeltelijk tegemoetkomen aan de bezwaren die de minister zojuist heeft geformuleerd?

Minister **Sorgdrager**: Dat lijkt mij wel heel gedetailleerd. Dat zou kunnen, maar dan zou ik zeggen: doe het dan maar overall. Ik vind dit wel heel erg toegespitst. Ik zou aanvaarding van het amendement ontraden. Als u echter dergelijke varianten wilt, mevrouw Soutendijk, kies ik liever het amendement van mevrouw Kalsbeek en de heer Korthals dan nog een andere variant.

De variant van de heer Rabbae ± het terugverwijzen ± zou ik ten sterkste willen ontraden. Dat ontregelt echt het hele proces.

Dan kom ik bij het amendement op stuk nr. 8 van mevrouw Kalsbeek en de heer Korthals over de formele nietigheid, dat ook gesteund wordt door onder anderen de heer Dittrich.

De heer **Dittrich** (D66): Dat hangt van het antwoord van de minister af.

Minister **Sorgdrager**: Ik ging er al van uit.

Het amendement betreft het deelnemen van de rechter-commissaris aan de rest van het onderzoek, om het maar even breed te zeggen. Artikel 21, lid 4, behelst

## Dittrich

een verbod van de deelname van de rechter-commissaris aan de raadkamer. Artikel 268 gaat over het verbod van deelname van een rechter die al onderzoek heeft gedaan aan de behandeling van de zaak. Die artikelen moeten in combinatie gezien worden.

Het amendement behelst, als ik het goed begrijp, het verbod tot deelname van de rechter-commissaris aan het onderzoek ter terechtzitting in dezelfde zaak. Ik dacht dat het daartoe beperkt bleef.

**Mevrouw Kalsbeek-Jasperse** (PvdA): Aan alle twee.

**Minister Sorgdrager:** Ook aan de raadkamer? Ja, ja. Het gaat dus alleen om de rechter-commissaris, het gaat dus niet om een lid van de raadkamer?

**Mevrouw Kalsbeek-Jasperse** (PvdA): De minister brengt mij aan het twijfelen. De tekst van het amendement zelf is helder. "In artikel I, onderdeel A, vervallen 21, vierde lid, en 268". Uit de toelichting blijkt dat beide bedoeld is.

**Minister Sorgdrager:** Ja, precies. Het gaat dus alleen om het verbod tot deelname van de rechter-commissaris aan de raadkamer en aan de behandeling ter zitting? Het gaat dus niet om een lid van de raadkamer, want dan heb ik wel een probleem.

**Mevrouw Kalsbeek-Jasperse** (PvdA): Daar gaat het wel om.

**Minister Sorgdrager:** Het gaat toch niet om de deelname van een lid van een raadkamer aan het onderzoek ter terechtzitting?

**Mevrouw Kalsbeek-Jasperse** (PvdA): Volgens mij wel.

**Minister Sorgdrager:** Dat moet namelijk niet gebeuren, dan krijgen wij echt een groot probleem. Dat is de verwarring die bij mij is ontstaan. Wanneer het amendement beperkt blijft tot het verbod van de rechter-commissaris, vind ik dat invoelbaar. De rechter-commissaris is namelijk de eerste die de voorlopige hechtenis in gang zet. Die doet een zekere mate van onderzoek in een zaak, terwijl de raadkamer van de rechtbank, en ook de raadkamer in hoger beroep die gaat over de

verlenging van de gevangenhouding, in feite slechts marginaal toetsen wat door de rechter-commissaris is besloten. Ik vind er een zekere logica in zitten als er gezegd wordt, dat de rechter-commissaris niet verder mag deelnemen aan het onderzoek, maar een lid van de raadkamer gaat mij echter veel te ver. Ik zal daarop wat nader ingaan.

**Mevrouw Soutendijk-van Appeldoorn** (CDA): Volgens mij gaat het daar wel om. Het schrappen van artikel 21, vierde lid, en artikel 268 betreft het verbod tot deelname aan de raadkamer of het onderzoek ter terechtzitting van de onderzoekende rechter of de raadsheer-commissaris. Dus dat is wel degelijk die combinatie. Het gaat ook om deelname aan de raadkamer en om het verbod om die deelnemende rechter de terechtzitting te laten doen.

**Minister Sorgdrager:** De rechter-commissaris mag dus geen deel uitmaken van de raadkamer.

**Mevrouw Soutendijk-van Appeldoorn** (CDA): Ook een rechter die lid is van de raadkamer mag geen rechter zijn ter terechtzitting.

**Minister Sorgdrager:** Als het amendement beperkt blijft tot deelname van de rechter-commissaris aan de raadkamer dan wel aan de zitting, heb ik er minder moeite mee. Als het zich echter verder uitstrekt en ertoe leidt dat een lid van de raadkamer niet mag deelnemen aan het onderzoek ter terechtzitting, dan gaat mij dat veel te ver. Dat zou namelijk een aanzienlijke uitbreiding van het aantal rechters noodzakelijk maken.

**Mevrouw Soutendijk-van Appeldoorn** (CDA): Het amendement houdt dat dus wel in.

De heer **Dittrich** (D66): De fractie van D66 steunt het amendement niet als het gaat om de raadkamerrechter op de zitting. De consequenties daarvan zijn veel te groot. Ik stel mevrouw Kalsbeek voor, het amendement te wijzigen in de zin die de minister heeft aangegeven.

**Minister Sorgdrager:** Artikel 21, lid 4, gecombineerd met artikel 268, geeft op dit moment alleen het verbod voor deelname van een rechter-commissaris aan de

terechtstelling. Daarmee kan ik akkoord gaan. De feitelijke situatie is door de jurisprudentie gerelativeerd. Om die reden hebben wij dit ook willen schrappen. De jurisprudentie behelst in dit verband het Hauschildt-arrest, maar ook een ander arrest van het Europese Hof, op grond waarvan een rechter-commissaris die in het kader van het GVO een psychiatrisch rapport heeft gelast, mag deelnemen aan de zitting. Mede op grond van die relativering hebben wij de formele nietigheid willen schrappen. Als mevrouw Kalsbeek en mevrouw Soutendijk terug willen naar de oude situatie, zoals deze oorspronkelijk in de wet is neergelegd, heb ik er geen probleem mee, mits het beperkt blijft tot de rechter-commissaris. Dat geeft slechts een organisatorisch probleempje bij de kleine rechtbanken en hoeft niet te leiden tot een aanzienlijke uitbreiding van het aantal rechters. Die uitbreiding is wel nodig als het gaat om de raadkamer. Zeker als het gaat om raadkamer en hof, voorzie ik een oeverloze ellende. Hoeveel zoiets precies zou kosten, kan ik niet zeggen. Op dit moment is een dergelijke bemanning echt uitgesloten. In de toekomst is dat waarschijnlijk ook zo, als het allemaal zo blijft zoals het is.

De heer Schutte maakt onderscheid tussen een aantal vormvoorschriften. Allereerst zijn er de vormvoorschriften die zijn bedreigd met een formele nietigheid. Dat betekent een fatale afloop, om het maar even zo te zeggen. Een aantal van deze voorschriften is gehandhaafd.

Verder zijn er vormvoorschriften met een substantiële nietigheid. Het wordt daarbij aan de rechter overgelaten om de sanctie te bepalen. In de wet is neergelegd wat voor sancties dit kunnen zijn. Dat is de codificatie van de bestaande jurisprudentie, die ontstaan is naar aanleiding van situaties uit de praktijk. Men kan het zich herinneren dat aanvankelijk bij de overschrijding van de redelijke termijn de niet-ontvankelijkheid werd uitgesproken. Later is dat wat verzacht en is door de jurisprudentie strafvermindering als een nieuwe sanctie ontwikkeld. Wij willen die mogelijkheden in de wet vastleggen. De rechter heeft niet langer de vrijheid om nieuwe sancties te ontwikkelen, hoewel het natuurlijk mogelijk is dat dat in de jurisprudentie gaat gebeuren.

## Schutte

De heer **Schutte** (GPV): Mijn vraag was of niet alleen de sancties in de wet zouden moeten worden vastgelegd, wat nu gebeurt, maar of er ook geen wettelijke basis zou moeten worden gegeven aan het verschijnsel "substantiële nietigheid". Daarbij zou gebruik gemaakt kunnen worden van de jurisprudentie die al op dat terrein is ontwikkeld. Mijn vraag ligt in het verlengde van het streven om dat wat een wettelijke basis kan krijgen, ook een wettelijke basis te geven.

Minister **Sorgdrager**: Het vastleggen van een substantiële nietigheid houdt een keuze in van het gevolg daarvan. Het gevolg van een dergelijk vormverzuim moet afhankelijk gesteld worden van het belang dat daarmee is geschaad in de concrete omstandigheid. Dat is de reden waarom wij van mening zijn dat dat niet in de wet moet worden vastgelegd. Wel de basis moet daarin worden vastgelegd, maar de verdere uitwerking moet worden overgelaten aan de rechter.

De heer **Schutte** (GPV): Wat ziet u dan als de basis?

Minister **Sorgdrager**: De basis is het vormvoorschrift dat er is, en vervolgens de mogelijkheid van sancties. Die sancties variëren van strafvermindering tot niet-ontvankelijkverklaring van het openbaar ministerie en bewijsuitsluiting. Dat hangt af van de mate waarin het vormvoorschrift is geschonden.

Ten slotte noemt de heer Schutte de ongeschreven vormvoorschriften, waarbij ik het woordje "voorschriften" tussen aanhalingstekens plaats. Ik ben het met hem eens dat bij de ongeschreven regels van een behoorlijke rechtsorde nauwelijks meer kan worden gesproken van vormvoorschriften. Dat begrip is inderdaad wat lastig. Ik vind wel dat dit begrip nog in ontwikkeling moet kunnen blijven; dat verandert naarmate het recht zich ontwikkelt. Het begrip "behoorlijke procesorde" krijgt, naarmate de tijd vordert, een wat andere inhoud, iets wat we volgens mij aan de jurisprudentie moeten kunnen overlaten. Ik heb liever niet dat we dat fixeren.

□

De heer **Dittrich** (D66): Voorzitter! Ik

dank de minister voor haar op vele punten heldere beantwoording. Wij wachten met belangstelling het plan van aanpak voor de reorganisatie van het openbaar ministerie af. Ik heb genoteerd dat dit plan waarschijnlijk in mei aan de Kamer zal worden gezonden; wij zullen er dan op terugkomen. Ik spreek nu alvast de hoop uit, dat uit die reorganisatie zal voortkomen, dat de gevallen waarin vormfouten worden gemaakt, zullen verminderen.

Ik heb de minister horen zeggen dat er volgende week een arrest van de Hoge Raad geweest zal worden in het proefproces waarin een vereenvoudigde tenlastelegging is gebruikt. Wij hopen op een gunstige uitslag, want het is heel belangrijk dat verdachten die een dagvaarding ontvangen, ook begrijpen waarvan ze beschuldigd worden. In de praktijk is heel vaak nauwelijks uit te leggen wat er in een tenlastelegging staat.

De minister heeft gesproken over de rolverdeling tussen de rechter en de officier van justitie. Zij heeft in haar beantwoording op dit punt duidelijk te kennen gegeven dat de opstelling van de rechter zeer terughoudend moet zijn, waarbij zij verwees naar de huidige praktijk. Ik ben het daar volledig mee eens. Dat betekent dat de minister afstand neemt van een passage in de stukken, dat een rechter de officier van justitie heel actief zou moeten attenderen op fouten in de tenlastelegging. Dat is toch iets heel anders, en ik ben heel blij met de terughoudende opstelling van de rechter.

Tot slot kom ik toe aan de ingediende amendementen. Het amendement op stuk nr. 9 van mevrouw Kalsbeek gaat over de wijziging van de tenlastelegging. Ik had in mijn eerste termijn aan de minister gevraagd, waarop zij de angst baseert dat advocaten de zaak zouden gaan traineren, door elke wijziging aan te grijpen om om een schorsing te vragen. De minister heeft toen geantwoord dat dat Fingerspitzengefuehl is. Als ik dat afzet tegen het wijzigingsvoorstel, vind ik dat toch te mager. Ik vind dat wij dan maar moeten bezien hoe de wet, inclusief het amendement van mevrouw Kalsbeek, in de praktijk gaat werken. Als in de toekomst zou blijken dat veel advocaten regelmatig misbruik maken van het artikel, kan ik mij voorstellen dat wij dan de wet wijzigen op de manier die de minister nu voorstelt. Ik vind het iets

te ver gaan om dat nu al te doen op basis van alleen maar een gevoel. De conclusie is dan ook dat de D66-fractie het amendement op stuk nr. 9 zal steunen.

De beantwoording van de minister inzake het amendement op stuk nr. 10 van de heer Rabbae vind ik zeer overtuigend. Mijn fractie zal dat amendement dan ook niet steunen.

Het lijkt mij dat er over het amendement op stuk nr. 8 enige verwarring is ontstaan. De bedoeling van de D66-fractie is, zoals ik ook in de stukken naar voren heb gebracht, dat de rechter-commissaris nooit in raadkamer en ook nooit op een zitting betrokken is bij een beslissing. Dat moet gewoon niet, want een rechter-commissaris heeft teveel in het vooronderzoek gedaan. Nu heeft de minister van Justitie zelf op pagina 3 van de nota naar aanleiding van het verslag gesteld dat deze situatie zich ook zou uitstrekken naar raadkamerrechters. In eerste termijn heb ik al gezegd dat mijn fractie dat absoluut niet wil, omdat alles dan in de soep zal lopen, vooral bij kleine rechtbanken. Mijn fractie wil het beperken tot de rechter-commissaris. Volgens mij beperkt het amendement van mevrouw Kalsbeek zich, ook blijkens de toelichting, tot die rechter-commissaris en tot de raadsheer-commissaris in hoger beroep. Er vindt dus geen uitbreiding naar de raadkamerrechters plaats.

Ik moet dus concluderen dat de verwarring enigszins is ontstaan door de passage op pagina 3 van de nota naar aanleiding van het verslag. Wat daar wordt gesteld, is niet terug te vinden in het amendement en de toelichting daarop. De fractie van D66 kan ook dat amendement steunen, want er volgt niet uit dat er flink veel rechters moeten worden aangetrokken, wat erg kostbaar zou zijn. De huidige situatie wordt gewoon gehandhaafd. Als ik het verkeerd zie, hoor ik dat graag nog van de minister.

□

Mevrouw **Kalsbeek-Jasperse** (PvdA): Mijnheer de voorzitter! Ik dank de minister voor haar antwoorden in eerste termijn. Zij heeft er verstandig aan gedaan te relativiseren dat het verschijnsel van vormverzuimen een soort van kwade genius zou zijn. Ik ben het daarover met haar eens. Ik heb zelf in eerste termijn iets dergelijks gezegd. Voor

## Kalsbeek-Jasperse

zover vormfouten voorkomen, moeten wij er natuurlijk wel naar streven, ze te voorkomen. Het functioneren van het OM wordt nu op een meer fundamenteel niveau ter hand genomen en dat moet met spoed gebeuren, want daar ligt het echte probleem van de vormfouten. Daar ligt de oorzaak en die moet worden aangepakt.

Ik kom toe aan de amendementen. Het verweer van de minister tegen het amendement op stuk nr. 9 vind ik eerlijk gezegd niet overtuigend. De kern van haar bezwaar was, dat er misbruik kan worden gemaakt van de bevoegdheid van de verdediging om schorsing te vragen als de tenlastelegging wordt gewijzigd. Inderdaad kan misbruik niet op voorhand worden uitgesloten. Er ligt echter nog een principiële vraag achter. Moet omdat misbruik niet uitgesloten kan worden, een dergelijke mogelijkheid in alle gevallen aan de betrokkenen ontnomen worden? Mij lijkt van niet. Het feit dat een aantal van de verdedigers van verdachten misbruik van die mogelijkheid zal maken, mag mijns inziens niet betekenen dat alle andere verdachten hiervan de dupe worden. In navolging van andere sprekers wil ik het gevaar van misbruik relativiseren. De meeste verdachten hebben er baat bij dat hun zaak snel wordt afgehandeld. Dat geldt ook voor de verdachten die nu in vrijheid zijn. Het oordeel van de rechter hangt ook boven hun hoofd als het zwaard van Damocles.

Wat de "equality of arms" betreft, is het van groot belang dat de verdediging de mogelijkheid krijgt om zich te kunnen wapenen tegen een ingrijpende wijziging van de tenlastelegging. Er is overigens nog een mogelijkheid tot misbruik. Als de verdediging dit recht niet krijgt, kan het OM in de verleiding komen om tot "misbruik" over te gaan. Een onverhoedse wijziging van de tenlastelegging kan dan aantrekkelijke kanten krijgen. Wij dienen zelfs de schijn daarvan te vermijden.

Mevrouw Soutendijk meende dat aanneming van het amendement op stuk nr. 9 ertoe leidt dat de rechter in dergelijke gevallen altijd moet schorsen. Voorzitter! Dat is niet het geval. De rechter moet schorsen als de verdediging dat wenst. De duur van de schorsing wordt aan de beoordeling van de rechter overgelaten.

De heer Rabbae heeft gevraagd of het amendement op stuk nr. 9 ook geldt voor het hoger beroep. Voorzitter! Dat klopt. Het amendement heeft op beide instanties betrekking.

De heer Dittrich heeft gelijk dat er verwarring kan ontstaan over het amendement op stuk nr. 8. Goede lezing van het amendement maakt echter duidelijk dat er precies staat wat wordt beoogd. De rechter-commissaris mag niet deelnemen aan de beraadslaging in de raadkamer en aan de terechtzitting. De minister heeft een variant genoemd, waardoor ook ik in verwarring werd gebracht, namelijk dat iemand die zitting heeft in de raadkamer niet meer mag deelnemen aan de terechtzitting. Voorzitter! Dat wordt niet beoogd met het amendement.

Het lijkt mij dat ik op dit moment mijn winst kan incasseren, want de minister heeft gezegd dat zij, wanneer er een extensieve uitleg aan het amendement wordt gegeven, aanneming daarvan zal ontraden. Zij kan echter leven met de beperkte uitleg van het amendement en die uitleg is de juiste. Die winst is binnen.

Minister **Sorgdrager**: Gefeliciteerd!

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Heeft het amendement alleen betrekking op de positie van de rechter-commissaris en dus niet op leden van de raadkamer?

Mevrouw **Kalsbeek-Jasperse** (PvdA): Het amendement handelt alleen over de rechter-commissaris. Hij mag volgens dit amendement niet in dezelfde zaak deelnemen aan de beraadslagingen in de raadkamer en aan de terechtzitting. De huidige situatie wordt dus gecontinueerd. De verwarring ontstond door de interpretatie van de minister, dat ook een lid van raadkamer niet meer ter terechtzitting mag oordelen over dezelfde zaak. Dat staat echter niet in het amendement en dat wordt er dus ook niet mee bedoeld.

□

De heer **Schutte** (GPV): Mijnheer de voorzitter! Ik dank de minister voor de beantwoording. Zij heeft gezegd dat het plan van aanpak inzake de reorganisatie van het openbaar ministerie in mei van dit jaar de

Kamer kan bereiken. Deze week heeft de vaste commissie haar wens herbevestigd dat de Kamer nog voor het zomerreces over dit plan van aanpak kan spreken. De commissie wil voorkomen dat er vertraging op dit punt ontstaat. Ik kan mij voorstellen dat ook de minister snel door wil gaan als het plan van aanpak eenmaal is uitgebracht. Hierop gelet, dring ik erop aan dit plan zo vroeg mogelijk naar de Kamer te sturen, opdat zij een behoorlijke ruimte heeft om het nog voor het zomerreces op passende wijze te bespreken. Hoe eerder de Kamer het plan heeft, des te groter is de garantie dat een behoorlijke procedure kan worden gevolgd.

Ik heb begrepen dat er op dit moment geen concrete maatregelen te nemen zijn ten aanzien van de substantiële nietigheden. Ik voorzie echter wel een praktisch probleem voor de rechter als de formele nietigheden worden beperkt. De formele nietigheden dienen nu mede als referentiekader voor de rechter inzake de omgang met het verschijnsel "nietigheden" in het algemeen. Het gevolg van het onderhavige voorstel zal zijn, dat de rechter gedurende een overgangperiode van een aantal jaren meer moeite zal hebben met het toepassen van het verschijnsel "nietigheden". Dit is de praktische achtergrond van mijn vraag, of het niet mogelijk is in de wetgeving hiervoor een beter handvat te bieden.

Het amendement op stuk nr. 8 is zojuist verduidelijkt door mevrouw Kalsbeek. Als de minister ook tot de conclusie komt dat die verduidelijking voldoende is om de negatieve gevolgen weg te nemen die zij in de schriftelijke voorbereiding en zojuist in haar antwoord vreesde, is het goed om dit amendement te steunen.

Ter zake van het amendement op stuk nr. 9 ben ik, alles afwegende, geneigd om de minister daarin te volgen, juist ook omdat in het systeem van het wetsvoorstel de hoofdregel zal zijn dat er wel een schorsing zal plaatsvinden als daarom wordt gevraagd, maar dat er ruimte blijft voor een afweging door de rechter. Ik heb goed in mijn oren geknoopt dat dit soort situaties zich waarschijnlijk vooral in ingewikkelde procedures zal gaan voordoen. De rechter moet dan naar mijn mening de mogelijkheid hebben om een afweging te maken van het belang

## Schutte

dat is gediend met een schorsing en het belang dat is gediend met een goede voortgang van het proces. In de praktijk zal dit niet gauw tot onbillijkheden leiden.

De minister heeft duidelijk gemaakt dat de gevolgen van het amendement op stuk nr. 10 niet verantwoord kunnen zijn. Op grond daarvan zullen wij ook dit amendement niet steunen.

□

Mevrouw **Soutendijk-van Appel-doorn** (CDA): Voorzitter! Ook ik dank de minister voor de heldere beantwoording. Ik stel het ook op prijs dat zij heeft uiteengezet, dat uitgangspunt en regel is dat er sprake is van normale uitspraken en normale ontslagen van rechtsvervolgging. Het is echter een feit dat het wetsvoorstel waarover wij vandaag spreken, in het bijzonder gaat over de niet-normale uitspraken en de ongewenste gevolgen die daaraan zijn verbonden.

Ik vind het goed dat de minister benadrukt dat zij de "equality of arms" hoog in het vaandel houdt en dat zij daar goed op wil letten. Daarvoor is zij te prijzen. Ik wijs erop dat ook de CDA-fractie die "equality of arms" in de gaten wil houden, maar dat door bepaalde ontwikkelingen de wapenen aan de ene kant zodanig zijn geëvolueerd dat het zaak is om de wapenen aan de andere kant aan te passen. Dit betekent dus dat "equality of arms" geen statisch maar een dynamisch begrip is; er kan dus beweging in zitten. In de laatste jaren is dat wel gebleken.

Mijnheer de voorzitter! In mijn eerste termijn gaf ik aan dat maatschappelijke onvrede voor de CDA-fractie toch een argument is om te betrekken bij ons positieve oordeel over dit wetsvoorstel. Daarmee heb ik geenszins willen zeggen, zoals de minister suggereerde, dat elke maatschappelijke onvrede onmiddellijk zou moeten worden vertaald in een wetswijziging waarvan vergaande aantasting van de rechten van verdachten het gevolg zou kunnen zijn. Dat wil ik absoluut niet. Ik heb willen benadrukken dat ook maatschappelijke onvrede een element is waar wij rekening mee moeten houden, want als het strafrecht zich daar niets van aantrekt, ontstaat er een maatschappij die kritisch staat ten opzichte van het strafrecht en op een gegeven

moment het strafrecht niet meer draagt. Ik waarschuw hiermee voor het risico dat mensen het recht in eigen hand gaan nemen. Ik vind dus wel degelijk dat ook maatschappelijke onvrede een reden kan zijn om nog eens met een kritisch oog naar bepaalde wetten te kijken en niet onmiddellijk tot wijziging over te gaan, maar op basis van gedegen voorbereiding en rapporten, dat spreekt vanzelf.

In het amendement op stuk nr. 8 stelt mevrouw Kalsbeek voor om de huidige praktijk te bestendigen. In mijn eerste termijn heb ik aangegeven dat ook onze voorkeur daarnaar uitgaat. Uit de toelichting en de toelichtende stukken heb ik namelijk geconstateerd dat het op dit moment wel degelijk formeel niet mogelijk is dat de rechter deelneemt aan de raatkamerzittingen en dat dit mogelijk is gemaakt op basis van jurisprudentie. Mijn vrees was dat als via het amendement van mevrouw Kalsbeek wordt teruggegaan naar de situatie van voor die jurisprudentie, hieruit zou kunnen worden opgemaakt dat de rechter niet meer die combinatie raatkamer en zittingsrechter zou kunnen maken. Dat is niet mijn bedoeling. Als het amendement dat dus niet teweegbrengt en dit door de minister in tweede termijn wordt bevestigd, kunnen wij het amendement steunen.

Het amendement op stuk nr. 9 gaat over de bevoegdheid van de verdediging om na een wijziging in de tenlastelegging schorsing te verzoeken. De minister heeft gezegd dat de strafzaak hierdoor kan worden vertraagd. Bovendien zette de minister uiteen, dat grotere wijzigingen te verwachten zijn en dat de ingrijpendheid van die wijzigingen wellicht zal toenemen, maar dat de verwachting gerechtvaardigd is, dat de rechter in die situaties te allen tijde zal schorsen. Ik neig daarom naar een voorkeur voor het handhaven van de formulering in het wetsvoorstel, die inhoudt dat de verdediging niet de bevoegdheid heeft een schorsing te verzoeken. Het amendement op stuk nr. 9 van mevrouw Kalsbeek en de heer Korthals steun ik dus niet.

De minister heeft naar onze mening overtuigend aangetoond dat tegen het amendement op stuk nr. 10 van de heer Rabbae fundamentele bezwaren bestaan. Om die reden steun ik dat amendement niet.

□

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Voorzitter! Ik dank de minister voor haar antwoord. Ik kom terug op haar opmerkingen over mijn amendement.

Ik herinner de minister aan de eerste woorden van haar betoog. Zij zei toen dat wijziging van de tenlastelegging in appel weinig voorkomt. Als het inderdaad zo weinig voorkomt, waarom is zij er dan zo bang voor dat juist dit tot problemen leidt?

De minister zegt dat mijn amendement het systeem zou ontwrichten; het gaat volledig tegen het systeem in. Haar voorstel echter, om het openbaar ministerie de bevoegdheid toe te kennen op elk moment wijzigingen aan te brengen, is ook een inbreuk op het huidige systeem. Ik wil haar in dat verband herinneren aan haar uitspraak, dat zij graag wil vasthouden aan de gelijkheid van strijdmiddelen, de "equality of arms" in de rechtspraak. Misschien moet ik mijn amendement in die zin bijstellen. Het is mogelijk dat in appel blijkt, dat door de wijziging van de tenlastelegging nieuwe elementen waarschijnlijk een nieuw licht werpen op de kwestie en dat artikel 68 wordt geschonden. Dan is er sprake van een nieuw feitencomplex. Op grond van gelijkheid van middelen gaat mijn fractie er in dat geval niet mee akkoord dat een schorsing kan plaatsvinden en dat de zaak, wel of niet met toestemming van de verdachte, kan worden voortgezet. In het huidige systeem gaat men ervan uit dat de zaak zo nodig twee keer voor berechting in aanmerking moet kunnen komen. Met haar nieuwe voorstel doet de minister inbreuk op dit principe. Als tijdens appel inderdaad blijkt dat er van een nieuw feit sprake is, dan is het volledig juist, ook conform het huidige systeem en de opvatting van de minister over "equality of arms", dat die zaak wordt terugverwezen. Die zaak kan dan desnoods twee keer in aanmerking komen voor berechting. Daarom handhaaf ik mijn amendement.

□

Minister **Sorgdrager**: Voorzitter! Mevrouw Soutendijk gaat nog in op de "maatschappelijke acceptatie van het strafproces". Dit uitgangspunt vind ik toch beter dan "maatschap-

## Sorgdrager

pelijke onvrede". Ik meen dat wij het daar maar niet meer over moeten hebben. Mevrouw Soutendijk vindt de acceptatie van het strafproces van groot belang. Daarover ben ik het helemaal met haar eens. Ik meen daarom dat het zowel bij het openbaar ministerie als bij de verdediging goed moet lopen. De wetgeving moet daarop aangepast zijn.

Haar bewering dat het gevaarlijk zou kunnen zijn, wanneer het strafproces maatschappelijk niet meer geaccepteerd wordt, is volstrekt juist. Ons strafrechtelijk systeem kan alleen functioneren, als de maatschappij het strafproces accepteert en daar waarde aan hecht. Daarom vind ik het ook zo belangrijk dat wij het goed regelen. Dat vertrouwen in het strafproces maakt dat het strafrecht een functie heeft. Wij kunnen het systeem van wat mag en wat niet mag en wat in ons wetboek is neergelegd, niet alleen afmeten aan de enkeling, relatief gezien, die terechtstaat in een strafproces, in eerste aanleg, in hoger beroep, en alles wat daarbij hoort. Het aanzien van dat strafproces is uit het oogpunt van preventie en van het gedrag van de bevolking buitengewoon belangrijk. Daarom vind ik het zo belangrijk dat dit goed en evenwichtig functioneert en dat alle partners daarin goed aan hun trekken komen. Dat geldt voor de rechter en voor het openbaar ministerie, maar ook voor de verdachte en zijn raadsman. Daarover zijn wij het helemaal eens.

Wij moeten het niet doen voorkomen alsof de regeling van de wijziging van de tenlastelegging ervan uitgaat dat er een blokkade wordt opgeworpen. De regeling gaat ervan uit dat de rechter afweegt of er reden is voor schorsing of niet. Een verdachte kan dus altijd schorsing van de behandeling bepleiten. Naarmate die argumenten meer inhoud hebben, zal de rechter eerder beslissen tot een schorsing van de behandeling dan wanneer hij het gevoel heeft dat er sprake is van misbruik. Daarom is de positie van de rechter zo belangrijk. Misbruik van het openbaar ministerie kan door de rechter eveneens afgestraft worden. Een vordering tot wijziging van de tenlastelegging wordt immers toegelaten door de rechter. Als de rechter het gevoel heeft dat het openbaar ministerie dat op oneigenlijke gronden doet, kan de vordering

afgewezen worden. Dan wordt de tenlastelegging dus niet gewijzigd. In die zin is er wel degelijk sprake van evenwicht.

De heer Rabbae vroeg mijn reactie op de interruptie dat wijziging in de tenlastelegging in het appel zo weinig voorkomt. Dat klopt. Dat komt nooit voor, want het kan niet in de huidige situatie. Ik kan niet zeggen hoe vaak dit zal voorkomen. Daarover heb ik geen gegevens, omdat het gewoon niet gebeurt.

De door hem naar voren gebrachte schending van artikel 68 is ook niet aan de orde, want dat kan ook niet. Een wijziging van de tenlastelegging moet altijd binnen de grenzen van artikel 68 blijven. Wanneer dat niet zo is, wordt de vordering afgewezen. Dan zal misschien vrijspraak of ontslag van rechtsvervolging volgen, als het inderdaad een noodzakelijke wijziging was. Als dat zo is, kan het openbaar ministerie opnieuw een vervolging instellen, want dan is het een ander feit in de zin van artikel 68. In die zin klopt het systeem naar mijn idee perfect.

Ik heb de tekst van het omstreden amendement nog eens goed gelezen. Deze klopt. Als de bedoeling is dat de rechter-commissaris niet deelneemt, klopt de tekst van het amendement en de toelichting. Laten wij dat maar even zo houden, want dan zijn wij het erover eens. Het enige wat ik erover wil zeggen, is dat de huidige situatie, waarmee dat met een formele nietigheid is bedreigd, door de jurisprudentie is gerelativeerd. Als wij besluiten om de oude situatie te handhaven, zie ik dat als teruggaan naar de oude situatie. Dan zal de praktijk zich daaraan moeten houden. Ik denk dat de relativisering van de jurisprudentie dan in de praktijk ook ongedaan gemaakt zal worden. Als je nu met overtuiging besluit om deze formele nietigheid te handhaven, lijkt het mij zuiver, als de consequentie ervan is dat dit niet meer gebeurt.

Met andere woorden, een rechter-commissaris die in een gerechtelijk vooronderzoek niets anders heeft gedaan dan een psychiatrisch rapport gelasten, moet dan ook niet meer deelnemen aan de terechtzitting. Dat vind ik de zuivere consequentie daarvan.

Mevrouw **Kalsbeek-Jasperse** (PvdA): Ik zou er geen bezwaar tegen hebben, als dat zo zou zijn, maar dat

vraag ik mij wel af. Het is een heel malle situatie dat de bestaande praktijk wordt gecontinueerd, omdat het wetsvoorstel dat bij de Kamer voorligt, het op dit onderdeel niet haalt. Er is een gedachte geweest, maar die is verworpen. Soit. Daarmee blijft de bestaande praktijk, met alle ins en outs, gelden.

Minister **Sorgdrager**: Wij behandelen hier een wetsvoorstel dat beoogt, aanpassingen aan de gegroeide praktijk door te voeren. Het schrappen van deze formele nietigheid is bedoeld als aanpassing aan de praktijk en aan de jurisprudentie. Overigens stelt die jurisprudentie grenzen aan de deelname. Ik roep het arrest-De Cubber in herinnering. Dat is al wat ouder en in het kader daarvan is er wel sprake van een verbod. De deelname van de rechter-commissaris aan de terechtzitting is aan grenzen gebonden. Als wij nu besluiten om deze aanpassing aan de jurisprudentie niet door te voeren, gaat daarvan een signaal uit. De jurisprudentie zal zich daarnaar richten. Of dat erg is, is een andere zaak. Ik vind het wel zuiver, maar wij moeten ons realiseren dat die consequentie er is.

De heer **Dittrich** (D66): Dat signaal wordt natuurlijk afgewogen tegen de discussie die wij hier met u hebben gevoerd. Dit alles wordt allemaal prachtig opgetekend in de wetsgeschiedenis. Ik verwacht dan ook helemaal geen veranderingen ten opzichte van de huidige praktijk.

Minister **Sorgdrager**: Dat vind ik inconsequent.

Mevrouw **Kalsbeek-Jasperse** (PvdA): Het is een in staatsrechtelijke zin interessant punt. Er ligt een wetsvoorstel en een onderdeel daarvan wordt verworpen. Daarmee blijft op dat punt alles zoals het was. Dat is expliciet de bedoeling van degenen die ervoor zorgen dat dit niet wordt aangenomen. En dan zou de praktijk zich toch wijzigen? Dat vind ik heel onlogisch.

Minister **Sorgdrager**: Ik niet. Wij gaan met dit wetsvoorstel het aantal formele nietigheden beperken omdat wij dat nodig vinden. Door dit zo te laten staan, handhaven wij deze formele nietigheid. Het begrip "formele nietigheid" dat in de jurisprudentie hier en daar is



## Sorgdrager

gerelativeerd, passen wij aan maar op dōAt punt niet. Daar gaat toch een signaal van uit?

Mevrouw **Kalsbeek-Jasperse** (PvdA): Het wetsvoorstel gaat verder dan alleen codificatie van jurisprudentie. Er is sprake van een accentverlegging. Ware het zo dat het louter om codificatie ging, dan zou u wellicht een punt hebben, maar dat is niet aan de orde. Het gaat aanzienlijk verder en op dit āne punt zeggen wij dat wij geen behoefte aan wijziging hebben. Wij willen wat dat betreft de bestaande situatie handhaven. Daarmee blijft de wettekst zoals die is en blijft de daarop van toepassing zijnde jurisprudentie bestaan.

Minister **Sorgdrager**: Ik ben het niet met u eens.

De heer **Schutte** (GPV): Voorzitter! Ik zou op dit punt de minister graag willen steunen, mede omdat de toelichting op het bedoelde amendement ook iets dergelijks suggereert. Immers, er wordt met nadruk verwezen naar artikel 6 EVRM. Dat is toch een tamelijk zware motivering die het amendement moet dragen. Ik denk dat het signaal in de richting van de rechter straks bijzonder duidelijk zal zijn, ook al hebben wij er hier individueel wat relativerend over gesproken.

Minister **Sorgdrager**: Nu wordt artikel 6 EVRM door de jurisprudentie van het hof weer wat gerelativeerd, hetgeen het nōg moeilijker maakt... Voorzitter! Wij zullen wel zien hoe dit in de praktijk uitwerkt. Het is een interessant punt, maar het is geen probleem dat van invloed zou kunnen zijn op het al dan niet aannemen van dit wetsvoorstel.

De heer **Dittrich** (D66): Waar dit in de praktijk toch problemen zou opleveren, zouden wij natuurlijk altijd nog in de toekomst kunnen besluiten om alsnog tot wijziging over te gaan. Dat geldt overigens ook voor het andere amendement.

Minister **Sorgdrager**: Maar dat geldt in feite voor de gehele regeling. Wij zullen steeds moeten nagaan of de wetgeving in de praktijk voldoet.

Voorzitter! De heer Schutte vraagt nog eens met nadruk om het plan van aanpak betreffende het OM. Ik streef er ook zelf naar om dat plan zo

vroeg mogelijk aan de Kamer voor te leggen, omdat het ook voor mij van groot belang is dat er zo snel mogelijk met de Kamer kan worden gesproken over een aantal hoofdlijnen. Ik moet verder maar kan niet verder voordat ik hierover met de Kamer afspraken heb gemaakt.

De heer Schutte vraagt zich voorts af of de rechter geen praktisch probleem krijgt nu een aantal formele nietigheden wordt omgezet in substantiēle nietigheden. Dat denk ik niet, voorzitter. Juist het feit dat een aantal formele nietigheden in de jurisprudentie is gerelativeerd, zal de rechter houvast bieden om, wanneer er sprake is van een substantiēle nietigheid, een en ander toe te passen aan de hand van de bestaande jurisprudentie. Overigens zal de jurisprudentie waarschijnlijk verder worden ontwikkeld naar aanleiding hiervan. Een referentiekader, zoals gevraagd door de heer Schutte, wordt mijns inziens al door de huidige jurisprudentie geboden.

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik stel voor, aanstaande dinsdag te stemmen.

Daartoe wordt besloten.

De vergadering wordt van 13.09 uur tot 14.10 uur geschorst.

□

De **voorzitter**: De ingekomen stukken staan op een lijst die op de tafel van de griffier ter inzage ligt. Op die lijst heb ik voorstellen gedaan over de wijze van behandeling. Als aan het einde van de vergadering daartegen geen bezwaren zijn ingekomen, neem ik aan, dat de Kamer zich met de voorstellen heeft verenigd.

## Regeling van werkzaamheden

De **voorzitter**: Het Presidium heeft met eenparigheid van stemmen besloten, te stellen in handen van:

a. de vaste commissie voor Financiēn:  
- het wetsvoorstel Goedkeuring van de Regeling buiten toepassing stellen willekeurige afschrijving milieu-investeringen en van de regeling van 23 december 1994, nr. WDB 94/494M,

Stcrt. 250, houdende wijziging van de Regeling buiten toepassing stellen willekeurige afschrijving milieu-investeringen (24111);

b. de vaste commissies voor Justitie en voor Verkeer en Waterstaat gezamenlijk:

- het wetsvoorstel Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 (wijziging van de regelingen van de invoering en inhouding van rijbewijzen en de bijkomende straf van ontzegging van de bevoegdheid tot het besturen van motorrijtuigen) (24112).

Ik stel voor, dinsdag aanstaande te stemmen over de moties voorgesteld tijdens het nota-overleg van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat op 13 maart 1995 over de verkeersveiligheid, te weten:

- de gewijzigde motie-Valk c.s. over het alcoholpromillage (22100, nr. 36);  
- de motie-Van Heemst c.s. over de maximumstraf bij roekeloos rijgedrag (22100, nr. 25);  
- de motie-Van Heemst/Valk over de handhaving van verkeersregels op 50 en 80 km-wegen (22100, nr. 26);  
- de motie-Dankers c.s. over het demonstratieproject "duurzaam veilig" west-Zeeuws-Vlaanderen (22100, nr. 27);  
- de motie-H.G.J. Kamp/Van 't Riet over aanvullende veiligheidsvoorzieningen aan auto's (22100, nr. 28);  
- de motie-H.G.J. Kamp c.s. over adequaat politie-optreden op 80 km-wegen (22100, nr. 29);  
- de motie-Van 't Riet c.s. over een selectief inhaalverbod voor vrachtauto's (22100, nr. 30);  
- de motie-Van 't Riet c.s. over snelheidsbegrenzers in personenauto's (22100, nr. 31);  
- de motie-Rosenmēller over het invorderen van het rijbewijs bij overschrijding van de maximumsnelheid (22100, nr. 32);  
- de motie-Rosenmēller over rechts voorrang voor fietsers (22100, nr. 33);  
- de motie-Verkerk over de veiligheid van ouderen en gehandicapten (22100, nr. 34);  
- de motie-Stellingwerf c.s. over het gebruik van communicatie-apparatuur door weggebruikers (22100, nr. 35);  
- de motie-Dankers c.s. over de Transportongevallenraad (23674, nr. 3).

Ik stel voor, aan de orde te stellen in de vergaderingen van 28, 29 en 30