

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats- en
Bestuursrecht

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Ons kenmerk
4353396

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Datum 13 december 2022
Onderwerp Tweefasenproces in het strafrecht

1. Inleiding

Tijdens de plenaire behandeling in de Eerste Kamer van de Wet uitbreiding slachtofferrechten op 13 april 2021 werd gevraagd of de geleidelijke uitbreiding van slachtofferrechten van invloed is op de principiële discussie over de plaats van het spreekrecht en de daarmee verbonden structuur van het strafproces, in het bijzonder waar het betreft ernstige gewelds- en zedendelicten. In reactie hierop heeft de toenmalige minister voor Rechtsbescherming aangekondigd in gesprek te gaan met de ketenorganisaties over de vraag of er gewijzigde inzichten zijn ontstaan over een tweefasenproces in het strafrecht. Hierbij heeft hij toegezegd dat ook wordt gezien welke implicaties de invoering van een tweefasenproces zou hebben.¹

Ter uitvoering van deze toezegging heb ik de volgende ketenpartners geconsulteerd: het Landelijk advocatennetwerk gewelds- en zedenslachtoffers, de Nederlandse Orde van Advocaten, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, het Openbaar Ministerie, de Raad voor de rechtspraak en Slachtofferhulp Nederland. Ik heb deze partners gevraagd of er redenen zijn om de invoering van een tweefasenproces in het strafrecht te overwegen sinds de conclusies die zijn verbonden aan het rapport uit 2013 getiteld: "Naar een tweefasenproces? Over voor- en nadelen van een strafproces in twee fasen, in relatie tot de posities van slachtoffer en verdachte".² Dit rapport werd in opdracht van het WODC uitgevoerd door onderzoekers van de Rijksuniversiteit Groningen. Ik heb de ketenpartners verzocht om bij hun antwoord in te gaan op ontwikkelingen die zich wellicht in de rechtspraktijk hebben voorgedaan met het oog op de positie van de verschillende procesdeelnemers. Ik heb gevraagd om bij het antwoord aandacht te besteden aan zowel de principiële aspecten van een tweefasenproces als aan de gevolgen die de invoering van een tweefasenproces voor de praktijk zou hebben.

Onderdeel van de toezegging was over dit onderwerp vervolgens een brief te sturen aan de Eerste Kamer. Hierbij voldoe ik aan deze toezegging door u te informeren over de adviezen die de ketenpartners hebben uitgebracht ten aanzien

¹ Kamerstukken I, 2020/2021, 35349, nr. 34.

² <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-247901.pdf>

van het tweefasenproces in het strafrecht en over de conclusies die ik aan deze adviezen verbind.

2. Voorgeschiedenis en verzoek

Een tweefasenproces houdt in dat de eerste fase in het teken staat van de beoordeling van de schuld van de verdachte. Als de schuld is vastgesteld wordt in de tweede fase van het strafproces de straf toegemeten.

Uit het hierboven genoemde onderzoeksrapport bleek dat een tweefasenproces mogelijk een aantal voordelen heeft, maar dat hier tegenover nadelen staan, zoals mogelijk verlies van zittingscapaciteit en een negatief effect op de werklast en de doorlooptijden. Zoals blijkt uit de memorie van toelichting bij het toenmalige wetsvoorstel uitbreiding spreekrecht (waarin de beleidsreactie op het rapport is opgenomen), heeft de wetgever toen besloten niet over te gaan tot invoering van twee fasen.³ Het onderzoeksrapport was gebaseerd op het destijds bestaande, beperkte spreekrecht. Het spreekrecht is inmiddels verruimd en ook andere slachtofferrechten zijn sinds 2013 uitgebreid door de implementatiewet ten aanzien van de EU-richtlijn minimumnormen slachtoffers⁴ en de Wet uitbreiding slachtofferrechten.⁵

Ik heb de ketenpartners de vraag voorgelegd of er redenen zijn om de invoering van een tweefasenproces in het strafrecht te overwegen en verzocht daarbij in te gaan op de punten die in de inleiding van deze brief zijn genoemd. Als doel van de adviesaanvraag heb ik de ketenpartners laten weten dat ik met behulp van hun reactie wil nagaan of er aanleiding zou zijn om het spreekrecht te positioneren in een afzonderlijke strafmaatzitting. Als ondersteuning van deze consultatie heb ik op 12 juli 2022 (gedurende de consultatietermijn) een bijeenkomst met deskundigen georganiseerd, waarvoor vertegenwoordigers van de ketenpartners waren uitgenodigd.

3. De ontvangen adviezen

Alle ketenpartners die ik om advies heb verzocht, hebben gereageerd. In het navolgende vat ik de adviezen samen en beschrijf ik de conclusies van de ketenpartners. Gezien de omvang en gedetailleerdheid van de adviezen is het onontkoombaar dat ik mij in binnen het bestek van deze brief beperk tot een aantal hoofdpunten. Voor uw informatie heb ik de ontvangen adviezen in hun geheel als bijlage bij deze brief gevoegd.

Het Landelijk advocatennetwerk gewelds- en zedenslachtoffers (LANGZS)

LANGZS brengt naar voren dat het spreekrecht bestaat uit het zich mogen uitlaten over de persoonlijke gevolgen die het tenlastegelegde heeft voor het slachtoffer en over het bewijs van het strafbare feit en de op te leggen straf. De rechtbank dient van het juridische deel van het spreekrecht (over het bewijs) kennis te nemen voordat er een vonnis op het punt van al dan niet schuldigverklaring is uitgesproken. Ook zal de verdachte over dit deel van het spreekrecht door de rechtbank moeten kunnen worden bevraagd. De (lichamelijke en/of psychische) gevolgen van het tenlastegelegde voor het slachtoffer kunnen ook strafverzwarende elementen bevatten (die nog niet in het

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats- en
Bestuursrecht

Datum
13 december 2022

Ons kenmerk
4353396

³ Kamerstukken II, 2014/2015, 34 082, nr. 3, p. 8.

⁴ Stb. 2017, 90. Inwerkingtreding 1 april 2017. Kamerstukken 34 236.

⁵ Stb. 2021, 220. Kamerstukken 35 349. Deze wet treedt gefaseerd in werking; Zie Stb. 2022, 267.

strafdossier bekend waren). Deze zijn daarmee ook weer van belang voor de oordeelsvorming van de rechtbank. Ook hierop zal een verdachte door de rechtbank moeten kunnen worden bevraagd. LANGSZ vraagt waarom men dus de twee elementen van het spreekrecht uit elkaar zou trekken en ieder in een andere fase van een nieuwe vorm van strafproces zou vastleggen. Beide vormen immers tezamen "het spreekrecht" van dit ene slachtoffer.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats- en
Bestuursrecht

Datum
13 december 2022

Ons kenmerk
4353396

LANGSZ stelt dat er voor alle procesdeelnemers voordelen zijn om alles binnen een en hetzelfde strafproces te behouden en dus om af te zien van de invoering van een tweefasenproces. LANGSZ is het niet eens met de stelling dat de onschuldpresumptie wringt sinds het spreekrecht uitgebreid werd. De Nederlandse wetgever heeft nu eenmaal ooit de keuze gemaakt hoe ons strafproces diende te worden ingericht. Daarbij hoort dat het OM een eis uitspreekt uitgaande van een veronderstelde schuld bij de verdachte voordat dit oordeel ook echt door middel van een vonnis tot stand is gekomen. Iedere procesdeelnemer, en ook de rechtbank, is gewend vanuit deze vorm te werken. In zijn advies merkt LANGSZ op dat een eventuele keuze voor een tweefasenproces verdergaande implicaties zou hebben voor de strafvordering en het strafproces als geheel dan uitbreiding van het spreekrecht, en dus voor de invoering van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Deze implicaties zijn niet geheel in beeld te krijgen in het kader van deze consultatie. Een actualisatie van het WODC-onderzoek uit 2013 (zoals gevraagd in een aangehouden motie van het lid van de Eerste Kamer, de heer Janssen ⁶) zou nodig zijn om te kunnen beslissen de kant van een tweefasenproces op te gaan. LANGSZ lijkt het nuttig om dit onderzoek te actualiseren, onder de aantekening "beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald".

Principieel gezien heeft LANGSZ een duidelijk afwijzende mening over de voorgelegde vraag. LANGSZ neemt waar dat er zeer lange doorlooptijden zijn met betrekking tot het kunnen doen van aangifte bij de politie, met vervolgens het beoordelen en hierna op zitting aanbrengen (en iedereen tijdig en regelmatig op de hoogte moeten stellen) van een zaak door het openbaar ministerie. Daarom lijkt het LANGSZ alleen al om die reden geen verstandige keuze om nog een extra schakel aan het strafproces toe te voegen.

De Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA)

De NOvA begint met de principiële opmerking het passender te vinden om te zeggen dat de eerste fase in het teken staat van de *beoordeling* – en niet de vaststelling – van de schuld omdat in een strafzaak de schuld van de verdachte (nog) niet vaststaat. De NOvA schrijft dat de afgelopen jaren slachtofferrechten zijn uitgebreid met als voornaamste doelen herhaling door de verdachte te voorkomen en de verdachte inzicht te geven in de gevolgen van zijn daden. Maar als de verdachte niet de dader is, worden die doelen niet behaald. Mede in het licht daarvan is het belangrijk dat eerst de schuld van de verdachte wordt beoordeeld alvorens de slachtofferrechten eventueel worden uitgeoefend. Het toekennen van rechten aan slachtoffers op een moment dat de schuld van de verdachte niet vaststaat, staat volgens de NOvA op gespannen voet met de onschuldpresumptie. Door de uitbreiding van de rechten van het slachtoffer, krijgt het slachtoffer een steeds grotere rol in het strafproces.

De NOvA beschrijft in zijn advies dat dit in de praktijk met enige regelmaat leidt tot ongemakkelijke en onwenselijke situaties waarbij van de verdachte verwacht

⁶ Kamerstukken I, 2020/2021, 35 349 E.

wordt (op een empathische manier) te reageren op hetgeen het slachtoffer naar voren brengt, terwijl hij mogelijk ontkent het delict gepleegd te hebben. De NOvA erkent de praktische bezwaren tegen de invoering van een tweefasenproces maar meent dat de principiële aspecten, die pleiten voor de invoering van een tweefasenproces, waarbij slechts in de tweede fase een rol voor het (dan) slachtoffer is weggelegd, prevaleren. De NOvA licht in zijn advies een aantal mogelijke gevolgen toe en gaat daarbij in op uitlatingen van slachtoffers over het bewijs, doorlooptijden, zittingscapaciteit en negatief effect op de werklust, wijziging in proceshouding van de verdachte, de vordering van schadevergoeding van de benadeelde partij, de samenhang tussen bewijs en straf en de kosten.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats- en
Bestuursrecht

Datum
13 december 2022

Ons kenmerk
4353396

De NOvA stelt onder meer dat vaststelling van de schuld tot gevolg kan hebben dat de proceshouding van de verdachte wijzigt in een meewerkende, bekende houding. Dan is het schrijven van een reclasserings- of pro justitia-rapportage zinvoller. Een (ander) voordeel van een tweefasenmodel betreft de vordering van de benadeelde partij. De zitting in de eerste fase wordt dan niet voor een groot deel beheerst door bespreking van die vordering en hoeft zich enkel te richten op de bewezenverklaring.

De conclusie van de NOvA luidt dat om principiële redenen het tweefasenmodel mogelijk moet worden gemaakt, waarbij de eerste drie vragen van artikel 350 van het Wetboek van Strafvordering (Sv) in de eerste fase aan de orde dienen te komen. Omdat het tweefasenmodel ook (met name praktische) nadelen kan hebben, stelt de NOvA voor om het tweefasenmodel niet als standaard in te voeren, maar als mogelijkheid, waarbij de NOvA zich realiseert dat dat tot rechtsongelijkheid zou kunnen leiden. Daarom adviseert de NOvA om het tweefasenmodel enkel als mogelijkheid in te voeren:

- bij een verdenking van een (als primair ten laste gelegd) strafbaar feit waarvoor spreekrecht geldt en
- er sprake is van een ontkennende verdachte, en
- het openbaar ministerie een tweefasenproces vordert, de verdachte daarom verzoekt, dan wel de rechter daar ambtshalve toe besluit.

In de gevallen waarin voldaan is aan deze criteria, zou volgens de NOvA het *recht* moeten bestaan een tweefasenproces te vorderen, dan wel te verzoeken, waarbij ernaar gestreefd wordt dat twee van de drie rechters van de meervoudige kamer zowel betrokken zijn bij de eerste als de tweede fase. Bepaald moet worden wanneer dat door de verdediging uiterlijk aangegeven zou moeten worden, wie daartoe beslist (bijvoorbeeld de voorzitter van de meervoudige kamer) en welke rechtsmiddelen er zijn als het tweefasenmodel, ondanks de vordering, dan wel het verzoek daartoe, niet toegepast wordt.

De Nederlandse Vereniging voor rechtspraak (NVvR)

De NVvR stelt dat erkend moet worden dat de gedachte van een splitsing in het openbare strafproces tussen een gedeelte waarin de bewijsvraag wordt beantwoord en een tweede gedeelte waarin de oplegging van een straf en/of maatregel wordt besproken en wordt beslist, een zekere aansprekende logica bezit en althans in theorie zuiverder voorkomt.

De NVvR schrijft dat bij lezing van het hierboven genoemde onderzoeksrapport uit 2013 opvalt dat aan de ene kant er in de strafrechtswetenschap geen krachtig pleidooi te vinden is voor invoering van het tweefasenproces en dat aan de andere kant ook in de praktijk bij de professionals doorgaans weinig

enthousiasme voor deze figuur is aangetroffen. Het beeld is veeleer dat er weliswaar enkele voordelen worden aangewezen, maar dat de nadelen daartegen meer dan opwegen. De NVvR heeft sinds 2013 geen krachtige signalen geregistreerd dat dat beeld zou zijn veranderd. Weliswaar is het spreekrecht inmiddels verruimd en zijn de slachtofferrechten door de implementatie van de EU-richtlijn minimumnormen slachtoffers uitgebreid, maar dat heeft niet geleid tot een principiële discussie over de plaats van het spreekrecht en de daarmee verbonden structuur van het strafproces.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats- en
Bestuursrecht

Datum
13 december 2022

Ons kenmerk
4353396

Invoering van een vorm van een tweefasenproces zou een ingrijpende structurele wijziging vormen. Een dergelijke wijziging is niet voorzien in het kader van de nog niet afgeronde wetgevingsoperatie van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering. Van belang is ten slotte ook dat uit het genoemde onderzoeksrapport naar voren kwam dat professionals noch slachtoffers het erg problematisch vonden dat over de wenselijke straftoemeting werd gesproken, terwijl nog niet was vastgesteld dat de verdachte "het gedaan had". Ook werd niet verwacht dat aan bestaande fenomenen zoals de ontkennende verdachte en de weigerachtige observandus veel zou veranderen.

De NVvR ziet nog steeds praktische nadelen (en verwijst daarbij naar het – onderstaande – standpunt van de Raad voor de rechtspraak), zoals een complexere procesvoering, en de onhaalbaarheid om altijd dezelfde rechter voor beide fasen beschikbaar te hebben. Ook de NVvR ziet in de invoering van het onbepaalde spreekrecht geen aanleiding om een tweefasenproces te overwegen. De vraag is verder of een absolute scheiding tussen bewijs en straftoemetingsfactoren kan worden gemaakt (zo kan de psychische toestand van de verdachte van belang zijn voor de beoordeling van het bewijs van opzet of schuld, of noodweerexces, terwijl daarover pas in de tweede fase relevante informatie beschikbaar komt). De NVvR realiseert zich dat zich soms zaken aandienen waarin het wenselijk is om eerst de vragen van de artikelen 348 en 350 Sv te beantwoorden. De vraag is echter of daarvoor wetswijziging noodzakelijk is. In de zeldzame gevallen waarin het overleg in raadkamer vastloopt, kan het onderzoek worden heropend en datgene wat nog nodig voorkomt alsnog nader worden onderzocht.

De conclusie van de NVvR luidt dat er nog steeds geen aanleiding is om een vorm van tweefasenproces te entameren. Evenmin is er sprake van een dringende noodzaak voor empirisch onderzoek naar de wenselijkheid daarvan.

Het openbaar ministerie (OM)

Het College van procureurs-generaal staat achter het standpunt van de toenmalige minister tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel uitbreiding slachtofferrechten in de Eerste Kamer in 2021. Verwijzend naar het hierboven genoemde onderzoeksrapport uit 2013, waaruit bleek dat invoering van een tweefasenproces geen noodzakelijke voorwaarde is voor verruiming van de mogelijkheden voor het slachtoffer om zich over meer uit te laten dan waartoe hij nu gerechtigd is, heeft de minister tijdens de genoemde behandeling laten weten geen reden te zien om de eerdere keuze geen tweefasenproces door te voeren, te heroverwegen. Tegenover mogelijke voordelen zouden de nadelen van mogelijk verlies van zittingscapaciteit en een negatief effect op de werklast en de doorlooptijden staan.

Het OM hecht eraan te benadrukken dat de bovengenoemde bezwaren op dit moment nog urgenter zijn. Door de corona-pandemie zijn de problemen in de

strafrecht keten de afgelopen twee jaar alleen maar toegenomen. Gezien de lange doorlooptijden, de grote voorraden en het gebrek aan voldoende zittingscapaciteit acht het OM dit momentum niet geschikt voor invoering van een tweefasenproces. De verwachting is dat het jaren zal duren voor deze problemen zijn opgelost. Als de behandeling van een zaak in tweeën geknipt wordt, en dus twee keer dezelfde zittingscombinatie over een zaak moet oordelen, zullen de doorlooptijden en voorraden alleen maar oplopen. Een tweefasenproces is bovendien kostbaarder dan het huidige systeem gezien de extra zittingstijd en -ruimte (huisvesting), extra rechters en griffiers, stijging exploitatiekosten, beveiliging, transport, etc. Na de bezuinigingen van de afgelopen jaren is het OM er nu vooral voor aan het zorgen dat de basis op orde komt.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats- en
Bestuursrecht

Datum
13 december 2022

Ons kenmerk
4353396

De positie van het slachtoffer in het strafproces is de afgelopen decennia sterk veranderd. Zo zijn de mogelijkheden voor het slachtoffer om als benadeelde partij een schadevergoeding van de verdachte te eisen binnen het strafproces toegenomen. Ook kregen slachtoffers het recht om op zitting te spreken en dat spreekrecht is vervolgens in verschillende stappen uitgebreid. In gevallen waarin het in specifieke zaken waardevol is om als slachtoffer ook na het requisitoir/het pleidooi te spreken, heeft de rechter nu al de bevoegdheid om dit toe te staan. In de praktijk wordt hier ook gebruik van gemaakt. Het staat elke rechter vrij om een aanwezige in de zaal op elk moment nog een vraag te stellen. Daarvoor is geen aanvullende wettelijke bepaling nodig. Het slachtoffer of diens advocaat kan een verzoek indienen om een spreekmoment na het requisitoir toe te staan. De rechter kan hiertoe beslissen als dat in een specifieke situatie gewenst is. Ten slotte benadrukt het OM dat het er alles aan doet om de communicatie richting het slachtoffer en diens positie in het strafproces op peil te houden en waar nodig te verbeteren. Het OM staat onverkort voor het slachtoffer door hem/haar te ondersteunen in het uitoefenen van zijn rechten: adequate informatievoorziening van het begin van de strafzaak tot en met de tenuitvoerleggingsfase, bescherming, succesvolle ondersteuning bij de schadebehandeling en correcte bejegening.

Afsluitend merkt het OM op dat er op dit moment met volle kracht wordt gewerkt aan de implementatie van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Daarbij is toegezegd dat in de periode van de implementatie van dat wetboek andere grote beleids- en wetswijzigingen uit zullen blijven gezien de grenzen aan het absorptievermogen van de betreffende organisaties, waaronder het OM. De verkenning naar een tweefasenproces staat daarbij niet op de prioriteitenlijst die hoort bij de Meerjarenagenda Slachtofferbeleid 2022-2025.

De Raad voor de Rechtspraak (Rvdr)

De vraag of een tweefasenproces ingevoerd zou moeten worden, betreft volgens de Rvdr in feite een vraag over een stelselwijziging en is binnen de gestelde reactietermijn niet te beantwoorden. Daarom beperkt de raad zich tot het hierboven genoemde onderzoeksrapport uit 2013 en bekijkt daarbij of de conclusies uit het rapport op dit moment nog relevant zijn. In het rapport worden de voor- en nadelen van het tweefasenproces besproken. De conclusie van het rapport is dat er meer nadelen aan de invoering van het tweefasenproces zitten dan voordelen. De genoemde voor- en nadelen van een tweefasenproces zijn - volgens de Rvdr - nog altijd actueel en worden in de reactie van de Rvdr uitgewerkt.

Doelstellingen tweefasenproces

De twee grootste voordelen van een tweefasenproces zijn dat een verdachte in de eerste fase van het proces meer als onschuldig kan worden behandeld en dat de informatiepositie van de rechter bij de straftoemeting wordt verbeterd. In het huidige strafproces bestaan de onschuldpresumptie en het spreekrecht van slachtoffers naast elkaar. Er zijn op dit moment geen aanwijzingen dat rechters deze twee ogenschijnlijk tegenstrijdige rechten niet voldoende kunnen borgen. Voor wat betreft de informatiepositie van de rechter concludeert het onderzoeksrapport dat niet te verwachten is dat door invoering van een tweefasenproces in veel gevallen extra informatie voor de straftoemeting beschikbaar komt. Daarnaast kunnen daad en dader niet altijd los van elkaar worden gezien: het kan nodig zijn om ook voor het vaststellen van de schuldvraag de verdachte te laten onderzoeken.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats- en
Bestuursrecht

Datum
13 december 2022

Ons kenmerk
4353396

Complexere procesvoering

Het grootste nadeel van een tweefasenproces zit voor de rechtspraak vooral in de complexere procesvoering. Deze complexere procesvoering heeft een verlies van zittingscapaciteit tot gevolg en daarmee een negatief effect op de werklast en doorlooptijden. Daardoor komen de redelijke termijn voor de berechting van de verdachte én de redelijke termijn voor de behandeling van de vordering benadeelde partij in gevaar. Een ander groot nadeel is dat het in de praktijk niet altijd haalbaar zal zijn om dezelfde zittingscombinatie in beide fasen beschikbaar te hebben.

Positie van slachtoffers

Een tweefasenproces is geen noodzakelijke voorwaarde om de rechten van slachtoffers goed te kunnen borgen. De invoering van het onbeperkte spreekrecht en andere slachtofferrechten geven geen aanleiding om een tweefasenproces te overwegen.

Conclusie

De vraag naar de merites van een tweefasenproces betreft een veelomvattende vraag en een mogelijk fundamentele herziening van het strafprocesrecht. Het betreft vragen die onderzoek vereisen waarin alle principiële en praktische aspecten (opnieuw) grondig worden belicht. Uit het onderzoeksrapport uit 2013 kwam naar voren dat er meer nadelen dan voordelen aan een tweefasenproces zitten. Naar aanleiding van dit onderzoek is besloten om geen tweefasenproces in te voeren. Een reden om nu alsnog een tweefasenproces te overwegen zou de veranderde positie van het slachtoffer kunnen zijn. Dit perspectief is destijds door de onderzoekers deels al meegenomen. Ook blijkt vooralsnog dat de uitbreiding van slachtofferrechten goed binnen het bestaande strafproces kan worden geïmplementeerd. De rechtspraak benadrukt hierbij dat het Nederlandse strafproces dadergericht is waardoor de invoering van een tweefasenproces niet in de rede ligt. Op dit moment zijn er volgens de rechtspraak geen andere redenen om de invoering van een tweefasenproces te overwegen. Daar komt bij dat (gedegen onderzoek naar) de invoering van een tweefasenproces zou leiden tot ernstige vertraging van de invoering van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Dit is onwenselijk.

Slachtofferhulp Nederland (SHN)

SHN steunt de eerdere beslissing om geen tweefasenproces in het strafrecht in te voeren. SHN zet in haar advies de argumenten daarvoor op een rij.

Spreekrecht en onschuldpresumptie

Uiteraard moet een verdachte voor onschuldig gehouden worden tot hij door de rechter schuldig is bevonden, maar naar de mening van SHN is de onschuldpresumptie geen zwaarwegend argument voor de invoering van een tweefasenproces. Allereerst omdat sinds de uitbreiding van het spreekrecht in 2016, slachtoffers (of diens gemachtigden) zich mogen uitlaten over het bewijs in de strafzaak. Ook in een tweefasenproces zal er dus in de eerste fase, als de schuld van de verdachte nog niet vaststaat, spreekrecht voor (de gemachtigde van) een slachtoffer worden ingepland om zich uit te kunnen laten over het bewijs.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats- en
Bestuursrecht

Datum
13 december 2022

Ons kenmerk
4353396

Daarnaast werpt SHN de vraag op of slachtoffers tijdens het spreekrecht inbreuk kunnen maken op de onschuldpresumptie. Uit jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens volgt dat een slachtoffer als procesdeelnemer geen beroep kan doen op artikel 6 EVRM. Tevens blijkt dat alleen rechters en mensen met een publieke functie inbreuk kunnen maken op de onschuldpresumptie. Het komt SHN dan ook wat vreemd voor om het slachtoffer als procesdeelnemer onder de groep te scharen die een inbreuk zou kunnen maken op de onschuldpresumptie. Het strikt interpreteren van de onschuldpresumptie staat bovendien op gespannen voet met de dagelijkse praktijk in de zittingszaal. De rechter gaat in de praktijk ook goed om met ruimte geven aan het slachtoffer, zonder dat daarbij de verdachte het idee heeft dat de rechter al een oordeel heeft gevormd.

Het beperken van het spreekrecht naar een tweede fase zou volgens SHN negatieve gevolgen hebben voor de correcte bejegening van slachtoffers.

Proceseconomie en uitvoerbaarheid

SHN heeft grote zorgen over de negatieve invloed van een tweefasenproces op de proceseconomie, zoals al bleek in het onderzoeksrapport uit 2013. In een tweefasenproces zullen per zaak meerdere zittingen moeten worden ingepland. Eerst zal de schuld van de verdachte moet worden vastgesteld op basis van een daaraan gewijde zitting, om vervolgens een nieuwe zitting te plannen voor de straftoemeting. Dat vergt veel extra capaciteit van de strafrechtsketen, terwijl die keten al enorm onder druk staat. Voor slachtoffers betekent dat tevens dat zij zich voor elke nieuwe zitting moeten opladen en meerdere malen geconfronteerd worden met de zaak. Daarnaast maakt SHN zich zorgen om de uitvoerbaarheid van een tweefasenproces. Als slachtoffers naar meer zittingen moeten gaan dan nu het geval is, hebben zij telkens het recht zich te laten bijstaan door een gemachtigde en/of iemand ter emotionele ondersteuning. Als medewerkers van SHN die rol vervullen, betekent dat een grote extra inzet van personeel. Dat geldt uiteraard niet alleen voor SHN, maar ook voor het OM, de Rechtspraak en de advocatuur.

Natuurlijk hoeven problemen met de proceseconomie en de uitvoerbaarheid van een tweefasenproces niet van doorslaggevende betekenis te zijn. Zeker niet als er genoeg financiële middelen beschikbaar voor worden gesteld. De vraag is alleen welk probleem de introductie van een tweefasenproces oplost in ons huidige systeem en of het niet voornamelijk negatieve consequenties heeft. Bovendien zorgt het nog verder onder druk zetten van de proceseconomie voor een extra probleem met de redelijke termijn.

Redelijke termijn

Overschrijding van de redelijke termijn en de strafvermindering die daarbij wordt toegepast, speelt momenteel al in veel strafzaken. Door invoering van een

tweetfasenproces en het moeten inplannen van meerdere zittingen per strafzaak, zal de proceseconomie verder onder druk komen te staan. Daardoor zal de behandeling van strafzaken langer duren. Daar komt – volgens SHN – nog bij dat voor een tweetfasenproces de schuldvaststelling van de verdachte eerst met rechtsmiddelen aangevochten zou moeten kunnen worden. In de praktijk kan dit ervoor zorgen dat de schuldvaststelling van een verdachte jaren op zich laat wachten, voor er een behandeling van de tweede fase in eerste aanleg plaats kan gaan vinden en de strafzaak kan worden afgerond. Bovendien betekent dit ook dat een nieuwe zittingscombinatie zich in een tweede fase helemaal opnieuw in het dossier zou moeten inlezen, alvorens tot een behandeling van de tweede fase te komen. Dat betekent een langere voorbereidingstijd per zaak, die ook weer op de capaciteit drukt. Dit alles zal betekenen dat veel zaken niet binnen een redelijke termijn behandeld kunnen worden en een verdachte strafvermindering zal krijgen. Voor slachtoffers in die zaken voelt het alsof een verdachte wordt beloond voor een te traag systeem, terwijl het niets afdoet aan de ernst van het strafbare feit. Dat levert een onwenselijke en onrechtvaardige situatie op. Niet alleen verdachten hebben recht op behandeling van hun strafzaak binnen redelijke termijn, ook het slachtoffer als benadeelde partij heeft daar recht op.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats- en
Bestuursrecht

Datum
13 december 2022

Ons kenmerk
4353396

4. Conclusies naar aanleiding van de adviezen

De ketenorganisaties hebben gedegen en uitgebreide adviezen gegeven. Ik ben hen daarvoor erkentelijk. Kort samengevat zijn LANGSZ, NVvR, OM, RvdR en SHN geen voorstander van de invoering van een tweetfasenproces. De NOvA vindt om principiële redenen dat het tweetfasenmodel mogelijk moet worden gemaakt. Om de (praktische) nadelen te beperken stelt de NOvA voor het tweetfasenmodel als mogelijkheid voor bepaalde gevallen te introduceren. De ketenorganisaties hebben voor hun standpunten argumenten van principiële en van praktische aard aangevoerd.

Principiële overwegingen

Op principiële niveau wordt naar voren gebracht dat de vragen die in de twee fasen aan de orde zouden komen (ten aanzien van de schuld respectievelijk de straf) niet altijd te scheiden zijn. Met andere woorden: er kan niet altijd een strikte scheiding worden gemaakt tussen het bewijs in een eerste fase en factoren die van belang zijn voor de straftoemeting in een tweede fase. Daad en dader kunnen niet altijd los van elkaar worden gezien.

Verder zien verschillende organisaties geen spanning met het beginsel van het vermoeden van onschuld. In het Nederlandse model spreekt het OM een eis uit en gaat het daarbij – indien deze eis ertoe strekt dat de verdachte voor de tenlastegelegde feiten zou moeten worden veroordeeld – uit van de schuld van de verdachte, voordat de rechter die schuld heeft vastgesteld. De onschuldpresumptie en het spreekrecht van slachtoffers fungeren in de rechtspraak naast elkaar en er zijn geen duidelijke signalen dat dit tot problemen leidt in de rechtspraak. De NOvA ziet juist wel spanning met de onschuldpresumptie: de schuld van de verdachte zou moeten worden beoordeeld alvorens slachtofferrechten worden uitgeoefend. In de praktijk kunnen er volgens de NOvA onwenselijke situaties ontstaan als de verdachte ontkent het delict te hebben gepleegd en tevens geacht wordt te reageren op hetgeen het slachtoffer naar voren brengt. De NOvA geeft – zoals hierboven beschreven – ook een aantal voordelen aan van een tweetfasenstructuur voor de procespositie van de verdachte en van het slachtoffer.

Ook wordt als factor genoemd dat door invoering van een tweefasenproces niet wordt verwacht dat vaak extra informatie ter beschikking komt voor de beslissing over de straftoemeting.

In een tweefasenstructuur betreft de eerste fase onder meer het bewijs. Gezien het feit dat slachtoffers het recht hebben om zich uit te spreken over het bewijs in de zaak kan niet worden volstaan met een spreekrecht in de tweede fase. Verder wordt erop gewezen dat nadelen van de huidige structuur doorgaans in de rechtspraak goed worden opgevangen.

Praktische overwegingen

Op praktisch niveau wijzen de meeste adviesorganisaties op nadelen van een tweefasenproces. Zij brengen onder meer naar voren dat een tweefasenproces leidt tot een complexere procesvoering, de onhaalbaarheid om altijd dezelfde zittingscombinatie beschikbaar te hebben voor beide fasen, een mogelijk verlies van zittingscapaciteit en negatieve gevolgen voor de werklust en de doorlooptijden. Hierdoor komen de redelijke termijn voor de berechting van de verdachte en voor de behandeling van de vordering van de benadeelde partij in gevaar. Als gevolg van overschrijding van de redelijke termijn kan een verdachte strafvermindering krijgen; dat ervaren slachtoffers als onrechtvaardig en daarom is het onwenselijk het strafproces door introductie van twee fasen zo in te richten dat de redelijke termijn voor behandeling van strafzaken vaker zal worden overschreden. Verder zal het slachtoffer verscheidene malen worden geconfronteerd met de strafzaak en zal het slachtoffer vaker een beroep doen op ondersteuning door medewerkers van SHN. Een tweefasenproces zal van alle ketenorganisaties meer personeel inzet vergen. Dit vergt extra financiële middelen; er wordt aangevoerd dat een tweefasenproces kostbaarder is dan het bestaande systeem, dat het absorptievermogen van de ketenorganisaties grenzen heeft en nu wordt gebruikt voor de implementatie van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. De NOvA ziet deze praktische gevolgen ook, maar stelt daar tegenover dat een aantal potentiële nadelen van een tweefasenproces kan worden ondervangen. Ze vindt dat een tweefasenproces niet alleen extra kosten met zich zal brengen, maar ook besparingen kan opleveren. Verder vindt de NOvA principieel dat praktische overwegingen niet zouden moeten prevaleren.

Een belangrijke praktische afweging die verder wordt genoemd is dat (onderzoek naar) de invoering van het tweefasenproces tot ongewenste ernstige vertraging zou leiden van de invoering van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Er wordt door de meeste organisaties in de strafrechtspraak geen problematiek signaleerd die zou nopen tot overweging van de invoering van een tweefasenmodel in het nieuwe wetboek.

Afweging naar aanleiding van de adviezen

Uit de adviezen maak ik op dat de meeste ketenpartners geen aanleiding zien voor de introductie van een tweefasenproces of voor verder onderzoek hiernaar. Verder wijzen zij op de ingrijpende, nadelige gevolgen van een invoering van twee fasen.

De NOvA is om principiële redenen voorstander van een tweefasenproces. Ik waardeer het dat de NOvA een open oog heeft voor de nadelen en een genuanceerde benadering volgt, waarbij het tweefasenproces niet als standaardaanpak wordt voorgesteld, maar waarbij de toepassing van de mogelijkheid om een tweefasenproces te vorderen of te verzoeken wordt gebonden aan een aantal criteria.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats- en
Bestuursrecht

Datum
13 december 2022

Ons kenmerk
4353396

De NOvA vindt dat het toekennen van rechten aan slachtoffers op een moment dat de schuld van de verdachte niet vaststaat op gespannen voet staat met het vermoeden van onschuld.

Ik stel vast dat het principe van het vermoeden van onschuld inhoudt dat verdachten voor onschuldig worden gehouden totdat hun schuld in rechte is komen vast te staan.⁷ Dit beginsel heeft onder meer als consequentie dat de rechter moet laten blijken dat hij de verdachte niet als een reeds veroordeelde beschouwt. Als het slachtoffer het spreekrecht uitoefent op een moment dat de schuld van de verdachte niet vaststaat, leidt dit niet tot inbreuk op het vermoeden van onschuld. Van de rechter mag worden verwacht dat hij zich in zijn overtuiging niet eenzijdig laat beïnvloeden door hetgeen het slachtoffer naar voren heeft gebracht. De rechter zal de inbreng van de verdediging en van de officier van justitie meewegen in zijn oordeel. Ook in de rechtspraktijk blijken het vermoeden van onschuld ten aanzien van de verdachte en het spreekrecht van het slachtoffer goed samen te kunnen gaan.

De NOvA stelt dat eerst de schuld van de verdachte moet worden beoordeeld alvorens de slachtofferrechten eventueel worden uitgeoefend.

Ik wijs erop dat het slachtoffer zich volgens geldend recht ook kan uitspreken over de schuldvraag en niet alleen een rol heeft bij de behandeling van de straftoemeting. Zoals naar voren komt uit de adviezen kunnen daad en dader niet altijd uiteen worden gehaald en zijn factoren ten aanzien de beoordeling van de schuld en de straftoemeting soms met elkaar vervlochten. Het is zeer de vraag of dezelfde gerechtelijke zittingscombinatie (binnen een redelijke termijn) beschikbaar kan zijn in twee achtereenvolgende fasen om op die manier de samenhang te borgen.

Voor mij is het een belangrijk gegeven dat de huidige strafrechtspraktijk, volgens de meeste organisaties en in mijn eigen observatie, geen grote problemen te zien geeft die samenhangen met de processtructuur. De gevolgen van een tweefasenstructuur zijn ingrijpend en – tegen de achtergrond van de doorlooptijden in strafzaken – waarschijnlijk nadelig; veel ketenorganisaties waarschuwen hiervoor. Deze zorgen deel ik. Ik teken daarbij aan dat in het nieuwe wetboek met een samenstel van maatregelen wordt bevorderd dat strafzaken beter voorbereid bij de zittingsrechter terechtkomen. Behalve dat dit de kwaliteit van de berechting ten goede komt, draagt dit ook bij aan het terugdringen van de doorlooptijden. Dit voordeel zou verloren kunnen gaan als door invoering van twee fasen in de berechting de doorlooptijden weer oplopen. Hiernaast is het vermogen van de ketenorganisaties om nieuwe regelgeving en innovaties te verwerken niet onbegrensd. Dit is voor mij een belangrijk punt van aandacht.

Ik vind dan ook dat eventuele voordelen van een tweefasenstructuur niet opwegen tegen de nadelen ervan. Daarbij heb ik de argumenten die pleiten voor twee fasen meegewogen. Mede gezien de ontvangen adviezen kom ik tot de conclusie dat er geen aanleiding is om een tweefasenproces in te voeren of verder te onderzoeken.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats- en
Bestuursrecht

Datum
13 december 2022

Ons kenmerk
4353396

⁷ Vgl. artikel 1 van Richtlijn (EU) 2016/343 van het Europees parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende de versterking van bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld en van het recht om in strafprocedures bij de terechtzitting aanwezig te zijn. Publicatieblad EU 2016, L 65/1.

Een afschrift van deze brief stuur ik aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Minister voor Rechtsbescherming,

F.M. Weerwind

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats- en
Bestuursrecht

Datum
13 december 2022

Ons kenmerk
4353396