

# Alleen voor de vorm? Frequentie, organisatie en praktijk van pro-formazittingen

M.J. Dubelaar, R. van Leusden, J.M. ten Voorde, S.G.C. van Wingerden  
Instituut voor Strafrecht en Criminologie, Universiteit Leiden

## Samenvatting

Dit onderzoek richt zich op de praktijk van de pro-formazitting. De pro-formazitting in strikte zin is een terechtzitting in een strafzaak die wordt gehouden omwille van de inachtneming van de termijnen van de voorlopige hechtenis. De wet schrijft voor dat het onderzoek ter terechtzitting in een zaak waarin de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt, uiterlijk binnen 104 dagen moet zijn aangevangen, anders moet de verdachte op vrije voeten worden gesteld. Als in een zaak het voorbereidend onderzoek nog niet is afgerond terwijl de officier van justitie de verdachte in voorlopige hechtenis wil houden, voorziet de wet in een regeling waarin de officier van justitie – nadat hij de zaak heeft voorgedragen – bij de rechtbank kan vorderen het onderzoek ter terechtzitting te schorsen. Het etiket pro-forma dankt een dergelijke zitting aan het feit dat het onderzoek ter terechtzitting uitsluitend ‘voor de vorm’ wordt geopend; een inhoudelijke behandeling van de zaak blijft achterwege. Vanuit de literatuur zijn vraagtekens gezet bij de wenselijkheid om een zitting te appointeren (plannen) uitsluitend ten behoeve van het voortduren van de voorlopige hechtenis. Dit wordt wel gezien als een verspilling van kostbare zittingscapaciteit en mankracht. Ook leven er allerlei vragen over de reikwijdte van de bevoegdheden van de zittingsrechter vlak voor of ten tijde van het onderzoek ter terechtzitting (waaronder de pro-formazitting wordt begrepen) op het moment dat het opsporingsonderzoek nog in volle gang is en waarbij een andere rechter betrokken kan zijn, namelijk de rechter-commissaris. De pro-formazitting wordt in de praktijk namelijk ook benut door in het bijzonder de verdediging om allerlei onderzoekswensen naar voren te brengen, waarover de zittingsrechter vervolgens in beginsel moet beslissen. Soms worden daartoe speciale zittingen belegd, die in de praktijk worden aangeduid als regiezittingen. Een actuele vraag is hoe de regievoerende rol van de zittingsrechter zich verhoudt tot die van de rechter-commissaris in het voorbereidend onderzoek en hoe met het oog daarop de overgang van het voorbereidend onderzoek naar het eindonderzoek zou moeten worden geregeld.

Over de pro-formazitting heeft in de literatuur wel enige discussie plaatsgevonden, maar empirisch onderzoek naar de praktijk is tot dusver achterwege gebleven. Dit onderzoek vult deze leemte in. De onderzoeksvraag luidt als volgt.

*Wat is de frequentie van pro-formazittingen bij rechtbanken en gerechtshoven en hoe ziet de organisatie en de praktijk van pro-formazittingen bij deze gerechten eruit?*

Deze onderzoeksvraag moet worden gezien tegen de achtergrond van de problematiek van de voorlopige hechtenis en de overgang van het voorbereidend onderzoek naar het eindonderzoek waarover de wetgever een wettelijke regeling wil treffen. De problematiek van de overgang van het voorbereidend onderzoek naar het eindonderzoek en bijbehorende overgang van bevoegdheden van de rechter-commissaris naar de zittingsrechter speelt zowel bij de pro-formazitting als bij de regiezitting. Omdat beide zittingen in de praktijk niet goed te onderscheiden zijn, is de regiezitting (als variant van de pro-formazitting) eveneens meegenomen in dit onderzoek. Anders dan de pro-formazitting kan een regiezitting ook plaatsvinden wanneer de verdachte zich niet (meer) in voorlopige hechtenis bevindt.

De frequentie van pro-formazittingen over de jaren 2013-2014 is onderzocht aan de hand van de gegevens beschikbaar in de informatiesystemen van het OM en de ZM (RAC-min voor eerste en NIAS voor tweede aanleg). Uit de data die in het vierde hoofdstuk worden gepresenteerd, blijkt

dat 3% van het totale aantal zittingen in eerste aanleg een pro-formazitting is. Wanneer uitsluitend naar de zittingen ten overstaan van de meervoudige kamer wordt gekeken, ligt het percentage pro-formazittingen op 17,5% van het totaal aantal zittingen. In hoger beroep ligt het aantal pro-formazittingen aanmerkelijk hoger dan in eerste aanleg. Van het totaal aantal zittingen dat in hoger beroep wordt gehouden is 28% een pro-formazitting. Wanneer de cijfers worden gezien op zaaksniveau en alleen gekeken wordt naar stafzaken waarin sprake is van voorlopige hechtenis dan blijkt dat in eerste aanleg in 9% van de strafzaken waarin op een eerder moment een bevel tot voorlopige hechtenis is afgegeven, één of meer pro-formazittingen hebben plaatsgevonden. In hoger beroep is dit 22%. Hieruit kan worden afgeleid dat in eerste aanleg in 9% van de zaken het onderzoek naar verdachte nog loopt bij de start van het onderzoek ter terechtzitting, althans dat er noodzaak bestaat tot het appointeren van een pro-formazittingen omwille van de inachtneming van de termijnen van voorlopige hechtenis. De duur van de voorlopige hechtenis is ten tijde van de pro-formazitting in 40% van de gevallen langer dan 104 dagen en in 17% van de gevallen langer dan 194 dagen. Dit komt vooral doordat er meerdere pro-formazittingen in één strafzaak kunnen plaatsvinden. De voorlopige hechtenis wordt in 5% van de gevallen in eerste aanleg opgeheven. In hoger beroep is dat tenminste 24%. Pro-formazittingen vinden ook plaats in zaken waarin de verdachte niet (meer) voorlopig is gehecht, de zogeheten losloperszaken. Deze komen in eerste aanleg niet vaak voor (0,4% van alle losloperszaken en 1% van de losloperszittingen), in hoger beroep ligt dat percentage op 5% respectievelijk 10%. Pro-formazittingen blijken vooral plaats te vinden als het zwaarste delict waarvoor de verdachte is vervolgd een geweldsdelict is. Uit de gegevens blijkt dat bij geweldszaken vaak meerdere pro-formazittingen plaatsvinden. Ook bij Opiumwetzaken en Wet-Wapens-en-Munitiezaken vinden geregeld meerdere pro-formazittingen plaats. Dat geldt zowel voor eerste aanleg, als voor hoger beroep. In hoger beroep vinden in al deze gevallen meer pro-formazittingen plaats dan in eerste aanleg. In gemiddeld 31% van de eerste-aanlegzaken met een pro-formazitting is sprake van meerdere pro-formazittingen. In hoger beroep ligt dat percentage op gemiddeld 45%. De redenen voor het houden van een pro-formazitting lopen uiteen; zij houden in eerste aanleg vooral verband met het gegeven dat het voorbereidend onderzoek op het moment van het uitbrengen van de dagvaarding nog niet is afgerond. In hoger beroep is de reden voor het houden van een pro-formazitting ook relatief vaak dat het dossier nog niet binnen of niet volledig is.

De organisatie en praktijk van pro-formazittingen is in kaart gebracht aan de hand van een schriftelijke enquête en interviews. In de schriftelijke enquête is aan de gerechten gevraagd hoe pro-formazittingen worden geappointeerd en welke afspraken daarover zijn gemaakt tussen het Openbaar Ministerie en de Rechtspraak. De interviews zijn gehouden met leden van de Rechtspraak, het Openbaar Ministerie en de strafadvocatuur en hadden betrekking ervaringen met pro-formazittingen (regiezittingen daaronder begrepen). Uit de enquêtes en interviews die in het vijfde hoofdstuk worden besproken, komt een divers beeld naar voren van een veld in transitie. Het streven is er de afgelopen jaren op gericht de samenwerking tussen OM en ZM te versterken, mede om de output te vergroten en onnodige aanhoudingen te voorkomen. De appointering is bij verschillende gerechten in handen van een verkeerstoren gelegd waarin het gerecht en het parket fysiek samenwerken teneinde een zo efficiënt mogelijke appointering van zaken mogelijk te maken. Dat geldt in het bijzonder voor zaken waarin de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt (gedetineerdzaken), maar ook daarbuiten wordt de samenwerking geïntensiveerd. Bij verschillende hoven wordt gewerkt met gedetineerdkamers die relatief kort na het instellen van hoger beroep regie voeren teneinde een inhoudelijke behandeling op de kortst mogelijke termijn mogelijk te maken zonder verlies van zittingscapaciteit. Het probleem is echter dat rechters en officieren van justitie die de pro-formazitting doen in het merendeel van de gevallen niet ook de zaak inhoudelijk behandelen terwijl hun voor de voorbereiding van een pro-formazitting niet veel tijd ter beschikking wordt gesteld. Dat betekent dat zich meerdere zittingscombinaties (tenminste twee) in één zaak moeten verdiepen. Dat wordt door de respondenten als weinig efficiënt ervaren, maar dat valt rooster-technisch bij de grote gerechten niet anders te organiseren.

De geïnterviewde personen wijzen op het belang dat een pro-formazitting een openbare terechtzitting is waarin aan de verdachte, het slachtoffer of nabestaanden en de samenleving

zichtbaar wordt gemaakt wat de stand is van het onderzoek in een zaak en welke stappen in het onderzoek nog moeten worden gezet alvorens een zaak inhoudelijk op het onderzoek ter terechtzitting kan worden behandeld. Het belang en de noodzaak tot het voeren van regie wordt onderkend, maar er wordt wisselend gedacht over de verhouding tot de rechter-commissaris en de mate van bemoeienis die er zou moeten zijn. Enerzijds heeft de rechter-commissaris mogelijk beter zicht op een zaak en kan hij sneller inschatten welke beslissingen genomen moeten worden, anderzijds ligt voor de einduitspraak in een zaak de verantwoordelijkheid bij de zittingsrechter die zelf moet kunnen bepalen in hoeverre de aangedragen gegevens voldoende zijn om tot een feitelijk en rechtens juiste beslissing te kunnen komen. Duidelijk is dat het feit dat ook de zittingsrechter de mogelijkheid heeft tot het voeren van regie om spelregels vraagt, met name waar het gaat om de verhouding tot de rechter-commissaris in het voorbereidend onderzoek en het moment waarop het onderzoek op hem overgaat. Het is aan de wetgever die spelregels op te stellen, waarbij de veranderingen in de positie en rollen van de procesdeelnemers en de relatie tussen voorbereidend onderzoek en eindonderzoek niet alleen goed in kaart moeten worden gebracht, maar ook tot heldere keuzes moeten leiden.

© 2015; Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum. Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden veelevoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het WODC.