de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

De minister van Justitie en Veiligheid
Dhr. dr. mr. F.B.J. Grapperhaus
De minister voor Rechtsbescherming
Dhr. drs. S. Dekker
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

[redacted]
www.rechtspraak.nl

datum 12 juli 2018
doorkiesnummer
e-mail
ons kenmerk
uw kenmerk
bijlage(n)
onderwerp Advies inzake de wetsvoorstellen tot vaststelling van de Boeken 3, 4, 5 en 6 van het Wetboek van Strafvordering (Modernisering Sv)

Geachte heer Grapperhaus, geachte heer Dekker,

Bij brief van 30 november 2017 met bovengenoemd kenmerk verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de "Raad") advies uit te brengen over het conceptwetsvoorstel Vaststellingswet Boek 3 tot en met Boek 6 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (de "Wetsvoorstellen"). Deze Wetsvoorstellen maken deel uit van het omvangrijke project Modernisering van het Wetboek van Strafvordering. Met die modernisering wordt door u beoogd te komen tot een toekomstbestendig, voor professionals en burgers toegankelijk en in de praktijk werkbaar wetboek dat voorziet in een evenwichtig stelsel van rechtswaarborgen. De voorgestelde wijzigingen moeten bijdragen aan een verbetering van de kwaliteit van de strafrechtspleging. Modernisering is nodig omdat onderdelen van het huidige wetboek onvoldoende rekening houden met nieuwe technieken, andere maatschappelijke ontwikkelingen en ontwikkelingen in de jurisprudentie. Daarnaast veroorzaakt het huidige wetboek onnodige en vermijdbare lasten. Ook is de modernisering nodig omdat het wetboek door vele incidentele wijzigingen in de loop der jaren onvoldoende overzichtelijk en toegankelijk is geworden en systematische knelpunten bevat.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.[1]

[1] De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

Inleiding

Inhoudelijke opmerkingen

Doelstellingen onderschreven

De Raad heeft met belangstelling kennis genomen van deze wetsvoorstellen. Zij raken de kern van het rechtspreken en daarmee de Rechtspraak. De Raad heeft in een eerder stadium geadviseerd over de Contourennota en de Boeken 1 en 2.[2] Zoals in die adviezen tot uitdrukking is gebracht, onderschrijft de Raad de wenselijkheid en doelstellingen van de onderhavige wetgevingsoperatie. Met het oog op de kwaliteit van de strafrechtspleging heeft de Raad daarbij drie specifieke wensen geformuleerd: (1) solide rechtsbescherming in het vooronderzoek (2) behoud van het primaat van de zittingsrechter en (3) vergroting van de regiemogelijkheden door de rechter-commissaris én zittingsrechter.

Adhesie

Tegen deze achtergrond is de Raad van mening dat de beoogde doelstellingen met de onderhavige Wetsvoorstellen ten dele worden gerealiseerd.

Zo staat de Raad positief tegenover de codificatie van enkele in de praktijk ontwikkelde processuele regels en werkprocessen. De procesgang wordt daarmee vereenvoudigd en verbeterd. De Raad wijst in dit verband bijvoorbeeld op de bevoegdheden van de voorzitter en de poortraadsheer, de regievoering in eerste aanleg en in hoger beroep, de introductie van de schriftelijke procedure en de regeling inzake de herstelbeslissing in Boek 4 Sv.

De Raad onderschrijft ook de keuze voor het handhaven van twee getuigencriteria. Dit doet recht aan de complexiteit van dit onderwerp en aan de behoefte om maatwerk te kunnen leveren.

Met instemming constateert de Raad voorts dat de regeling inzake het hoger beroep verder wordt verbeterd. Met behoud van het voortbouwend appel en verdere concentratie van de voorafgaand aan de terechtzitting ingediende bezwaren en zonder daarbij een strikter grievenstelsel te introduceren.

Bezwaren

De Raad heeft evenwel ten opzichte van een aantal onderdelen van de wetsvoorstellen zwaarwegende (inhoudelijke) bezwaren. Die onderdelen houden naar zijn oordeel geen wezenlijke verbetering in ten opzichte van de huidige regeling en komen de kwaliteit van de rechtspraak niet ten goede. Aan de daadwerkelijke meerwaarde daarvan wordt dan ook getwijfeld. De Raad noemt in het bijzonder:

- de voorstellen met betrekking tot de processuele sancties (Boek 4 Sv),
- de keuze om de huidige hoofdregel ten aanzien van de aanwezigheid van de verdachte bij getuigenverhoren om te keren, en de gevolgen daarvan voor de toepassing van de getuigencriteria in hoger beroep (Boek 4 en Boek 5 Sv),

[2] Adviezen van respectievelijk 2 april 2015 en 11 juli 2017.

- de beslissing tot vervolging: de landelijk bevoegde officier van justitie en de mogelijkheden van gerechten tot het verlenen van onderlinge bijstand (Boek 1 en Boek 3 Sv),
- de taakverdeling tussen de voorzitter en de rechter-commissaris en een vermoedelijk daarmee samenhangende gewijzigde visie op het onmiddellijkheidsbeginsel (Boek 4 en Boek 5 Sv),
- de verhouding unusrechter en meervoudige kamer in appel (Boek 5 Sv),
- het beklag over het achterwege blijven van opsporing en vervolging van strafbare feiten (Boek 3 Sv),
- de zelfstandige beroepsmogelijkheid van de benadeelde partij (Boek 5 Sv),
- de voorstellen met betrekking tot de behandeling van de ontnemingsvordering (Boeken 4 en 6 Sv),
- de keuze voor de strafrechter in zaken betreffende schadevergoeding en kosten bij rechtmatige of onrechtmatige schade als gevolg van strafvorderlijk optreden (Boek 6 Sv), en
- de voorstellen met betrekking tot de wrakingsprocedure (Boek 6 Sv).

Hierna staat de Raad per thema uitgebreider stil bij zijn bezwaren.

De Raad vraagt daarnaast in het bijzonder aandacht voor:

- de introductie van een rechterlijke toets van grote schikkingen,
- de mogelijkheid tot beëindiging van de zaak na een geslaagde mediation.

Impact van de Wetsvoorstellen

De impact op de strafrechtspraak van de thans voorgestelde modernisering zal aanzienlijk zijn en brengt ook risico's met zich. In de gehele strafrechtketen zullen werkprocessen, registratie- en kennissystemen, modellen én waarschijnlijk zelfs huisvesting moeten worden aangepast aan de nieuwe situatie. Het werken met en volgens het nieuwe Wetboek van Strafvordering zal gedurende een niet te onderschatten periode veel extra tijd en investeringen vergen en drukken op de kwaliteit van de strafrechtspleging. Vooral in de eerste jaren na de invoering van het nieuwe wetboek zullen de professionals zich de nieuwe procesregels eigen moeten maken. De ervaring zal leren wat de exacte betekenis in de praktijk is van nieuwe begrippen, procedures en afwegingskaders. Er zal sprake zijn van een lange periode waarin binnen en buiten de rechtspraak onzekerheid zal kunnen bestaan over de juiste toepassing van nieuwe procesregels. Die onzekerheid leidt onvermijdelijk tot verschillen van inzicht, tot meer appellen en cassaties, en tot vernietigingen van uitspraken in beroep en cassatie. Daarmee is ook een maatschappelijk belang gemoeid. Een en ander leidt immers tot verminderde rechtszekerheid voor verdachten en slachtoffers.

Bij de afwegingen die in dit wetgevingsproces worden gemaakt, dient dit effect in belangrijke mate te worden meegewogen. De Raad noemt bij wijze van voorbeeld de (systeem)wijzigingen in de regeling van de processuele sancties (par. 2.2) en de verhouding tussen de voorzitter en de rechter-commissaris (par. 2.4). Dit zijn veranderingen waarvan de rechtspraak verwacht dat het hiervoor genoemde effect zal kunnen optreden. De Raad vraagt hier bijzondere aandacht voor. Ook om inhoudelijke redenen, die nader bij Boek 4 Sv (Hoofdstuk 2) worden uiteengezet, wordt aangeraden die onderdelen te heroverwegen.

Wijzigingen die volgens de toelichting ogenschijnlijk tijdswinst gaan opleveren, moeten om bovenstaande redenen eveneens met de nodige voorzichtigheid worden bezien. Bij die verwachte tijdswinst maakt de Raad ook nog een andere kanttekening. Het effect van tijdswinst in één fase van het strafproces kan namelijk teniet worden gedaan door de extra tijd die daardoor nodig is in een andere fase. Dan wordt geen tijd "gewonnen", maar "verplaatst" naar een ander stadium van het proces. In de werklastparagraaf van dit advies (Hoofdstuk 5) zal hierop meer gedetailleerd worden ingegaan.

Wetgevingstechniek

De Raad vraagt aandacht voor de gehanteerde wetgevingstechniek. De rechtszekerheid en rechtseenheid zijn gebaat bij helderheid. De gehanteerde wetgevingstechniek werkt echter hier en daar complicerend. In dit verband wordt onder meer gewezen op het ontbreken van de huidige artikelen 503 Sv en 504 Sv in het wetsvoorstel voor boek 6. Deze artikelen komen wel terug in de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (art. 6:6:37 Sv).[3] Een verwijzing in de Wetsvoorstellen naar deze wet ontbreekt echter. Dat komt de overzichtelijkheid niet ten goede en bemoeilijkt een beoordeling van de samenhang. Ook ontbreken op meerdere plaatsen "schakelbepalingen" naar de van toepassing zijnde artikelen uit andere boeken.

De beoogde modernisering, adaptiviteit en toekomstbestendigheid van het wetboek noodzaken ertoe dat rechters over voldoende wettelijke ruimte beschikken om op de zaak toegesneden beslissingen te nemen, waar nodig, in het bijzonder in appel, in een meervoudige samenstelling. Belangrijke kernwaarden, zoals rechtsbescherming, onafhankelijkheid, controle op procedurele rechtvaardigheid en een eerlijk proces, rechtseenheid en rechtsgelijkheid vormen daarbij steeds het uitgangspunt. Die uitgangspunten vereisen dat de rechter in elke individuele zaak recht doet op basis van de omstandigheden van het geval. Daarvoor dient hij te beschikken over voldoende instrumenten zonder in een onnodig rigide wettelijk keurslijf te worden gedrongen. Het is daarbij niet nodig om voor elke uitzondering in regelgeving te voorzien. Zowel de feitenrechters als de Hoge Raad hebben bij de beoordeling van een concrete zaak in de maatschappelijke context en bij afweging van de bestaande belangen, ruimte nodig voor interpretatie en uitleg, waarbij de wetstekst en de toelichting als richtsnoer en leidraad dienen. Een wettelijke regeling dient in een breder verband, vanuit de eisen van legaliteit en rechtszekerheid, noodzakelijk te zijn.

In de praktijk zijn gebruiken ontwikkeld die voorzien in een (vooral praktische) behoefte, maar die een expliciete wettelijke basis ontberen. Daarbij kan worden gedacht aan regiezittingen, de invulling van pro formazittingen (namelijk dat tijdens die zittingen slechts gesproken kan worden over kwesties die betrekking hebben op de voorlopige hechtenis) en voorzittersbeslissingen (die anders van inhoud zijn of verder gaan dan waarin de huidige wettelijke regeling voorziet). De Raad staat positief tegenover het (gedeeltelijk) codificeren daarvan. Maar om een zaak de behandeling te kunnen geven die deze verdient, is het van belang dat de rechter steeds voldoende ruimte heeft om maatwerk te leveren en de wet niet wordt dichtgeregeld.

In het verlengde hiervan valt op dat in de wetteksten en toelichtingen nieuwe termen en afwegingskaders worden geïntroduceerd die in de huidige strafrechtpraktijk niet op dezelfde wijze worden gebruikt, en die de rechter meer dan nodig beperken bij de beoordeling en beslissingen in een

[3] Wet van 22 februari 2017, Stb. 2017, 82.

concrete strafzaak. Bij wijze van voorbeeld worden genoemd: *"behoorlijke behandeling van de zaak"*, *"een degelijke rechtspleging"* en *"een goede procesorde"*. In de toelichting wordt niet of nauwelijks ingegaan op de bedoelde betekenis van deze begrippen. Wanneer daarmee een verandering is beoogd, verdient het aanbeveling dit uitdrukkelijk toe te lichten. In algemene zin wijst de Raad op het belang van terughoudendheid bij het introduceren van nieuwe termen, begrippen en regelingen, zeker daar waar bestaande regelingen volstaan.

Opmerkingen over het proces
Zoals ook is opgemerkt in zijn adviezen over de Contourennota en de Boeken 1 en 2 Sv, heeft de Raad grote waardering voor de interactieve wijze waarop deze wetgevingsoperatie is opgezet. De organisaties die werkzaam zijn in de strafrechtspleging zijn nauw bij de voorbereiding van het nieuwe wetboek betrokken, en ook leden van de rechtspraak denken daarin – onverlet de onafhankelijke positie van de Rechtspraak in het staatsbestel – mee. De wijze waarop door uw ambtenaren getracht wordt tegemoet te komen aan de in de voorbereiding door de verschillende partijen geleverde inbreng komen verdient complimenten.

Niettemin ziet de Raad aanleiding om ten aanzien van het proces (opnieuw) een kanttekening te maken. Er is gekozen voor een fragmentarische aanpak waarbij verschillende onderdelen van het nieuwe wetboek op verschillende momenten ter advisering worden voorgelegd. Deze onderdelen hangen echter sterk met elkaar samen. De Raad acht het van groot belang om van het nieuwe wetboek een totaalbeeld te verkrijgen, zowel om het wetboek in zijn geheel te kunnen beoordelen op inhoudelijke merites als om een integraal en actueel beeld te kunnen geven van de verwachte gevolgen ervan voor de werklast en organisatie van de Rechtspraak.

De Raad heeft weliswaar een tussenversie ontvangen van de Boeken 1 en 2 Sv en met belangstelling kennisgenomen van enkele aanpassingen die daarin naar aanleiding van de eerdere consultatieronde zijn doorgevoerd. Die tussenversie - in samenhang met de conceptwetsvoorstellen voor de Boeken 3 tot en met 6 Sv - biedt echter nog niet de duidelijkheid die nodig is voor een integraal advies. De Raad heeft behoefte aan een 'stollingsmoment' waarop hij de balans kan opmaken. Hij geeft u daarom nogmaals in overweging om een eindadvies te vragen nadat alle boeken in consultatie zijn geweest en de adviezen daarover in de verschillende conceptwetsvoorstellen zijn verwerkt.

In het verlengde hiervan merkt de Raad op dat het enkele gegeven dat hij thans in zijn advisering over de Boeken 3 tot en met 6 Sv over bepaalde onderdelen of onderwerpen geen opmerkingen maakt, niet betekent dat de Raad deze onderschrijft. Vanwege het late stadium waarin de tussenversies van de Boeken 1 en 2 Sv aan de Raad zijn aangeboden, zijn de aanpassingen die daarin zijn doorgevoerd ten opzichte van de consultatieversies van deze conceptwetsvoorstellen niet betrokken bij het onderhavige advies. De Raad maakt uitdrukkelijk het voorbehoud om in een later stadium aanvullende inhoudelijke of organisatorische opmerkingen te maken.

Opzet van het advies
Gegeven de hiervoor genoemde beperkingen en voorbehouden komt de Raad tot het navolgende advies over de Boeken 3 tot en met 6 Sv.

Het advies bestaat uit de volgende hoofdstukken:

- De bezwaren samengevat
- Hoofdstuk 1. Boek 3 Sv – Beslissingen omtrent vervolging
- Hoofdstuk 2. Boek 4 Sv – Berechting
- Hoofdstuk 3. Boek 5 Sv – Rechtsmiddelen
- Hoofdstuk 4. Boek 6 Sv – Bijzondere regelingen
- Hoofdstuk 5. Gevolgen voor de werklast en organisatie van de gerechten
- Hoofdstuk 6. Tot slot

Daarnaast bevat het advies per Boek een bijlage met artikelsgewijze inhoudelijke en redactionele opmerkingen.

Waar hierna naar "de Memorie van Toelichting" (de MvT) of "het Wetsvoorstel" wordt verwezen, wordt telkens bedoeld de (toelichting op) het Wetsvoorstel van het Boek waarop de opmerkingen blijkens het hoofdstuk van het advies betrekking hebben.

De bezwaren samengevat

De Raad heeft ten opzichte van een aantal onderdelen van de Wetsvoorstellen zwaarwegende (inhoudelijke) bezwaren. Die onderdelen houden naar zijn oordeel geen wezenlijke verbetering in ten opzichte van de huidige regeling en komen de kwaliteit van de rechtspraak niet ten goede. Het bereik van het strafproces wordt met die wijzigingen nodeloos opgerekt en aan de daadwerkelijke meerwaarde daarvan wordt getwijfeld. De Raad noemt in het bijzonder:

- de voorstellen met betrekking tot de processuele sancties (Boek 4 Sv),
- de keuze om de huidige hoofdregel ten aanzien van de aanwezigheid van de verdachte bij getuigenverhoren om te keren en de gevolgen daarvan voor de toepassing van de getuigencriteria in hoger beroep (Boek 4 en Boek 5 Sv),
- de beslissing tot vervolging: de landelijk bevoegde officier van justitie en de mogelijkheden van gerechten tot het verlenen van onderlinge bijstand (Boek 1 en Boek 3 Sv),
- de taakverdeling tussen de voorzitter en de rechter-commissaris en een vermoedelijk daarmee samenhangende gewijzigde visie op het onmiddellijkheidsbeginsel (Boek 4 en Boek 5 Sv),
- de verhouding unusrechter en meervoudige kamer in appel (Boek 5 Sv),
- het beklag over het achterwege blijven van opsporing en vervolging van strafbare feiten (Boek 3 Sv),
- de zelfstandige beroepsmogelijkheid van de benadeelde partij (Boek 5 Sv),
- de voorstellen met betrekking tot de behandeling van de ontnemingsvordering (Boeken 4 en Boek 6 Sv),
- de keuze voor de strafrechter in zaken betreffende schadevergoeding en kosten bij rechtmatige of onrechtmatige schade als gevolg van strafvorderlijk optreden (Boek 6 Sv), en
- de voorstellen met betrekking tot de wrakingsprocedure (Boek 6 Sv).

De Raad vraagt daarnaast in het bijzonder aandacht voor:

- de introductie van een rechterlijke toets van grote schikkingen,
- de mogelijkheid tot beëindiging van de zaak na een geslaagde mediation.

Ten slotte wijdt de Raad een specifieke beschouwing aan het gebruik van audiovisuele middelen, aangezien daarover verschil van inzicht bestaat tussen de Raad en het advies uit de gerechten.

De voorstellen met betrekking tot de processuele sancties (Boek 4 Sv)
De voorstellen breiden de reikwijdte van de huidige regeling van artikel 359a Sv onnodig uit door:

- de sanctionering van vormverzuimen niet langer te koppelen aan het aan de verdachte verweten strafbare feit;
- de thans vereiste relatie tussen schade/nadeel en sanctie (‘*Schutznorm*’) te laten vervallen;
- de vrijheid van de rechter te beperken door vormverzuimen te categoriseren en te koppelen aan specifieke wettelijke sancties, en
- de mogelijkheid van een declaratoire uitspraak te laten vervallen.

De Raad meent dat de huidige regeling van art. 359a Sv voldoende ruimte biedt voor sanctionering, toegesneden op het individuele geval en concrete belangenafweging.

De keuze om de huidige hoofdregel ten aanzien van de aanwezigheid van de verdachte bij getuigenverhoren om te keren en de gevolgen daarvan voor de toepassing van de getuigencriteria in hoger beroep (Boek 4 en Boek 5 Sv)

De hoofdregel dat de rechter-commissaris, indien hij dit in het belang van het onderzoek wenselijk acht, de verdachte in de gelegenheid *kan* stellen het verhoor van een getuige of deskundige bij te wonen wordt omgedraaid. De aanwezigheid van de verdachte bij dit verhoor wordt daarmee het uitgangspunt. Uit de toelichting op het Wetsvoorstel volgt niet waarom de positie van de verdachte op dit punt versterking behoeft. Het Wetsvoorstel geeft daarnaast in hoger beroep een ruimer toepassingsbereik aan het verdedigingscriterium. In het huidige recht (art. 418 lid 2 Sv) is het noodzaakcriterium in hoger beroep van toepassing indien een getuige al bij de rechter-commissaris is gehoord en de terechtzitting in eerste aanleg op tegenspraak heeft plaatsgehad. Deze uitzondering, die voor de praktijk van aanzienlijke betekenis is, wordt in het Wetsvoorstel niet overgenomen. Nu de groep kwetsbare getuigen in de meeste gevallen buiten aanwezigheid van de verdachte wordt gehoord, zal het ruimere verdedigingscriterium in hoger beroep bijna altijd van toepassing zijn. Daardoor riskeren kwetsbare getuigen in ruimere mate onderwerping aan een herhaald getuigenverhoor.

Dit voorgestelde systeem in samenhang met de hiervoor genoemde voorstellen met betrekking tot de processuele sancties is zowel in eerste aanleg als in hoger beroep vatbaar voor meer vertraging. De reikwijdte van de processuele sancties wordt in het voorstel verruimd, waardoor er "meer" te onderzoeken valt. Gecombineerd met de voorgestelde uitbreiding van de toepassing van het verdedigingscriterium in hoger beroep kunnen de voorstellen, met name in grotere zaken, vertraging en een overmatig beroep op capaciteit tot gevolg hebben. De Raad adviseert dan ook met klem de hoofdregels van de artikelen 186a, tweede lid, 187, eerste lid en 418, tweede lid Sv te handhaven.

De beslissing tot vervolging: de landelijk bevoegde officier van justitie en de mogelijkheden van gerechten tot het verlenen van onderlinge bijstand (Boek 1 en 3 Sv)

De Raad ontraadt met klem de introductie van de landelijk bevoegde officier van justitie. Onduidelijk is voor welk probleem deze wijziging een oplossing biedt, terwijl de potentiële negatieve gevolgen daarvan aanzienlijk zijn. De wijziging biedt aan de officier van justitie meer ruimte voor een door hem bepaalde, willekeurige keuze van een te adiëren rechter aan de hand van oneigenlijke en haaks op de relatieve bevoegdheid staande factoren (*'forumshopping'*). Het voorstel kan ertoe leiden dat de band tussen het lokale gerecht en het parket geheel wordt doorgeknipt met alle consequenties van dien voor de magistratelijke rol van het openbaar ministerie. Het verbreken van de band leidt er in praktische zin toe dat het bestaande systeem van appointerings-, convenants- en werkafspraken tussen een rechtbank en het arrondissementsparket, die zijn gebaseerd op de beschikbaarheid van rechters en ondersteuning, zal worden doorbroken. Nu reeds doen zich problemen bij de afstemming van de appointering met name voor bij de landelijke organisaties van het openbaar ministerie.

Ook wordt voor de burger onvoorspelbaar bij welk gerecht de zaak in de fase voorafgaand aan het uitbrengen van een procesinleiding, en daarna wordt behandeld. Meer in het bijzonder bij welke rechter-commissaris de zaak door de officier van justitie wordt aangebracht, of waar de behandeling van klaag-

of verzoekschriften plaatsvindt. Aannemelijk is dat het voorstel daarmee ook ingrijpende consequenties zal hebben voor de bekostiging van de Rechtspraak.

Dat neemt niet weg dat de Raad aandacht heeft voor het belang van korte doorlooptijden en de behoefte onderschrijft aan meer flexibiliteit voor de rechtspraak – ook buiten strafvordering – teneinde zo adequaat mogelijk te kunnen reageren op tijdelijke capaciteitstekorten en -overschotten. De Raad adviseert om de mogelijkheid te doen herleven dat de minister op zijn verzoek voor een gerecht tijdelijk een of meer andere zittingsplaatsen kan aanwijzen. Daarbij zal vanuit het oogpunt van de toegankelijkheid van de rechtspraak uiteraard steeds rekening moeten worden gehouden met factoren als de woon- of verblijfplaats van de verdachte en van eventuele slachtoffers en maatschappelijke plaatselijke onrust.

De taakverdeling tussen de voorzitter en de rechter-commissaris en een vermoedelijk daarmee samenhangende gewijzigde visie op het onmiddellijkheidsbeginsel (Boek 4 en Boek 5 Sv)
De met het Wetsvoorstel beoogde – en door de Raad gesteunde – beweging naar voren vergt een nog grotere regierol voor de rechter-commissaris en beoordeling door de zittingsrechter of het voorbereidend onderzoek volledig is. Het is van belang dat de rechter(-commissaris) daarbij maatwerk kan leveren. Het Wetsvoorstel biedt daarvoor onvoldoende ruimte. Onder meer omdat voor verwijzing naar de rechter-commissaris telkens de instemming van procespartijen is vereist en een open verwijzing niet mogelijk is. Het Wetsvoorstel heeft in zijn huidige vorm tot gevolg dat getuigen vaker ter terechtzitting moeten worden gehoord én bij de rechter-commissaris in aanwezigheid van de verdachte. Redenen van inhoudelijke aard en van efficiency verzetten zich hiertegen. Er zijn geen aanwijzingen dat de huidige praktijk niet voldoet of strijdig is met internationaal recht. Daarom dringt de Raad sterk aan op het handhaven van die praktijk. Met name in grote zaken, waar de proces-inleiding voorafgaat aan voltooiing van het onderzoek omdat de duur van voorlopige hechtenis één jaar overstijgt, is het wenselijk dat een open verwijzing naar de rechter-commissaris tot de mogelijkheden behoort. De efficiency in deze zaken is beter gediend bij een koppeling van het moment voor het indienen van onderzoekswensen (en het verschuiven van het criterium voor de beoordeling daarvan van verdedigingsbelang naar noodzaak) aan het gereedkomen van het procesdossier in plaats van aan het indienen van de procesinleiding.

De verhouding unusrechter en meervoudige kamer in appel (Boek 5 Sv)
Het voorstel om zaken die in eerste aanleg door een enkelvoudige kamer zijn behandeld min of meer standaard ook in hoger beroep door een enkelvoudige kamer te laten behandelen, wordt als te rigide beschouwd. De appelrechter heeft een belangrijke controlerende, uniformerende en leidinggevende rol ten opzichte van de eerste aanleg. Deze rol is in belang toegenomen nu de Hoge Raad zich door toepassing van de artikelen 80a en 81 Wet op de rechterlijke organisatie ('RO') concentreert op de zaken die ertoe doen. De huidige praktijk laat bovendien zien dat, mede als gevolg van de invoering van de Wet OM-afdoening,[4] in toenemende mate zwaardere zaken worden aangebracht bij de politierechter. De burger dient in al die gevallen adequaat door een onafhankelijke en onpartijdige rechter te worden

[4] Zie over dit effect ook D. Abels, A. Benschop, T. Blom, J. Coster van Voorhout, D.J. Korf, N. Liebregts, K. Vriend, Evaluatie Wet OM-afdoening, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam 2018, onder meer p. 253 en 267. Zie voorts de drie rapporten van de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden: 'Beschikt en gewogen. Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen' (Den Haag 2014), 'Beproefd verzet' (Den Haag 2017) en 'Wordt vervolgd: beschikt en gewogen' (Den Haag 2017).

gehoord, zijn zaak moet volgens de regels van een behoorlijk strafproces worden behandeld en daarbij dient kwaliteit van de rechtspraak boven efficiency en capaciteitsbesparing te gaan. De aanname dat de doorlooptijden door het voorstel aanzienlijk worden verkort, is niet onderbouwd en wordt door de Raad in twijfel getrokken. Het moeten nemen van de verwijzingsbeslissing op de terechtzitting leidt onnodig tot verlies aan zittingstijd, is daarmee inefficiënt en beïnvloedt de doorlooptijden op negatieve wijze. De Raad beveelt daarom met klem aan de appelrechter de mogelijkheid te bieden om al vóórdat de behandeling ter terechtzitting is aangevangen te beslissen dat meervoudige behandeling van de zaak geboden is. Factoren als de aard, ernst en maatschappelijke impact van een zaak, de noodzaak of behoefte aan rechtseenheid of rechtsvorming, verzoeken van procespartijen of het gegeven dat het hof de laatste feitelijke instantie is waar feitenonderzoek naar de zaak nog mogelijk is, zijn bepalend voor de afweging of de zaak een enkelvoudige of meervoudige behandeling verdient. De beoordeling na de uitspraak in eerste aanleg door de appelrechter moet hierbij leidend zijn.

Beklag over het achterwege blijven van opsporing en vervolging van strafbare feiten (Boek 3 Sv)
Het voorstel biedt belanghebbenden de mogelijkheid om, behalve over het uitblijven van vervolging, bij de rechter ook te klagen over het uitblijven van opsporing. De Raad voorziet dat de voorgestelde regeling zal leiden tot een (flinke) verhoging van het aantal klachten, temeer nu geen aandacht is besteed aan het moment waarop het recht ontstaat om te klagen over het uitblijven van opsporing. Er wordt in de media veel aandacht gevestigd op capaciteitsproblemen bij de politie waardoor zaken blijven liggen. Het is niet onwaarschijnlijk dat belanghebbenden al kort na het doen van aangifte van oordeel zijn dat de zaak onvoldoende voortvarend wordt opgepakt. Dat kan leiden tot meer klachten bij het gerechtshof. Als het gerechtshof in veel gevallen oordeelt dat vervolgd moet worden, dan heeft dat grote gevolgen voor de benodigde capaciteit bij de politie. De beslissing tot opsporing en tot het uitstellen of afzien daarvan behoort tot de taak van het openbaar ministerie. De Raad geeft daarom in overweging een procedure te introduceren die een belanghebbende verplicht eerst bij de politie of bij het openbaar ministerie te klagen over het uitblijven van opsporing, alvorens de rechter kan worden geadieerd.

De zelfstandige beroepsmogelijkheid van de benadeelde partij (Boek 5 Sv)
De introductie van zelfstandig hoger beroep voor de benadeelde partij in Boek 5 Sv wordt ontraden. De Raad verwacht daarvan meer teleurstelling en onbegrip bij de benadeelde partij. Het is geenszins ondenkbaar dat niet alleen de strafrechter in eerste aanleg, maar ook de strafrechter in hoger beroep, de vordering van de benadeelde partij te complex vindt met alle teleurstelling en onbegrip van dien. De benadeelde partij moet dan alsnog naar de civiele rechter. De voorgestelde regeling is daarmee uiteindelijk nog minder efficiënt dan de huidige. Bovendien leidt het voorstel tot een ongelijkwaardige positie van de benadeelde partij die van dat beroep gebruik kan maken en de benadeelde partij die "meelift" met het hoger beroep dat door de verdachte of officier van justitie wordt ingesteld. In plaats daarvan beveelt de Raad aan te voorzien in een mogelijkheid voor de strafrechter om vorderingen al dan niet op verzoek van procespartijen te kunnen verwijzen naar de civiele rechter, met behoud van de voordelen die het straf(proces)recht biedt voor het indienen en behandelen van een civiele vordering.

De voorstellen met betrekking tot de behandeling van de ontnemingsvordering (Boek 4 en Boek 6 Sv)
Het Wetsvoorstel neemt als hoofdregel dat de ontneming tegelijkertijd met de hoofdzaak wordt behandeld en dat de rechter in dezelfde uitspraak over zowel de strafzaak als de ontnemingsvordering beslist. De Raad is van oordeel dat dit geen oplossing biedt voor de met het Wetsvoorstel beoogde

verkorting van doorlooptijden in ontnemingsprocedures en bovendien onnodig complicaties met zich brengt. Eenvoudige ontnemingszaken worden nu veelal reeds tezamen met de strafzaak aangebracht en afgedaan. Bij de totstandkoming van de ontnemingsprocedure was uitgangspunt dat sprake van een afzonderlijke procedure waaraan gedegen financieel onderzoek vooraf moet gaan. De rigide koppeling van hoofdprocedure en ontneming in het Wetsvoorstel, ook in hoger beroep, kan meebrengen dat complicaties in de ontnemingszaak leiden tot (hoogst) onwenselijke vertraging in de hoofdprocedure. Minder diepgaand onderzoek in de ontnemingszaak teneinde die vertraging te voorkomen is onwenselijk en kan tot ongewenste uitspraken leiden. Ontneming veronderstelt een voorafgaande veroordeling. Opname in één vonnis is ook om die reden niet wenselijk en leidt in de huidige opzet van de Wetsvoorstellen bovendien tot complicaties, bijvoorbeeld wanneer een daarop volgend hoger beroep uitsluitend is gericht op ofwel de beslissing in de hoofdzaak ofwel de beslissing op de ontnemingsvordering. Het is aannemelijk dat de gesignaleerde vertraging andere oorzaken heeft dan de loskoppeling van de hoofdzaak. Vermoedelijk spelen eerder factoren een rol als schaarse opsporings-, vervolgings- en berechtingscapaciteit en het gegeven dat in de grotere strafzaken – bij schaarste – altijd prioriteit wordt gegeven en moet worden gegeven aan de berechting van verdachten die zich in voorlopige hechtenis bevinden.

De keuze voor de strafrechter in zaken betreffende schadevergoeding en kosten bij rechtmatige of onrechtmatige schade als gevolg van strafvorderlijk optreden (Boek 6 Sv)
Het Wetsvoorstel verruimt de mogelijkheden voor het indienen van verzoeken bij de strafrechter ter vergoeding van rechtmatige en onrechtmatige schade als gevolg van strafvorderlijk optreden. De Raad ondersteunt de 'één loket-gedachte', maar ziet in de uitwerking problemen:

- er is sprake van een processuele uitbreiding met een materieel/inhoudelijke beperking;
- de procedure bij de strafrechter is onvoldoende uitgewerkt en beschreven;
- een cijfermatige onderbouwing van de keuze voor de strafrechter ontbreekt, evenals een helder overzicht van de gevolgen van de keuze voor de strafrechter boven die voor de inhoudelijk beter geëquipeerde civiele rechter, of de bestuursrechter, en
- er bestaat onvoldoende inzicht in de relatie tot de voorgestelde regeling voor de sanctionering van processuele sancties in Boek 4 Sv. Daarbij komt onder meer de vraag op of het opleggen van een schadevergoeding ook in de plaats kan komen van een processuele sanctie van onrechtmatig handelen in het kader van herstel.

De Raad adviseert de keuze voor de afhandeling van deze zaken door de strafrechter te heroverwegen.

De voorstellen met betrekking tot de wrakingsprocedure (Boek 6 Sv)
Het Wetsvoorstel voorziet in aanpassingen van de strafvorderlijke wrakingsregeling. Gedane wrakingen leiden in vrijwel alle gevallen tot stagnatie en verdaging van de behandeling van de zaak. Dat is niet alleen funest voor de organisatie van het proces, maar levert regelmatig ook een deceptie op voor bijvoorbeeld slachtoffers. De Raad is van oordeel dat de wrakingsprocedure ook na deze wijzigingen (te) weinig ruimte biedt om bij voorbaat kansloze wrakingsverzoeken vereenvoudigd te kunnen afdoen. Hij beveelt aan om wraking tegen tussenbeslissingen uit te stellen en een versnelde procedure te introduceren bij zowel kennelijk niet-ontvankelijke als kennelijk ongegronde wrakingsverzoeken. Ter voorkoming van vertraging wordt daarnaast aanbevolen om aan een wrakingsverzoek niet langer van

rechtswege schorsende werking toe te kennen. Deze aanpassingen zijn in het strafrecht het meest urgent, maar de voorkeur gaat uit naar een generieke wijziging die voor alle rechtsgebieden geldt.

De introductie van een rechterlijke toets van grote schikkingen
Het gebrek aan controle op met name hoge transacties vormt een punt van zorg. Het is gewenst dat de rechter ook in grote ontnemings- en fraudezaken een belangrijke controlerende en rechtsbeschermende taak vervult. Vergelijkbaar met de regeling in bijvoorbeeld Duitsland zou hierbij gedacht kunnen worden aan een machtiging of instemmingsvereiste bij transacties of schikkingen in bepaalde categorieën strafzaken of vanaf bepaalde opgelegde transactie- of schikkingsbedragen. Daarmee wordt de rechter in staat gesteld de rol te vervullen die binnen de rechtsstaat van hem wordt verwacht, te weten: toetsen, waarborgen, oordelen en uiteindelijk transparant en passend straffen. De Raad beveelt met klem aan hierin alsnog te voorzien.

De mogelijkheid tot beëindiging van de zaak na een geslaagde mediation
De Raad mist in het Wetsvoorstel aandacht voor mediation in strafzaken. Mediation is een extra betekenisvolle interventie die in een strafzaak kan worden ingezet. Mediation tussen verdachte en slachtoffer draagt bij aan inzicht in elkaars handelen en daarmee aan betere verwerking, dialoog en herstel van de relatie. Voor het strafproces heeft mediation ook voordelen: deze kan bijdrage aan het terugdringen van recidive en in de gevallen waarin mediation tot een overeenkomst heeft geleid, is mogelijk minder zittingstijd en voorbereiding nodig voor de behandeling van de zaak. Als een strafzaak eenmaal onder de rechter is, zal de strafrechter na een geslaagde mediation op de (vervolg)zitting alsnog de vragen van artikel 350 Sv dienen te beantwoorden. Dit kan in sommige gevallen tot gevolg hebben dat wat met mediation is bereikt, weer ongedaan wordt gemaakt. Bijvoorbeeld omdat in het strafproces juridische verweren worden gevoerd die haaks staan op een tijdens de mediaton ingenomen houding. De Raad geeft daarom in overweging voor dergelijke gevallen een nieuwe eindbeslissing in de wet op te nemen die inhoudt dat de rechter de zaak als geëindigd kan verklaren vanwege een geslaagde mediation.

Het gebruik van audiovisuele opnamen ter vervanging van processen-verbaal (Boek 4 Sv)
De Raad staat in beginsel welwillend tegenover het gebruik van audiovisuele opnamen ter vervanging van processen-verbaal van de politie en processen-verbaal van de behandeling ter zitting. Het gebruik van audiovisuele opnamen is passend bij de stand en de ontwikkeling van de techniek en aangenomen mag worden dat hieraan in toenemende mate behoefte zal ontstaan. Het past bij het uitgangspunt een modern wetboek te ontwerpen dat zoveel mogelijk toekomstbestendig is.

In zijn adviezen over de Contourennota Modernisering Sv en Boek 1 en Boek 2 Sv heeft de Raad gewezen op het belang om snel en op experimentele basis te kunnen inspelen op nieuwe technische ontwikkelingen en wensen vanuit de praktijk. De Raad onderschrijft in dit verband het voornemen om een experiment te starten waarbij van het opmaken van een volledig proces-verbaal wordt afgezien indien van datgene wat zou worden gerelateerd al een audiovisuele opname voorhanden is. Dat experiment moet erop zijn gericht te onderzoeken in welke gevallen en onder welke voorwaarden van een schriftelijk proces-verbaal kan worden afgeweken, welke eisen dienen te worden gesteld aan de informatieoverdracht en wat de consequenties van het gebruik van audiovisuele processen-verbaal zijn in termen van capaciteit, geld en kwaliteit.

De Raad realiseert zich ten volle dat het gebruik van audiovisuele opnamen ter vervanging van schriftelijke processen-verbaal kan leiden tot aanzienlijke aanpassingen van werkwijzen en procedures. Een experiment dat op die vervanging is gericht, is alleen geslaagd als het de kwaliteit en efficiency van de strafrechtspleging verhoogt. In het verlengde hiervan merkt de Raad op dat vanuit de rechtspraak verschillende bezwaren tegen deze onderdelen van de Wetsvoorstellen naar voren worden gebracht.

In de eerste plaats gaat het dan om het punt van de kenbaarheid. Met kenbaarheid wordt enerzijds bedoeld dat procespartijen uit het oogpunt van rechtszekerheid weten waar zij aan toe zijn, waar zij van uit kunnen gaan, dat vast staat wat iemand heeft verklaard of wat er op zitting is gebeurd, zonder dat dat telkens opnieuw moet worden beluisterd, waarbij zich interpretatieverschillen kunnen voordoen. En anderzijds het eenvoudige ontsluiten van het bewijsmiddel.

In de tweede plaats wordt gevreesd dat het voorstel leidt tot extra tijd en kosten, omdat het beluisteren van opnamen beduidend meer tijd kost dan het lezen van een proces-verbaal. De extra benodigde voorbereidingstijd zou dan ten koste gaan van het aantal zaken dat door de gerechten kan worden behandeld.

De Raad heeft oog voor deze bezwaren en wil ze geenszins bagatelliseren. De Raad meent echter dat het met gebruik van moderne techniek onder nader te bepalen voorwaarden mogelijk zal blijken deze nieuwe middelen een effectieve plaats in het strafproces te geven, zoals het eerder is gelukt het gebruik van audiovisuele beelden in het keurslijf van de huidige bewijsmiddelen te persen.

Alles overziende verwacht de Raad dat het keteneffect van het werken met audiovisuele processen-verbaal zeer gunstig zal zijn in termen van capaciteit, geld en kwaliteit. Het werken met audiovisuele processen-verbaal zal waarschijnlijk een veel kleiner beslag leggen op de capaciteit van de politie dan het werken met schriftelijke processen-verbaal. Daarentegen zal deze werkwijze van de rechtspraak een veel grotere capaciteit vergen. Mocht tot de invoering van audiovisuele processen-verbaal worden besloten, dan moet de noodzaak tot capaciteitsverhoging bij de rechtspraak onder ogen worden gezien en zal er rekening moeten worden gehouden met een ongunstig effect op de doorlooptijden. Dit kan alleen anders zijn, indien technieken beschikbaar komen die het werken met audiovisuele processen-verbaal even efficiënt maken als thans het werken met schriftelijke processen-verbaal. Deze technieken kunnen in experimenten worden beproefd.

de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1. Boek 3 Sv 17

1.1 Algemene opmerkingen 17

1.1.1 Rechterlijke toets van grote schikkingen 17
1.1.2 Mediation 18

1.2 De beslissing tot (niet-)vervolging 18

1.2.1 Landelijk bevoegde officier van justitie en onderlinge bijstand 18
1.2.2 Beslissing tot (het afzien van) vervolging 20

1.3 Beklag over het achterwege blijven van opsporing of vervolging van strafbare feiten 20

1.3.1 Inleiding 20
1.3.2 Primaat van de opsporingsinstantie 21
1.3.3 Belanghebbendencriterium 22
1.3.4 Onderzoek door de rechter-commissaris of de raadsheer-commissaris 23
1.3.5 Nieuwe termijnen 24
1.3.6 Beslissing met voorwaarden 24
1.3.7 Afzien van behandeling 24

Hoofdstuk 2. Boek 4 Sv 25

2.1 Algemene opmerkingen 25
2.2 Processuele sancties 25

2.2.1 Inleiding 25
2.2.2 Fundamentele wijzigingen 26
2.2.3 De sancties nader bekeken 28
2.2.4 Argumenten voor de voorstellen nader bekeken 30

2.3 Getuigen 31

2.3.1 Getuigencriteria 31
2.3.2 Getuigenverzoeken 32
2.3.3 Compenserende factoren 34

2.4 Taakverdeling voorzitter/rechter-commissaris 34

2.4.1 Algemeen 34
2.4.2 Kanttekeningen bij de voorstellen 37
2.4.3 De rol van de voorzitter 38
2.4.4 Impact 38

2.5 Bewijs 39
2.6 Bewijs- en strafmotivering 40
2.7 Het verkort-proces-verbaal 42
2.8 Beeld en geluid 42
2.9 De uitspraaktermijn 44

2.10 Verschijningsplicht verdachte ... *44*
2.11 Herstelbeslissingen ... *45*
2.12 Jeugdstrafprocesrecht ... *46*

Hoofdstuk 3. Boek 5 Sv ... **48**

3.1 Algemene opmerkingen ... *48*
3.2 De unusrechter ... *49*
3.3 Het voorgestelde beslismodel ... *51*
3.4 De getuige in hoger beroep ... *53*

3.4.1 Het getuigencriterium in hoger beroep ... 53
3.4.2 Effect van het moment van indiening van getuigenverzoeken ... 54
3.4.3 Het instemmingsvereiste voor het horen bij de R(h)C ... 55
3.4.4 Onverenigbaarheid van functies ... 56

3.5 Appel tegen deelbeslissingen ... *56*
3.6 Zelfstandig hoger beroep van de benadeelde partij ... *56*
3.8 Cassatie ... *60*

Hoofdstuk 4. Boek 6 Sv ... **61**

4.1 Algemene opmerkingen ... *61*
4.2 Titel 1.1 "Jeugdigen en jongvolwassenen" ... *61*

4.2.1 De rol van de ouder ... 61
4.2.2 De vertrouwenspersoon ... 61
4.2.3 De kinderrechter ... 62
4.2.4 Toepasselijk procesrecht ... 62
4.2.5 Raadsonderzoekers en jeugdreclasseerders op zitting ... 62
4.2.6 De PIJ-maatregel ... 63

4.3 Titel 1.2 "Personen met een psychische stoornis, een verstandelijke dan wel fysieke beperking of ziekte" ... *63*
4.4 Titel 1.4 "Rechterlijke ambtenaren" ... *64*
4.5 Titel 2.1 "Wraking en verschoning van rechters" ... *65*

4.5.1 Wraking ... 65
4.5.2 Verschoning ... 68

4.6 Titel 2.3 "Prejudiciële vragen aan de Hoge Raad" ... *68*
4.7 Titel 4.1 "Ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel" ... *68*
4.8 Titel 4.2 "Beklag tegen inbeslagneming" ... *71*

4.8.1 Algemeen ... 71
4.8.2 Procedureel ... 71
4.8.3 Beklag over "inbeslagneming"/vastlegging/gebruik van gegevens ... 71
4.8.4 Beklag strekkende tot teruggave van gegevens ... 72
4.8.5 Verenigbaarheid met EVRM ... 73

4.9 Titel 6.1 en 6.2 "Schadevergoeding en kosten" *74*

Hoofdstuk 5. Gevolgen voor de werklast en organisatie van de gerechten **78**

5.1 Conclusie *78*
5.2 Samenvatting *78*
5.3 Algemeen *79*
5.4 Professionele Standaarden *80*
5.5 Boek 3 Sv *81*

5.5.1 Uitbreiding van het klachtrecht naar opsporing 81
5.5.2 Beperking uitspraaktermijn raadkamer 81
5.5.3 Hardheidsclausule tijdig indienen klacht 82

5.6 Boek 4 Sv *82*

5.6.1 Introductie van de procesinleiding 82
5.6.2 Wijzigingen rondom het getuigenverhoor 82
5.6.3 Introductie van de schriftelijke ronde 83
5.6.4 Beeld en geluid 84
5.6.5 Aanpassing sanctionering vormverzuimen (art. 359a Sv) 85
5.6.6 Bewijsregels 85
5.6.7 Wijziging motiveringsverplichtingen en uitwerking vonnis 86
5.6.8 Verschijningsplicht verdachte 86
5.6.9 Introductie herstelbeslissingen en aanvullingen op vonnissen 86

5.7 Boek 5 Sv *87*

5.7.1 Afschaffing van het verlofstelsel 87
5.7.2 Wijziging in MK/EK-behandeling 88
5.7.3 Introductie zelfstandig hoger beroep benadeelde partij en ouders/voogd van verdachten jonger dan veertien jaar 89
5.7.4 Schriftuurverplichting ovj, verdachte, benadeelde partij en ouders veranderen 89

5.8 Boek 6 Sv *89*

5.8.1 Toegang ouder tot het verhoor 89
5.8.2 Recht op behandeling gesloten deuren 90
5.8.3 Versterking positie jongvolwassenen 90
5.8.4 Procedure tot prejudiciële vragen 90
5.8.5 Wijziging schadevergoedingsprocedure 90

5.9 Conclusies *91*

Hoofdstuk 6. Tot slot **95**
Bijlage 1. Artikelsgewijze opmerkingen Boek 3 Sv **96**
Bijlage 2. Artikelsgewijze opmerkingen Boek 4 Sv **99**
Bijlage 3. Artikelsgewijze opmerkingen Boek 5 Sv **108**
Bijlage 4. Artikelsgewijze opmerkingen Boek 6 Sv **115**

Hoofdstuk 1. Boek 3 Sv

1.1 Algemene opmerkingen

In Boek 3 Sv worden de thans verspreide regels met betrekking tot (1) de verschillende afdoeningswijzen van een zaak door de officier van justitie, (2) het achterwege blijven van die afdoening, (3) de daartegen te richten rechtsmiddelen en (4) daarmee samenhangende rechterlijke beslissingen samengevoegd. Dit komt de overzichtelijkheid ten goede.

Het stelsel van waarborgen en correctiemechanismen wordt verbeterd, onder meer door de introductie van een rechtsmiddel voor de officier van justitie tegen een verklaring van de raadkamer dat de zaak is geëindigd (art. 3.1.5. lid 6 Sv) en door het opnemen van een termijn voor het indienen van een klacht over niet-vervolgen of -opsporen (art. 3.2.4 lid 1 Sv) en voor het uitbrengen van een verslag door de advocaat-generaal (art. 3.2.4 lid 5 Sv).

Het gelijk trekken van de rechtsgevolgen verbonden aan een kennisgeving sepot van de officier van justitie, een rechterlijke buitenvervolgingstelling of verklaring dat de strafzaak beëindigd is, komt de eenvoud ten goede (artikelen 3.1.4, 3.1.7 en 3.3.5 Sv). Ook de rechtszekerheid is daarbij gebaat. In alle gevallen vereist het vertrouwensbeginsel dat niet te lichtvaardig tot vervolging op grond van nieuwe bezwaren mag worden overgegaan.

1.1.1 Rechterlijke toets van grote schikkingen

Het gebrek aan controle op met name hoge transacties vormt een punt van zorg.[5] De Raad betreurt het dat een rechterlijke toets van grote schikkingen niet in dit wetgevingstraject is meegenomen. In zijn eerdere adviezen over de Contourennota en de Boeken 1 en 2 Sv heeft de Raad geadviseerd om die mogelijkheid te onderzoeken. Het is gewenst dat de rechter ook in grote ontnemings- en fraudezaken een belangrijke controlerende en rechtsbeschermende taak vervult. Vergelijkbaar met de regeling in bijvoorbeeld Duitsland zou hierbij gedacht kunnen worden aan een machtiging of instemmingsvereiste bij transacties of schikkingen in bepaalde categorieën strafzaken of vanaf bepaalde opgelegde transactie- of schikkingsbedragen. Daarmee wordt de rechter in staat gesteld de rol te vervullen die binnen de rechtsstaat van hem wordt verwacht, te weten: toetsen, waarborgen, oordelen en uiteindelijk transparant en passend straffen. De Raad beveelt u met klem aan hierin alsnog te voorzien en een en ander te betrekken in uw beleidsreactie op de inmiddels verschenen evaluatie van de Wet OM-afdoening.[6] Voor zover wordt beoogd te voorzien in een wettelijke basis voor een schikking tussen de veroordeelde en het openbaar ministerie ná het wijzen van vonnis in eerste aanleg, beveelt de Raad aan die mogelijkheid slechts te introduceren als ook daarbij in een rechterlijke toetsing van die schikking wordt voorzien.

---

[5] Zie voor een indicatie van de praktijk, ook K.C.J. Vriend, De hoge en bijzondere transactie: een pleidooi voor rechterlijke controle op de afdoening buiten geding, Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving, december 2016, nr. 4 .
[6] Zoals door u aangekondigd in reactie op Kamervragen in: Aanhangsel van de Handelingen II 2017-2018, nr. 2209.

1.1.2 Mediation

De Raad mist in het Wetsvoorstel ook aandacht voor mediation in strafzaken. Mediation is een extra betekenisvolle interventie die in een strafzaak kan worden ingezet. Slachtoffer en verdachte hebben de mogelijkheid om in het kader van mediation afspraken met elkaar te maken. Mediation kan daarnaast bijdragen aan het verminderen van angst bij het slachtoffer. Mediation draagt bij aan inzicht in elkaars handelen en daarmee aan betere verwerking, dialoog en herstel van de relatie. Voor het strafproces heeft mediation ook voordelen: deze kan bijdrage aan het terugdringen van recidive en in de gevallen waarin mediation tot een overeenkomst heeft geleid, is mogelijk minder zittingstijd en voorbereiding nodig voor de behandeling van de zaak. Mediation is echter géén alternatief voor de strafzaak. De rechter of de officier van justitie beslist na de mediation wat er met de strafzaak gebeurt. De gevolgen van een geslaagde mediation voor de vervolging en berechting van een verdachte volgen op dit moment niet uit de wet. Als een strafzaak eenmaal onder de rechter is, zal de strafrechter na een geslaagde mediation op de (vervolg)zitting alsnog de vragen van artikel 350 Sv dienen te beantwoorden. Dit kan in sommige gevallen tot gevolg hebben dat wat met mediation is bereikt, weer ongedaan wordt gemaakt. Bijvoorbeeld omdat in het strafproces juridische verweren worden gevoerd die haaks staan op een tijdens de mediaton ingenomen houding. De Raad geeft u daarom in overweging voor dergelijke gevallen een nieuwe eindbeslissing in de wet op te nemen die inhoudt dat de rechter de zaak als geëindigd kan verklaren vanwege een geslaagde mediation. Een dergelijke, ambtshalve of, op vordering van de officier van justitie, of op verzoek van verdachte of het slachtoffer te nemen beslissing, zou geschillenbeslechting ten goede kunnen komen en draagt bij aan maatschappelijke effectieve rechtspraak.

1.2 De beslissing tot (niet-)vervolging

De eerste titel van Boek 3 Sv heeft betrekking op de beslissing tot vervolging en het afzien van die vervolging, eventueel onder voorwaarden, alsmede de kennisgevingen hierover. In zijn algemeenheid is de voorgestelde regeling helder. De Raad plaatst daarbij desalniettemin enkele kanttekeningen.

1.2.1 Landelijk bevoegde officier van justitie en onderlinge bijstand

De wijziging van het vervolgingsbegrip in art 1.3.2.3 Sv en de centrale positie van de officier van justitie daarbij hebben ook geleid tot een voorstel ten aanzien van de versterking van de landelijke bevoegdheid van de officier van justitie, zoals opgenomen in Boek 1 Sv (artikelen 1.3.2.5 en 1.3.4.1 Sv). De Raad heeft zich daartegen in zijn advies van 11 juli 2017 met klem verzet. De daarin genoemde argumenten zijn nog onverkort van kracht.

De thans in Boek 1 Sv voorgestelde regeling met instructienormen biedt het openbaar ministerie nog meer ruimte voor een door hem bepaalde, willekeurige keuze van een te adiëren rechter dan thans reeds mogelijk is, aan de hand van oneigenlijke en haaks op de relatieve bevoegdheid staande factoren als beschikbare capaciteit, gewenste uitkomsten, reisafstand, beschikbaarheid van een officier van justitie, en de persoon van de rechter (forum-shopping). De woorden *"richt zich op"* in artikel 1.3.4.1 lid 1 Sv, en de mogelijkheid voor de officier van justitie bij een arrondissementsparket om ook buiten zijn arrondissement op te treden *"indien dit optreden redelijkerwijs noodzakelijk is in het belang van het onderzoek"* (art 1.3.4.2 lid 1 Sv) geven teveel ruimte en ook de toelichting hierop stelt geenszins gerust. Bovendien is niet duidelijk voor welk probleem deze wijziging een oplossing biedt nu de officier van justitie op grond van artikel 136, vijfde lid, RO reeds van rechtswege plaatsvervangend officier van justitie is bij de overige arrondissementsparketten, het landelijk parket, het functioneel parket, het parket

centrale verwerking openbaar ministerie en het parket-generaal. Zijn expertise kan in zoverre al worden ingezet daar waar deze nodig is. De voorgestelde wijziging is dan vooral cosmetisch van aard, met vele nadelen voor de rechtspraak van dien.

Sinds de Herziening van de gerechtelijke kaart geldt als uitgangspunt dat aan de hand van toegankelijkheid, kwaliteit en gezonde bedrijfsvoering door de rechtspraak wordt getoetst welke zaakspakketten door welke rechtbanken en hoflocaties ter zitting worden behandeld. De Raad vraagt hierbij bijzondere aandacht voor de positie van de hoven, die de zaken van de (concentratie)rechtbanken uit hun ressort ter behandeling krijgen voorgelegd ingeval van hoger beroep. In de voorgestelde regeling wordt de band tussen het lokale gerecht en het parket geheel doorgeknipt, met alle consequenties van dien voor de magistratelijke rol van het openbaar ministerie. Het verbreken van de band leidt er in praktische zin toe dat het bestaande systeem van appointerings-, convenants- en werkafspraken tussen een rechtbank en het arrondissementsparket, die zijn gebaseerd op de beschikbaarheid van rechters en ondersteuning, zal worden doorbroken. Nu reeds doen zich problemen bij de afstemming van de appointering met name voor bij de landelijke organisaties van het openbaar ministerie, ondanks de logistieke hulp van de verkeerstoren.

Ook wordt voor de burger onvoorspelbaar bij welk gerecht de zaak in de fase voorafgaand aan het uitbrengen van een procesinleiding, en daarna wordt behandeld. Meer in het bijzonder bij welke rechter-commissaris de zaak door de officier van justitie wordt aangebracht of waar de behandeling van klaag- of verzoekschriften plaatsvindt.. Aannemelijk is dat het voorstel daarmee ook ingrijpende consequenties zal hebben voor de bekostiging van de Rechtspraak.

De Raad verzoekt dan ook de voorgestelde regeling van de landelijk bevoegde, met vervolging belaste officier van justitie te schrappen. De behoefte aan de zijde van het openbaar ministerie om meer flexibiliteit mogelijk te maken bij het aanbrengen en afdoen van zaken door de rechter wordt evenwel onderschreven. De regie daarover zou evenwel bij de rechtspraak moeten liggen, en niet bij het openbaar ministerie. Bovendien reikt die behoefte verder dan alleen strafvordering. Ook in andere rechtsgebieden is meer flexibiliteit wenselijk teneinde zo adequaat mogelijk te kunnen reageren op tijdelijke capaciteitstekorten en –overschotten en recht te doen aan het belang van korte doorlooptijden. Om daaraan tegemoet te komen beveelt de Raad aan om in plaats van het introduceren van een (bredere) landelijke bevoegdheid van de officier van justitie de Wet op de rechterlijke organisatie te wijzigen en daarin de mogelijkheid te doen herleven dat de minister op verzoek van de Raad voor een gerecht tijdelijk een of meer andere zittingsplaatsen kan aanwijzen. Daarbij zal uiteraard steeds rekening moeten worden gehouden met factoren als de woon- of verblijfplaats van de verdachte en van eventuele slachtoffers en maatschappelijke plaatselijke onrust. Naast een op de zaak toegesneden doorlooptijd is immers ook de toegankelijkheid van de rechtspraak een hoog goed. Dit sluit aan bij de aanbevelingen uit de Evaluatie van de Wet herziening gerechtelijke kaart,[7] de behoeften die vanuit de vier concentratierechtbanken zijn geuit om in zaken van het Landelijk en Functioneel Parket op een meer eenvoudige manier onderlinge bijstand te kunnen verlenen én de reeds bestaande mogelijkheden tot het verlenen van onderlinge bijstand, terwijl het de knelpunten die daarbij momenteel in de praktijk worden ervaren worden weggenomen. Op deze wijze kunnen rechters worden ingezet op de zaken waar dat het

[7] Commissie Evaluatie Wet herziening gerechtelijke kaart, Evaluatie Wet herziening gerechtelijke kaart, december 2017.

hardst nodig is. De Raad heeft met instemming kennisgenomen van uw voornemen om de Wet op de rechterlijke organisatie dienovereenkomstig aan te passen.[8]

1.2.2 Beslissing tot (het afzien van) vervolging

Ten aanzien van de beslissing tot vervolging en het afzien van die vervolging, eventueel onder voorwaarden, alsmede de kennisgevingen hierover, merkt de Raad het volgende op.

Op p. 11 van de MvT wordt onder meer overwogen:

> *"(...) Het voorgaande laat onverlet dat niet alle verdachten die op enig moment in een opsporingsonderzoek als zodanig zijn aangemerkt, recht hebben op een afloopbericht. Verdachten behoeven bovendien niet in alle gevallen weet te hebben van een opsporingsonderzoek waarin bevoegdheden zijn toegepast waarvan geen of pas in een later stadium mededeling behoeft te worden gedaan. Zij kunnen in dit stadium van het opsporingsonderzoek nog niet beducht zijn voor het instellen van een vervolging. Pas als zij als verdachte worden verhoord, heeft dat daadwerkelijk gevolgen voor hun rechtspositie."*

Het is de Raad niet duidelijk welke betekenis hier aan *"rechtspositie"* toekomt. De keuze is overigens zonder verdere toelichting niet duidelijk. Meestal zal op enig moment de verdachte tegen wie dwangmiddelen zijn toegepast daarover worden geïnformeerd. Een doorzoeking en het afluisteren van telefoons bijvoorbeeld zijn ingrijpende middelen die een vergelijkbare indruk kunnen maken als een verhoor. Ook in dergelijke gevallen is een actieve informatieplicht van het openbaar ministerie wenselijk.

De officier van justitie moet zich bij het nemen van een vervolgingsbeslissing baseren op de resultaten van het opsporingsonderzoek (art. 3.1.1 lid 1 Sv). Er vinden echter sepots plaats zonder dat nader onderzoek is gedaan. De Raad beveelt aan in de toelichting aandacht te besteden aan het beleidssepot zonder nader onderzoek, zoals sepotbeslissingen in kansloze zaken.

Het criterium in artikel 3.1.4, vierde lid, Sv dat aan de verdachte die een kennisgeving van niet-vervolging heeft ontvangen, mededeling van de instelling van het opsporingsonderzoek wordt gedaan, tenzij het belang van het onderzoek daardoor *ernstig* wordt geschaad, is zwaar. Niet duidelijk is waarom de lat zo hoog wordt gelegd en er onderscheid wordt gemaakt tussen deze verdachten en andere verdachten tegen wie een opsporingsonderzoek loopt. Zolang het onderzoek daardoor kan worden geschaad, krijgt de laatstgenoemde categorie verdachten daarover doorgaans geen mededeling. De Raad geeft daarom in overweging *"ernstig"* in artikel 3.1.4, vierde lid, Sv te laten vervallen.

1.3 Beklag over het achterwege blijven van opsporing of vervolging van strafbare feiten

1.3.1 Inleiding

Het Wetsvoorstel bevat een gewijzigde regeling voor het beklag over het achterwege blijven van opsporing en/of vervolging. Noch in de concept-wettekst, noch in de toelichting daarop wordt aandacht besteed aan het bijzondere karakter van de huidige artikel 12 Sv-procedure en de nieuwe

[8] Reactie op de Evaluatie Wet herziening gerechtelijke kaart in Kamerstukken II 2017-2018, 29 279, nr. 424.

klachtprocedure. Duidelijk moet zijn dat de artikel 12 Sv-procedure niet binnen het bereik van artikel 6 EVRM valt, omdat niet de gegrondheid van een strafvervolging wordt onderzocht, maar slechts de vraag of er voldoende reden is om strafvervolging in te stellen. Aangenomen wordt dat de wetgever op dit punt geen wijziging beoogt ten opzichte van geldend recht. Helemaal duidelijk wordt dat echter niet.

Het woord 'terechtzitting' in artikel 3.2.9 , tweede lid, Sv en de toelichting op dit artikel zijn niet op zijn plaats. Het gaat immers om een behandeling in raadkamer waar klager kan worden gehoord en/of beklaagde de gelegenheid wordt gegeven opmerkingen over het beklag te maken (artikelen 3.2.6 lid 1 en 3.2.7 lid 1 Sv). Klager noch beklaagde staan in die situatie terecht. Het verdient derhalve aanbeveling om, in elk geval in de toelichting, duidelijk uiteen te zetten dat ook de nieuwe beklagprocedure niet binnen het bereik van artikel 6 EVRM valt. Wanneer dit niet of onvoldoende duidelijk is, bestaat het risico dat klagers en beklaagden zich zullen beroepen op procedurele mogelijkheden die voortvloeien uit artikel 6 EVRM. Deze procedure is niet toegerust op de vaststelling van burgerlijke rechten of verplichtingen en dat moet zo blijven. Om deze reden dient ook in de toelichting uitdrukkelijk te worden opgenomen dat de regels die in het huidige Sv gelden voor het slachtoffer ter zitting of in een beklagzaak ten aanzien van inbeslagneming (artikelen 45 tot en met 48 en 51a tot en met 51e Sv) niet gelden in de beklagprocedure tegen een beslissing tot niet vervolgen, zodat daarover twijfel noch misverstand kan ontstaan.

Blijkens de MvT (p. 40) is de algemene regeling van de raadkamerprocedure ex titel 2.3 van Boek 1 Sv op de beklagprocedure van toepassing. Overeenkomstig het bepaalde in de artikelen 1.2.3.1 e.v. Sv wordt dan ook bij herhaling in de toelichting op boek 3, hoofdstuk 2, gesproken over *"een onderzoek op de zitting"*. De beklagprocedure kent echter geen *"onderzoek ter zitting"* in dezelfde zin als bij andere procedures in het strafrecht. Evenmin is er gelegenheid voor het *"laatste woord"*. Derhalve kan er ook geen sprake zijn van sluiting van het *"onderzoek op de zitting"* of van *"de behandeling"* door de voorzitter (zoals bedoeld art. 1.2.3.12 lid 1 Sv). Dat brengt de vraag met zich wanneer de termijn aanvangt waarbinnen uitspraak dient te worden gedaan. Wanneer eindigt het 'onderzoek' of de 'behandeling'? Met het horen van klager en/of beklaagde? Is dat anders als zij door de raadsheer-commissaris worden gehoord? Hoe is dat als overeenkomstig artikel 3.2.9, vierde lid, Sv opdracht is gegeven aan de raadsheer-commissaris of rechter-commissaris om nader onderzoek te (doen) verrichten? Het komt regelmatig voor dat juist het horen van partijen aanleiding geeft tot verder onderzoek.

Daarnaast wordt nog gewezen op de opmerking in de toelichting op Boek 1 Sv (MvT, p. 98) dat niet is bedoeld meer behandelingen dan onder de huidige regeling openbaar te doen zijn. De raadkamerbepalingen houden evenwel in dat de behandeling openbaar is, tenzij anders vermeld (art. 1.2.3.5 lid 1 Sv). In hoofdstuk 3.2 ontbreekt een bepaling dat de behandeling van dit beklag niet openbaar is.

1.3.2 Primaat van de opsporingsinstantie

Nieuw in het Wetsvoorstel is dat belanghebbenden behalve over het uitblijven van vervolging, ook kunnen klagen over het uitblijven van opsporing. Hoewel het ook onder huidig recht de facto mogelijk is te klagen over het uitblijven van opsporing, zal het naar verwachting consequenties hebben als indiening van klachten op deze grond expliciet mogelijk wordt gemaakt. Het is niet ondenkbaar, en naar verwachting wel voorzienbaar, dat de voorgestelde regeling zal leiden tot een (flinke) verhoging van het aantal klachten dat wordt ingediend. In het Wetsvoorstel en de toelichting daarop wordt geen aandacht

besteed aan het moment waarop het recht om te klagen over het uitblijven van opsporing, ontstaat. Er wordt in de media veel aandacht gevestigd op capaciteitsproblemen bij de politie waardoor zaken blijven liggen. Het is niet onwaarschijnlijk dat belanghebbenden al kort na het doen van aangifte van oordeel zijn dat de zaak onvoldoende voortvarend wordt opgepakt. Zeker als het gaat om heftige gebeurtenissen of zaken met veel media-aandacht wordt al snel gemeend dat politie en justitie tekort schieten of te traag zijn. In de ogen van belanghebbenden kan dan sprake zijn van het "achterwege blijven van opsporing". En dat zou grond kunnen vormen voor een beklag bij het gerechtshof. De suggestie in de MvT (p. 21) dat betrokkene *"er goed aan doet eerst bij het openbaar ministerie te informeren of de vervolgingsbeslissing is genomen dan wel wanneer deze te verwachten is"*, is te vormloos om soelaas te bieden. Er zullen voor belanghebbenden weinig prikkels zijn om met de betrokken opsporingsinstantie in contact te treden. Zij kunnen zich immers eenvoudig en snel tot een rechterlijke instantie wenden. Dit kan leiden tot meer klachten bij het gerechtshof. Als het gerechtshof in veel gevallen oordeelt dat vervolgd moet worden, dan heeft dat grote gevolgen voor de benodigde capaciteit bij de politie.

De beslissing tot opsporing en tot het uitstellen of afzien daarvan behoren echter tot de taken van het openbaar ministerie. Het komt juister voor als, voordat een onafhankelijk rechter wordt ingeschakeld, de opsporingsinstantie eerst zelf de plicht en kans krijgen het eigen handelen te beoordelen en zo nodig bij te sturen. De in de MvT gemaakte opmerkingen over verbetering van de communicatie tussen opsporingsinstanties en betrokkenen geeft onvoldoende invulling aan dit primaat van de opsporingsinstanties. Een betere invulling kan worden gegeven door het inrichten van een formele weg bij die opsporingsinstanties. De Raad geeft daarom in overweging om te komen tot een procedure die een belanghebbende verplicht bij de politie of bij het openbaar ministerie te klagen over het uitblijven van opsporing, alvorens de rechter kan worden geadieerd.

Uit het Wetsvoorstel en de toelichting daarop wordt niet duidelijk wat het vervolg zal zijn als het gerechtshof een bevel tot opsporing geeft. Kennelijk is het mogelijk dat een belanghebbende zich na dit bevel opnieuw tot het gerechtshof wendt met een beklag over niet-vervolging. In het licht van het bevorderen van een goede communicatie met de belanghebbenden en het voorkomen van frustraties lijkt dit geen werkelijke verbetering ten opzichte van de huidige situatie, waarin een beklag over het uitblijven van vervolging in feite mede omvat de mogelijkheid te klagen over het uitblijven van de opsporing.

1.3.3 Belanghebbendencriterium

In de MvT ontbreekt een overzicht van recente beslissingen en van maatschappelijke ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op het werk van de "beklagkamer". Bij die ontwikkelingen kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het gebruik van *social media* waar beledigingen, bedreigingen en andere (potentieel) strafbare feiten aan de orde van de dag zijn en te voorzien valt dat groepen burgers zich steeds gemakkelijker kunnen beroepen op een belang bij collectieve veiligheid. In dit kader wordt verwezen naar een tweetal uitspraken, die zien op klachten wegens het niet vervolgen van politici, te weten Gerechtshof Amsterdam 21 januari 2009 (Wilders)[9] en Gerechtshof Amsterdam 7 april 2016 (Samsom en Spekman)[10]. In de artikelsgewijze toelichting wordt met betrekking tot artikel 3.2.2 Sv

[9] Gerechtshof Amsterdam, 21 januari 2009, ECLI:NL:RBAMS:2011:BQ9001.
[10] Gerechtshof Amsterdam, 7 april 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:1357.

over het belanghebbendencriterium slechts opgemerkt dat volgens vaste jurisprudentie van de Hoge Raad (onder verwijzing naar de vindplaats NJ 1973, 35) als belanghebbende uitsluitend wordt aangemerkt degene die door het achterwege blijven van vervolging getroffen is in een belang dat hem bepaaldelijk aangaat. De toelichting op dit punt is mager. Gelet op de voornoemde ontwikkelingen is het geven van enige nadere richting wenselijk.

In de artikelen 3.2.1 en 3.2.2 Sv wordt de term 'rechtstreeks belanghebbende' gebruikt. Het verschil tussen een rechtstreeks belanghebbende en een belanghebbende is niet duidelijk. Een toelichting over de bedoeling van het begrip ontbreekt.

De inhoud van artikel 3.2.3 Sv in relatie tot het bepaalde in artikel 3.1.5 Sv roept de vraag op wat het gevolg is voor de beklagprocedure als het slachtoffer (belanghebbende in de beklagprocedure) om wat voor redenen dan ook geen rol heeft gehad in de procedure bij de (rechter-commissaris en) raadkamer die strekt tot beëindiging van de zaak op verzoek van de verdachte.

Het bepaalde in de artikelen 3.1.4 en 3.1.7 Sv in relatie tot artikel 3.2.3 Sv leidt tot de vraag wat het gevolg is voor de beklagprocedure als er nieuwe bezwaren bekend worden.

1.3.4 Onderzoek door de rechter-commissaris of de raadsheer-commissaris

In het vierde lid van artikel 3.2.9 Sv wordt voorzien in de mogelijkheid om nader onderzoek te laten verrichten of doen laten verrichten door de rechter-commissaris of de raadsheer-commissaris. Dit lijkt gezien titel 1.2.3 van Boek 1 Sv een overbodige bepaling. Daarbij tekent de Raad aan dat de mogelijkheid tot dergelijk onderzoek wel dient te worden behouden. De mogelijkheid om ook onderzoek door de advocaat-generaal te laten doen, ontbreekt. Dat zou wel wenselijk zijn. Gedacht wordt aan de figuur van artikel 177 Sv: het geven van een opdracht aan de politie via het openbaar ministerie. De Raad beveelt aan deze mogelijkheid alsnog op te nemen in de wet. Een extra mogelijkheid zou ook kunnen worden gezocht in het laten optreden van een van de raadsheren uit de combinatie als gedelegeerd raadsheer-commissaris. Die optie sluit aan bij de mogelijkheid om het horen van de klager of de persoon wiens vervolging wordt verlangd aan een raadsheer uit de combinatie op te dragen (art. 3.2.9 lid 1 Sv). Overigens is hierbij onduidelijk of is voorzien dat in geval het horen van klager en beklaagde is opgedragen aan een raadsheer-commissaris, deze niet zelfstandig kan beslissen of de behandeling kan beëindigen.

Volgens de MvT (p. 39) zal het hier niet gaan om een volledig feitenonderzoek door de rechter-commissaris of de raadsheer-commissaris, maar om onderzoek dat noodzakelijk is voor de beoordeling van de deugdelijkheid van de vervolgingsbeslissing. Het strekt tot aanbeveling dat in de MvT expliciet tot uitdrukking wordt gebracht dat de toets ex artikel 3.2.10, vijfde lid, Sv ertoe kan leiden dat géén feitenonderzoek plaatsvindt en dat voorkomen dient te worden dat de procedure door klagers wordt gebruikt als *"fishing expedition"*. Het doel van de procedure is dat een onpartijdige en onafhankelijke rechter beoordeelt of het openbaar ministerie op een evenwichtige wijze gebruik maakt van het vervolgingsmonopolie en het opportuniteitsbeginsel. Uitsluitend met het oog hierop kan nader onderzoek worden gedaan.

1.3.5 Nieuwe termijnen

Het opnemen in de wet van termijnen voor klager, het openbaar ministerie en het gerechtshof moet voorkomen dat belanghebbenden te lang in onzekerheid verkeren over het al dan niet doorzetten van een vervolging. In dit verband is het wenselijk dat duidelijk en kenbaar is voor klager wanneer de termijn begint te lopen voor het indienen van een klacht. Dit roept evenwel de vraag op hoe daarbij het "direct kennisgeven van de sepotbeslissing" als bedoeld in artikel 3.1.3 Sv moet worden begrepen. Voorkomen moet worden dat dit leidt tot een aparte procedure op het punt van de ontvankelijkheid van het beklag.

1.3.6 Beslissing met voorwaarden

Het wettelijk verankeren (art. 3.2.10 lid 4 Sv) van de mogelijkheid om aan een bevel tot vervolging een (ontbindende) voorwaarde te verbinden wordt als winst ervaren, in het bijzonder in geval van mediation en het opleggen van gedrags- of schadevergoedingsvoorwaarden. Het is echter wenselijk dat de voorwaarde in beginsel door het gerechtshof gesteld wordt en niet, zoals wordt voorgesteld, door de officier van justitie. Wel dient het openbaar ministerie, na de eindbeslissing met een voorwaarde van het gerechtshof, de naleving daarvan te controleren. Daarnaast blijft de mogelijkheid bestaan dat het gerechtshof de behandeling van een beslissing op beklag aanhoudt om zelf vervulling van een bepaalde voorwaarde te monitoren (MvT, p. 23). Overigens is terughoudendheid met betrekking tot het stellen van voorwaarden geboden. Het is niet de bedoeling dat de beklagrechter beslissingen neemt die in beginsel door de zittingsrechter worden genomen in het kader van een met waarborgen omkleed proces.

1.3.7 Afzien van behandeling

Anders dan in de MvT als uitgangspunt wordt geformuleerd, verwacht de Raad dat de regeling op basis waarvan het gerechtshof in de gevallen waarin het de vordering kennelijk gegrond acht, kan afzien van een onderzoek op de zitting (art. 3.2.11 lid 4 Sv) onbevredigend kan zijn voor belanghebbenden en juist kan leiden tot meer frustratie. De belanghebbende die beklag heeft gedaan zal niet gemakkelijk begrijpen dat het openbaar ministerie dat een bevel tot vervolging heeft gekregen daarvan weer kan afzien door "enkel" een schriftelijke mededeling aan het gerechtshof. Dat kan bij belanghebbenden het gevoel wekken dat het bevel een farce is geweest en dat de procedure slechts voor de bühne is gevoerd. Juist na een bevel tot vervolging verdient het extra toelichting als het openbaar ministerie toch niet gaat vervolgen.

Hoofdstuk 2. Boek 4 Sv

2.1 Algemene opmerkingen

Alvorens enkele onderwerpen uit Boek 4 te bespreken wordt verwezen naar de opmerking in de algemene inleiding van dit advies over de definiëring van nieuw geïntroduceerde begrippen. Deze opmerking geldt in sterke mate voor Boek 4.

Het Wetsvoorstel gaat uit van communicatie met partijen op verschillende momenten voorafgaand aan de zitting. Hoewel daarvoor geen vorm wordt voorgeschreven, wordt er van uitgegaan dat procespartijen op een veilige en snelle wijze met behulp van elektronische voorzieningen kunnen communiceren. Hoewel in het strafrecht de aanwezigheid van die middelen op kortere termijn wel wordt verwacht,[11] is de aanname voorbarig gelet op de weerbarstige praktijk bij de invoering van de digitale hulpmiddelen. Het is nog niet zeker of die voorzieningen beschikbaar zijn als Modernisering Sv een feit is en zelfs dan zal niet iedereen zonder meer in staat zijn om daarvan gebruik te maken. Daarom zal er steeds een vangnet moeten zijn. Dit ware in de MvT tot uitdrukking te brengen. Daarnaast is van belang dat de nieuwe wet als het aankomt op de normering van digitale werkprocessen in samenhang wordt beoordeeld met lagere regelgeving (AMvB) waarin die normering plaats gaat vinden. De Raad wil daarover graag op een later tijdstip worden geconsulteerd.

2.2 Processuele sancties

2.2.1 Inleiding

Artikel 359a Sv en de daaruit voortvloeiende uitgangspunten uit de jurisprudentie van de Hoge Raad zijn niet overgenomen in de Wetsvoorstellen. Waarom inhoudelijk van dit geldend recht wordt afgeweken, wordt de Raad uit de toelichting op het Wetsvoorstel niet duidelijk. Het huidige recht biedt naar het oordeel van de Raad een goede balans door de rechterlijke afweging tussen de bescherming van het belang van een eerlijk proces en de verplichting van de overheid om te zorgen voor een efficiënte en adequate afdoening van strafbare feiten. Deze balans wordt met dit voorstel verstoord.

De wijze waarop artikel 359a Sv thans wordt toegepast, is het resultaat van een ruim twintig jaar durend proces van rechtsvorming. Het leerstuk is vanzelfsprekend voorwerp van voortgaande discussie en ontwikkeling, maar het recht is op dit onderdeel inmiddels in grote lijnen uitgekristalliseerd en wordt breed gedragen.[12] Het voldoet tevens aan de normen van het EVRM, ook waar het bijvoorbeeld gaat om de gevolgen die aan een schending van artikel 8 EVRM worden verbonden. De Raad meent dat met de thans voorgestelde wijzigingen een stap terug wordt gezet in de ontwikkeling van het recht. Waar de wetgever in 1996 met de introductie van artikel 359a Sv juist paal en perk heeft willen stellen aan vrijspraken ten gevolge van geringe vormfouten, ligt thans de terugkeer naar die situatie op de loer. Een strafproces krijgt een wezenlijk ander karakter als in plaats van concrete verzuimen of concreet onrechtmatig handelen in het voorbereidend onderzoek de integriteit van opsporingshandelingen in het algemeen, los van het aan de verdachte verweten strafbare feit, object van debat en toetsing wordt. De verdachte verweert zich tegen de tenlastelegging, niet tegen "de opsporing". Daar komt bij dat de

[11] In het strafrecht wordt er al op vrij grote schaal digitaal gewerkt. Bij de verdere ontwikkeling wordt mede ingezet op digitale uitwisseling van stukken met onder meer de advocatuur.
[12] Vgl. E. Devroe, M. Malsch, J. Matthys en G. Mindermand, 'Toezicht op strafvorderlijk overheidsoptreden', WODC 2017, p. 63.

voorgestelde wijzigingen zullen leiden tot tijdrovende procedures, terwijl niet duidelijk is welke verbeteringen zij tot gevolg hebben.

Het onderwerp "processuele sancties" hangt samen met de vraag naar de inrichting van het toezicht op de opsporing. Processuele sancties richten zich op toezicht door de rechter of (ingeval van buitengerechtelijke afdoening) door de officier van justitie in individuele zaken die aan hem worden voorgelegd. Dit toezicht biedt de mogelijkheid om in dat concrete geval de normstelling te bevestigen (repareren of demonstreren), of te sanctioneren bij overschrijding. De doorwerking hiervan naar de organisaties zelf of de individuele opsporingsambtenaar moet echter niet worden overschat. Van disciplinaire of tuchtrechtelijke handhaving en sanctionering in de organisatie zelf en van waarschuwen en aanspreken wordt in dit opzicht meer effect verwacht. De openbaarheid daarvan is een belangrijk aandachtspunt. De Raad wijst in dit verband nog op de stelselherziening geweldsinstructie en andere vormen van toezicht zoals door het openbaar ministerie als toezichthoudende instantie op de opsporingsdiensten, door de procureur-generaal bij de Hoge Raad en door de Nationale Ombudsman. Er zijn daarnaast tal van overige toezichtmechanismen, zoals bijvoorbeeld het systeemtoezicht in de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017.[13]

De Raad zal hierna meer in detail toelichten waarom de huidige regeling van de processuele sancties gehandhaafd dient te blijven.

2.2.2 Fundamentele wijzigingen

(On)herstelbare vormverzuimen
Artikel 359a Sv geldt uitsluitend indien de geconstateerde vormverzuimen onherstelbaar zijn. Het Wetsvoorstel is daarin echter minder absoluut (MvT, p. 98). Door geen duidelijke grens te stellen opent het voorstel bijkans onbeperkte mogelijkheden om aanzienlijk meer ter discussie te stellen dan is voorzien in het bestaande recht. Naar het oordeel van de Raad dient het uitgangspunt van de huidige regeling behouden te blijven dat herstel van vormverzuimen voorop staat en aan onherstelbare vormverzuimen rechtsgevolgen kunnen worden verbonden afhankelijk van factoren als belang van het geschonden voorschrift, de ernst van het verzuim en veroorzaakt nadeel.

De enkele constatering van het vormverzuim
Een veelvoorkomend gevolg dat door de strafrechter aan een onherstelbaar vormverzuim wordt verbonden is het volstaan met de constatering dat daarvan sprake is (vgl. HR 30 maart 2004, NJ 2004, 376, r.o. 3.6.2). Het Wetsvoorstel voorziet niet in die mogelijkheid, terwijl de MvT daaraan wel aandacht besteedt. Het is de Raad niet duidelijk of beoogd wordt deze mogelijkheid te behouden. Verschillende interpretaties van de MvT zijn mogelijk. Gelet op de verwachte uitbreiding van het aantal gevallen waarin een beroep op de regeling zal worden gedaan, is duidelijkheid op dit punt noodzakelijk. De Raad wenst deze mogelijkheid te behouden.

De reikwijdte van de voorgestelde regeling
De bepalingen in het Wetsvoorstel beperken zich niet langer tot vormverzuimen in het voorbereidend onderzoek in de zaak tegen verdachte. Zij hebben ook betrekking op ander onrechtmatig handelen, zoals

[13] Zie ook voornoemd WODC-onderzoek.

bijvoorbeeld dat van particuliere recherchebureaus, van andere overheidsorganen dan politie en justitie, van rechters of raadsheren tijdens het onderzoek ter terechtzitting en van buitenlandse opsporingsambtenaren. Het openbaar ministerie draagt hiervoor echter geen verantwoordelijkheid. Ten aanzien van buitenlandse opsporingsambtenaren staat deze uitbreiding bovendien op gespannen voet met het in de internationale samenwerking geldende vertrouwensbeginsel. Dat beginsel houdt onder meer in dat in het buitenland vergaard materiaal – behoudens flagrante schendingen van het EVRM – in principe tot het bewijs kan dienen, ongeacht de vraag of er bij het verkrijgen daarvan in het buitenland sprake is geweest van onrechtmatigheden. Wordt dit uitgangspunt verlaten, dan ontstaan complexe onderzoeken waarbij de Nederlandse rechter buitenlandse rechercheurs zal moeten horen. Hij zal zich bovendien moeten verdiepen in het toepasselijke procesrecht van het betreffende land. Dit is onwenselijk. Het uitgangspunt dat "het voor de rechtsgevolgen die aan onrechtmatig handelen worden verbonden in beginsel niet uit dient te maken waar en wanneer onrechtmatig wordt gehandeld" is in het kader van de behandeling van een strafzaak te grofmazig.

De toepassing die op grond van de jurisprudentie van de Hoge Raad aan artikel 359a Sv wordt gegeven, berust op de gedachte dat voorkomen moet worden dat de aandacht in het strafproces onnodig verschuift van het concrete verwijt dat aan de verdachte wordt gemaakt naar verwijten richting de politie of anderen en daarmee gepaard gaande verweren die te ver afstaan van dat eerstgenoemde verwijt. Tegelijkertijd biedt de bestendige jurisprudentie van de Hoge Raad ruimte aan de strafrechter om, als er echt wat aan de hand is, in te grijpen. De vraag of de rechter die ruimte thans voldoende benut, kan op zichzelf de ingrijpende wijzigingen die nu worden voorgesteld niet dragen. Daar komt bij dat het door de Hoge Raad gehanteerde uitgangspunt dat een inbreuk op artikel 8 EVRM zelden leidt tot een inbreuk op artikel 6 EVRM en daarom geen niet-ontvankelijkheid van het openbaar ministerie of bewijsuitsluiting tot gevolg hoeft te hebben, zeer goed verdedigbaar is. Ook het EHRM hanteert als uitgangspunt dat een schending van artikel 8 EVRM niet per definitie een schending van artikel 6 EVRM oplevert.[14] Dit uitgangspunt lijkt in de voorstellen te worden losgelaten en daarmee is het Wetsvoorstel – naar het oordeel van de Raad onnodig – strikter dan de eisen die het EHRM stelt.

Schutznorm
Met het Wetsvoorstel wordt het uitgangspunt verlaten dat aan vormverzuimen uitsluitend een sanctie wordt verbonden als de verdachte door dat verzuim in een belang wordt getroffen dat door het geschonden vormvoorschrift wordt beschermd (de *"Schutznorm"*), afgezien van het geval waarbij met de enkele constatering van het vormverzuim kan worden volstaan. In het burgerlijk recht is dit verankerd in het leerstuk van de onrechtmatige daad, neergelegd in artikel 6:162 BW. In het bestuursrecht is het relativiteitsvereiste sinds 2013 over de volle breedte van toepassing (art. 8:69a Awb). Het is de Raad niet duidelijk waarom het Wetsvoorstel hierop een uitzondering maakt. De Raad mist in het Wetsvoorstel bovendien de belangenafweging die in het Afvoerpijp-arrest[15] een belangrijke plaats inneemt. Zonder nadere toelichting is ook dat niet begrijpelijk. De Raad wenst zowel de *"Schutznorm"* als genoemde belangenafweging, die in de praktijk goed werken, te behouden.

[14] EHRM 25 september 2001, ECLI:NL:XX:2001:AN9273, NJ 2003/670.
[15] HR 30 maart 2004, ECLI:NL:HR:2004:AM2533, NJ 2004/376.

Lichte stelplicht
In de voorgestelde regeling lijkt er sprake te zijn van een lichte stelplicht indien het verweer strekt tot strafvermindering, omdat het wordt gezien als een beroep op een "wettelijke strafverminderingsgrond" in de zin van artikel 4.3.4.3, tweede lid, Sv. "Lijkt", omdat de MvT op dit punt tegenstrijdigheden bevat (p. 80[16] en p. 101[17]). De aard van het onrechtmatigheidsverweer rechtvaardigt een zware stelplicht (zoals bedoeld in art. 4.3.4.3 lid 3 Sv). Voor de vraag welke stelplicht geldt, zou niet bepalend moeten zijn welk rechtsgevolg de verdediging aan haar standpunt verbindt. Aanpassing van het voorstel op dit punt is derhalve geboden.

2.2.3 De sancties nader bekeken

Verlies van vervolgingsrecht
Volgens artikel 3.1.8, eerste lid, Sv verliest het openbaar ministerie het recht om de verdachte te vervolgen indien ernstig afbreuk is gedaan aan het recht van de verdachte op een eerlijk proces of indien de vervolging ten gevolge van onrechtmatig handelen op een andere grond niet te verenigen is met een goede procesorde. Blijkens de MvT wordt hier met "onrechtmatigheid" niet alleen bedoeld een inbreuk op het recht van de verdachte op een eerlijk proces. Ook andere situaties kunnen tot die gevolgtrekking leiden. Daarbij wordt verwezen naar de zogenaamde Karman-jurisprudentie,[18] die evenwel als uitzondering is bedoeld. Onder huidig recht geldt de eis uit de Zwolsman-jurisprudentie[19] inhoudende dat de sanctie van niet-ontvankelijkheid van het openbaar ministerie slechts aan de orde is indien *"doelbewust of met grove veronachtzaming van de belangen van de verdachte aan diens recht op een eerlijke behandeling van de zaak is tekort gedaan"*. Dit criterium keert in het Wetsvoorstel niet terug. De enige motivering die hiervoor wordt gegeven is dat niet het verwijt aan het openbaar ministerie centraal staat, maar het resultaat van het onrechtmatig handelen. Het huidige criterium zorgt echter voor evenwicht tussen de schending en het daaraan te verbinden gevolg. Het verlies van het vervolgingsrecht is een zeer zware sanctie, die ook maatschappelijk nadeel meebrengt doordat vermoedelijke misdrijven onbestraft blijven. De daaraan ten grondslag liggende schending zal dus ook zeer ernstig moeten zijn alvorens dat gevolg intreedt. Ten aanzien van de aparte wettelijke regeling van de casusposities die samenhangen met voornoemde Karman-jurisprudentie meent de Raad dat deze categorie een uitzondering dient te blijven en geen gelijkwaardige afzonderlijke wettelijke regeling behoeft.

De Raad staat positief tegenover uitbreiding van de norm voor zover die uitbreiding ertoe strekt dat vervolging door een strafbeschikking eveneens met een goede procesorde te verenigen moet zijn (MvT, p. 95).

---

[16] MvT, p. 80: *"Ook bij de verweren inzake vormverzuimen verandert er wat. Deze verweren vallen voortaan net als formele verweren onder het algemene regime. (...) en dat een door of namens de verdachte betrokken standpunt pas een verplichting tot motivering in het leven roept als het aan de eisen van het derde lid beantwoordt."*
[17] MvT, par. 5.3.7, in het bijzonder p. 101: *"Een uitdrukkelijk voorgedragen standpunt waarmee de verdachte en zijn raadsman op strafvermindering als gevolg van onrechtmatig handelen aansturen, ten slotte, levert een beroep op een wettelijke grond voor strafvermindering op. Op een dergelijk standpunt dient de rechter te reageren ook als het niet 'deugdelijk is onderbouwd' (artikel 4.3.4.3 lid 2 Sv)."*
[18] HR 1 juni 1999, NJ 1999/567.
[19] HR 19 december 1995, NJ 1996/249 m.nt. Schalken.

Bewijsuitsluiting
Uit de toelichting op artikel 4.3.2.6 Sv volgt dat *"het belang van een goede rechtsbedeling"* het centrale begrip is bij bewijsuitsluiting en als normatief richtsnoer moet worden gehanteerd (MvT, p. 92). Het is een open term die niet veel houvast biedt. De praktijk zal daaraan invulling moeten geven. De meerwaarde van deze term is echter niet groot. De afweging van belangen vormt immers ook nu al een centraal uitgangspunt in de jurisprudentie over bewijsuitsluiting. Relevante omstandigheden zoals de ernst van het verzuim en het verband tussen de normschending en bewijsverkrijging spelen daarbij een rol.[20]

Met betrekking tot het verband tussen het onrechtmatig handelen en bewijsuitsluiting overweegt de Raad nog het volgende. In de MvT (p. 196) wordt bewijsuitsluiting van *"verboden vruchten"* als mogelijkheid genoemd *"bij een inbreuk op normen die het verhoor van de verdachte betreffen (cautie, consultatierecht) (...) indien de verkrijging van het materiaal redelijkerwijs aan die inbreuk is toe te rekenen"*. Niet is toegelicht waarom het huidige criterium – dat het bewijsmateriaal "uitsluitend en rechtstreeks gevolg van het onrechtmatig handelen moet zijn" alvorens tot de uitsluiting daarvan te kunnen overgaan – niet voldoet. Dit klemt temeer nu de uitkomsten in de in de MvT genoemde gevallen kennelijk wel juist werden bevonden en de MvT in zoverre niet consistent is. De Raad beveelt hoe dan ook aan het huidige criterium te handhaven.

In artikel 4.3.2.6, tweede en derde lid, Sv wordt voor de daar genoemde gevallen wel een belangenafweging voorgeschreven. Het is de Raad niet duidelijk waarom deze twee categorieën afzonderlijk en in deze volgorde zijn opgenomen. Waar onrechtmatig handelen van het openbaar ministerie onder moet worden gerubriceerd, wordt niet vermeld. Indien bedoeld is dat dit steeds tot verval van het vervolgingsrecht moet leiden, acht de Raad dat onwenselijk.

Ten slotte wordt hier opgemerkt dat onrechtmatigheden met betrekking tot het functioneel verschoningsrecht ten onrechte op één lijn worden gesteld met schendingen die het verhoor van de verdachte betreffen (cautie en consultatie). Schendingen bij het verhoor van een verdachte zijn van een andere orde en rechtvaardigen sneller bewijsuitsluiting.

Strafvermindering
Volgens de MvT (p. 97) sluit de voorgestelde normering voor strafvermindering in artikel 44b Sr aan op de regeling in het huidige artikel 359a Sv. Bij de toepassing van deze sanctie neemt de ernst van het verzuim een belangrijke plaats in (vgl. het Afvoerpijp-arrest, HR 30 maart 2004, NJ 2004/376). In die benadering volgt strafvermindering enkel bij schending van belangrijke voorschriften en ernstige verzuimen. In de voorgestelde regeling geldt deze eis echter niet. Daarin staat de vraag centraal staat of het onrechtmatig handelen langs de weg van strafvermindering kan worden gecompenseerd. Volgens de MvT (p. 97) bepaalt de aard van het delict mede of een nadeel geschikt is voor compensatie, terwijl het

[20] *"Daarbij zal de rechter ook kunnen betrekken of in de gegeven omstandigheden toepassing van bewijsuitsluiting opweegt tegen de daarvan te verwachten negatieve effecten en of aldus niet op onaanvaardbare wijze afbreuk wordt gedaan aan zwaarwegende belangen als de waarheidsvinding en de bestraffing van de dader van een – mogelijk zeer ernstig – strafbaar feit, alsmede in voorkomend geval aan de rechten van slachtoffers of hun nabestaanden, mede gelet op uit het EVRM voortvloeiende positieve verplichtingen tot effectieve bestraffing"* aldus HR 14 februari 2017, ECLI:NL:HR:2017:242.

belang van een goede rechtsbedeling verzekert dat de rechter slechts tot strafvermindering overgaat in gevallen waarin dat in de rede ligt.

De interpretatie die in de MvT (p. 97) wordt gegeven van de huidige stand van zaken bij een onrechtmatige inverzekeringstelling is onjuist. Dat verzuim kan wel degelijk door de zittingsrechter worden gecompenseerd. Ook als de onrechtmatigheid door de rechter-commissaris is vastgesteld. Bovendien volgt bij ernstige delicten – anders dan in de MvT lijkt te worden verondersteld – vaak geen invrijheidstelling na een onrechtmatige inverzekeringstelling, maar een rauwelijkse bewaring.

Nog los van het feit dat het nieuwe criterium, het belang van een goede rechtsbedeling, niet meer helderheid biedt dan het bestaande uitgekristalliseerde kader, voorziet de Raad een grote wijziging ten opzichte van het huidige recht. In het nieuwe kader wordt de rangorde verlaten waarbij steeds gekozen moet worden voor de lichtste vorm van compensatie die recht doet aan het toegebrachte nadeel. Volgens de voorgestelde regeling zal de rechter de sanctie van strafvermindering moeten toepassen in die gevallen waarin daarvoor kán worden gekozen. Dat leidt tot vermeerdering van het aantal gevallen waarin deze sanctie zal worden toegepast.

Het uitgangspunt dat de aard van het delict een rol speelt bij de vraag welke sanctie moet worden toegepast voor tijdens de opsporing toegebracht nadeel, past bovendien niet in een op processuele rechtvaardigheid gebaseerd systeem. Naar het oordeel van de Raad doet de huidige geldende belangenafweging meer recht aan de belangen van de samenleving. Daarbij spelen immers de aard van het verzuim en de ernst van het nadeel een belangrijke rol en zal strafvermindering slechts kunnen volgen indien compensatie op een lichtere wijze niet mogelijk is.

Het is de Raad niet duidelijk hoe artikel 44b Sr zich verhoudt tot de sanctie van bewijsuitsluiting. Bij beide sancties zal moeten worden getoetst aan het belang van een goede rechtsbedeling. Een nadere toelichting is geboden.

2.2.4 Argumenten voor de voorstellen nader bekeken

In deze paragraaf worden de belangrijkste argumenten die in de MvT voor de voorstellen met betrekking tot de processuele sancties worden aangedragen (MvT, p. 86 e.v.) nader beschouwd.

a. *In de huidige wet is alleen de rechter bevoegd tot het verbinden van processuele sancties aan onrechtmatig handelen. Het openbaar ministerie en de politie zouden ook over die bevoegdheid moeten beschikken bij de buitengerechtelijke afdoening.*

De Raad onderschrijft dit uitgangspunt dat een argument vormt om een vergelijkbare bepaling te introduceren in de regeling van de strafbeschikking, maar als zodanig geen aanleiding kan vormen om het systeem ingrijpend te wijzigen.

b. *Artikel 359a Sv geeft geen normatief richtsnoer voor de toepassing van processuele sancties en is te vrijblijvend geformuleerd. Het legaliteitsbeginsel vereist dat wet en toelichting een richtsnoer bieden voor de toepassing door de rechter.*

Met de nieuwe regeling wordt niet aan dit argument tegemoet gekomen. Het zal daarentegen tot nieuwe onzekerheid leiden nu nieuwe termen in de plaats komen van een uitgekristalliseerd leerstuk. De in het Wetsvoorstel opgenomen criteria bestaan uit open normen. De invulling daarvan zal zich in de rechtspraak aan de hand van een afweging in concrete gevallen moeten uitkristalliseren en daarmee zal de nodige tijd zijn gemoeid. Het argument van het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel in samenhang met de suggestie dat niet bedoeld is veel te veranderen, roept de vraag op waarom de zorgvuldig ontwikkelde rechtspraak van de Hoge Raad niet wordt gecodificeerd. Het legaliteitsbeginsel kan de voorgestane keuze voor de wijziging van art 359a Sv niet dragen.

c. *De drie typen sancties op vormverzuimen staan in één bepaling. Het is systematisch juister de betreffende sancties te plaatsen in het wetboek, het hoofdstuk en de titel waar elk van deze sancties inhoudelijk het beste past. Plaatsing in afzonderlijke bepalingen maakt het ook mogelijk de sancties afzonderlijk te normeren.*

Het is zeer de vraag of de regeling door de nieuwe indeling overzichtelijker is geworden. Het huidige artikel 359a Sv geeft een helder overzicht van de zwaarte van de sancties en geeft een duidelijke volgorde voor de toepassing daarvan. Door de verspreiding van de bepalingen over meerdere boeken in Sv en Sr zijn dit overzicht, de volgorde en de samenhang verdwenen.

De Raad concludeert dat de argumenten die in de MvT worden genoemd als aanleiding voor de voorgestelde wijzigingen hem niet overtuigen en dat de huidige regeling van artikel 359a Sv gehandhaafd dient te blijven.

2.3 Getuigen[21]

De Raad merkt in algemene zin op dat de regeling(en) rond het getuigenverhoor sterk versnipperd over de Boeken 1,2, 4 en 5 Sv zijn verdeeld .Een meer samenhangende regeling is wenselijk.

2.3.1 Getuigencriteria

De mogelijkheid om voor de beoordeling van getuigenverzoeken in plaats van twee criteria nog maar één criterium te hanteren is in het recente verleden verschillende keren onderwerp van debat geweest. In zijn advies over de Contourennota heeft de Raad dit streven gesteund, maar ook onderkend dat zelfs dan materieel nog steeds sprake was van tenminste twee criteria. Voorts was onduidelijk hoe het strengere criterium zich verhield tot het zelfstandige belang van waarheidsvinding en recht op een eerlijk proces. De conclusie dat de zoektocht naar één overkoepelend getuigencriterium niet heeft geleid tot een bevredigend resultaat, wordt door de Raad gedeeld. De praktijk heeft geen behoefte aan de invoering van een "paraplucriterium" als het toetsingskader net zo complex blijft als het is of zelfs nog complexer wordt. Daar komt bij dat door de rechtspraak wordt onderkend dat de ontwikkelingen in de jurisprudentie niet dwingen tot een ingrijpende wijziging.

Terecht wordt in de MvT (p. 35-36) opgemerkt dat binnen de rechtspraak inmiddels nuanceringen zijn aangebracht in een strikte toepassing van het noodzaakcriterium waardoor de urgentie om tot een andere oplossing te komen, is komen te vervallen. Dat het "noodzaakcriterium" in een gemoderniseerde

[21] Mutatis mutandis geldt in de advisering soms hetzelfde met betrekking tot verzoeken tot het horen van deskundigen. Omdat niet is beoogd om de regeling omtrent de deskundige te wijzigen, wordt 'de deskundige' gemakshalve buiten beschouwing gelaten.

redactie als ambtshalve bevoegdheid, en dus als rechterlijke verantwoordelijkheid, opnieuw in beeld is gekomen, is niet verrassend en een begrijpelijke keuze. Ook het handhaven van twee criteria waarvan het ene ruimer is dan het andere wordt gesteund door de Raad. De voorgestelde modernisering van het noodzaakcriterium, biedt naar verwachting voldoende ruimte aan de rechter om nu en in de toekomst te kunnen voldoen aan zowel nationaalrechtelijke eisen van een eerlijk proces als aan de ondergrens die het EVRM stelt. Deze sluit ook aan bij recente jurisprudentie.[22]

De Raad wenst wel enkele kritische opmerkingen te maken bij de getuigencriteria. De kritiek spitst zich toe op twee thema's:

- de samenhang tussen de keuze om de huidige hoofdregel ten aanzien van de aanwezigheid van de verdachte bij getuigenverhoren om te keren,[23] en
- de gevolgen daarvan voor de toepassing van de getuigencriteria in hoger beroep. Dit betreft een ingrijpende wijziging waarop in het advies over Boek 5 Sv nader wordt ingegaan.

Uit de MvT volgt dat met het handhaven van de twee getuigencriteria geen verandering wordt beoogd ten opzichte van het huidig recht. De opmerking in de MvT dat getuigenverzoeken in een vroeg stadium van het strafproces "ruimhartig" worden toegestaan, roept in dit verband vragen op. De rechter die een verzoek beoordeelt zal dat steeds doen op basis van het dan geldende criterium. Het horen van een getuige maakt inbreuk op het belang van deze getuige om zo weinig mogelijk te worden gestoord in de normale gang van zijn eigen leven. "Ruimhartigheid" is bij de beoordeling van verzoeken geen werkbaar begrip en wekt verkeerde verwachtingen. Als bijvoorbeeld tijdig wordt verzocht om het horen van zes getuigen in China die identiek verklaren of van álle afnemers van een dealer of van een kwetsbare getuige en op deze verzoeker het "verdedigingsbelang" als criterium van toepassing is, dan betekent dit niet dat de rechter al deze verzoeken zal moeten toewijzen. Als de rechter van oordeel is dat door afwijzing van bepaalde getuigen de verdediging niet in haar belangen is geschaad, kan de rechter dat verzoek afwijzen.

2.3.2 Getuigenverzoeken

Het huidige recht dwingt tot het ter zitting herhalen van een niet geëffectueerd getuigenverzoek indien dat verzoek door de verdediging wordt gehandhaafd. Het Wetsvoorstel gaat daarentegen uit van een automatisme, zodat toegewezen maar niet verschenen getuigen opnieuw worden opgeroepen zonder dat een verzoek daartoe ter terechtzitting behoeft te worden herhaald (MvT, p. 151). De Raad adviseert om de huidige praktijk, waarin de verdediging haar verzoeken ter terechtzitting dient te herhalen, te handhaven. Deze regel wordt niet als problematisch ervaren en voorkomt complicaties. Het is niet logisch dat opgegeven getuigen die niet zijn verschenen automatisch later gehoord worden. Dat zou in voorkomende gevallen leiden tot een onnodige aanhouding van de behandeling van zaken. Ook de verdediging kan belang hebben bij een voortvarende procedure. Daarom zal steeds wanneer een getuige niet verschijnt een nieuwe afweging moeten kunnen worden gemaakt. Niet iedere op grond van het

---

[22] De advocaat-generaal bij de Hoge Raad overweegt in zijn conclusie voor het overzichtsarrest HR 4 juli 2017, ECLI:NL:HR:2017:1219 over de getuigencriteria, waarin de toepassing van het noodzaakcriterium in verband met het EVRM aan de orde is: *"Een algehele poortwachter die (ambtshalve) voorkomt dat op enigerlei wijze art. 6 EVRM wordt geschonden is de Hoge Raad dus niet. In essentie betekent dat ook dat het zwaartepunt van de toepassing van art. 6 lid 3 onder d EVRM bij de feitenrechter ligt."*

[23] Dit betreft ons negatieve advies ten aanzien van Boek 2, artikel 2.10.3.1.4 Sv; MvT, p. 66.

verdedigingsbelang toegewezen getuigenverzoek wordt gehandhaafd. Daarvan moet – eventueel met instemming van de officier van justitie – van kunnen worden afgezien.

Een van de problemen in de huidige praktijk is dat procespartijen hun onderzoekswensen opsparen om ze voor te leggen aan de meervoudige kamer en die wensen niet in een zo vroeg stadium indienen bij de rechter-commissaris. De meervoudige kamer verwijst vervolgens de zaak weer naar de rechter-commissaris, omdat deze efficiënter uitvoering kan geven aan de verhoren. Tot tien dagen voor de geplande behandelingsdatum wijzigt het beoordelingscriterium van de verzoeken niet, ook niet wanneer partijen inhoudelijk gezien de mogelijkheden hadden om wensen al eerder in te dienen.[24] Deze praktijk nodigt niet uit om onderzoekswensen zo voortvarend mogelijk in te dienen en dat kan onnodige vertraging tot gevolg hebben.

Juist in zeer omvangrijke zaken kan tijdwinst worden behaald als de procesregeling wordt verbeterd, zonder dat op kwaliteit behoeft te worden ingeboet. Die verbetering kan worden bereikt als het criterium op basis waarvan onderzoekswensen moeten worden beoordeeld samenhangt met het al dan niet gereed zijn van het dossier. Het moment dat het procesdossier volledig is, zal kunnen dienen als het formele moment waarop het getuigencriterium van kleur verspringt. Nadat het procesdossier het stempel "volledig" heeft gekregen, kan aan partijen een periode worden gegund om wensen of vorderingen in te dienen. Daarna verschuift het criterium van verdedigingsbelang naar noodzaakcriterium. Het moment van verschuiven zou (met name in zaken waarin verdachten langer dan één jaar in voorlopige hechtenis doorbrengen, terwijl het opsporingsonderzoek nog loopt) derhalve gekoppeld moeten worden aan het gereed zijn van het procesdossier, samengesteld door de officier van justitie, en niet aan het moment van het uitbrengen van de procesinleiding. Partijen worden hierdoor genoodzaakt hun onderzoekswensen in te dienen in de voorbereidende fase. Als de zaak vervolgens op zitting komt, kan de meervoudige kamer zich beperken tot wat nog noodzakelijk blijkt. In gevallen waarin later nog betekenisvolle stukken aan het dossier worden toegevoegd, kan de voorzitter of de meervoudige kamer terugvallen op het verdedigingsbelang voor zover onderzoekswensen rechtstreeks uit de later toegevoegde processtukken voortvloeien. Daarmee zou worden gekozen voor een materieel inhoudelijk, maar wel duidelijk herkenbaar moment waarop het ruime criterium overgaat naar het strenge criterium. De Raad meent dat hiermee – in combinatie met de al eerder genoemde mogelijkheid van het open terugwijzen naar de rechter-commissaris – aan rechters de juiste instrumenten worden geboden om de zaak zoveel mogelijk zittingsrijp te maken voordat deze voor inhoudelijke behandeling wordt ingepland. Dit bevordert niet alleen efficiënt gebruik van tijd en zittingscapaciteit, maar leidt bovendien tot een rechtvaardiger resultaat.

De Raad voorziet dat de voorgestelde uitbreiding van de toepassing van het verdedigingscriterium in samenhang met de voorgestelde wijzigingen met betrekking tot de processuele sancties tot meer vertraging van het strafproces zal leiden, zowel in eerste aanleg als in hoger beroep. De reikwijdte van de processuele sancties wordt in het voorstel verruimd, waardoor er "meer" te onderzoeken valt. In combinatie met de voorgestelde uitbreiding van de toepassing van het verdedigingscriterium in hoger beroep zullen de voorstellen, met name in grotere zaken, voor vertraging en een overmatig beroep op capaciteit zorgen.

[24] De Raad merkt hierbij op dat tien dagen voor de zitting kort is en dan bijna altijd leidt tot aanhouding van de zaak. Op die korte termijn is het niet goed mogelijk meer een andere zaak voor de aangehouden zaak in de plaats te plannen.

2.3.3 Compenserende factoren

In zijn advies over Boek 2 Sv heeft de Raad zich uitgelaten over de wenselijkheid van een bevoegdheid van de rechter-commissaris om een zogeheten "gedelegeerd verhoor" door de politie te bevelen zoals voorgesteld in artikel 2.10.1.9 Sv. Een dergelijk verhoor kan een compenserende factor zijn indien zich een van de in de Boeken 4 en 5 Sv opgenomen afwijzingsgronden voor het horen van getuigen voordoet. Daarbij kan worden gedacht aan de mogelijkheid om een getuige in het kader van een (gedelegeerd) verhoor door een gespecialiseerde functionaris (een psycholoog of een politiemedewerker met bijzondere expertise) te horen, waarbij er geen rechtstreeks contact is tussen de getuige en de raadsman van de verdachte, de officier van justitie of rechter-commissaris. Bijvoorbeeld een verhoor van minderjarige zedenslachtoffers van zedendelicten of mensenhandel. De Raad adviseert om in de toelichting aandacht te besteden aan een dergelijk gedelegeerd verhoor als compenserende factor.

Aan de regeling (zoals opgenomen in Boek 2, art. 2.10.1.9 Sv) zou kunnen worden toegevoegd dat de rechter-commissaris de mogelijkheid wordt geboden om in zijn bevel naast het onderwerp van verhoor ook vragen op te nemen die aan de getuige gesteld moeten worden alsmede de mogelijkheid om voorschriften te geven over de wijze waarop het verhoor dient plaats te vinden. Dat geeft de rechter-commissaris de armslag om eventueel ook vragen van bijvoorbeeld de verdediging in te brengen via een vragenlijst indien het niet mogelijk is om de kwetsbare getuige rechtstreeks te benaderen en zou hij kunnen bepalen dat het gedelegeerd verhoor audiovisueel geregistreerd dient te worden.[25]

De Raad adviseert ook om in de MvT (paragraaf 5.1.7) nader uiteen te zetten in hoeverre een gedelegeerd verhoor zich verdraagt met het in artikel 4.3.2.5, eerste lid, Sv opgenomen voorschrift dat bewijs niet in beslissende mate mag steunen op mededelingen van een persoon die de verdachte niet heeft kunnen ondervragen, tenzij het recht op een eerlijk proces daardoor niet wordt geschonden. Ook meer in het algemeen zou in de MvT aandacht kunnen worden besteed aan compenserende factoren indien zich een afwijzingsgrond voordoet en de getuige niet gehoord kan worden.

2.4 Taakverdeling voorzitter/rechter-commissaris

2.4.1 Algemeen

In de afgelopen jaren heeft, mede onder invloed van de wetgeving waarmee versterking van de positie van de rechter-commissaris is beoogd, een verschuiving "naar voren" plaatsgevonden met een grotere regierol voor de rechter-commissaris. De tijdigheid, en daarmee de beheersbaarheid van het proces, zijn van groot belang. In de Contourennota is daarom het uitgangspunt geformuleerd dat de rechter(-commissaris) (nog) meer ruimte krijgt om actief de regie te voeren, terwijl de verdediging meer mogelijkheden krijgt om voorafgaand aan de zitting onderzoekswensen in te dienen.[26] De zittingsrechter is degene die uiteindelijk beoordeelt of de zaak klaar is voor het wijzen van een vonnis. Hij heeft de mogelijkheid om daartoe het nodige te (doen) verrichten. In de Wetsvoorstellen worden de mogelijkheden van de voorzitter om actief regie te voeren uitgebreid. Daartoe wordt voorzien in een aantal nieuwe processuele mogelijkheden (zoals de schriftelijke ronde). Andere, bestaande mogelijkheden tot die regievoering blijven behouden (zoals het opdragen van onderzoek aan de officier

[25] Zie in dit verband het rapport 'Aangifte doe je niet' van 12 juni 2018 van het Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel (CKM).
[26] Kamerstukken II 2015-2016, 29 279, nr. 278, p. 7 en 11 tot en met 14.

van justitie). Met deze voorstellen blijft het primaat van het oordeel of het onderzoek volledig is bij de zittingsrechter.

De Raad onderschrijft voornoemde uitgangspunten. In zijn advies over de Contourennota heeft hij aangekondigd in zijn latere advisering concreter in te gaan op de rol en regiefunctie in het voorbereidend onderzoek. De Raad overweegt hierover het volgende.

De rechter-commissaris vervult bij de voorbereiding van de zaak een eigen rol die steeds dienstbaar moet zijn aan het zittingsrijp maken van de zaak. Daarom dient ook de rechter-commissaris voldoende geëquipeerd te zijn om datgene te doen wat nodig is voor een goede zaaksbehandeling op zitting. Het samenspel tussen de zittingsrechter en de rechter-commissaris bij de voorbereiding van de zaak en de procedureregels daaromtrent zijn belangrijk. In het belang van de waarheidsvinding, een goede rechtsbescherming en een effectief strafproces dient iedere rechter in staat te worden gesteld de gewenste regie te voeren. Op welke wijze en door welke rechterlijke functionaris die regievoering plaatsvindt, is afhankelijk van de omvang en de aard van de zaak, de stand van het onderzoek, de omvang van onderzoekswensen en de eventuele reeds beschikbare dossierkennis van een rechterlijke functionaris. Daarnaast moet onderscheid worden gemaakt tussen politierechterzaken, zaken bij de meervoudige kamer, zaken waarin de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt en zaken waarin de verdachte zich niet in voorlopige hechtenis bevindt. In sommige zaken kan de rechter-commissaris beter regie voeren, in andere zaken de voorzitter. De onderlinge taakverdeling vergt maatwerk. In feite moet daarin per zaak een keuze worden gemaakt teneinde de kwaliteit van de voorbereiding te maximaliseren. De vrijheid van de keuze wie wat doet, hoort thuis in het instrumentarium van de rechter(-commissaris). De Raad mist die keuzevrijheid in het Wetsvoorstel. Hierna zal een voorstel worden gedaan voor verbetering.

Hoewel de Raad waardering uitspreekt voor de uitbreiding van mogelijkheden om regie te voeren, mist hij vooral de mogelijkheid om zaken geheel open of met bepaalde opdrachten naar de rechter-commissaris te verwijzen. Daarmee mist de zittingsrechter een belangrijk instrument bij de voorbereiding van de strafzaak. In zeer omvangrijke strafzaken kunnen daardoor knelpunten ontstaan die met de huidige Wetsvoorstellen niet kunnen worden weggenomen.

De Wetsvoorstellen lijken geïnspireerd door een andere visie op het onmiddellijkheidsbeginsel dan tot nu toe gebruikelijk in Nederland. De huidige praktijk, waarin het overgrote deel van de getuigen bij de rechter-commissaris wordt gehoord, heeft een zeer breed draagvlak en is voor verdediging, openbaar ministerie, rechtbanken en getuigen aanmerkelijk gunstiger dan een praktijk waarin getuigen ter zitting worden gehoord. De voordelen zijn benoemd in de MvT (p. 49-50). In de jurisprudentie van de Hoge Raad en het EHRM over de uitoefening van verdedigingsrechten zijn geen aanwijzingen te vinden dat deze Nederlandse praktijk raakt aan de grenzen van wat mogelijk wordt geacht vanuit het perspectief van het EVRM. Ook al vormt de huidige Nederlandse praktijk een uitzondering in Europa, zij is geenszins *unfair*.[27] De vijfde positie van Nederland op de *World Justice Project Rule of Law Index 2017-2018*, waaraan de rechtspraak substantieel heeft bijgedragen, spreekt in dit verband voor zich. Ook

[27] Ook uit het Europees recht kan niet de conclusie worden getrokken dat deze voor de Nederlandse rechtspraktijk ingrijpende maatregel noodzakelijk is. Zie M.J. Dubelaar (diss), Betrouwbaar getuigenbewijs: totstandkoming en waardering van strafrechtelijke getuigenverklaringen in perspectief, 2014, p. 118 e.v.

is de Raad geen onderzoek bekend waaruit blijkt dat er grond is om aan te nemen dat de Nederlandse praktijk de waarheidsvinding – "*de toepassing van de strafwet op den werkelijk schuldige en (verhindering van) de veroordeling (...) van den niet-schuldige naar vermogen*"[28] – schaadt. In dit verband verwijst de Raad ook naar hetgeen hierna over het Wetsvoorstel met betrekking tot Boek 5 Sv is opgenomen.

Een belangrijk voordeel van het horen van getuigen bij de rechter-commissaris boven het horen ter terechtzitting is dat procespartijen de mogelijkheid hebben om direct opmerkingen te maken over de inhoud van het proces-verbaal dat bovendien snel beschikbaar is. Bij het horen van een getuige op zitting kan de aanwezigheid van de verdachte of publiek een negatieve invloed hebben. Binnen de beslotenheid van het kabinet van de rechter-commissaris kan een getuige vrij verklaren. Dit komt de waarheidsvinding ten goede. Het voorgaande geldt mutatis mutandis voor verhoren van getuigen bij de raadsheer-commissaris. De raadsman is voldoende geëquipeerd om namens verdachte vragen te stellen aan de getuige die bij de rechter-commissaris wordt gehoord.[29] Als een verdachte steevast bij getuigenverhoren aanwezig is, heeft dat naar verwachting een negatieve impact op de verschijningsbereidheid en verklaringsbereidheid van getuigen.

Naast inhoudelijke argumenten zijn er redenen van efficiency die pleiten voor het zoveel mogelijk handhaven van de huidige praktijk. Het horen van getuigen op zitting is aanmerkelijk minder efficiënt dan het horen van getuigen bij de rechter-commissaris. Dat horen op zitting zal een grote vertraging in de doorlooptijd meebrengen. Het inroosteren en plannen van de behandeling van strafzaken is al een tijdrovende en complexe aangelegenheid en het inplannen van getuigenverhoren is daarbij een extra complicerende factor. Er zijn daardoor nog meer factoren waarmee rekening gehouden moet worden en die ervoor kunnen zorgen dat de zitting (op het laatste moment) geen doorgang vindt. Het aantal aanhoudingen zal stijgen. In dit verband wordt opgemerkt dat het nogal eens gebeurt dat getuigen niet na een eerste oproep verschijnen. Bij de rechter-commissaris is een en ander gemakkelijker te plannen.[30] Het horen van meer getuigen op zitting in plaats van bij de rechter-commissaris zal veel "dure" zittingstijd kosten, terwijl daarvan geen "winst" wordt verwacht ten opzichte van de huidige situatie.

De Raad beveelt daarom met klem aan om de bestaande ruime mogelijkheden om getuigen te horen bij de rechter-commissaris te handhaven en het (aanvullend) horen op zitting te doen plaatsvinden na een daartoe gemotiveerd verzoek. Dit kan worden bereikt door de voorzitter de mogelijkheid te geven de zaak, eventueel inclusief specifieke opdrachten, naar de rechter-commissaris te verwijzen voor de behandeling en uitvoering van onderzoekswensen. De zittingsrechter behoudt te allen tijde de

---

[28] MvT Wetsvoorstel Boek 1 Sv, Consultatieversie, p. 4.

[29] Een verdachte zal niet altijd een advocaat hebben terwijl in die gevallen de rechter-commissaris soms wel wordt gevraagd of de opdracht krijgt een getuige te horen. Het wetsvoorstel voorziet in artikel 2.10.1.12 Sv (het huidige art. 187a Sv) in een oplossing voor die gevallen. Opmerking verdient dat uit de MvT niet blijkt dat dit een beperkte last betreft, die slechts ziet op rechtsbijstand tijdens het verhoor. Om misbruik van deze regeling te voorkomen verdient het aandacht dat dit geen ingang betreft om vervolgens gedurende het verdere verloop van de procedure gebruikt te kunnen maken van toegevoegde rechtsbijstand. Voorts blijkt uit de MvT niet of een verdachte die als getuige in de zaak van een medeverdachte wordt gehoord en die geen raadsman heeft, ook recht heeft op een toevoeging tijdens een getuigenverhoor door de rechter- of raadsheer-commissaris.

[30] Waarbij wordt aangetekend dat de rechter-commissaris zich ten behoeve van het horen van de getuige het dossier ook eerst eigen moet maken en er een proces-verbaal van het verhoor zal moeten worden gemaakt. De bestaande praktijk dat bij eenvoudige verzoeken en in geval van één of twee getuigen de zittingsrechter de getuigen hoort, kan zeer efficiënt zijn. Vooral als de verdachte de getuige(n) zelf meebrengt naar de zitting.

mogelijkheid de getuigen die hij noodzakelijk acht, op zitting te horen, hetzij ambtshalve, hetzij op verzoek van de verdediging, hetzij op vordering van het openbaar ministerie.

2.4.2 Kanttekeningen bij de voorstellen

De combinatie van de regelingen in de Wetsvoorstellen voor de Boeken 2 en 4 leidt tot het volgende beeld. Een procesinleiding moet door het openbaar ministerie worden uitgebracht na het nemen van een vervolgingsbeslissing, die wordt genomen nadat het onderzoek door de opsporingsinstanties is afgerond. De verdachte kan zich, nadat hij voor het eerst is verhoord overeenkomstig de regels van Boek 2, wenden tot de rechter-commissaris bij de rechtbank waarvoor hij wordt vervolgd of zal worden vervolgd (artikel 2.10.1.2 Sv). Dit veronderstelt dat vaststaat dát de verdachte wordt vervolgd. Die zekerheid ontstaat echter pas bij de vervolgingsbeslissing. Na de vervolgingsbeslissing moet zo spoedig mogelijk de procesinleiding worden uitgebracht. Bij strikte toepassing zou dit betekenen dat de verdachte in de praktijk geen termijn heeft om onderzoekswensen bij de rechter-commissaris in te dienen. De Raad veronderstelt dat dit niet bedoeld is. Verduidelijking van de terminologie in de wetsvoorstellen is daarom wenselijk.

Een verdachte die zich in voorlopige hechtenis bevindt, dient na maximaal (ongeveer) een jaar voorlopige hechtenis een procesinleiding te ontvangen, ook als het opsporingsonderzoek nog niet is afgerond. Op welk moment in die zaak een vervolgingsbeslissing moet worden genomen, blijkt uit de Wetsvoorstellen noch uit de MvT. De verdachte heeft na ontvangst van de procesinleiding maximaal tweemaal twee weken de gelegenheid om verzoeken in te dienen tot het horen van getuigen of deskundigen ter zitting. Deze wensen moeten worden ingediend bij de voorzitter. Heeft de verdachte andere onderzoekswensen, dan worden die ingediend bij de rechter-commissaris.

In bulkzaken zal het formele moment van het indienen van de procesinleiding vermoedelijk samenvallen met het gereed zijn van het procesdossier en daarmee wel voldoen. In omvangrijke onderzoeken komt het echter regelmatig voor dat verdachten langer dan een jaar in voorlopige hechtenis zitten en dat het opsporingsonderzoek of voorbereidend onderzoek door de rechter-commissaris na ommekomst van dat jaar nog niet is afgerond. In deze zaken kan het voorgestelde systeem gaan wringen. Er vindt een "knip" plaats in de voorbereiding, doordat vanaf het moment dat de procesinleiding is ingediend, op onderzoekswensen wordt beslist door de voorzitter. Deze onderzoekswensen heeft de verdediging moeten indienen op basis van een incompleet dossier, waarna de voorzitter zich moet inlezen in dat incomplete dossier.[31] In die zin wordt het probleem dat in het huidige systeem na drie maanden voorlopige hechtenis ontstaat, verschoven naar achter, naar het moment dat de procesinleiding moet worden uitgebracht. Daardoor doet zich het probleem voor in minder zaken. Dat betreft dan wel omvangrijke (en vaak belangrijke) zaken.

In de huidige praktijk zijn dergelijke zaken onder de rechter-commissaris en vinden in de tussentijd regiezittingen of pro formazittingen plaats. Door middel van een open verwijzing heeft de rechter-commissaris gelegenheid de zaken verder zitting klaar te maken. Het verdient sterk de voorkeur om in deze omvangrijke zaken ook na het uitbrengen van de procesinleiding de rechter-commissaris, zonder voortdurende betrokkenheid van de voorzitter, het onderzoek te laten verrichten totdat de zaak zitting

[31] In dit verband verwijst de Raad naar par. 2.3.3 van zijn advies Boek 1 en Boek 2 Sv.

klaar is. Dit systeem leidt tot minder druk op de schaarse zittingscapaciteit. Daarvoor is het nodig dat de voorzitter de zaak naar de rechter-commissaris kan verwijzen zonder zelf eventueel ingediende verzoeken inhoudelijk te behandelen. Volgens vaste jurisprudentie geldt een verwijzing naar de rechter-commissaris om bepaalde getuigen te horen als een toewijzing van de desbetreffende verzoeken en impliceert een open verwijzing geen afwijzing. Op grond van het Wetsvoorstel zou verwijzing naar de rechter-commissaris echter altijd als een afwijzing van het verzoek moeten worden beschouwd. Daarvoor is geen aanleiding.

2.4.3 De rol van de voorzitter

De Raad vraagt aandacht voor de rol van de voorzitter in relatie tot de meervoudige kamer. Het blijft belangrijk om onderscheid te maken tussen de beslissingen die de voorzitter kan nemen zonder ruggenspraak te houden met de meervoudige kamer, en die waartoe de meervoudige kamer als geheel bevoegd is.

Een aantal taken dat met de Wetsvoorstellen uitdrukkelijk bij de voorzitter wordt belegd behoeft nadere bespreking. De Raad heeft in zijn advies over de Contourennota aandacht gevraagd voor het spanningsveld dat kan ontstaan als de regierol van de rechter wordt versterkt. Een actievere rol van de rechter bij de voorbereiding van het proces, gericht op kwaliteit, voortgang en efficiency, zal bij procespartijen het beeld kunnen wekken dat die rechter zelf stuurt op behandeling van de zaak. Dat kan afbreuk doen aan het vermoeden van onpartijdigheid.

De Raad ziet in de Wetsvoorstellen procedurele regels die de balans negatief doen doorslaan. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de formulering “doet betekenen” in art. 4.1.1.2 Sv. Deze formulering suggereert dat betekening van de procesinleiding op initiatief en onder verantwoordelijkheid van de voorzitter plaatsvindt en dat hij de vervolgende instantie is, terwijl het een taak is van de officier van justitie. Hoewel in de praktijk over de dagbepaling wel overleg plaatsvindt tussen openbaar ministerie en rechtspraak binnen de Verkeerstoren wordt nu een wettelijke verplichting voor de voorzitter gecreëerd, terwijl hier vanuit rechtssystematisch oogpunt geen taak ligt voor de rechtbank. Het roept tevens de vraag op waarom een verdachte de procesinleiding, zoals de rechtbank in artikel 4.1.1.1, eerste lid, Sv niet gewoon vanuit het openbaar ministerie ontvangt. De Raad beveelt u aan het voorstel op dit punt te heroverwegen.

De voorzitter krijgt op de manier als voorzien in artikel 4.2.3.1 Sv een rol bij de uitleg van de tenlastelegging. De wettekst suggereert een vraag- en antwoordspel tussen de voorzitter en de officier van justitie om de tenlastelegging te verhelderen. Dit brengt het risico met zich dat de voorzitter in de ogen van verdachte zelf vertolker van de tenlastelegging wordt en daarmee wordt het voor verdachte moeilijker om de voorzitter als onafhankelijk en onpartijdig te blijven beschouwen. Het is primair de taak van het openbaar ministerie om zorg te dragen voor een heldere tenlastelegging en daarbij zo nodig uitleg te verzorgen. Het zou veel behulpzamer zijn als de officier van justitie naast de formele tenlastelegging ruimte neemt of krijgt om in heldere taal de ten laste gelegde feiten te verwoorden.

2.4.4 Impact

De Wetsvoorstellen hebben een behoorlijke werklastverzwaring voor de voorzitter tot gevolg. Het is moeilijk voorstelbaar dat de regierol van de voorzitter komt te liggen bij de administratieve afdeling van een Verkeerstoren. Die regierol is immers een inhoudelijke en zal door de voorzitter (een rechter)

persoonlijk moeten worden uitgevoerd. Bepaalde (aan de zitting voorafgaande) verantwoordelijkheden die tot nu toe bij anderen, zoals de rechter-commissaris en het openbaar ministerie lagen, worden door het afschaffen van de verwijzingsmogelijkheid overgeheveld naar de voorzitter. De huidige modellen voor het inroosteren van voorzitters, die ook ten grondslag hebben gelegen aan de Professionele Standaarden, lijken niet meer te voldoen als het Wetsvoorstel in deze vorm geïmplementeerd zal worden. Er zullen aanzienlijk meer voorzitters nodig zijn om het werk te kunnen doen. Bovendien is het niet steeds eenvoudig om een voorzitter van een combinatie aan te wijzen die drie tot twaalf maanden later op de voorgeschreven data beschikbaar is voor de inhoudelijke behandeling van de zaak. Voor de daadwerkelijke inhoudelijke behandeling van de zaak moet die voorzitter zich hoe dan ook opnieuw inlezen. Dat betekent dat de regie-voerende voorzitter een tijdsinvestering doet waarvan de gerede vrees bestaat dat die niet terugverdiend wordt. Er gelden in verband met voorlopige hechtenis immers strakke termijnen en het kan een behoorlijk aantal maanden vergen voordat het onderzoek is afgerond.

Daarnaast is administratieve ondersteuning nodig om correspondentie te voeren, bijeenkomsten te organiseren en schriftelijke rondes te houden. Daarop is de organisatie van de rechtbanken niet ingericht. Het kan uiteraard, maar er is menskracht, tijd en geld nodig om te realiseren dat zaken met dezelfde efficiency als nu worden afgerond. Volledige digitalisering is nog geen feit en het is nog onduidelijk wanneer deze voltooid zal zijn. De Raad staat kritisch tegenover de verwachting in de MvT (p. 47) dat door de voorgestelde wijzigingen zowel in eerste aanleg als in hoger beroep tijdswinst kan worden behaald. Om dat doel te behalen is het van belang dat het volledige procesdossier zo spoedig mogelijk beschikbaar is en daarmee samenhangende onderzoekswensen zo voortvarend mogelijk kunnen worden uitgevoerd. Daartoe heeft de Raad in dit advies verschillende suggesties tot aanpassing van de Wetsvoorstellen gedaan.

2.5 Bewijs

Het negatief-wettelijk bewijsstelsel wordt in het wetsvoorstel behouden (art 4.3.2.1 Sv). Het bewijs dient, evenals thans het geval is, te steunen op wettige bewijsmiddelen (lid 1) en de rechtbank spreekt een verdachte bij gebrek aan overtuiging vrij (lid 3). Nieuw is de bepaling in het tweede lid van artikel 4.3.2.1 Sv dat het bewijs slechts kan worden aangenomen *"als buiten redelijke twijfel staat dat de verdachte het feit heeft begaan"*. Uit de MvT (p. 59) volgt dat de praktische gevolgen van deze wijziging beperkt zullen zijn. Er bestaat al een grote mate van consensus dat de rechter slechts tot een bewezenverklaring mag komen als buiten redelijke twijfel staat dat de verdachte het ten laste gelegde feit heeft begaan. Uit de motivering dient objectief te volgen dat de verdachte het strafbare feit heeft begaan. In zoverre kan de Raad zich in deze aanpassing vinden.

Daarbij wordt wel nog de kanttekening geplaatst dat er sprake kan zijn van situaties waarbij volstrekt duidelijk is dát de verdachte betrokken is, maar dat zijn precieze rol niet duidelijk is. Te denken valt aan de diefstal/heling-problematiek. De vraag die daarbij op kan komen is of de rechter ten aanzien van een verdachte die enkele uren na de diefstal van een auto wordt aangetroffen in die auto buiten redelijke twijfel kan stellen dat de verdachte zich schuldig heeft gemaakt aan de diefstal van die auto, of aan de heling daarvan? De Raad gaat er in ieder geval van uit dat toepassing van het nieuw voorgestelde

criterium geen wijziging brengt in de thans bestaande keuzemogelijkheid van de rechter ter zake, zoals door de Hoge Raad geformuleerd in zijn arrest van 11 april 2017[32]:

> *"2.3.1. (...) Kwalificatie als heling is tevens uitgesloten indien de in de bestreden uitspraak gebezigde bewijsvoering dwingt tot de gevolgtrekking dat het de verdachte zelf is geweest die als pleger of als medepleger het desbetreffende voorwerp door misdrijf heeft verkregen. Indien zij niet dwingt tot die gevolgtrekking - ook al laat zij die mogelijkheid wel open -, heeft de rechter de mogelijkheid dat het de verdachte zelf is geweest die als pleger of als medepleger het desbetreffende voorwerp door misdrijf heeft verkregen, kennelijk niet aannemelijk geoordeeld. Dat is een feitelijk oordeel dat in cassatie niet snel onbegrijpelijk zal worden geoordeeld."*

Voorts blijft gehandhaafd dat voor het wettig bewijs meer nodig is dan de enkele verklaring van een verdachte of de enkele verklaring van één getuige (*unus testis nullus testis*). Eveneens ongewijzigd is de regel inzake de bijzondere bewijskracht van het ambtsedig proces-verbaal van de opsporingsambtenaar.

De Raad onderschrijft de voorgestelde afschaffing van de regel dat de opgaven van de verdachte alleen te zijnen aanzien kunnen gelden (MvT, p. 66). In de praktijk wordt de in de eigen strafzaak afgelegde verklaring van de verdachte immers al gebruikt in de zaak van de medeverdachte door ofwel het horen van de verdachte als getuige in de zaak van de medeverdachte, ofwel door voeging in de zaak van de medeverdachte van het proces-verbaal ter terechtzitting in de zaak van de verdachte. De bij het gebruik voor het bewijs van een dergelijke verklaring te betrachten behoedzaamheid volgt uit de hierna te bespreken extra motiveringplicht in geval van betwisting van die verklaring (art. 4.3.4.5 aanhef en onder g Sv).

Het huidige artikel 344a Sv komt te vervallen. In plaats daarvan wordt met artikel 4.3.2.5 Sv een tweetal nieuwe bepalingen geïntroduceerd. Zij zijn ontleend aan de (verdere) ontwikkelingen in de jurisprudentie van het EHRM. Uit het eerste lid van de bepaling volgt dat het bewijs niet in beslissende mate kan steunen op mededelingen van een persoon die de verdachte niet heeft kunnen ondervragen, tenzij het recht op een eerlijk proces daardoor niet wordt geschonden. Volgens het tweede lid kan het bewijs dat de verdachte het tenlastegelegde heeft begaan evenmin steunen op mededelingen die de verdachte op grond van een wettelijke informatieplicht heeft gedaan, ook hier weer tenzij het recht op een eerlijk proces daardoor niet wordt geschonden. De Raad kan zich vinden in de voorgestelde regeling, die eenvoudig is en voldoende ruimte laat voor het maken van een afweging.

2.6 Bewijs- en strafmotivering

In het licht van het nieuwe bewijscriterium werpt de Raad de vraag op of de in artikel 4.3.4.3 Sv opgenomen motiverings- c.q. responsieplicht niet op (nog) eenvoudiger wijze had kunnen en dienen te worden vormgegeven.

---

[32] HR 11 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:652. Zie ook HR 5 juli 2016 (ECLI:NL:HR:2016:1315) inzake de keuze tussen medeplegen en medeplichtigheid: *"In een geval als het onderhavige kan met betrekking tot de toedracht van de diefstal wel worden vastgesteld dat deze door "verenigde personen" is begaan, maar kan niet direct worden vastgesteld door wie precies. Indien in een dergelijk geval de verdachte zelf kort na de diefstal wordt aangetroffen in omstandigheden die op betrokkenheid bij het strafbare feit duiden, kan sprake zijn van een situatie waarin het uitblijven van een aannemelijke verklaring van de verdachte zoals hiervoor onder 4.2.2 bedoeld, van belang is voor de beantwoording van de vraag of het tenlastegelegde medeplegen kan worden bewezen."*

De Raad kan zich een regeling voorstellen die inhoudt dat de beslissingen die in artikel 4.3.4.2 Sv worden vermeld (kort gezegd: de beslissingen op de voor- en hoofdvragen en de beslissingen met betrekking tot de strafbeschikking, het beslag, de vordering benadeelde partij en de vordering tul), met redenen zijn omkleed voor zover dat voor de begrijpelijkheid van die beslissingen noodzakelijk is (het voorgestelde eerste lid), gevolgd door een bepaling dat de rechter bij afwijking van een uitdrukkelijk voorgedragen standpunt die afwijking motiveert. Dat kan zijn omdat dat standpunt niet deugdelijk is onderbouwd - dan kan met die vaststelling worden volstaan - of om inhoudelijke redenen, die de rechter dan in zijn uitspraak motiveert. In de MvT (p. 77) wordt gememoreerd dat er geen sprake is van een strikte scheiding tussen de motiveringsplicht uit het eerste lid en die uit het tweede en derde lid van artikel 4.3.4.3 voortvloeien. De ervaring leert dat de vraag of er sprake is van voldoende onderbouwing sterk casuïstisch van aard is.

De Raad acht het juist dat de door de Hoge Raad reeds geaccordeerde werkwijze, om in geval van afwijking van een uitdrukkelijk voorgedragen standpunt de redenen voor die afwijking in een aanvulling op het vonnis op te nemen, van een wettelijke basis wordt voorzien (art. 4.3.4.3 lid 4 Sv). Voor de vraag of er sprake is van een uitdrukkelijk voorgedragen standpunt is volgens de Raad naast deugdelijke onderbouwing ook vereist dat het standpunt, net als in het huidige recht, is voorzien van een ondubbelzinnige conclusie ten overstaan van de feitenrechter. De Raad verzoekt dit vereiste aan te vullen in de toelichting op artikel 4.3.4.3 Sv.(p. 79-80 MvT). De Raad kan zich niet vinden in het voorstel om de aanvulling van de bewijsconstructie alleen nog toe te staan bij oplegging van een gevangenisstraf van een jaar of minder (art. 4.3.4.4 lid 3 Sv). Hij beveelt met klem aan deze beperking te schrappen. Het voorstel leidt er immers toe dat in alle zaken waarin een gevangenisstraf van meer dan een jaar wordt opgelegd, het vonnis onmiddellijk dient te worden uitgewerkt. Ook in gevallen waarin er met betrekking tot het bewijs geen verweer is gevoerd en een eventueel appel zich hoofdzakelijk richt op de strafmaat. In dit verband is het van belang dat slechts in een (klein) deel van alle zaken appel en nadien cassatie wordt ingesteld. Bovendien wordt het hoger beroep regelmatig ingetrokken. Handhaving van het voorstel zou in veel gevallen leiden tot een onnodige en daarmee buitengewoon kostbare werkstroom ("schrijven voor het archief"). Volgens de MvT (p. 81) komt het "wenselijk voor (…) dat de wet preciezer gaat uitdrukken hoe de bewezenverklaring aan de hand van wettige bewijsmiddelen dient te worden gemotiveerd", "meer houvast gaat bieden" en "de uitzonderingen de regel in belangrijke mate [hebben] uitgehold". Deze stellingname is nogal stevig, terwijl een onderbouwing ontbreekt. De Raad vraag zich af wat nu precies de aanleiding voor de voorgestelde wijziging is. De wijziging betekent een forse toename van werk, terwijl dat werk in die gevallen waarin geen rechtsmiddel wordt ingesteld niet gebruikt wordt voor een latere fase van het proces. De controle of de bewezenverklaring steunt op redengevende feiten en omstandigheden, voortvloeiend uit wettige bewijsmiddelen, wordt door de rechter altijd uitgevoerd en is niet afhankelijk van het al dan niet in een aanvulling opnemen van die bewijsmiddelen. Binnen de rechtspraak is de kwaliteit van de bewijsbeslissing een belangrijk punt van aandacht en regelmatig onderwerp van projecten gericht op verbetering en innovatie. Ook is er veel aandacht voor het motiveren van raadkamerbeslissingen inzake de voorlopige hechtenis. Op p. 81 van de MvT wordt het belang van zelfcontrole genoemd. Dit belang wordt zonder meer onderschreven, maar vereist niet de thans voorgestelde voorziening. Het argument van zelfcontrole impliceert bovendien dat die zelfcontrole nu onvoldoende plaatsvindt. Die veronderstelling wordt onderbouwd noch herkend. De huidige regeling biedt de rechtspraak ruimte om rekening te houden met alle omstandigheden van het geval en om aan elk vonnis de tijd te besteden die het nodig heeft. Dat kan ook betekenen dat tijd wordt bespaard waar dat mogelijk is. De eis die in dit artikel is geformuleerd

bemoeilijkt dit maatwerk en dat zal ten koste gaan van de efficiency. Het voorgaande klemt temeer als het wordt bezien in samenhang met het eveneens gedane voorstel tot verkorting van de aanvullingstermijn in lichtere strafzaken (van vier naar drie maanden).

De bijzondere motiveringsplicht in geval van het gebruik van verklaringen van bepaalde personen, onder wie de thans in artikel 360 Sv vermelde getuigen, blijft behouden (art. 4.3.4.5 Sv). Deze bijzondere motiveringsplicht zal ook gaan gelden bij het gebruik voor het bewijs van verklaringen van 16-minners en personen met een gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis die *niet* bij de rechter-commissaris of rechtbank zijn afgelegd en voorts bij het gebruik voor het bewijs van de verklaring van de medeverdachte en van een getuige die later bij gelegenheid van een verhoor door een rechter de juistheid van zijn eerdere verklaring heeft ontkend. Voorwaarde voor deze bijzondere motiveringsplicht is wel dat het gebruik van de betreffende verklaring moet zijn betwist. Daarbij wordt expliciet bepaald dat deze bijzondere motiveringsplicht ook in de aanvulling kan worden opgenomen.

De Raad onderschrijft de mogelijkheid om in een veroordelend vonnis te volstaan met een opsomming van de bewijsmiddelen en een reactie op het gevoerde verweer, in situaties waarin de raadsman weliswaar vrijspraak bepleit, maar de verdachte het hem verweten feit heeft bekend (art. 4.3.4.4 lid 2 Sv en MvT, p. 82).

De thans in verschillende artikelen neergelegde strafmotiveringsplichten worden samengevoegd in artikel 4.3.4.6 Sv. Dit komt de overzichtelijkheid ten goede. Met betrekking tot de motivering van de oplegging van een vrijheidsbenemende sanctie maakt de Raad evenwel een kritische kanttekening. De huidige regel die de rechter ertoe verplicht om ook ambtshalve de redenen op te geven die hebben geleid tot de keuze voor een vrijheidsbenemende straf of maatregel (art. 359 lid 6 Sv), is in het Wetsvoorstel niet overgenomen. In het geval ter zake beargumenteerd een standpunt is bepleit, en er dus iets uit te leggen valt, is de rechter tot die motivering gehouden op grond van de algemene motiveringsverplichting van artikel 4.3.4.3 Sv (MvT, p. 85). De motiveringseis uit artikel 359, zesde lid, Sv brengt echter een zwaardere en specifiekere motiveringsplicht mee, die past bij de mate waarin een vrijheidsbenemende straf ingrijpt in het leven van een verdachte. Bovendien is de maatschappij geïnteresseerd in de beweegredenen van de rechter om een bepaalde straf (niet) op te leggen. Een motiveringsplicht op dit vlak zal vonnissen aanvaardbaarder maken. De Raad adviseert daarom de bijzondere motiveringsplicht te handhaven.

2.7 Het verkort-proces-verbaal

Het is een verarming dat een verkort proces-verbaal als bedoeld in artikel 327a Sv na invoering van het Wetsvoorstel niet meer mogelijk is. Voor sommige kwesties is een formeel verkort proces-verbaal een efficiënte en goede oplossing. Als voorbeelden kunnen worden genoemd de aankondiging van de ontneming door de officier van justitie en een verkort proces-verbaal in verband met de verklaring van een verdachte of getuige ter terechtzitting, die in een andere zaak wordt gebruikt. De Raad ziet de mogelijkheid om een formeel verkort proces-verbaal op te maken daarom graag gehandhaafd.

2.8 Beeld en geluid

Bijzondere aandacht verdient de beeld- en geluidopname, die op twee punten in Boek 4 Sv prominent naar voren komt: als zelfstandig bewijsmiddel (art. 4.3.3.2 Sv) en als vervanging van het proces-verbaal

van de zitting. De Raad heeft geen bezwaar tegen het gebruik van audiovisuele opnamen ter vervanging van processen-verbaal van de politie en processen-verbaal van de behandeling ter zitting.

De Raad staat positief tegenover het gebruik van audiovisuele opnamen in het strafproces. Zij kunnen de (controle op de) juistheid en volledigheid van de weergave van hetgeen is voorgevallen tijdens de zitting of bij verhoren in processen-verbaal, waar nodig, versterken en aanvullen. De Raad staat in beginsel ook welwillend tegenover het gebruik van dergelijke opnamen ter vervanging van processen-verbaal van de politie en processen-verbaal van de behandeling ter zitting. Het gebruik van audiovisuele opnamen is passend bij de stand en de ontwikkeling van de techniek en aangenomen mag worden dat hieraan in toenemende mate behoefte zal ontstaan. Het past bij het uitgangspunt een modern wetboek te ontwerpen dat zoveel mogelijk toekomstbestendig is.

In zijn adviezen over de Contourennota Modernisering Sv en Boek 1 en Boek 2 Sv heeft de Raad gewezen op het belang om snel en op experimentele basis te kunnen inspelen op nieuwe technische ontwikkelingen en wensen vanuit de praktijk. De Raad onderschrijft in dit verband het voornemen om een experiment te starten waarbij van het opmaken van een volledig proces-verbaal wordt afgezien indien van datgene wat zou worden gerelateerd al een audiovisuele opname voorhanden is. Dat experiment moet erop zijn gericht te onderzoeken in welke gevallen en onder welke voorwaarden van een schriftelijk proces-verbaal kan worden afgeweken, welke eisen dienen te worden gesteld aan de informatieoverdracht en wat de consequenties van het gebruik van audiovisuele processen-verbaal zijn in termen van capaciteit, geld en kwaliteit.

De Raad realiseert zich ten volle dat het gebruik van audiovisuele opnamen ter vervanging van schriftelijke processen-verbaal kan leiden tot aanzienlijke aanpassingen van werkwijzen en procedures. Een experiment dat op die vervanging is gericht, is alleen geslaagd als het de kwaliteit en efficiency van de strafrechtspleging verhoogt. In het verlengde hiervan merkt de Raad op dat vanuit de rechtspraak verschillende bezwaren tegen deze onderdelen van de Wetsvoorstellen naar voren worden gebracht.

In de eerste plaats gaat het dan om het punt van de kenbaarheid. Met kenbaarheid wordt enerzijds bedoeld dat procespartijen uit het oogpunt van rechtszekerheid weten waar zij aan toe zijn, waar zij van uit kunnen gaan, dat vast staat wat iemand heeft verklaard of wat er op zitting is gebeurd, zonder dat dat telkens opnieuw moet worden beluisterd, waarbij zich interpretatieverschillen kunnen voordoen. En anderzijds het eenvoudige ontsluiten van het bewijsmiddel. Waar men gewend is (bijvoorbeeld) naar de verklaring van de verdachte te kunnen verwijzen door het noemen van een paginanummer, wordt gevreesd dat het gebruik van audiovisuele opnamen ertoe zal leiden dat telkens opnieuw (bij elke zitting, zowel in eerste aanleg als in hoger beroep) zal moeten worden beluisterd en moeten worden vastgesteld wat de verdachte en getuigen bij de politie hebben verklaard. Ook wordt gevreesd dat het ter zitting voorhouden van stukken op deze wijze ernstig wordt bemoeilijkt.

In de tweede plaats wordt gevreesd dat het voorstel leidt tot extra tijd en kosten, omdat het beluisteren van opnamen beduidend meer tijd kost dan het lezen van een proces-verbaal. De extra benodigde voorbereidingstijd zou dan ten koste gaan van het aantal zaken dat door de gerechten kan worden behandeld.

De Raad heeft oog voor deze bezwaren en wil ze geenszins bagatelliseren. De Raad meent echter dat het met gebruik van moderne techniek onder nader te bepalen voorwaarden mogelijk zal blijken deze nieuwe middelen een effectieve plaats in het strafproces te geven, zoals het eerder is gelukt het gebruik van audiovisuele beelden in het keurslijf van de huidige bewijsmiddelen te persen.

Alles overziende verwacht de Raad dat het keteneffect van het werken met audiovisuele processen-verbaal zeer gunstig zal zijn in termen van capaciteit, geld en kwaliteit. Het werken met audiovisuele processen-verbaal zal waarschijnlijk een veel kleiner beslag leggen op de capaciteit van de politie dan het werken met schriftelijke processen-verbaal. Daarentegen zal deze werkwijze van de rechtspraak een veel grotere capaciteit vergen. Mocht tot de invoering van audiovisuele processen-verbaal worden besloten, dan moet de noodzaak tot capaciteitsverhoging bij de rechtspraak door u onder ogen worden gezien en zal er rekening moeten worden gehouden met een ongunstig effect op de doorlooptijden. Dit kan alleen anders zijn, indien technieken beschikbaar komen die het werken met audiovisuele processen-verbaal even efficiënt maken als thans het werken met schriftelijke processen-verbaal. Deze technieken kunnen in experimenten worden beproefd.

2.9 De uitspraaktermijn

De termijn voor het doen van uitspraken is gehandhaafd op twee weken. Deze termijn wordt door de rechtspraak onderschreven. De mogelijkheid die artikel 4.2.4.11.4, tweede lid, Sv biedt om de termijn om klemmende redenen te verlengen tot zes weken biedt een oplossing voor iets dat in de praktijk niet als een probleem wordt ervaren. Zes weken is een arbitraire termijn en in hele omvangrijke zaken zal ook die termijn niet toereikend kunnen zijn. Het argument dat zo voorkomen wordt dat aan een vonnis wordt gewerkt terwijl het onderzoek ter terechtzitting nog niet is gesloten, overtuigt niet. Het uitstellen van het sluiten van het onderzoek ter zitting maakt maatwerk mogelijk om voldoende tijd te hebben voor het schrijven van een goed vonnis of arrest. Dat er gedurende die periode binnenskamers al aan overwegingen geschreven wordt, betekent niet dat er definitieve beslissingen zijn genomen en is niet principieel onjuist. Het schrijven van een vonnis is een organisch proces. Mocht er tussen de laatste zittingsdag en de sluiting van het onderzoek nog iets voorvallen dat van belang is, dan kan en zal dat worden meegewogen en zal de sluitingszitting een (meer) inhoudelijk karakter krijgen. De Raad adviseert de huidige regelgeving te handhaven.

2.10 Verschijningsplicht verdachte

De verschijningsplicht die is opgenomen in artikel 4.2.1.1a Sv vloeit voort uit het Regeerakkoord. Die plicht geldt voor een aantal delicten. Daar gaat de suggestie van uit dat het belangrijk is dat verdachten van dit soort feiten, indien zij worden veroordeeld, iets "leren" van de behandeling van hun zaak. De focus op gewelds- en zedendelicten is begrijpelijk, maar het is niet zo dat andere feiten minder ernstig zijn, zij het op een andere wijze. Daarbij kan met name worden gedacht aan ondermijnende criminaliteit zoals omkoping, belastingontduiking, (faciliteren van) witwassen en grote fraude. De in het voorstel gemaakte keuzes verdienen een nadere toelichting.

De bepaling roept ook vragen op. Bijvoorbeeld of deze verschijningsplicht ook voor eventuele regiezittingen en pro forma zittingen geldt en of, als de verdachte niet verschijnt, de zitting wel kan doorgaan. Daarnaast is het de vraag waarom voor de toepasselijkheid van de verschijningsplicht het verblijf in voorlopige hechtenis doorslaggevend is. De ernst van het feit staat immers voorop. Als deze keuze uit puur praktisch oogpunt is ingegeven, overtuigt de argumentatie voor de verschijningsplicht

niet. De stelling dat de verplichting om te verschijnen bijdraagt aan het voorkomen van recidive en het vergroten van het delictsbesef is niet onderbouwd. Aanvulling van de toelichting op deze punten is geboden. De Raad vraagt zich af of het doel dat met de verschijningsplicht wordt beoogd op deze wijze in de praktijk daadwerkelijk kan worden behaald.

Onder de huidige wetgeving beschikt de rechter over de mogelijkheid de medebrenging van de verdachte te bevelen indien hij dat noodzakelijk acht, óók voor de zitting waarop uitspraak wordt gedaan.[33] Het voorstel zal tot meer aanhoudingen van zittingen kunnen leiden en daarmee negatieve gevolgen hebben voor de doorlooptijden. Dat is juist in de genoemde zaken iets dat zoveel mogelijk voorkomen dient te worden. Belangen van slachtoffers pleiten over het algemeen voor een voortvarende behandeling en verzetten zich tegen aanhouding van de behandeling van de zaak.

Ten slotte hebben deze bepalingen tot gevolg dat ook minderjarigen die gedetineerd zijn wegens verdenking van de genoemde misdrijven aanwezig moeten zijn bij de uitspraak. Met name in strafzaken die veel beroering in de samenleving hebben veroorzaakt, is de publieke belangstelling zeer groot. In tegenstelling tot de behandeling van de zaak zelf zijn uitspraken in jeugdstrafzaken wel openbaar. Een verplichte aanwezigheid bij het uitspreken van het vonnis, terwijl de hele zittingszaal vol zit met pers, benadeelden en publiek kan zeer belastend zijn voor de minderjarige verdachte. Daarmee is zijn waardigheid en privacy niet gediend. De Raad verwijst naar de *Guidelines on child-friendly justice* van het Comité van Ministers van de Raad van Europa en artikel 40 van het Internationaal Verdrag inzake van de Rechten van het Kind (IVRK). In de nadere uitwerking van dit artikel in *general comment* nr. 10 (2007) wordt overwogen:

> *"66. (...) The verdict/sentence should be pronounced in public at a court session in such a way that the identity of the child is not revealed."*

De voorgestelde regeling levert dus strijdigheid op met deze internationale voorschriften. De bepaling zou dan ook uitdrukkelijk moeten worden uitgezonderd voor minderjarigen.

Volgens de toelichting op artikel 4.2.2.4, derde lid, Sv (MvT, p. 149) kan de verdachte van zware gewelds- en zedenmisdrijven met een verschijningsplicht zich slechts laten verdedigen door een gemachtigd raadsman als de rechtbank geen bevel tot medebrenging heeft gegeven. In de visie van de Raad verliest de verdachte daarmee een verdedigingsrecht. Want zou het dan een verstekbehandeling worden als de verdachte toch niet verschijnt? Een aanvulling van de toelichting op dit punt is gewenst.

De Raad merkt ten overvloede op dat hij inmiddels ook om advies is gevraagd over het conceptwetsvoorstel uitbreiding slachtofferrechten. Het is de Raad opgevallen dat de daarin voorgestelde vergelijkbare verschijningsplicht (art. 286a nieuw Sv) afwijkt van het hier voorgestelde artikel 4.2.1.1a Sv. De hiervoor genoemde bezwaren zijn daarop echter onverkort van toepassing.

2.11 Herstelbeslissingen

De Raad onderschrijft het voorstel om in artikel 4.3.7.1 Sv de door de Hoge Raad toegelaten praktijk te codificeren waarbij kennelijke fouten in een vonnis met een herstelbeslissing worden gecorrigeerd. Nu

[33] HR 20 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:237.

het om kennelijke fouten gaat, kan worden afgevraagd of de rechtbank op elk verzoek van partijen tot verbetering daarvan dient over te gaan (lid 1, eerste volzin) en of de voorgestelde procedure, waarbij partijen zo mogelijk in de gelegenheid worden gesteld zich over de voorgenomen verbetering uit te laten (lid 1, tweede volzin), niet te zwaar is aangezet. Het bevragen van partijen kan tot onrust en verwarring leiden, waardoor partijen onnodig belast worden, terwijl het "slechts" om een kennelijke fout gaat.

De Raad beveelt aan de regeling in zoverre aan te passen dat aan de eerste volzin wordt toegevoegd de zinsnede ", tenzij daarmee geen redelijk belang is gediend", en aan de tweede volzin ", tenzij partijen daardoor niet in hun belangen zijn geschaad". Dit voorkomt onnodige belasting van zowel de rechtspraak als procespartijen.

Dat de verbetering in het openbaar dient te worden uitgesproken in plaats van – zoals nu gebruik is – door toezending van de herstelbeslissing, is naar het oordeel van de Raad niet nodig. Daarvoor zijn een rechter, griffier en officier van justitie nodig, alsook zittingsruimte, terwijl de kans klein is dat iemand verschijnt. De bepalingen die op de aanwezigheid van de verdachte en tolk zien, zijn bovendien niet van overeenkomstige toepassing verklaard, nu het volgens de toelichting (MvT, p. 105) niet noodzakelijk is verdachte voor het voorlezen van een verbetering van een kennelijke fout op te roepen. Waarom het in het openbaar uitspreken dan toch "procedureel juister voorkomt", zoals de toelichting stelt, is niet duidelijk.

De mogelijkheid om appel in te stellen tegen een herstelbeslissing, die meer omvat dan een verbetering van een kennelijke fout, zal niet afhankelijk moeten zijn van het voor een, naar verwachting, lege zaal uitspreken van die beslissing.

De Raad beschouwt de mogelijkheid voor de rechter om - op verzoek, niet ambtshalve - alsnog een beslissing te nemen op vorderingen van de officier van justitie of de benadeelde partij als deze vorderingen eerder over het hoofd zijn gezien als positief (art. 4.3.7.2 Sv). Met het oog op de rechtszekerheid is het echter wel wenselijk een termijn te stellen aan deze mogelijkheid tot aanvulling. Wat betreft de te volgen procedure dienen hier, anders dan bij het hiervoor besproken herstel van kennelijke fouten, partijen wel in de gelegenheid te worden gesteld zich over de aanvulling uit te laten. Terecht wordt in de toelichting (MvT, p. 108) opgemerkt dat de rechter in dat verband slechts hoeft te attenderen op het gegeven dat er een vordering ligt waarop nog een beslissing dient te volgen. Hij hoeft niet zijn voorgenomen beslissing op die vordering voor te leggen. Wat betreft het in het openbaar uitspreken van de aanvullende beslissing wordt de vraag opgeworpen hoe wenselijk het is partijen daarvoor te moeten oproepen.

2.12 Jeugdstrafprocesrecht

Het voorstel dat de rechter in elke fase van het strafproces kan voorsorteren op de toepassing van het jeugdstraf(proces)recht wordt onderschreven. Met de voorgestelde regeling wordt beoogd de procespositie van de jongvolwassene te versterken. Het gaat dan, aldus de MvT (p. 15), bijvoorbeeld om de voorzieningen met betrekking tot rechtsbijstand, ondersteuning door ouders (beter: personen) die feitelijk de verzorging van de jongvolwassenen op zich nemen en de berechting door (of mede door) de kinderrechter. Uit artikel 6.1.1.4.2 Sv volgt dat de rechter toepassing kan geven aan de bepalingen van de jeugdtitel wanneer hij daartoe in de persoonlijkheid van de verdachte of de omstandigheid waaronder

het feit zou zijn begaan aanleiding ziet. Hierdoor kan de rechter beslissen om voorafgaand aan de berechting de jongvolwassene reeds de bijzondere bescherming te bieden die van het jeugdstrafprocesrecht uitgaat.

De praktijk heeft er behoefte aan dat maatwerk geleverd kan worden bij de toepassing van een of meer van de bepalingen van afdeling 6.1.1.3 Sv. De Raad leest artikel 6.1.1.4.2 Sv zo dat de rechter steeds de ruimte heeft om in ieder individueel geval de afweging te maken of een of meer bepalingen uit afdeling 6.1.1.3 moet(en) worden toegepast indien daartoe grond bestaat in de persoonlijkheid van de verdachte of de omstandigheden waaronder het feit is begaan. Dit geeft de rechter bijvoorbeeld de ruimte om daar waar nodig, gelet op de omstandigheden van het geval, de personen die de verdachte feitelijk verzorgen een positie te geven. Bijvoorbeeld door hen ter zitting het woord te laten voeren of ter ondersteuning van de verdachte.

Uit de voorstellen blijkt niet of voorsorteringen ook weer ongedaan kunnen worden gemaakt en zo ja, door wie en op welk moment. Er is behoefte aan duidelijkheid hieromtrent. De Raad noemt als voorbeeld de situatie waarin de rechter heeft voorgesorteerd op het jeugdsanctierecht en na oplegging van de PIJ-maatregel blijkt dat plaatsing in een inrichting voor volwassenen geboden is. In het huidige voorstel en de toelichting daarop is hierover niets opgenomen.

Daarnaast is het wenselijk dat in het Wetsvoorstel uitdrukkelijk wordt voorzien in de mogelijkheid dat ook de officier van justitie, zonder tussenkomst van de rechter, in elke fase van het strafproces, kan voorsorteren op de toepassing van het jeugdstraf(proces)recht. Voor zover de voorgestelde regeling ervan uitgaat dat de officier van justitie zijn voornemen daartoe alleen bij oproeping kenbaar kan maken, is dit onwenselijk en niet in overeenstemming met de huidige praktijk.

Het verdient uitdrukkelijk de voorkeur om de behandeling van zaken ter zake van sommige overtredingen direct aan de kinderrechter op te dragen. Het gaat om twee categorieën:

a. economische overtredingen. Zij vallen nu al onder de kinderrechter (art. 45 WED) en het lijkt erop dat daaraan niets verandert. De wijze waarop het in de wet staat, is niet helder.
b. leerplichtzaken. Zij worden nu formeel behandeld door de kantonrechter, maar in de praktijk doorgaans door de kinderrechter als kantonrechter. Een argument voor berechting van leerplichtzaken door de kinderrechter is dat bij leerplichtzaken de aanwezigheid van het kind belangrijk kan zijn. Die aanwezigheid is nu niet verplicht. Artikel 500 Sv verwijst namelijk niet naar 495a Sv. Indien behandeling van dit soort zaken aan de kinderrechter wordt opgedragen, is dit punt opgelost.

Hoofdstuk 3. Boek 5 Sv

3.1 Algemene opmerkingen

De Raad spreekt in algemene zin zijn waardering uit voor de inhoud van het voorgestelde Boek 5 Sv. Er is serieus werk gemaakt van het codificeren van ontwikkelingen in de praktijk. Het instrumentarium van de rechter wordt met de voorgestelde wijzigingen verder uitgebreid. Er is een balans gevonden tussen een grotere rol van grieven en het handhaven van de positie van volledige feitenrechter van de gerechtshoven. Het Wetsvoorstel voor Boek 5 Sv bevat hoofdzakelijk een gemoderniseerde regeling van de rechtsmiddelen. Dit boek vormt samen met Boek 4 Sv voor de rechtspraak de ruggengraat van haar werkzaamheden.

In zijn advies over de Contourennota heeft de Raad ten behoeve van Modernisering Sv een aantal uitgangspunten geformuleerd voor de behandeling in hoger beroep:

1. geen onnodige doublures/herhaling van zetten;
2. concentratie van de appelrechtspraak op de geschilpunten waar het procespartijen om gaat;
3. niet alles over doen, maar wel onbeperkt ambtshalve kunnen ingrijpen in een vonnis;
4. strenger kunnen optreden tegen de verdediging en het openbaar ministerie bij niet noodzakelijke onderzoekswensen of wensen die in een eerder stadium van het geding hadden kunnen worden ingebracht, maar het kunnen innemen van een welwillende houding bij verdachten zonder rechtsbijstand.

Een en ander komt onder meer tot uiting in de formulering van het getuigencriterium, de rol van de raadsheer-commissaris en de voorzitter, alsmede de mogelijkheid om in een te laat stadium ingediende onnodige onderzoekswensen te kunnen afwijzen.

De Raad constateert naar tevredenheid dat het voortbouwend appel in de kern wordt gehandhaafd met daarbij het uitgangspunt om aan de hand van de tevoren geformuleerde bezwaren ter terechtzitting de materiële omvang van het hoger beroep te bepalen. De rechter kan – binnen de grenzen van het formele beroep op basis van de in het register van rechtsmiddelen vastgelegde inlevering/verklaring van het instellen van een rechtsmiddel – ambtshalve over alle onderdelen van het vonnis oordelen en deze ter terechtzitting desgewenst aan de orde stellen. Het afschrift van de registratie van het rechtsmiddel (als rechtsopvolger van de akte) blijft de kenbron van de omvang van het ingestelde appel, met inachtneming van de beperkingen die aan die omvang kunnen worden gesteld door artikel 5.4.1.1.4, tweede lid, Sv. De appelrechter zal in de voorgestelde regeling steeds moeten nagaan of hij het onderzoek ter terechtzitting verricht op basis van opgegeven bezwaren, op basis van een wettelijke plicht om een aantal essentiële aspecten ambtshalve te beoordelen, dan wel met gebruikmaking van zijn bevoegdheid om ambtshalve te toetsen.

De Raad constateert met tevredenheid dat in Hoofdstuk 2 van de MvT een paragraaf is gewijd aan de functie van het hoger beroep in relatie tot artikel 14 IVBPR en artikel 6 EVRM. De mogelijkheid om de zaak voor te leggen aan een nieuwe, hogere rechterlijke instantie teneinde onjuiste beslissingen te herstellen, de zaak opnieuw te bepleiten, alsook om rechtseenheid en rechtsontwikkeling te bewerkstelligen, vereist meer dan simpelweg een andere persoon als rechter in de plaats van de rechter uit

de eerste aanleg. Het uitgangspunt in hoger beroep (en cassatie) is terecht *meervoudig beslissen, tenzij* de aard van de zaak en de aangevoerde grieven of verweren een enkelvoudige behandeling en beslissing mogelijk maken. De hoofdregel is dan ook meervoudig beoordelen en beslissen. Enkelvoudige afdoening is zeker vaker mogelijk dan nu, maar behoort niet de hoofdregel te worden.

Nu de Hoge Raad zich sinds de invoering van de procedure van artikel 80a RO naast 81 RO concentreert op "de zaken die er toe doen" is de verantwoordelijkheid van de appelrechtspraak om de kwaliteit van de rechtspraak, de uniformiteit bij de toepassing van rechtsregels en de aanpassing en vernieuwing van het recht en de rechtspleging te bewaken, vergroot. De voorgestelde procedure vergt ook meer van de appelrechter, en in het bijzonder van de voorzitter. Hij zal door een actievere rol in het voortraject erop moeten toezien dat een zaak zittingsgereed komt, zodat ter zitting zo snel mogelijk tot een gefundeerd eindoordeel kan worden gekomen. Belangrijke uitgangspunten daarbij zijn belangen als rechtsbescherming, materiële waarheidsvinding, het onmiddellijkheidsbeginsel en voldoende tijd voor de procespartijen om hun standpunt te bepleiten en te doen wat nodig is om recht te doen aan de zaak.

De Raad betreurt zeer dat het niet is gelukt een acceptabele regeling te treffen om het veelvuldig kort voor de zitting intrekken van appellen tegen te gaan. De Raad dringt erop aan om op dit punt nadere voorstellen te doen. Zonder een oplossing voor dit probleem is versnelling van de doorlooptijden moeilijk te realiseren. Ontijdig intrekken betekent immers: extra werk bij het uitwerken van vonnissen/arresten, extra administratieve werkzaamheden bij het insturen van vonnissen/arresten naar de volgende instantie, kostbare tijd voor de voorbereiding van de terechtzitting en verlies van kostbare zittingstijd.

Hierna zal meer in detail aandacht worden besteed aan respectievelijk de volgende thema's: de unusrechter, het voorgestelde beslismodel, de getuige in hoger beroep, het appel tegen deelbeslissingen, het zelfstandig hoger beroep van de benadeelde partij en cassatie.

3.2 De unusrechter

Met de opsteller van het Wetsvoorstel constateert de Raad dat het aantal zaken dat bij de hoven door een unusrechter wordt behandeld achterblijft bij de verwachtingen. Ruim 90% van de door het gerechtshof behandelde strafzaken worden door de meervoudige kamer afgedaan. Zoals hiervoor is overwogen, onderschrijft de Raad het uitgangspunt dat ernaar moet worden gestreefd in hoger beroep meer strafzaken enkelvoudig af te doen door efficiëntere keuzes te maken. De voorgestelde regeling zou daaraan kunnen bijdragen, maar is te rigide. De hoofdregel in artikel 5.4.3.2, eerste lid Sv luidt: *"Strafzaken worden in hoger beroep behandeld door een meervoudige kamer van het gerechtshof"*. In het tweede lid wordt een regeling getroffen voor *"strafzaken die in eerste aanleg door de kantonrechter of de politierechter zijn behandeld en waarin de verdachte ter zake van hetgeen in zijn zaak is bewezen verklaard, een straf of maatregel is opgelegd"*. Die zaken *"worden in hoger beroep behandeld door een enkelvoudige kamer van het gerechtshof"*. De appelrechter heeft behoefte aan meer ruimte om in deze laatste categorie zaken te kiezen voor een meervoudige behandeling als dat nodig is. Factoren als de aard, ernst en maatschappelijke impact van een zaak, de noodzaak of behoefte aan rechtseenheid of rechtsvorming, verzoeken van procespartijen of het gegeven dat het hof de laatste feitelijke instantie is waar feitenonderzoek naar de zaak nog mogelijk is, zijn bepalend voor de afweging of de zaak een enkelvoudige of meervoudige behandeling verdient. De beoordeling na de uitspraak in eerste aanleg door de appelrechter moet hierbij leidend zijn.

Om die reden wordt voorgesteld aan de hoofdregel in het tweede lid het volgende zinsdeel toe te voegen: *", tenzij de voorzitter op grond van de inhoud van het dossier van oordeel is dat deze meervoudig moet worden behandeld"*. Die aanvulling geeft de appelrechter de armslag die noodzakelijk is om strafzaken die op inhoudelijke gronden een meervoudige behandeling vergen ook meervoudig te kunnen afdoen. De beslissing tot meervoudige behandeling moet kunnen worden genomen vóórdat de behandeling ter terechtzitting is aangevangen. Om die reden dient het vijfde lid van artikel 5.4.3.2 Sv te worden geschrapt.

Hoger beroep is erop gericht onjuiste rechterlijke beslissingen te laten herstellen door een laatste feitelijke instantie, een herkansing te bieden aan procespartijen en bij te dragen aan rechtseenheid en rechtsontwikkeling. De gerechtshoven hebben daarbij een belangrijke controlerende, uniformerende en leidinggevende rol ten opzichte van de eerste aanleg. Zoals hiervoor is overwogen, is die rol in belang toegenomen nu de Hoge Raad zich door toepassing van artikel 80a en 81 RO concentreert op de zaken die ertoe doen. De huidige praktijk laat bovendien zien dat, mede als gevolg van de invoering van de Wet OM-afdoening,[34] in toenemende mate zwaardere zaken worden aangebracht bij de politierechter. De burger dient in die gevallen adequaat door een onafhankelijke en onpartijdige rechter te worden gehoord, zijn zaak moet volgens de regels van een behoorlijk strafproces worden behandeld en kwaliteit van de rechtspraak moet boven efficiency en capaciteitsbesparing te gaan. Uitgangspunt moet zijn dat de zaak de rechter of rechters krijgt die deze verdient.

Het aanvankelijke oordeel dat een zaak eenvoudig van aard is, blijkt bovendien regelmatig onjuist te zijn. De veronderstelling van de wetgever dat *"de eenvoudige aard van de zaak (...) door de behandeling in eerste aanleg [is] komen vast te staan, aangezien de politierechter geen reden heeft gezien voor verwijzing van de zaak naar de meervoudige kamer*" (MvT, p. 85) is niet onderbouwd en weinig draagkrachtig. Juist het reeds aangebracht zijn van een zaak ter zitting en het verzoek van de verdachte de zaak af te doen, brengt mee dat een politierechter niet snel zal verwijzen naar de meervoudige kamer om geen kostbare zittingsruimte verloren te laten gaan. Dit heeft minder te maken met het al dan niet eenvoudig zijn van een zaak, maar veel meer met de druk op een voortvarende afdoening van zaken en het voorkomen van verlies van kostbare zittingstijd.

De Raad wijst in dit verband op het voorstel om in eerste aanleg te kunnen volstaan met een opgave van bewijsmiddelen, zonder dat daarbij de hele inhoud van de voor het bewijs gebruikte feiten en omstandigheden behoeft te worden vermeld. In hoger beroep is evenwel bepaald dat ingeval van cassatie het gerechtshof de bewijsmiddelen alsnog zal moeten uitwerken, zonder dat daarbij op een eerdere uitwerking door de politierechter kan worden voortgebouwd. Dit betekent dat het Wetsvoorstel uitsluitend een besparing bij de rechtbank zal opleveren. De hoven zullen bij de voorbereiding van de behandeling ter terechtzitting, als ook bij het uitwerken van het arrest ingeval van cassatie meer tijd kwijt zijn dan nu het geval is.

---

[34] Zie over dit effect ook D. Abels, A. Benschop, T. Blom, J. Coster van Voorhout, D.J. Korf, N. Liebregts, K. Vriend, Evaluatie Wet OM-afdoening, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam 2018, onder meer p. 253 en 267. Zie voorts de drie rapporten van de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden: 'Beschikt en gewogen. Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen' (Den Haag 2014), 'Beproefd verzet' (Den Haag 2017) en 'Wordt vervolgd: beschikt en gewogen' (Den Haag 2017).

De aanname dat de doorlooptijden door het voorstel aanzienlijk worden verkort, is niet onderbouwd en wordt door de Raad in twijfel getrokken. Bij de meervoudige kamer blijven dan immers uitsluitend de ingewikkelde zaken die meer tijd vergen, zodat minder zaken ter zitting kunnen worden aangebracht dan thans in de professionele standaarden is voorzien. Die standaarden zijn gebaseerd op een mix van zaken waarbij relatief lichtere zaken wat "lucht" geven naast de behandeling van de zwaardere zaken. Daar komt bij dat, zoals hiervoor is overwogen, de zwaarte en ingewikkeldheid van zaken toeneemt. Het moeten nemen van de verwijzingsbeslissing op de terechtzitting leidt onnodig tot verlies aan zittingstijd en is daarmee inefficiënt en beïnvloedt de doorlooptijden op negatieve wijze. Justitiabelen zullen in veel gevallen ontevreden zijn over de behandeling van hun zaak wanneer deze in hoger beroep door slechts één rechter wordt behandeld, en zullen mogelijk om die reden vaker in cassatie gaan.

De behandeling door een meervoudig college wordt door de verdediging doorgaans als een grote meerwaarde ervaren en draagt niet alleen bij aan een hogere kwaliteit, maar ook aan een groter gezag en een eerdere acceptatie van rechterlijke beslissingen. De meerwaarde van een dergelijke meervoudige beslissing is ook van belang, omdat het merendeel van de zaken die thans nog door het openbaar ministerie aan de rechter worden voorgelegd meer rechtsvragen bevat, gecompliceerder is en een betere motivering vergt dan mogelijk is door een enkelvoudige kamer.

De rechtspraak onderkent hoe dan ook dat een groter aantal zaken dan nu enkelvoudig kan en moet worden afgedaan. De gerechtshoven zullen in LOVS-verband nadere criteria formuleren en vaststellen, teneinde te bevorderen dat de hierboven voorgestelde beslissing van de voorzitter die ziet op de keuze voor enkelvoudige of meervoudige behandeling – binnen de in dit advies geschetste kaders – zoveel mogelijk op uniforme wijze wordt genomen.

3.3 Het voorgestelde beslismodel[35]

De Raad heeft met waardering kennisgenomen van de voorstellen met betrekking tot het door de rechter toe te passen beslismodel in hoger beroep. Na tal van verkenningen in de voorfase, waarbij onder meer een vergaand grievenstelsel op zijn houdbaarheid is getoetst, is het resultaat een model dat in de kern overeenkomt met het gemengde stelsel dat thans volgt uit het appelprocesrecht. Grieven spelen daarin een belangrijke rol. Daarnaast blijft de appelrechter, als de gronden van beroep dat vereisen, een feitenrechter die in zijn arrest beslist over alle vragen als bedoeld in de artikelen 348 en 350 Sv. De Raad waardeert het dat op deze wijze is teruggekomen op het voornemen om een verder doorgevoerd grievenstelsel te introduceren. In de voorgestelde regeling krijgen de grieven op onderdelen een grotere rol van betekenis. Ook die keuze wordt in het algemeen onderschreven. Niettemin ziet de Raad één groot knelpunt in de voorstellen zoals opgenomen in Boek 5 Sv. Alvorens dit toe te lichten, wordt het volgende voorop gesteld.

In het voorgestelde nieuwe stelsel is, zo begrijpt de Raad, nog steeds sprake van grieven en ter terechtzitting gevoerde verweren. Grieven zijn in dit verband de voorafgaand aan de terechtzitting in een schriftuur opgegeven bezwaren tegen het vonnis. Zij hebben een dubbele processuele betekenis. De opgave van grieven is c.q. kan zijn een voorwaarde voor de ontvankelijkheid van de appellant in het hoger beroep. De grieven zijn maatgevend voor de omvang van het appel. In het voorgestelde stelsel is

[35] Zie m.b.t. de partiële niet ontvankelijkheden de artikelsgewijze opmerkingen in dit advies met betrekking tot de artikelen 5.4.4.3 en 5.4.4.10 Sv.

daarnaast nog steeds plaats voor ter terechtzitting te voeren verweren. Dit wordt afgeleid uit de schakelbepaling in artikel 5.4.4.1 Sv, die qua inhoud en strekking overeenkomt met het huidige artikel 415, eerste lid, Sv. Dat past in de keuze voor behoud van de appelrechter als feitenrechter die een volledige herkansing biedt voor de beoordeling van alle onderdelen van de strafzaak. In tegenstelling tot de grieven hebben de verweren, aldus begrepen, vooral een materiële betekenis.

In de voorgestelde appelregeling is dit onderscheid niet in alle opzichten volledig doordacht. Dit uit zich bijvoorbeeld in de volgende passage uit de MvT ter toelichting op artikel 5.4.4.10 Sv, waarin de modaliteiten zijn opgenomen voor de door het gerechtshof te nemen beslissingen (p. 30):

> *"De appellant zal vóór de terechtzitting opgegeven bezwaren niet expliciet op de terechtzitting hoeven te handhaven om daarop een reactie van het hof te krijgen: net als thans het geval is, vormt de opgave van bezwaren een garantie voor ontvankelijkheid en daarmee in zekere de rechtsingang tot het hoger beroep. Het hof zal dus altijd op de bezwaren moeten beslissen, ook als de appellant niet op de terechtzitting verschijnt."*

De materiële en formele rol en betekenis van grieven lopen hier door elkaar. Dit is zeer onwenselijk. Volgens het huidige procesrecht respondeert de rechter op de verweren waarvoor op grond van wet of rechtspraak een responsieplicht bestaat. Voor de appelrechter gelden dezelfde regels als voor de rechter in eerste aanleg. De Raad hecht eraan dat dit systeem in de kern gehandhaafd blijft. Daarvoor worden de volgende argumenten aangedragen.

Ten eerste is de appelrechter nog steeds een feitenrechter. Dat betekent dat ook de appelrechter onderzoek doet op de zitting, onder meer door de ondervraging van verdachten, het horen van getuigen en deskundigen en de kennisneming van in eerste aanleg nog niet gevoegde processtukken die al dan niet op basis van nieuw (opsporings-)onderzoek zijn geproduceerd. Het is mede op basis hiervan dat de rechter in hoger beroep beslist. Het belang van de zitting en het aldaar gevoerde onderzoek is daarmee dermate groot dat het bevreemdt dat op grond van voorafgaand aan de zitting geformuleerde bezwaren zou moeten worden beslist.

Ten tweede bestaat het risico dat er een complex samenstel van grieven en verweren ontstaat dat resulteert in een ingewikkeld "zoekplaatje" voor de rechter, zowel ten aanzien van de reikwijdte van het appel als ten aanzien van de inhoud van de gronden waarmee het vonnis wordt aangevochten. Dit kan bovendien doorwerken in de toetsing in cassatie, waarbij immers de precieze aard en inhoud van het gevoerde verweer mede bepalend zijn voor aard en indringendheid van de toets die de Hoge Raad aanlegt. Tot slot zou de voorgestelde regeling kunnen leiden tot een zeker gemak bij de verdediging indien niet langer wordt verwacht dat verweren worden gevoerd die voldoen aan de daaraan te stellen eisen.

Concluderend geeft de Raad in overweging om de regeling voor de behandeling van het hoger beroep zo in te richten dat complicaties als hiervoor bedoeld zich niet zullen voordoen. Daartoe zou het hiervoor gehanteerde onderscheid tussen grieven en verweren een leidraad kunnen zijn. Het is vooral de redactie van en toelichting op artikel 5.4.4.1 Sv waarin de hier bedoelde aanscherping gestalte zou moeten krijgen.

Ter zake van de ambtshalve toets of de opgelegde sanctie in de wet is voorzien wordt in de MvT (p. 66) opgemerkt dat ook moet worden beoordeeld of de redelijke termijn in hoger beroep is overschreden en, zo ja, of dat tot strafvermindering moet leiden. De Raad beveelt aan om in de MvT expliciet op te nemen in hoeverre het de bedoeling is dat de rechter dit ambtshalve toetst.

De mogelijkheid tot partiële niet-ontvankelijkverklaring is nieuw (art. 5.4.4.10 lid 2 sub c Sv). In de MvT wordt hierover het volgende opgemerkt (p. 29-30, onder punt 3):

> *"Nieuw is (...) dat expliciet mogelijk wordt gemaakt de appellant gedeeltelijk niet-ontvankelijk te verklaren, indien hij ten aanzien van een of meer feiten die - gelet op het afschrift van de registratie van het ingestelde rechtsmiddel waarin geen beperkingen zijn aangebracht - in hoger beroep formeel gezien aan de orde zijn, geen bezwaren heeft opgegeven, dan wel deze heeft ingetrokken. Mede met het oog hierop is in artikel 5.4.4.3, eerste lid, expliciet bepaald dat de voorzitter na de voordracht van de advocaat-generaal 'de omvang van het hoger beroep' vaststelt. Hiermee wordt zowel de 'formele omvang' bedoeld - dat wil zeggen: welke in eerste aanleg (cumulatief) ten laste gelegde feiten in hoger beroep aan de orde zijn - als de 'materiële omvang' - dat wil zeggen: ten aanzien van welke feiten bezwaren zijn ingediend."*

De voorgestelde discretionaire bevoegdheid tot niet-ontvankelijkheid van het hoger beroep over feiten die niet (langer) bestreden worden, is van meerwaarde. Onduidelijk is echter op welk moment een beslissing tot (niet-)ontvankelijkheid kan worden genomen en door wie. Indien wordt bedoeld de voorzitter bij de aanvang van de zitting te laten benoemen wat er aan de orde is, is het woord "vaststellen" ongelukkig gekozen. Dat woord lijkt een beslissing met rechtsgevolgen in te houden. Voor zover bedoeld wordt dat een niet-ontvankelijkverklaring kort na aanvang van de zitting ook als een tussenbeslissing genomen kan worden, behoeft dat nadere toelichting.

3.4 De getuige in hoger beroep

3.4.1 Het getuigencriterium in hoger beroep

De verwijzing naar het "trechtermodel" in de MvT schept duidelijkheid over het verband tussen de tijdigheid van een verzoek tot het horen van getuigen en het daarop van toepassing zijnde criterium. Dit dient echter wel consequent te worden doorgevoerd. De Raad meent dat dit in Boek 5 Sv niet goed uit de verf komt. Het Wetsvoorstel geeft namelijk een ruimer toepassingsbereik aan het verdedigingscriterium dan thans het geval is. In het huidige recht (art. 418 lid 2 Sv) is namelijk het noodzaakcriterium in hoger beroep van toepassing indien een getuige al bij de rechter-commissaris is gehoord en de terechtzitting in eerste aanleg op tegenspraak heeft plaatsgehad. Deze nog niet zolang geleden ingevoerde uitzondering, die voor de praktijk van aanzienlijke betekenis is, wordt in het voorgestelde artikel 5.4.4.5, derde lid, Sv niet overgenomen. De kans is daardoor groot dat in het buitenland door de rechter-commissaris gehoorde getuigen waarbij de verdachte niet aanwezig is geweest en de met behulp van een videoconferentie gehoorde getuigen, kwetsbare getuigen en bijzondere getuigen bij een herhaald verzoek in hoger beroep, opnieuw moeten worden gehoord in hoger beroep. Zij vallen automatisch in de categorie waarop het criterium van het verdedigingsbelang van toepassing is omdat de verdachte (doorgaans) niet aanwezig is bij dergelijke getuigenverhoren. Een verdachte zal, om zijn rechten in hoger beroep te behouden, ervoor kunnen kiezen om juist daarom niet aanwezig te zijn bij de getuigenverhoren in eerste aanleg.

In de toelichting is onvoldoende steekhoudend onderbouwd[36] waarom de positie van de verdachte thans versterking behoeft door omkering van de huidige hoofdregel van de artikelen 186a, tweede lid, en 187, eerste lid, Sv. Een negatieve consequentie hiervan is dat die gewijzigde positie in appelzaken ten koste gaat van de bescherming van de positie van kwetsbare getuigen, zoals slachtoffers van ernstige geweldsmisdrijven, zedendelicten en mensenhandel. Door een ruimer toepassingsbereik van het verdedigingsbelang- en onderzoeksbelangcriterium riskeren deze categorieën getuigen in ruimere mate onderwerping aan een herhaald getuigenverhoor.

Het kan ook consequenties hebben voor de positie van aangevers. Bij een herhaald verzoek om bepaalde getuigen te horen is het thans zo dat verdragsrechtelijke verplichtingen zich ertegen kunnen verzetten kwetsbare getuigen, zoals slachtoffers van ernstige geweldsmisdrijven, zedendelicten en mensenhandel, bij herhaling of op de terechtzitting te horen. Nu deze groep kwetsbare getuigen in de meeste gevallen buiten aanwezigheid van de verdachte wordt gehoord, zal het ruimere verdedigingscriterium in hoger beroep bijna altijd van toepassing zijn. Dat heeft geen goede grondslag. De Raad heeft reeds met klem geadviseerd tegen het omkeren van de hoofdregel met betrekking tot de aanwezigheid van de verdachte bij getuigenverhoren. Het advies tot een onverkorte handhaving van het huidige artikel 418, tweede lid, Sv ligt in het verlengde daarvan.

Al eerder is opgemerkt dat het voorgestelde systeem in samenhang met de voorstellen met betrekking tot de processuele sancties zowel in eerste aanleg als in hoger beroep vatbaar is voor meer vertraging. De reikwijdte van de processuele sancties wordt in het voorstel verruimd, waardoor er "meer" te onderzoeken valt. Gecombineerd met de voorgestelde uitbreiding van de toepassing van het verdedigingscriterium in hoger beroep kunnen de voorstellen, met name in grotere zaken, vertraging en een overmatig beroep op capaciteit tot gevolg hebben.

3.4.2 Effect van het moment van indiening van getuigenverzoeken

De Raad meent een voorzichtige winstwaarschuwing te moeten geven met betrekking tot het effect van het Wetsvoorstel op de doorlooptijden. Hoewel met de introductie van de poortraadsheer winst is behaald omdat het aantal zittingen waarop alleen op getuigenverzoeken wordt beslist, is afgenomen terwijl de afdoening van de zaak daardoor kan worden versneld, is met de codificatie van deze succesvolle nieuwe werkwijze nog niet gezegd dat deze verworvenheden zijn veiliggesteld.

Voor de goede voortgang van een zaak zijn twee cruciale momenten van belang. In eerste aanleg is dat het moment waarop een volledig procesdossier beschikbaar is en in hoger beroep is dat het moment waarop de processtukken (volledig) beschikbaar zijn. Dat zijn in de dagelijkse praktijk twee *bottlenecks* die vaak zorgen voor vertraging in de afdoening van een strafzaak.

In hoger beroep is het van belang dat de termijn van twee weken voor het indienen van een getuigenverzoek pas gaat lopen nadat de gedingstukken ter beschikking zijn gesteld en er een kennisgeving heeft plaatsgevonden. De termijn voor het opgeven van getuigen gaat immers pas in nadat de griffiemedewerker van de rechtbank de stukken van het geding ter beschikking heeft gesteld en de

[36] Bij de bespreking van Boek 4 Sv is al aandacht besteed aan de wijze waarop aan het onmiddellijkheidsbeginsel in dit wetsvoorstel invulling wordt gegeven.

voorzitter van het gerechtshof daarvan kennis heeft gegeven aan de verdachte en de officier van justitie.[37] Het moment waarop er daadwerkelijk op de verzoeken wordt beslist, zal daardoor weken tot soms maanden later in de tijd liggen dan thans het geval is. In de tussentijd liggen de zaken stil. De Raad geeft in overweging om te voorzien in een regeling die beter aansluit bij de (huidige) praktijk.

3.4.3 Het instemmingsvereiste voor het horen bij de R(h)C

Volgens artikel 5.4.2.2, zesde lid, Sv kan de voorzitter, na instemming van de verdachte en de advocaat-generaal, de rechter-commissaris of de raadsheer-commissaris verzoeken een getuige of deskundige te horen. De Raad meent dat het op eenvoudiger wijze dan thans wordt voorgesteld mogelijk moet blijven een getuigenverhoor bij de raadsheer-commissaris te laten plaatsvinden.

De Raad onderkent dat het instemmingsvereiste besloten ligt in het uitgangspunt van de wetgever dat een getuige in beginsel ter terechtzitting wordt gehoord. Het behoeft echter weinig betoog dat de praktijk in Nederland (en daarin is ons land geen uitzondering binnen Europa) een andere is, doorgaans naar tevredenheid van zowel het openbaar ministerie, als de balie en de rechtspraak.

De voordelen van die Nederlandse praktijk, als beschreven in het advies over Boek 4 Sv, gelden mutatis mutandis ook voor de raadsheer-commissaris: de sfeer bij het kabinet van de raadsheer-commissaris is informeler dan die tijdens een zitting. Als een getuige zich op zijn gemak voelt, draagt dat doorgaans in positieve zin bij aan de inhoud van de verklaring en daarmee aan de waarheidsvinding. Een verhoor bij een raadsheer-commissaris kan daarnaast veelal op korte termijn en eenvoudiger worden georganiseerd. Getuigen laten het na een eerste uitnodiging nog wel eens afweten. Bij een verhoor door de raadsheer-commissaris is dat minder problematisch dan bij een verhoor op een zitting. Horen bij de raadsheer-commissaris voorkomt daarmee aanhoudingen en verlies van zittingsruimte.

Thans is het bij een aantal gerechtshoven na de introductie van de poortraadsheer staande praktijk dat, als deze poortraadsheer positief beslist op in de appelschriftuur opgenomen verzoeken, er direct wordt overgegaan tot het horen van de getuigen bij de raadsheer-commissaris. Het opnemen van een instemmingsvereiste zou betekenen dat de huidige werkwijze bij meerdere hoven wordt belast met een verzwaring van de administratieve processen teneinde een instemming te vragen die men nagenoeg altijd krijgt. De Raad acht het van belang dat daar waar dat mogelijk is, gekozen wordt voor een oplossing die passend is voor alle hoven. Een oplossing kan in dit geval gevonden worden in het schrappen van het instemmingsvereiste van het zesde lid, of het opnemen van een omgekeerde "tenzij-bepaling": de getuige wordt bij de raadsheer-commissaris gehoord, tenzij de verdediging gemotiveerd de instemming onthoudt. Zo blijven de genoemde voordelen behouden. Een derde oplossingsrichting is te vinden in de laatste volzin van artikel 5.4.2.2, eerste lid, Sv.[38] Deze laatste variant heeft als nadeel dat het administratieve proces wordt belast indien de opgave niet vermeldt of er instemming wordt gegeven. De eerste oplossingsrichting heeft vanwege de eenvoud de voorkeur gevolgd door de tweede variant. De

[37] In hoger beroep is het staande praktijk dat getuigen op een eerder moment gehoord kunnen worden op grond van artikel 411a Sv of naar aanleiding van de schriftuur ex artikel 410 Sv. De categorie van in de schriftuur opgegeven getuigen is omvangrijk. In het voorstel verschuiven het moment van het indienen van getuigenverzoeken en het beslismoment in al die zaken naar een beduidend later moment.
[38] Het lijkt er door de redactie van dit artikel op dat deze instemming zowel instemming met het horen bij de raadsheer-commissaris als instemming met deelname van die raadsheer-commissaris aan het onderzoek ter terechtzitting betreft. Niet geheel duidelijk is, of deze dubbele instemming is beoogd.

Raad adviseert om het instemmingsvereiste ook in Boek 4 Sv te schrappen of daarin de tweede genoemde variant op te nemen.

3.4.4 Onverenigbaarheid van functies

Indien en voor zover de voorzitter van het gerechtshof beslist om een getuige bij de raadsheer-commissaris te doen horen, is de problematiek van het huidige artikel 268, tweede lid, Sv en het voorgestelde artikel 4.2.1.1, tweede lid, Sv aan de orde. De artikelen houden in dat de rechter die als rechter-commissaris enig onderzoek in de zaak heeft verricht, behoudens de situaties van het tweede lid van de artikelen 316 Sv en 4.2.4.8.4 Sv, op straffe van nietigheid niet deelneemt aan het onderzoek op de terechtzitting. In een recent arrest heeft de Hoge Raad[39] overwogen dat de wetgever niet heeft beoogd het verstrekkende verbod van artikel 268, tweede lid, Sv toepasselijk te laten zijn in hoger beroep. In artikel 5.4.4.1 Sv wordt echter voorgesteld dit verbod in hoger beroep wel toepasselijk te laten zijn. De Raad adviseert in de MvT aandacht te besteden aan genoemd arrest en de onderhavige problematiek. Hij geeft u in overweging te differentiëren in de verschillende werkzaamheden van de raadsheer-commissaris in relatie tot de incompatibiliteit van artikel 268, tweede lid, Sv.

3.5 Appel tegen deelbeslissingen

Uit de MvT (p. 34) volgt dat is teruggekomen op het voornemen om appel open te stellen tegen deelbeslissingen, zoals beslissingen op de vordering tot tenuitvoerlegging, het beslag en de vordering benadeelde partij. Er zijn argumenten voor en tegen deze keuze te noemen.

De onmogelijkheid van appel tegen deelbeslissingen kan leiden tot rechtsonzekerheid, omdat de appelrechter zowel ambtshalve bevoegd als verplicht is om te beslissen over onderdelen uit het vonnis die niet worden bestreden. Daardoor wordt tevens een efficiency-voordeel gemist, terwijl het de verdachte of het openbaar ministerie in voorkomende gevallen alleen maar te doen is om een deelbeslissing.

In Boek 6 Sv wordt voorgesteld de beslissing tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel samen te voegen met het strafvonnis. De Raad verzet zich er tegen dit als hoofdregel aan te nemen en verwijst daarvoor naar de opmerkingen in Boek 6 Sv. De Raad adviseert met klem om, ook wanneer de ontnemingsbeslissing onderdeel uitmaakt van het strafvonnis, separaat hoger beroep tegen de beslissing op de ontnemingsvordering mogelijk te maken.

Appel tegen alleen de beslissing op de vordering tot tenuitvoerlegging stuit daarentegen op inhoudelijke bezwaren, gelet op de samenhang die kan bestaan tussen de strafoplegging in de hoofdzaak en die beslissing.

3.6 Zelfstandig hoger beroep van de benadeelde partij

In Boek 5 Sv wordt in artikel 5.4.1.2.1 Sv voor de benadeelde partij de mogelijkheid geïntroduceerd om tegen de beslissing op de vordering tot schadevergoeding zelfstandig hoger beroep in te stellen bij de strafkamer van het gerechtshof. Deze regeling roept veel vragen op en zal naar het oordeel van de Raad geen oplossing bieden voor de geschetste problematiek. De Raad ontraadt deze wijziging.

---

[39] Hoge Raad 9 januari 2018, ECLI:NL:HR:2018:21.

Op p. 37 van de MvT wordt overwogen dat in de praktijk ongeveer 17% van de vorderingen van benadeelde partijen in strafzaken niet-ontvankelijk wordt verklaard en bijna 60% deels niet-ontvankelijk omdat de behandeling daarvan (deels) een onevenredige belasting van het strafgeding zou opleveren. In de MvT wordt het beeld geschetst van teleurgestelde benadeelde partijen die vanwege lange doorlooptijden en verplichte procesvertegenwoordiging vervolgens zelden kiezen voor een procedure bij de civiele rechter. Juist voor die gevallen is de beschikbaarheid van een laagdrempelig rechtsmiddel volgens de MvT noodzakelijk.

De Raad verwacht van het voorgestelde zelfstandig hoger beroep echter meer teleurstelling en onbegrip bij de benadeelde partij. Op de strafrechtelijke procedure met betrekking tot de vordering van de benadeelde partij zijn inhoudelijk (grotendeels) regels van civiel recht van toepassing. Het is geenszins ondenkbaar dat niet alleen de strafrechter in eerste aanleg, maar ook de strafrechter in hoger beroep, de vordering te complex vindt met alle teleurstelling en onbegrip van dien. De benadeelde partij moet dan alsnog naar de civiele rechter. De voorgestelde regeling is daarmee uiteindelijk nog minder efficiënt dan de huidige.

In uw brief aan de Tweede Kamer van 26 juni 2018 over het schadeverhaal door slachtoffers van strafbare feiten merkt u op dat het in Modernisering Sv voorgestelde zelfstandig hoger beroep mogelijkheden biedt om bij de behandeling van de vordering in hoger beroep een civiele rechter te betrekken, omdat in dat geval alleen nog de beoordeling van die vordering aan de orde is. Het voorstel neemt als uitgangspunt dat een zelfstandig hoger beroep tegen de beslissing op de vordering benadeelde partij in appel door een strafkamer wordt behandeld die overwegend is samengesteld uit raadsheren met bijzondere civielrechtelijke expertise. Daarmee wordt een ongerechtvaardigd onderscheid gemaakt tussen de benadeelde partij die (ex art. 421 lid 2 en 3 Sv en artikel 5.4.2.7 lid 2 en 3 Sv) "meelift" met het hoger beroep van de verdachte of het openbaar ministerie – waarbij het accent ligt op de strafrechtelijke onderdelen van de zaak en dus overwegend strafrechtelijke expertise is vereist – en de gevallen waarin de verdachte en het openbaar ministerie zelf niet in hoger beroep gaan en voornoemd zelfstandig hoger beroep mogelijk wordt. En dat onderscheid kan ook in het nadeel van de verdachte werken.

Op de voegingsprocedure is artikel 6, eerste lid, EVRM van toepassing en daarmee de eisen aan een eerlijk proces. Er worden immers in die procedure burgerlijke rechten en verplichtingen vastgesteld. Het is helder dat de voegingsprocedure binnen het strafproces voor de procespartijen minder waarborgen kent dan de civiele schadevergoedingsprocedure. Volgens de Hoge Raad is de strafrechter daarom verplicht de benadeelde partij in de vordering niet-ontvankelijk te verklaren en naar de civiele rechter te verwijzen, indien de strafrechter van oordeel is dat, kort gezegd, het partijdebat voor beide partijen onvoldoende kan worden gevoerd in het kader van de (beperktere) voegingsprocedure.[40] Tegen die achtergrond ligt het voor de hand de benadeelde partij beter voor te lichten en verwachtingen te managen. Daarbij zou dan steeds moeten worden toegelicht dat de strafrechter gehouden is met de belangen van álle procespartijen rekening te houden.

Met de invoering van dit voorstel is te verwachten dat de rechter in eerste aanleg geconfronteerd zal gaan worden met een toename van vorderingen die meer bedragen dan € 1.750,--. Benadeelde partijen

[40] HR 15 september 2006, ECLI:NL:HR:2006:AV2654.

zullen op die manier hun mogelijkheid van appel kunnen veiligstellen. Dat zal kunnen leiden tot een toename van (gedeeltelijke) afwijzingen en/of (gedeeltelijke) niet-ontvankelijkverklaringen.

In dit verband rijst nog de vraag waarom bij een voegingsprocedure binnen het strafproces – overeenkomstig het burgerlijk procesrecht – niet de verplichte procesvertegenwoordiging geldt zodra de vordering hoger is dan € 25.000,--. Het mag zo zijn dat het ontbreken van dit vereiste voordelig is voor de benadeelde partij, die zich van gratis bijstand door Slachtofferhulp Nederland kan voorzien en die in sommige gevallen recht heeft op toegevoegde rechtsbijstand door een advocaat zonder eigen bijdrage. Het is echter de vraag hoe dit zich verhoudt tot de mogelijkheid van het voeren van het verweer door de verdachte. Als al wordt aangenomen dát een verdachte (vol) verweer durft te voeren tegen een civiele vordering[41] dan heeft de verdachte geregeld geen raadsman of, indien hij die wel heeft, een raadsman die (zo leert de praktijk) civielrechtelijk niet of nauwelijks onderlegd is. Dit klemt temeer nu, anders dan in de civiele schadevergoedingsprocedure waarin het proces inleidende stuk aan de wederpartij moet worden betekend, volgens de huidige regeling aan de verdachte slechts hoeft te worden meegedeeld dát er een vordering tot schadevergoeding is ingediend door de benadeelde partij, terwijl de vordering zelfs ook nog ter zitting kan worden gedaan.

Naast de vraag naar het ontbreken van verplichte procesvertegenwoordiging bij civiele vorderingen in het strafproces rijst voorts de vraag naar de te faciliteren mogelijkheid voor de verdachte om zich van adequate (en zo nodig toegevoegde) rechtsbijstand te voorzien óók waar het de civiele vordering van de de benadeelde partij betreft (ook bij vorderingen met een kleiner belang dan € 25.000,--). De *equality of arms* tussen de benadeelde partij en verdachte draagt bij aan een eerlijk proces, zoals bedoeld in artikel 6, eerste lid, EVRM.

Het valt op dat in de MvT met name wordt gesproken over het meer recht doen aan de belangen van de benadeelde partij en/of het wegnemen van beperkingen in de huidige regeling, terwijl tegenover die belangen steeds ook de belangen staan van de verdachte die evengoed behoren te worden meegewogen.

Verder geldt dat, nu de benadeelde partij in de regel weinig "te verliezen" zal hebben bij het instellen van hoger beroep, de voorgestelde regeling naar verwachting zal leiden tot veel extra zaken bij de strafkamers van de hoven. Maar ook bij de rechtbanken zal dit een vermeerdering van de werklast betekenen omdat zij, ook indien uitsluitend de benadeelde partij hoger beroep instelt, de volledige zaak moeten uitwerken (zowel een proces-verbaal als de bewijsmiddelen). Daarnaast is niet uit te sluiten dat een hoger beroep dat wordt ingesteld door de benadeelde partij aanleiding voor de veroordeelde vormt om ook hoger beroep in te stellen.

In de Meerjarenagenda slachtofferbeleid 2018-2021[42] heeft u als ambitie geformuleerd het vergroten van de mogelijkheden voor slachtoffers tot het verhalen van de schade door onder meer het versterken van de civiele expertise bij het behandelen van de schadevordering van slachtoffers. In dat verband heeft u aangekondigd een tweetraps-afdoening van de schadevordering te zullen uitwerken. Het doel van de tweetraps-afdoening van de schadevordering is om de ingewikkelde schadeclaims van

[41] Voorstelbaar is dat de verdachte, bevreesd voor (nog meer) straf, geen of beperkter verweer voert dan hij in een normale civiele procedure zou doen.
[42] Kamerstukken II 2017-2018, 33 552, nr. 43.

slachtoffers die nu (deels) niet-ontvankelijk worden verklaard door de strafrechter vaker en volledi ger inhoudelijk te laten afdoen met behoud van de voordelen van afdoening binnen het strafrecht. Tegen deze achtergrond stelt de Raad stelt de volgende alternatieven voor.

In zijn advies van 23 november 2017 over de zogenaamde MH17-voorstellen heeft de Raad u aanbevolen te voorzien in een eenvoudige verwijzingsmogelijkheid. Vorderingen die een onevenredige belasting van het strafgeding als bedoeld in artikel 361, derde lid, Sv opleveren, zouden op grond daarvan (al dan niet op verzoek van een procespartij) door de strafrechter ter verdere behandeling kunnen worden verwezen naar de civiele rechter.[43] Daarbij dient aandacht uit te gaan naar het toepasselijke recht en in het bijzonder naar modaliteiten die het strafrecht wel, maar het civiele recht niet kent. De Raad denkt daarbij bijvoorbeeld aan behandeling van de civiele zaak zonder heffing van griffierechten, een verplichting tot procesvertegenwoordiging en de schadevergoedingsmaatregel als bedoeld in artikel 36f Sr. Dit alles parallel aan de strafzaak. De Raad is graag bereid mee te denken over de verdere uitwerking van een dergelijke verwijzingsmogelijkheid, die zowel tegemoet kan komen aan de hiervoor genoemde bezwaren als aan het streven om vorderingen van complexe aard vaker, door rechters met civielrechtelijke expertise, inhoudelijk te kunnen afdoen met behoud van de voordelen die het straf(proces)recht biedt voor het indienen en behandelen van een civiele vordering. Daarbij kan in voorkomende gevallen, in het kader van de *equality of arms*, tegelijkertijd worden voorzien in bijstand aan *beide* procespartijen door een advocaat die is gespecialiseerd in het civiele recht. Dit stelt de verdachte in staat in die fase de aandacht van zijn verweer ten volle te richten op de (door de strafrechter voor het strafgeding te complex bevonden) vordering.

Subsidiair zou de vordering van de benadeelde partij na het instellen van zelfstandig hoger beroep door de civiele kamer van het gerechtshof kunnen worden behandeld. Het argument dat de civiele procedure te tijdrovend, te ingewikkeld of te duur zou zijn, is onbegrijpelijk. Als het snel en eenvoudig bij de strafrechter kan, waarom dan niet ook snel en eenvoudig, zonder heffing van griffierechten bij de civiele rechter? De Raad tekent hierbij wel aan dat bij dit alternatief zich nog steeds de situatie voordoet dat de benadeelde partij die "meelift" met het hoger beroep van de verdachte niet profiteert van de voordelen van dit zelfstandig hoger beroep.

Bij beide alternatieven kan (desgewenst) worden gedacht aan het creëren van een gratis incassotraject in geval van toewijzing van de vordering en een voorschotregeling ten laste van de Staat, zoals thans voorzien is ingeval de schadevergoedingsmaatregel door de strafrechter wordt opgelegd. De praktijk leert dat juist ook déze twee voorzieningen voor slachtoffers met schade belangrijk zijn en mogelijk zelfs de hoofdredenen vormen waarom zij zich met hun vorderingen voegen in het strafproces. In het verlengde daarvan vorderen zij steeds oplegging van de schadevergoedingsmaatregel. Incasso door de benadeelde partij zelf van het op basis van de voeging toegewezen bedrag aan schadevergoeding komt daarentegen in de praktijk niet of nauwelijks voor. Bijkomend voordeel van beide twee alternatieven is dat de bij de civiele kamer aanwezige kennis van het schadevergoedingsrecht kan worden benut.

[43] Zie in dit verband ook R.S.B. Kool, P. Backers, J.M. Emaus, F.G.H. Kristen, O.S. Pluimer, D.P. van Uhm en E.M. van Gelder, Civiel schadeverhaal via het strafproces. Een verkenning van de rechtspraktijk en regelgeving betreffende de voeging benadeelde partij, WODC 2016.

3.8 Cassatie

De Raad ziet met betrekking tot voorstellen die betrekking hebben op de cassatieprocedure geen aanleiding opmerkingen te maken over de codificatie van de functie van de rolraadsheer[44] en de procedurele inbedding van toepassing van artikel 80a RO[45], die het mogelijk maakt in zaken waarbij de ingediende cassatiemiddelen geen behandeling in cassatie rechtvaardigen, op de dienende rechtsdag zonder conclusie van de advocaat-generaal bij de Hoge Raad tot niet-ontvankelijk verklaring over te gaan. Dit is in overeenstemming met de bestaande praktijk en het procesreglement bij de Hoge Raad en de Raad begrijpt de wens om dit te codificeren.

Ook met de wijzigingen in de regeling van het huidige artikel 431 Sv in artikel 5.5.4 Sv kan de Raad deels instemmen. Hier is eveneens sprake van codificatie. Wel meent de Raad dat de toelichting op de voorgestelde wijziging, inhoudende dat het beroep in cassatie niet-ontvankelijk is wanneer de aangevoerde klachten geen behandeling in cassatie rechtvaardigen, vragen oproept. Blijkens de MvT (p. 50) strekt *"(...) de gekozen formulering ('gerechtvaardigd') (...) er (...) niet toe de Hoge Raad ruimte te laten naar eigen inzicht te bepalen of het vonnis of arrest bij (...) vormverzuimen dient te worden gecasseerd; de term is enkel gekozen omdat zo wordt aangesloten bij de terminologie van art 80a RO."* Het is de Raad niet duidelijk waarom aan de Hoge Raad die ruimte niet zou moeten of mogen worden geboden. Bij de Wet vormverzuimen[46] is als uitgangspunt genomen dat schending van vormverzuimen alleen dan tot nietigheid leidt, indien die nietigheid onder alle omstandigheden gerechtvaardigd is. Het aantal met nietigheid bedreigde vormverzuimen is derhalve destijds aanzienlijk ingeperkt. De Hoge Raad heeft in overzichtsarresten meermalen aangegeven of, waarom en wanneer hij die ruimte benut. Artikel 80a RO geeft nu juist de mogelijkheid tot afweging van belangen, waaronder het in rechte te respecteren belang van de verdachte bij niet-naleving, of de situatie waarin het belang dat het voorschrift beoogt te beschermen niet is geschaad. In de MvT wordt op p. 53 terecht opgemerkt dat met artikel 5.5.4 Sv een flexibele regeling wordt nagestreefd. Daarbij past ruimte voor de Hoge Raad om die regel al dan niet te sanctioneren door vernietiging in geval van vormverzuimen in vonnissen en arresten en tijdens de berechting.[47] Een vergelijkbare ruimte is ook bepleit bij de voorstellen ten aanzien van de processuele sancties.[48]

De Raad meent tegen deze achtergrond dat de in artikel 5.5.4, eerste en tweede lid, eerste volzin, Sv gegeven algemene hoofdregel juist is. Dat geldt ook voor de opsomming in het tweede lid indien in de zinsnede *"van een verzuim van vormen dat vernietiging (...) sprake"* de woorden *"in ieder geval"* worden vervangen door *"als uitgangspunt in de navolgende gevallen sprake (a- g), tenzij de aard van de niet in acht genomen vorm en de aard van de aangevoerde klachten dat niet rechtvaardigen."* De volgende zinsnede op p. 50 van de MvT dient te worden geschrapt: *"De gekozen formulering ('gerechtvaardigd') strekt er voor alle duidelijkheid niet toe (...) artikel 80a RO"*. Op die manier krijgt de Hoge Raad de hiervoor bedoelde ruimte wel binnen de omvang van artikel 5.5.4, eerste en tweede lid, eerste volzin, Sv.

---

[44] Artikelen 5.5.10, 5.5.11 en 5.5.12a Sv.
[45] Artikelen 5.5.11, eerste lid, en 5.5.12a, eerste lid, Sv.
[46] Wet van 14 september 1995, Stb. 1995, 441.
[47] Vgl. A.J.A. van Dorst, Cassatie in strafzaken, achtste druk Kluwer, Deventer 2015, p. 186: "het getuigt van wijsheid van de wetgever om *[bij verzuim van vormvoorschriften]* in dat opzicht terug te treden en de gehele belangenafweging aan de rechter toe te vertrouwen."
[48] Zie het advies bij boek 4 over processuele sancties pagina 2 e.v.

Hoofdstuk 4. Boek 6 Sv

4.1 Algemene opmerkingen

Het Wetsvoorstel voor Boek 6 Sv bevat onderwerpen van uiteenlopende aard. De opmerkingen daarover worden hierna steeds per titel of hoofdstuk gemaakt.

4.2 Titel 1.1 "Jeugdigen en jongvolwassenen"

Achtereenvolgens wordt hierna aandacht besteed aan de rol van de ouder(s), de kinderrechter, het toepasselijk procesrecht, de raadsonderzoekers en jeugdreclasseerders op zitting en tot slot aan de PIJ-maatregel.

4.2.1 De rol van de ouder

De voorgestelde wettelijke verankering van de positie van de ouder wordt door de Raad onderschreven. Deze voorziet in een behoefte die in de praktijk bestaat en op onderdelen reeds invulling heeft gekregen. De codificatie van die praktijk komt de duidelijkheid en daarmee de rechtsgelijkheid ten goede. Verduidelijking van de definiëring van het begrip "ouder" in de toelichting is daarbij echter wel geboden. Het valt op dat het begrip niet eenduidig wordt gebruikt in de verschillende artikelen, Boeken en de toelichtingen daarop. Termen als ouder(s), voogd, wettelijk vertegenwoordiger, persoon die de feitelijke opvoeding verzorgt en vertrouwenspersoon worden door elkaar gebruikt. Dit is onwenselijk en leidt tot verwarring. Teneinde tijdens een strafproces discussies over de vraag wie wanneer welke rechten en plichten heeft te voorkomen, is een heldere definitie en een duidelijke toelichting op dit begrip noodzakelijk.

Ten aanzien van het begrip "ouder" wordt op p. 12 van de MvT opgemerkt dat aangesloten wordt bij de redactie en systematiek van het Burgerlijk Wetboek. Daarbij wordt gesteld dat onder de gegeven definitie van ouder ook de voogd valt. Dit laatste lijkt nu juist niet in lijn met de definiëring van "ouder" in het Burgerlijk Wetboek.[49] Als wordt beoogd tot een nieuwe definitie van het begrip "ouder" te komen, is niet duidelijk waarom in de MvT wordt gesproken over "ouder en voogd" waar het consequenter was geweest om dan te volstaan met "ouder". Ook in Boek 1 Sv[50] en Boek 4 Sv[51] worden termen als ouder, voogd en wettige of wettelijk vertegenwoordiger door elkaar gebruikt.

4.2.2 De vertrouwenspersoon

In de MvT wordt de vertrouwenspersoon niet gedefinieerd. In de praktijk kan dit de nodige discussie opleveren. Bijvoorbeeld in het kader van de beantwoording van de vraag aan wie toegang verleend moet worden bij aanvang van het verhoor, of als na afloop van het verhoor blijkt dat bepaalde personen (ten onrechte) geen toegang hebben gehad. Onduidelijk is welke consequentie aan het niet voldoen aan deze bepaling dient te worden verbonden. Is het aan te merken als een verzuim in het voorbereidend onderzoek?

---

[49] Zie o.a. artikel 1:245 BW.
[50] Vgl. de artikelen 1.5.3.2 en 1.6.4.2 Sv (ouders en voogd), artikel 1.4.2.1.2 Sv (de wettige vertegenwoordiger) en de artikelen 1.5.2.1, 1.5.2.5 en 1.5.2.8 Sv (wettelijk vertegenwoordiger).
[51] Artikelen 4.3.3.5, 4.3.4.4, 4.3.7.1 en 4.3.7.2 Sv.

Bij ontstentenis van een door de verdachte aangewezen vertrouwenspersoon bestaat er in de praktijk een voorkeur voor het benoemen van een bijzondere curator. Een vertegenwoordiger van de Raad voor de Kinderbescherming dient die rol uitdrukkelijk niet te vervullen, omdat de Raad een onderzoeksinstantie is, die ook tot taak heeft te rapporteren en te adviseren. De Raad kan een beschermingsonderzoek starten en om een jeugdbeschermingsmaatregel verzoeken. De rol van vertrouwenspersoon voor de verdachte is hiermee niet goed verenigbaar en het past ook beter in het systeem van de wet om in die gevallen een bijzondere curator te benoemen. De Raad geeft in overweging artikel 6.1.1.1.5 Sv hierop aan te passen en verwijst naar (zijn eerdere advies over) de voorgestelde wijziging in artikel 496 Sv in het implementatiewetsvoorstel Richtlijn 2016/800/EU.[52]

4.2.3 De kinderrechter

De kinderrechter komt uitsluitend nog in de voorgestelde artikelen 6.1.1.3.3.1 en 6.1.1.3.1.2b Sv voor. In Boek 4 Sv wordt "de kinderrechter" helemaal niet teruggevonden, ook niet in de bepalingen over de enkelvoudige kamer (Boek 4, hoofdstuk 4 Sv). Daarin wordt enkel gesproken over "de politierechter" en "de kantonrechter". In boek 6 Sv wordt wisselend gesproken over "de enkelvoudige kamer", "de politierechter", " de kinderrechter" en "de rechtbank". De Raad geeft in overweging om steeds van *"de rechtbank"* te spreken, behalve daar waar het uitdrukkelijk gaat om de politierechter, kinderrechter of kantonrechter.

4.2.4 Toepasselijk procesrecht

In de MvT (p. 3) wordt opgemerkt dat Boek 6 Sv voorschriften bevat die afwijkend van of aanvullend zijn op de reguliere strafvorderlijke regels. Er ontbreekt evenwel een schakelbepaling waaruit volgt wélke bepalingen uit de overige boeken van overeenkomstige toepassing zijn op procedures bij de kinderrechter. De Raad beveelt aan om een dergelijke bepaling alsnog in te voegen. Er kan aansluiting gezocht worden bij de doeltreffende formulering van het huidige artikel 488, eerste lid, Sv.

4.2.5 Raadsonderzoekers en jeugdreclasseerders op zitting

In jeugdstrafzaken is het gebruikelijk dat een medewerker van de raad voor de kinderbescherming en/of de jeugdreclassering ter terechtzitting aanwezig is en het woord voert. In de praktijk wordt hij gehoord als deskundige na als zodanig te zijn aangewezen en beëdigd, of als raadsonderzoeker c.q. jeugdreclasseerder zonder vooraf beëdigd te worden. Het verdient aanbeveling dat de wet duidelijkheid biedt over de positie van deze raadsonderzoekers/jeugdreclasseerders. Dit is van belang, omdat in beginsel enkel de bij wet voorziene procesdeelnemers ter terechtzitting kunnen worden toegelaten om te worden gehoord.

De medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming en de jeugdreclassering zijn niet opgenomen in het Nederlands Register Gerechtelijk Deskundigen (NRGD). Dit leidt ertoe dat zij steeds opnieuw als deskundige moeten worden beëdigd. Dit is onnodig belastend voor het strafproces. Een oplossing zou kunnen worden gevonden in een bepaling die voorziet in beëdiging van bepaalde raadsonderzoekers en jeugdreclasseerders als vaste deskundigen. Dit sluit aan bij het systeem zoals dat al wordt gehanteerd bij beëdigde tolken.

---

[52] Advies van 24 januari 2018 over het concept-implementatiewetsvoorstel Richtlijn 2016/800/EU; betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure.

4.2.6 De PIJ-maatregel

Een wijziging van de wetgeving voor de plaatsing in een inrichting voor jeugdigen is niet meegenomen in dit Wetsvoorstel. Hoewel een arrest van de Hoge Raad van 11 oktober 2016[53] veel duidelijk maakt en er met de inwerkingtreding van de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen[54] een aan dit onderwerp gewijde titel aan Boek 6 Sv zal worden toegevoegd, blijven er nog vragen onbeantwoord. Bijvoorbeeld: "Wat is de inhoud van de algemene voorwaarde(n) bij de voorwaardelijke beëindiging van de maatregel?" Of: "Wanneer moet een veroordeelde meewerken aan het toezicht van de jeugdreclassering, indien er geen bijzondere voorwaarden zijn opgelegd waarop het toezicht ziet?"

Een ander punt van aandacht is de vraag wanneer de voorwaarde(n) kunnen ingaan.
In de praktijk leeft de wens om in alle gevallen te bepalen dat de voorwaarden ingaan zodra de maatregel voorwaardelijk eindigt. Dan hoeft niet gewacht te worden op het moment waarop de voorwaarden onherroepelijk zijn. Het strekt tot aanbeveling dit in een wettelijke bepaling tot uitdrukking te brengen.

Een aantal artikelen lijkt ten onrechte niet uit het Wetboek van Strafvordering te zijn overgenomen, tenzij ervan moet worden uitgegaan dat de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen in werking treedt vóór, en blijft gelden ná invoering van onderhavig Wetsvoorstel. Het betreft de artikelen 497 en 499 tot en met 505 Sv. De Raad merkt op dat de wettelijke regeling daarmee wel erg versnipperd is. Dat komt de duidelijkheid niet ten goede. De Raad begrijpt dat nog een invoeringswet volgt en vraagt in dat verband alvast aandacht voor deze problematiek.

4.3 Titel 1.2 "Personen met een psychische stoornis, een verstandelijke dan wel fysieke beperking of ziekte"

De voorgestelde regeling stelt zowel de officier van justitie als de rechter in staat de door hen noodzakelijk geachte maatregelen te nemen bij een verdachte ten aanzien van wie wordt vermoed dat hij door een psychische stoornis, verstandelijke dan wel fysieke beperking of ziekte niet in staat is het proces tegen hem te begrijpen en hieraan deel te nemen. De te nemen maatregelen zijn vrij, zodat maatwerk kan worden geleverd. Zij kunnen – ambtshalve, op vordering of op verzoek - zowel tijdens het opsporingsonderzoek als tijdens de berechting worden genomen (en worden beëindigd). Indien de maatregelen onvoldoende compensatie bieden, kan dit leiden tot een sepotbeslissing, schorsing van het onderzoek ter zitting, of – in het uiterste geval – de niet-ontvankelijkheid van de officier van justitie.

De Raad kan zich vinden in de voorgestelde regeling, nu deze meer mogelijkheden biedt om adequaat te reageren. De huidige regeling voorziet enkel in de mogelijkheid voor de rechter om bij beslissing te verklaren dat de verdachte niet in staat is zijn belangen behoorlijk te behartigen (art. 509a Sv), waarna een beperkt aantal, in de wet opgesomde, maatregelen mogelijk zijn (toevoeging van een raadsman ex art. 509c Sv, en overeenkomstige toepassing van een aantal bepalingen betreffende de berechting van jeugdigen ex art. 509d Sv). Indien deze maatregelen onvoldoende soelaas bieden, kan e.e.a. uiteindelijk leiden tot schorsing van de vervolging (art. 16 Sv). De voorgestelde regeling is ruimer: zowel wat betreft de toepasselijkheid van de regeling (ook bij minderjarigen en ook in geval van een *fysieke* beperking), als wat betreft de te nemen maatregelen (de eerder genoemde vrije keuze) en de daartoe

[53] HR 11 oktober 2016, ECLI:NL:HR:2016:2297.
[54] Wet van 22 februari 2017, Stb. 2017, 82.

bevoegde personen (niet alleen de rechter, maar ook de officier van justitie tijdens het opsporingsonderzoek).

Bijzondere aandacht verdient in dit verband de op grond van artikel 2.3 van de Wet forensische zorg (Wfz) door de strafrechter te verlenen zorgmachtiging op grond van de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvggz), of opnamemachtiging op grond van de Wet zorg en dwang (Wzd). Na inwerkingtreding van deze (op 23 januari 2018 aangenomen) wetten[55] zal het voor de strafrechter mogelijk zijn een dergelijk dwangmiddel toe te passen als compenserende maatregel.[56] De Raad vraagt aandacht voor het spanningsveld dat tussen een dergelijke maatregel en de uiteindelijk op te leggen straf of maatregel bestaat c.q. kan ontstaan.

In artikel 6.1.2.3, derde lid, Sv is voorgeschreven dat de rechter, alvorens hij de niet-ontvankelijkheid uitspreekt, de officier van justitie en de verdachte hoort. Verder krijgt de verdachte de gelegenheid het laatste woord te voeren. In de MvT (p. 96) wordt er in dit verband op gewezen dat het veelal om de meest kwetsbare verdachten zal gaan, zodat *"hierbij in het concrete geval wel de afweging [dient] te worden gemaakt of onverkorte toepassing hiervan (..) in het belang van de verdachte is. Denkbaar is dat het voor de hier bedoelde verdachte veel angst en stress zal opleveren, terwijl hij tegelijkertijd zelf niet de behoefte voelt om het woord te voeren, zodat hiervan kan worden afgezien indien dit naar het oordeel van de raadsman niet in zijn belang is."* De Raad geeft in overweging in de bepaling op te nemen dat de rechter de verdachte "zo mogelijk hoort" of dat de verdachte "in de gelegenheid wordt gesteld te worden gehoord".

4.4 Titel 1.4 "Rechterlijke ambtenaren"

De voorgestelde regeling inzake de aanwijzing van een ander gerecht door de Hoge Raad in geval van (mogelijke) strafbare feiten door een rechterlijk ambtenaar, behelst zowel een verduidelijking als een aanscherping van de bestaande regeling. Een verduidelijking, nu expliciet wordt vastgelegd welke rechterlijke ambtenaren onder het toepassingsbereik van de regeling vallen en welke zaken van de procedure zijn uitgezonderd. Die uitgezonderde categorie ziet op de zogenaamde gestandaardiseerde zaken en zaken waarvan "op voorhand of na enig onderzoek duidelijk is dat het gaat om volstrekt uit de lucht gegrepen aantijgingen of aangiften" (MvT, p. 99). In dat laatste geval dient in de toekomst overigens wel een melding te worden gedaan bij de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Een aanscherping, omdat blijkens p. 98 van de MvT reeds als er sprake is van *"enige informatie, dus ook in gevallen waarin nog moet worden onderzocht of een rechterlijke ambtenaar voorlopig als verdachte*

---

[55] De Wvggz (Stb. 2018, nr. 37) en Wzd (Stb. 2018, nr. 36) treden op 1 januari 2020 in werking (tot die datum geldt de Wet Bopz), de Wfz (Stb. 2018, nr. 38) treedt in werking op 1 januari 2019.

[56] Ingevolge de Wfz komt artikel 37 Sr als volgt te luiden: *"Indien de rechter in de gevallen, bedoeld in artikel 2.3 van de Wet forensische zorg van oordeel is, dat voldaan is aan de criteria voor het afgeven van een machtiging krachtens de Wet bijzondere opnemingen psychiatrische ziekenhuizen, kan hij met toepassing van die wet een machtiging ingevolge die wet afgeven"*. Artikel 2.3 Wfz luidt als volgt: *"Aan artikel 37 van het Wetboek van Strafrecht, kan bij afzonderlijke beslissing toepassing worden gegeven:*
1°. bij de rechterlijke uitspraak waarbij iemand wegens een strafbaar feit wordt veroordeeld;
2°. bij de rechterlijke uitspraak waarbij overeenkomstig artikel 9a van het Wetboek van Strafrecht wordt bepaald dat geen straf wordt opgelegd;
3°. bij de rechterlijke uitspraak waarbij de verdachte wordt vrijgesproken of ontslagen van alle rechtsvervolging;
4°. bij een afzonderlijke rechterlijke beschikking op vordering van het openbaar ministerie;
5°. indien de rechter de terbeschikkingstelling niet verlengt;
6°. indien de rechter de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege niet verlengt;
7°. indien de rechter de plaatsing in een inrichting voor jeugdigen niet verlengt."

van een strafbaar feit moet worden beschouwd", de Hoge Raad moet worden verzocht een ander gerecht aan te wijzen. Onder de huidige regeling wordt uitgegaan van een redelijk vermoeden van schuld.

De Raad plaatst vraagtekens bij de noodzaak van deze aanscherping, met name als het gaat om *"enige informatie"* die niet alleen kan bestaan uit een aangifte of concrete aanwijzingen in de opsporing, maar ook uit *"zachtere informatie zoals meldingen of onderbouwde geruchten"* (MvT, p. 97). Is het noodzakelijk dat dit de standaardgrens is op grond waarvan de verplichting geldt de procedure te volgen? Dat wil overigens niet zeggen dat het de officier van justitie niet vrij zou moeten staan óm in een dergelijk geval er voor te kiezen de procedure te volgen.[57]

4.5 Titel 2.1 "Wraking en verschoning van rechters"

De wrakingsprocedure is voor de verschillende rechtsgebieden afzonderlijk geregeld. In de kern komen die regelingen er alle op neer dat de procedure waarin een wrakingsverzoek wordt gedaan, na het indienen daarvan wordt stilgelegd. Het verzoek wordt vervolgens zo spoedig mogelijk behandeld door een meervoudige wrakingskamer. De verzoeker en de rechter van wie wraking is verzocht, worden in de gelegenheid gesteld te worden gehoord. De wrakingskamer beslist zo spoedig mogelijk op het verzoek. Die beslissing is gemotiveerd en wordt in het openbaar uitgesproken. Ingeval van misbruik kan de wrakingskamer in de beslissing op het verzoek bepalen dat een volgend wrakingsverzoek niet in behandeling wordt genomen. Het gevolg van de voorgestelde regeling is dat de wrakingsregelingen in strafrecht, bestuursrecht en civiel recht uit elkaar gaan lopen, waar nu nog sprake is van eenvormigheid. De Raad pleit in beginsel voor een uniforme rechtsgebied overstijgende wettelijke regeling inzake wraking en verschoning. Dat neemt niet weg dat aanpassing van de strafvorderlijke wrakingsprocedure een grotere urgentie heeft. De Raad licht dat hierna toe.

4.5.1 Wraking

Zoals de wrakingsprocedure op dit moment is ingericht biedt deze naar het oordeel van de Raad (te) weinig ruimte om bij voorbaat kansloze wrakingsverzoeken vereenvoudigd te kunnen afdoen en misbruik van procesrecht tegen te gaan. Gelet op het vertragende effect van een wrakingsverzoek op de onderliggende procedure en daarmee op de doorlooptijd in combinatie met het gegeven dat in de praktijk verhoudingsgewijs slechts een gering aantal wrakingsverzoeken wordt toegewezen, is naar het oordeel van de Raad meer flexibiliteit in de afdoening van wrakingsverzoeken geboden. Gedane wrakingen leiden in vrijwel alle gevallen tot stagnatie en verdaging van de behandeling van de zaak.

---

[57] Zie o.a. HR 11 oktober 2005, ECLI:NL:HR:2005:AU4093 waarin het college overweegt: "*De strekking van art. 510 Sv is te waarborgen dat een rechterlijk ambtenaar die wordt verdacht van een strafbaar feit, in eerste of tweede aanleg zal worden vervolgd of berecht door een zodanige instantie dat de schijn van bevoordeling of benadeling van hem wordt vermeden. De vermijding van die schijn is ook van belang bij de beslissing van het openbaar ministerie om - in het geval dat jegens een rechterlijk ambtenaar een redelijke verdenking van een strafbaar feit is gerezen - al dan niet gebruik te maken van zijn bevoegdheid hetzij die ambtenaar (voorwaardelijk) niet te vervolgen, hetzij hem de gelegenheid te bieden strafvervolging te voorkomen door voldoening aan daartoe op de voet van art. 74 Sr gestelde voorwaarden. Gelet daarop moet art. 510 Sv aldus worden uitgelegd dat in de in het eerste lid genoemde gevallen het openbaar ministerie dat naar de gewone regelen met de vervolging is belast, gehouden is een verzoek tot aanwijzing van een ander gerecht in te dienen in het geval dat naar zijn aanvankelijk oordeel een rechterlijk ambtenaar als verdachte van een strafbaar feit moet worden aangemerkt, opdat het openbaar ministerie bij het aan te wijzen gerecht beslist omtrent de verdere behandeling van de zaak (vgl. HR 17 februari 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO3669, NJ 2005, 144). Opmerking verdient dat het voorgaande er niet aan in de weg staat dat het openbaar ministerie dat naar de gewone regelen met de vervolging is belast, steeds bevoegd is een dergelijk verzoek in te dienen, bijvoorbeeld indien het zich nog geen oordeel heeft gevormd over de vraag of een rechterlijk ambtenaar als verdachte van een strafbaar feit moet worden aangemerkt.*"

Dat is niet alleen funest voor de organisatie van het proces, maar levert regelmatig ook een deceptie op voor bijvoorbeeld slachtoffers.

In de MvT wordt het volgende opgemerkt (p. 27-28):

> *"Het is onwenselijk als een oneigenlijk wrakingsverzoek wordt 'beloond' met vertraging in de strafzaak. In de literatuur is daarom wel gepleit voor een aanpassing van de wettelijke regeling in die zin dat oneigenlijke verzoeken buiten behandeling kunnen worden gelaten of zonder zitting kunnen worden afgedaan. Een dergelijke voorziening is echter lastig te treffen, aangezien ook een (kennelijk) ongegrond verzoek inhoudelijk moet worden beoordeeld alvorens die conclusie kan worden genomen. (...) Een wettelijke voorziening die beoogt (kennelijk) ongegronde verzoeken met een lichtere procedure af te doen zou daarnaast in de praktijk ook makkelijk kunnen worden omzeild door de gronden voor het verzoek anders te formuleren. De oplossing om het oneigenlijk indienen van wrakingsverzoeken te ontmoedigen moet daarom veeleer worden gezocht in het voortvarend behandelen van het wrakingsverzoek."*

Hoewel de rechtspraak zich inspant om wrakingsverzoeken door verschillende organisatorische maatregelen zo voortvarend mogelijk te behandelen[58] en daarmee, ook in combinatie met de door u voorgestelde aanpassing, onnodige vertragingen zoveel mogelijk tegengaat, zijn nadere maatregelen geboden. De Raad verzoekt u het wettelijk arsenaal, dat op dit moment als te knellend wordt ervaren, verder uit te breiden. Wij geven het volgende in overweging:

Sluit wraking tegen tussenbeslissingen uit
Een wrakingsverzoek kan op zichzelf niet dienen als rechtsmiddel tegen onwelgevallige beslissingen van de rechter. Daarvoor kent de wet andere instrumenten, zoals (hoger) beroep en beroep in cassatie. De indruk bestaat dat wrakingsverzoeken "tegen" rechterlijke beslissingen in het algemeen bedoeld zijn om de zaak te vertragen of alsnog de facto de aanhouding van de behandeling te krijgen. De Raad stelt voor om in de wet tot uitdrukking te brengen dat een wrakingsverzoek tegen een tussenbeslissing, de motivering daarvan inbegrepen, niet mogelijk is.

Introduceer een versnelde procedure bij kennelijk niet-ontvankelijke én kennelijke ongegronde wrakingsverzoeken
Nadat ter terechtzitting een wrakingsverzoek is gedaan, wordt de zitting kort geschorst. In die gevallen waarin het wrakingsverzoek niet is gebaseerd op de eisen die de wet daaraan stelt, kan (de voorzitter van) de strafkamer het verzoek vervolgens zelf kennelijk niet-ontvankelijk verklaren. In andere gevallen wordt de voorzitter van de wrakingskamer in de gelegenheid gesteld om aanstonds vast te stellen of er sprake is van een kennelijk niet-ontvankelijke óf kennelijk ongegronde wraking. Beantwoordt de voorzitter deze vraag bevestigend, dan spreekt hij die niet-ontvankelijkheid onverwijld uit en wordt de behandeling van de zaak voortgezet. In het andere geval wordt het verzoek behandeld overeenkomstig de gebruikelijke procedureregels en volgt een ruimere schorsing van de behandeling van de onderliggende zaak.

---

[58] Zo zijn er gerechten die – in afwijking van vooraf ingeplande reguliere wrakingszittingen – vooral bij de behandeling van grote strafzaken ad hoc een wrakingskamer bijeenroepen waardoor een wrakingsverzoek vaak binnen enkele uren kan worden behandeld.

Voorkom vertraging door aan een wrakingsverzoek niet langer van rechtswege schorsende werking toe te kennen
Vertraging kan op eenvoudige wijze worden voorkomen door aan het wrakingsverzoek niet meer van rechtswege schorsende werking toe te kennen (vgl. art. 513 lid 5 Sv), maar alleen indien de voorzitter van de wrakingskamer (of de gewraakte rechter c.q. de voorzitter van de strafkamer waarvan de gewraakte rechter deel uitmaakt) dat op verzoek van de indiener van het wrakingsverzoek bepaalt.

Voorzie in een generieke oplossing, voor alle rechtsgebieden
De hiervoor beschreven problematiek komt in alle rechtsgebieden voor. De Raad beveelt een integrale aanpak aan, zodat de voorgestelde verbeteringen in alle rechtsgebieden kunnen doorwerken. Bij voorkeur wordt voorzien in een generieke regeling voor wraking die aansluit bij het landelijke wrakingsprotocol dat door de rechtspraak is ontwikkeld en waarin aanbevelingen van het landelijk overleg van voorzitters van de wrakingskamers kunnen worden betrokken. In gevallen waarin het middel wraking wordt gebruikt voor oneigenlijke doelen zijn de effecten daarvan in strafzaken het grootst. Dat geldt name in de gevallen waarin er sprake is van voorlopige hechtenis. Daarom beveelt de Raad met klem aan om voorrang te geven aan de introductie van voornoemde versnelde procedure in het strafprocesrecht.

Met betrekking tot de in het Wetsvoorstel reeds voorgestelde wijzigingen overweegt de Raad als volgt.

De Raad geeft u in overweging de wettelijke wrakingsregeling beter te laten aansluiten bij het recent gewijzigde artikel 9 van het landelijk wrakingsprotocol van de rechtspraak. Niet alleen wat betreft de mogelijkheid van een afdoening buiten zitting in geval van kennelijke niet-ontvankelijkheid, maar ook door erkenning van de mogelijkheid een wrakingsverzoek niet in behandeling te nemen en/of dit zelf af te doen in zeer uitzonderlijke gevallen. In dit verband wordt verwezen naar de slotzin van artikel 9.1 van het gewijzigde wrakingsprotocol, te weten:

> *"De wrakingskamer kan een tegen haar gericht verzoek tot wraking zonder behandeling ter zitting afwijzen als zij van oordeel is dat de onder g. (als voor het wrakingsverzoek van de wrakingskamer dezelfde gronden worden aangevoerd als voor het oorspronkelijke verzoek) of h. (indien de aangevoerde gronden voor elke wrakingskamer gelden) genoemde omstandigheid zich voordoet."*

Gelet op de inhoud van deze zinssnede wordt in overweging gegeven om aan het artikel 6.2.1.4 Sv een artikellid toe te voegen met de strekking dat indien tegen de kamer die het wrakingsverzoek behandelt een wrakingsverzoek wordt ingediend, die kamer op het tegen haar gerichte wrakingsverzoek zelf beslissen kan indien sprake is van kennelijk misbruik van recht.

Daarnaast wordt opgemerkt dat thans geen rechtsmiddel openstaat tegen de beslissing op het wrakings- en verschoningsverzoek. De artikelen 515, vijfde lid, en 518, derde lid, Sv zijn in het Wetsvoorstel niet overgenomen. De achtergrond daarvan blijkt niet uit de MvT. Het is zeer onwenselijk indien tegen dergelijke beslissingen een separaat rechtsmiddel wordt opengesteld. Dat zou immers leiden tot onnodige vertraging van procedures. De Raad beveelt aan in de wet expliciet op te nemen dat tegen de beslissing op het wrakingsverzoek geen rechtsmiddel openstaat en de MvT aan te vullen, teneinde onduidelijkheid hierover te voorkomen.

4.5.2 Verschoning

De formele verschoningsregeling is van toepassing vanaf (de aanvang van) de behandeling van de zaak. Zoals al eerder is overwogen blijkt uit het Wetsvoorstel noch uit de toelichting wanneer de behandeling van een zaak formeel een aanvang heeft genomen. Is dat vanaf het moment dat de zaak (intern) aan de rechter is toebedeeld, of vanaf het moment dat de partijen van de naam van de behandelend rechter op de hoogte zijn gesteld, of vanaf het moment dat de behandeling op zitting een aanvang heeft genomen? Een objectief criterium is gewenst voor beantwoording van de vraag vanaf welk moment een rechter gehouden is de formele verschoningsregeling te volgen.

Daarnaast wordt in overweging gegeven om in de MvT tot uitdrukking te brengen dat de huidige praktijk, waarin mutaties om andere (met name organisatorische) redenen altijd informeel worden doorgevoerd, niet behoeft te veranderen.

De beslissing op het verschoningsverzoek wordt overgelaten aan de "voorzitter van het gerecht", in plaats van aan de meervoudige kamer. De achtergrond van deze wijziging is dat de huidige verschoningsprocedure omslachtig zou zijn, omdat een meervoudige kamer moet worden gevormd en een aparte zitting moet worden ingepland om het verzoek te behandelen (MvT, p. 32). Dat laatste is onjuist. In de huidige regeling ex artikel 518 Sv is geen zitting voorgeschreven. Als er geen zitting hoeft te volgen, kan zonder veel tijdverlies een meervoudige combinatie worden gevormd die spoedig zal kunnen beslissen. Het is wenselijk dat de afdoening van verschoningsverzoeken geschiedt door rechters die niet in hiërarchische verhouding staan tot de rechter die het verzoek heeft ingediend.[59] Er is derhalve geen reden om de huidige regeling te wijzigen. De Raad adviseert op dit punt de huidige praktijk te handhaven. Dat komt het gezag van de verschoningsbeslissingen ten goede.

Indien het voorgaande niet wordt gevolgd, verdient het de voorkeur dat de bevoegdheid van de voorzitter van het gerecht niet, althans slechts bij uitzondering, kan worden gedelegeerd of gemandateerd (aan een bestuurslid of een teamvoorzitter). Er moet worden voorkomen dat bij de beslissing op een verzoek tot verschoning ongewild andere dan verschoningsinhoudelijke (zoals roostertechnische) aspecten een rol gaan spelen.

4.6 Titel 2.3 "Prejudiciële vragen aan de Hoge Raad"

De Raad onderschrijft het belang van de mogelijkheid dat prejudiciële beslissingen door de Hoge Raad kunnen worden genomen. De tekst van het voorstel geeft aanleiding tot diverse artikelsgewijze opmerkingen. Zij worden uiteengezet in Bijlage 4.

4.7 Titel 4.1 "Ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel"

In het Wetsvoorstel geldt als uitgangspunt dat de ontnemingsvordering gelijktijdig met de strafzaak wordt aangebracht, behandeld en tot één uitspraak leidt. Voor een ingewikkelde ontnemingsvordering kan het openbaar ministerie een uitzondering maken. De vordering wordt dan afgesplitst van de hoofdzaak, afzonderlijk aangebracht, waarna daarop bij afzonderlijke beslissing wordt beslist. In het eerste geval, worden voor de ontneming de procedures van Boek 4 Sv gevolgd en in het geval dat er sprake is van een ingewikkelde ontnemingsvordering zijn de bijzondere procedureregels van Boek 6

[59] Zie ook paragraaf 5.1 Aanbeveling wrakingsprotocol.

van toepassing. De Raad voorziet op diverse punten problemen indien dit voorstel zonder wijzigingen tot wet wordt verheven. Op de voorziene knelpunten wordt hierna nader ingegaan.

De Raad onderkent dat er sprake is van een gemiddeld lange doorlooptijd van ontnemingszaken. Hij heeft kennisgenomen van de op 3 april 2018 door de Tweede Kamer aangenomen motie waarin wordt aangedrongen op het eerder invoeren van wijzigingen in het Wetboek van Strafvordering die betrekking hebben op de ontnemingsvordering.[60] De Raad merkt op dat de niet-gelijktijdige behandeling van de ontnemingsprocedure, zoals in de motie ook wordt overwogen, niet de enige en zeker niet de eerste of belangrijkste oorzaak is voor de lange duur van ontnemingsprocedures. De oorzaak is complex en het knelpunt wordt niet opgelost met het naar voren halen van een ingrijpende en onwenselijke wijziging van het strafprocesrecht ter zake. Voorts wordt opgemerkt dat het debat dat aan de motie ten grondslag lag, zich concentreerde op ondermijning. Voor zover dat de zwaardere georganiseerde criminaliteit betreft vallen de ontnemingszaken doorgaans in de categorie ingewikkelde zaken; een categorie die in het voorstel voor een afzonderlijke en niet gelijktijdige behandeling in aanmerking komt.

De Raad memoreert dat bij de totstandkoming van de zogenoemde Plukze-wetgeving[61] tot uitgangspunt is genomen, dat de ontnemingsprocedure een afzonderlijke procedure is waaraan gedegen financieel onderzoek vooraf moet gaan, waarvoor de nodige tijd en gekwalificeerde menskracht beschikbaar moet zijn.[62] Daarvoor was redengevend dat de ontnemingsprocedure geen betrekking heeft op een aan de ernst van het feit, het gedrag of de schuld van de betrokkene gerelateerde leedtoevoeging, maar is gericht op ontneming van wederrechtelijk met het strafbare feit/andere strafbare feiten behaalde voordeel.

Voorkomen moest worden dat de hoofdprocedure vertraging ondervond van het financieel onderzoek naar de omvang van het wederrechtelijk verkregen voordeel. Bij eenvoudige ontnemingszaken doen dergelijke problemen zich minder snel voor en deze worden in de huidige praktijk veelal tezamen aangebracht met de strafzaak. Daar komt bij dat de gewone procesregels van Boek 4 Sv met betrekking tot een schriftelijke voorbereiding van toepassing zijn. Als met betrekking tot de ontneming een schriftelijke voorbereiding wordt gelast, ligt ook de strafzaak in beginsel stil. Dit wordt als onwenselijk beschouwd.

Voor zover met dit voorstel is beoogd doorlooptijden te bespoedigen door meer eenvoudige ontnemingszaken door het openbaar ministerie aan te laten brengen (bij een enkelvoudige kamer) zodat deze tot en met het hoger beroep onlosmakelijk zijn verbonden aan de strafzaak overweegt de Raad als volgt. Het voorgestelde systeem is dermate rigide dat aannemelijk is dat deze modernisering juist zal leiden tot langere doorlooptijden. Er kunnen zich na het aanbrengen van de zaak allerlei complicaties voordoen. Als de onderzoekswensen van de verdediging zich bijvoorbeeld alleen op de ontneming toespitsen of in het geval dat blijkt dat een getuige alleen met rechtshulp kan worden gehoord,[63] moet het mogelijk zijn om de ontneming af te splitsen. Om de huidige doorloopsnelheid met dit voorstel tenminste te kunnen handhaven, zullen aanpassingen nodig zijn. Het moet de rechter in eerste aanleg en

[60] Kamerstukken II 2017-2018, 29 911, nr. 186.
[61] Wet van 10 december 1992, Stb. 1993, 11.
[62] Kamerstukken II 1989-1990, 21 504, nr. 3, p. 10 e.v.
[63] Dat vertraagt een procedure doorgaans minstens met enkele maanden.

in hoger beroep vrij staan[64] om de ontnemingszaak af te splitsen als deze ontneming de strafzaak dreigt op te houden. Daarnaast is nodig dat ontnemingsvorderingen die bij de enkelvoudige kamer zijn aangebracht, zowel in eerste aanleg als in hoger beroep, eenvoudig door de voorzitter kunnen worden afgesplitst van de strafzaak en/of (buiten zitting) kunnen worden verwezen naar een meervoudige kamer.

Voor het behoud van de huidige procedure pleit het volgende. De ontnemingsvordering is een sequeel van de strafvervolging en is gericht op herstel van een rechtmatige toestand in financieel opzicht en is dan ook een maatregel en geen straf. De ontnemingsmaatregel is een afzonderlijke sanctie die geen onderdeel vormt van een – mede naar de ernst van het delict – afgewogen sanctiepakket waartoe de hoofdprocedure heeft geleid.[65] Oplegging van een ontnemingsmaatregel vereist een – daaraan voorafgegane – veroordeling voor een strafbaar feit. Oplegging in één en hetzelfde vonnis is om die reden dan ook niet wenselijk. Anders dan bij een bijkomende straf is hier niet alleen strafoplegging een voorwaarde, maar bovenal een veroordeling. Er vindt daarnaast geen verdiscontering van of bijstelling met de ontnemingsmaatregel en de opgelegde straf plaats.[66]

De Raad veronderstelt voorts dat – met het oog op de voortgang van de strafzaak – het gevaar ontstaat van een minder diepgaand financieel onderzoek naar het wederrechtelijk verkregen voordeel. De Raad acht dit niet in het belang van een goede rechtspleging.

Het Wetsvoorstel brengt in zoverre, zoals hiervoor is overwogen, geen verbeteringen met zich. De Raad adviseert met klem het op dit punt te heroverwegen.

In aanvulling hierop overweegt de Raad het volgende.

De maximale termijn voor het wijzen van een vonnis/arrest in een zaak met een ontnemingsvordering wordt in het voorstel gesteld op maximaal zes weken. De Raad merkt op dat een dergelijke termijn niet altijd afdoende zal zijn. Dit geldt met name voor megazaken (met vaak meerdere verdachten of veroordeelden). Hij verwijst in dit verband naar zijn eerdere opmerkingen met betrekking artikel 4.2.4.11.4 en de huidige praktijk van het uitstellen van het moment van sluiten van het onderzoek ter zitting, waardoor maatwerk mogelijk is.

De Raad kan zich vinden in de afschaffing van het strafrechtelijk financieel onderzoek, uiteraard onder handhaving van de benodigde opsporingsbevoegdheden.

De maximale duur van de gijzeling (1080 dagen) wordt bereikt bij een vordering van € 27.000,--, terwijl deze maximale duur in de LOVS-afspraak thans pas aan de orde kan zijn bij een vordering van € 500.000,--. De Raad verzoekt de wetgever hieraan aandacht aan te besteden.

---

[64] Hoger beroep tegen een zaak waarvan een "normale" ontnemingsvordering deel uitmaakt, kan in het voorstel slechts tegen het gehele vonnis of arrest worden ingesteld. Zie hierover ook de opmerkingen met betrekking tot het partiële appel in Hoofdstuk 3 van dit advies. Ook de appelrechter heeft in het voorstel geen bevoegdheid om een ontnemingsvordering af te splitsen. De zaak kan slechts in zijn geheel worden verwezen naar een meervoudige kamer. Hoger beroep kan ook niet partieel tegen enkel de ontnemingsvordering worden ingesteld. De bezwaren/grieven kunnen wel worden beperkt tot de ontnemingsvordering. Dit leidt tot verwarring ten aanzien van de vraag naar de omvang van het hoger beroep bij de hoofdzaak en de ontnemingszaak.
[65] Kamerstukken II 1989-1990, 21 504, nr. 3, p. 10 e.v.
[66] Kamerstukken II 1989-1990, 21 504, nr. 5, p. 22.

Het verdient aanbeveling het openbaar ministerie te verplichten steeds werk te maken van een aanvullende ontnemingsvordering die ziet op het berekende vervolgprofijt ten tijde van de behandeling in eerste aanleg en in hoger beroep. Dit geldt eveneens voor de cassatieperiode. Dit laatste kan mogelijk het hoge percentage cassaties in ontnemingszaken terugdringen.

4.8 Titel 4.2 "Beklag tegen inbeslagneming"

4.8.1 Algemeen

De Raad stelt voorop dat aan een aantal wensen, respectievelijk bezwaren van de rechtspraak tegemoet is gekomen. Zo blijft behouden dat beklag wordt ingesteld bij het gerecht waar de zaak wordt behandeld, met de mogelijkheid van cassatie, en is de termijn tot de eerste behandeling van de zaak thans gesteld op twee maanden. De Raad beschouwt het als positief dat de huidige rechtsgang gestructureerd wordt, waarbij een zorgvuldige(r) omgang met de inhoudelijke toetsingscriteria bij de rechtspraak belegd blijft. De Raad vraagt desondanks aandacht voor enkele knelpunten.

4.8.2 Procedureel

Met de termijnstelling voor een schriftelijke reactie van het openbaar ministerie en eerste behandeling wordt een versnelling in gang gezet, terwijl er ruimte blijft om voor zaken die dat nodig hebben (ingewikkelde zaken, zaken waarin betrokkenen zelf aanhouding vragen, zaken met een buitenlandse component) meer tijd uit te trekken. De Raad onderschrijft dit.

In het Wetsvoorstel en de MvT (p. 50-51) wordt het schriftelijkheidsvereiste voor de klacht strak gehandhaafd, in navolging van het overzichtsarrest van de Hoge Raad.[67] Dat is in het algemeen een juist uitgangspunt, gelet op mogelijke belangen van derden die over het hoofd kunnen worden gezien indien een klacht mondeling kan worden gedaan of aangevuld.

De belanghebbende wordt bij de kennisgeving een termijn van twee weken geboden om een klaagschrift in te dienen. Die termijn lijkt, gelet op de strakke uitleg van het schriftelijkheidsvereiste (artikel 6.4.2.4 lid 4 Sv) erg kort.

4.8.3 Beklag over "inbeslagneming"/vastlegging/gebruik van gegevens

In het Wetsvoorstel wordt voorgesteld de tot op heden bestaande – en volgens p. 78 van de MvT niet frequent gebruikte – mogelijkheid van beklag over "inbeslagneming" of vastlegging, dan wel gebruik van gegevens te schrappen. De motivering – veelal gebruikt de opsporing slechts een kopie en verliest de beslagene niet de beschikking over de gegevens(drager), althans krijgt hij deze snel, geheel of gedeeltelijk, terug – draagt het standpunt dat de situatie een andere is dan in geval van beslag op voorwerpen, maar draagt zeker niet de conclusie dat dit beklag geheel kan komen te vervallen.

Voor zover het gaat om het processuele belang van de verdachte om mede te bepalen of de gegevens gebruikt kunnen worden in de strafzaak is het in beginsel inderdaad de zittingsrechter die beslist. Op p. 53 van de MvT worden echter voorbeelden van gevallen genoemd waarin *derden* om andere redenen

[67] HR 28 september 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL2823, NJ 2010/654 m.nt. P.A.M. Mevis.

een belang kunnen hebben om het gebruik, maar juist ook de kennisneming van hun gegevens te beperken (uit economisch oogpunt of om reden van privacy).

De verwijzing naar toepasselijkheid van de Wet politiegegevens dekt de reikwijdte van het huidige beklag niet, reeds omdat politiegegevens worden gedefinieerd als persoonsgegevens, en bedrijfsgegevens veelal niet onder die omschrijving vallen.
Een bestuursrechtelijk traject lijkt bovendien eerder geschikt voor het verdere gebruik van gegevens (in andere zaken) en minder als rechtsmiddel gedurende het verloop van de strafzaak.

Het wekt verwondering dat, waar de wetgever elders méér neerlegt bij de strafrechter (zelfstandig hoger beroep voor de benadeelde partij, de vordering tot schadevergoeding) in gegevens-beklagzaken de beslissing bij de bestuursrechter wordt gelegd. Diens marginale toets is een andere dan de marginale beoordeling door de strafrechtelijke beklagrechter. Zowel uit het oogpunt van rechtsbescherming als uit het oogpunt van effectieve rechtshandhaving lijkt beklag beter belegd bij de strafrechter.

De Raad pleit ervoor het beklag over "inbeslagneming"/vastlegging/gebruik van gegevens niet categorisch uit te sluiten van het strafvorderlijk beklag.[68]

4.8.4 Beklag strekkende tot teruggave van gegevens

In het Wetsvoorstel wordt een vernieuwing/codificatie gemist. In de praktijk komt het geregeld voor dat wordt verzocht om teruggave van een gegevensdrager met "onschuldige" bestanden, wanneer op die gegevensdrager ook bestanden zijn aangetroffen die onttrekking/vernietiging rechtvaardigen. Of dat wordt verzocht om teruggave van "onschuldige" bestanden die zich bevinden op een inbeslaggenomen gegevensdrager (dat kan ook een volledige computer zijn), waarop ook te onttrekken/vernietigen gegevens voorkomen. Het eerste geval betreft in wezen beklag over het uitblijven van teruggave van het voorwerp, het tweede wordt wel als subsidiair gevorderd bij het beklag strekkende tot teruggave van de drager, maar ook zelfstandig.

Of een dergelijk beklag, strekkende tot teruggave van gegevens thans mogelijk is, staat ter discussie. Het Gerechtshof Den Haag heeft recent geoordeeld dat het huidige Nederlandse recht weliswaar geen beroep op de rechter openstelt voor verzoeken om (gedeeltelijke) teruggave van zich op inbeslaggenomen gegevensdragers bevindende gegevens, maar oordeelt dat, gelet op de verplichtingen voortvloeiende uit het EVRM aan betrokkene wel een rechtsingang moet worden geboden, zodat de Nederlandse rechter toch bevoegd is om over het verzoek te oordelen.[69]

Inhoudelijk laat de jurisprudentie sterk uiteenlopende beslissingen zien: van "kale" onttrekking van de gehele gegevensdrager,[70] tot opdracht aan de politie om (alleen) de strafbare (veelal

---

[68] De overige genoemde beklag mogelijkheden die worden geschrapt zijn beklag tegen de vordering van gegevens; de vordering medewerking te verlenen aan het ontsleutelen van gegevens en de vordering gegevens te bewaren en beschikbaar te houden. Dit betreft veeleer een toetsing vóór uitoefening van de bevoegdheid.
[69] Gerechtshof Den Haag, 3 mei 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:1074.
[70] Gerechtshof Amsterdam 6 april 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:1274; Rb Amsterdam 20 oktober 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:8065 (niet gepubliceerd op Rechtspraak.nl); Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, 1 februari 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:1124 (niet gepubliceerd op Rechtspraak.nl). Zie ook Rb Gelderland (militaire kamer) 19 maart 2018, ECLI:NL:RBGEL:2018:1204. Bij de keuze voor kale onttrekking wordt veelal het standpunt van het openbaar ministerie gevolgd dat de opdracht "onschuldige" bestanden af te zonderen voor teruggave zonder de inbeslaggenomen drager een onaanvaardbare werkbelasting voor de beperkte opsporingscapaciteit

kinderpornografische) gegevens van de gegevensdrager te verwijderen en deze daarna te retourneren[71], of (een deel van) de "onschuldige" bestanden te kopiëren en aan klager terug te geven, met onttrekking van de drager met verboden gegevens[72], ofwel kiest de rechter voor een tussenoplossing[73].

Het is een lacune dat het Wetsvoorstel geen regeling geeft voor beklag over het uitblijven van teruggave van gegevens. Het stelsel van de Wet politiegegevens biedt die toegang in ieder geval niet, want de (bestuurs)rechter kan in een individueel geval de gegevensverantwoordelijke instantie opdragen gegevens ter inzage te geven, te verbeteren, aan te vullen, te verwijderen of af te schermen of te markeren, maar niet om bepaalde gegevens terug te geven.[74]

De toelichting bij Boek 6 Sv volstaat ter zake met een verwijzing naar de praktijk dat de politie c.q. het openbaar ministerie uit "coulance" bepaalde gegevens van een dergelijke gegevensdrager kan retourneren.[75] Wanneer de opsporingsinstantie niet "coulant" handelt, staat voor de belanghebbende dus geen rechtsmiddel open. De Raad adviseert op dit punt tot nadere gedachtenvorming en eventueel tot regelgeving over te gaan en zo niet, de keuze om een dergelijk rechtsmiddel *niet* open te stellen grondiger te motiveren.

4.8.5 Verenigbaarheid met EVRM

De Raad geeft tegen de achtergrond van het voorgaande in het bijzonder in overweging aandacht te besteden aan de vraag of het ontbreken van beklag strekkende tot teruggave van gegevens in overeenstemming is met de artikelen 8 EVRM (recht op eerbiediging van het privéleven) en artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM (recht op ongestoord genot van eigendom). Hierbij wordt opgemerkt dat de inbeslagname in zijn geheel van een gegevensdrager volgens het EHRM niet per definitie een schending van artikel 8 EVRM inhoudt[76]. Het EHRM vereist echter wel dat er waar mogelijk een onderscheid wordt gemaakt tussen relevante en irrelevante informatie.[77] In de fase voor de einduitspraak (en in de visie van het openbaar ministerie evenmin bij eindvonnis) staat echter geen rechtsmiddel bij een onafhankelijke rechter open tegen de weigering van (gedeeltelijke) teruggave van zich op een inbeslaggenomen gegevensdrager bevindende gegevens en de vraag is of dat in

---

zou betekenen, terwijl teruggave van de gegevensdrager na verwijderen van de "verboden" bestanden een onmogelijke opgave zou betekenen, omdat volledige verwijdering, zonder dat (versleutelde) verboden restanten op de gegevensdrager achterblijven vrijwel onmogelijk zou zijn.

[71] Rb Groningen 21 januari 2013, ECLI:NL:RBNNE:2013:BZ9663; soortgelijk Rb Rotterdam 15 februari 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:1501 en Rb Rotterdam 20 oktober-2016, ECLI:NL:RBROT:2016:8345.

[72] Rb Rotterdam 22 november 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:9328.

[73] Rb Rotterdam 25 januari 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:642 (laptop met daarop 9 kinderporno-bestanden, opdracht aan OM: *of* teruggave laptop na verwijdering kinderporno, *of* niet kinderporno-bestanden van laptop overzetten op een door verdachte/klager aan te leveren gegevensdrager overzetten). In hoger beroep van dit vonnis komt Gerechtshof Den Haag 3 mei 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:1074 ook tot een tussenoplossing: er moet een belangenafweging plaatsvinden tussen de strafvorderlijke en maatschappelijke belangen bij onttrekking enerzijds en de persoonlijke belangen van (in dit geval:) de verdachte bij behoud c.q. verkrijging van de verzochte gegevensbestanden anderzijds.

[74] Zie artikel 28 Wet politiegegevens.

[75] MvT p. 48.

[76] Zie o.a. EHRM 2 april 2015, nr. 63629/10 en 60567/10 (*Vinci Construction et GTM génie Civil et Services/Frankrijk*), par. 76; EHRM 14 maart 2013, nr. 24117/08 (*Bernh Larsen Holding As a.o./Noorwegen*), par. 173 e.v.

[77] Zie EHRM 30 mei 2017, nr. 32600/12 (Trabajo Rueda/Spanje) par. 45; EHRM 3 juli 2012, nr. 30457/06 (Robathin/Oostenrijk), par. 52 en vooral EHRM 30 september 2014, nr. 8429/05 (Prezhdarovi/Bulgarije), par. 49 en 50.

overeenstemming kan worden geacht met de verplichtingen welke voortvloeien uit artikel 8 EVRM en artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM.[78]

Tegen de achtergrond van de jurisprudentie van het EHRM rijst evenzeer de vraag of bij het ontbreken van een rechterlijke machtiging vooraf bij het onderzoek van gegevens en/of tijdens de (niet zelden: langdurige) looptijd van het onderzoek, de mogelijkheden van de Wet politiegegevens om rechterlijke beoordeling achteraf in te roepen, als voldoende compenserend kunnen worden beschouwd. De kernvraag daarbij is of, via de procedure van de Wet politiegegevens een *"meaningful review of the lawfulness of and the justification"*[79] kan plaatsvinden van de betreffende inbeslagname van de gegevensdrager c.q. de zich daarop bevindende of daarvan overgenomen gegevens. Dat geldt eens temeer nu opsporing door middel van onderzoek van gegevens de komende decennia alleen zal toenemen.

4.9 Titel 6.1 en 6.2 "Schadevergoeding en kosten"

Uit de voorgestelde nieuwe regeling en de toelichting daarop volgt dat er het nodige zal veranderen in de regeling van de schadevergoeding en de kosten. De veranderingen hebben meer het karakter van een herziening dan een modernisering. Het Wetsvoorstel schept de mogelijkheid dat een ieder die als gevolg van strafvorderlijk optreden – hetzij onrechtmatig, hetzij rechtmatig – schade stelt te hebben geleden, de mogelijkheid heeft een verzoek tot schadevergoeding bij de strafrechter in te dienen. Het Wetsvoorstel brengt dus mee dat zaken worden overgeheveld van de civiele naar de strafrechter, met een "nooduitgang" naar de civiele rechter als de zaak te ingewikkeld is (artikel 6.6.1.7 lid 3 Sv). De procedure is van toepassing op zowel gewezen verdachten als (onschuldige) derden. Slechts schade die zijn oorsprong vindt in de tenuitvoerlegging van straffen of maatregelen is uitgesloten, dan wel vormen van strafvorderlijke schade waarvoor reeds specifieke voorzieningen in het Wetboek van Strafvordering zijn opgenomen. De keuze om de mogelijkheden voor verhaal van schade als gevolg van strafvorderlijk overheidsoptreden te verruimen en te vereenvoudigen is begrijpelijk. Er zijn onder het huidig recht situaties waarin een schadevergoeding op zijn plaats zou zijn en waarin die niet via een eenvoudige procedure kan worden verkregen. Met name het civiele recht kent drempels. Ook zijn er thans verschillende loketten voor de verschillende partijen die schade hebben geleden.

Vanuit het oogpunt van maatschappelijk effectieve rechtspraak wordt de "één-loketgedachte" onderschreven. In veel gevallen is sprake van schade die nooit via de civiele rechter geclaimd zal worden, alsmede kleinere schades en juridisch eenvoudige schadeverzoeken. Het is maatschappelijk gezien wenselijk dat die kwesties direct en door dezelfde rechter, die ook over het strafrechtelijk verwijt oordeelt, beoordeeld kunnen worden. Het uitgangspunt wordt dan ook in zoverre door de Raad onderschreven. Er zijn echter ook kanttekeningen bij het voorstel te plaatsen.

Van het openstellen van een drempelloze procedure bij de strafrechter zal een aanzuigende werking uitgaan. Positiever gezegd: veel meer mensen zullen hun recht gaan (proberen te) halen. Daar staat echter tegenover dat de wetgever in artikel 6.6.1.9, tweede lid, slot, Sv direct een rem creëert: een wettelijke grondslag voor het stellen van nadere regels betreffende (onder meer) kosten of heffingen.

---

[78] Zie EHRM 3 september 2013, nr. 27013/10 (*Servulo & Associados/Portugal*) (geen schending omdat inbeslagname gegevensdrager onder rechterlijk toezicht plaatsvond, deze na de inbeslagname verzegeld aan een rechterlijke instantie is verstrekt, waarna door een rechter een scheiding is gemaakt tussen relevant en niet relevant/persoonlijk/gepriviligeerd materiaal).
[79] EHRM 30 september 2014, nr. 8429/05 (Prezhdarovi/Bulgarije), par. 49.

Een dergelijke regeling is in strafvordering overigens atypisch en vergt wel aanpassing van de organisatie en de administratie.

In dit verband is ook op te merken dat met het Wetsvoorstel weliswaar processueel een uitbreiding wordt gegeven aan de mogelijkheden tot het verhalen van schade, maar tegelijk materieel/inhoudelijk een beperking suggereert: de schadevergoeding is geen volledige schadevergoeding, maar een vergoeding naar billijkheid. Dat kan volgens experts een verslechtering van de positie van sommige gelaedeerden meebrengen[80] en dit is ook af te leiden uit de toelichting over de toe te kennen schadevergoeding op basis van billijkheid.[81] Dit behoeft meer aandacht in de MvT.

In de MvT ontbreekt een analyse van cijfers. Het is onduidelijk welke aantallen zaken voor zo'n procedure in aanmerking zouden komen. Onduidelijk is ook hoeveel zaken in het voortraject worden voorgelegd aan schadeveroorzakende opsporingsinstanties, maar worden afgewezen en evenmin is bekend hoeveel zaken minnelijk worden geregeld voor een lager bedrag dan de oorspronkelijke claim. Aan de Raad is wel bekend dat jaarlijks slechts een gering aantal zaken tegen de Staat bij het Haagse gerechtshof terecht komt, maar onbekend is - en de MvT vermeldt dat niet - of en hoeveel zaken direct tegen de opsporingsinstanties gevoerd worden.

Een wezenlijke vraag die rijst is hoe groot de behoefte is aan uniformering binnen het *straf*recht. In de MvT ontbreken duidelijke argumenten voor de gemaakte keuze voor het strafrecht. Dit is een gemis en het strekt tot aanbeveling hierop in te gaan. Er worden daarbij afwijkingen van de gebruikelijke strafrechtelijke procedure voorzien. Behalve de hiervoor genoemde heffingen/kosten is zo'n afwijking onder meer de rol van de betrokken opsporingsinstanties, als partij naast het openbaar ministerie (een toevoeging nadat de opsporingsinstanties lieten weten dat zij als draagplichtigen wel een rol wensen).

De keuze voor de strafrechter lijkt hier te zijn ingegeven vanuit de idee dat de procedure eenvoudig moet worden gehouden, maar tegelijk wordt blijkens de MvT (p. 130) voorzien dat in deze raadkamerprocedure *"de mogelijkheden om bijvoorbeeld deskundigen te benoemen of getuigen te verhoren"* benut kunnen worden, zodat *"(o)ok meer complexe zaken, waarbij de verzoeker en de officier van justitie dan wel schadeveroorzakende instantie van standpunt verschillen over bijvoorbeeld de mate van eigen schuld van de betrokkene bij het ontstaan van de schade, (...) binnen de onderhavige regeling (kunnen) worden behandeld."* Dit roept de vraag op welke procesregels in dit verband van toepassing zijn, die van het Wetboek van Strafvordering of van Burgerlijke Rechtsvordering? En wat moet bewezen worden versus wat mag vrij gewaardeerd/geschat worden? En hoe is dat wanneer de zaak van de strafrechter overgaat naar de civiele rechter? Civielrechtelijke bewijsregels zijn voor de eiser ongunstiger. Het roept tevens de vraag op hoe lijdelijk de strafrechter moet zijn in deze procedure. Onvoldoende helder is hoe om te gaan met zogenoemde nevenvorderingen als wettelijke rente, uitvoerbaarverklaring bij voorraad, enzovoorts. Daarnaast wordt gewezen op het belang van rechtseenheid bij de toepassing door rechters van verschillende rechtsgebieden met onderscheiden procesregels.

---

[80] Toelichting m.b.t. de uitvoeringsconsequenties, pagina's 80 en 81; bij een zogenoemde onrechtmatige daad ex post bestaat een recht op volledige schadevergoeding. Dit wordt in de nieuwe regeling een mogelijke aanspraak op schadevergoeding indien en voor zover daartoe gronden van billijkheid zijn; datzelfde geldt voor de gewezen verdachte van wie de onschuld gebleken is.
[81] MvT p. 122-124, onder meer: minder aanleiding om bedrijfsschade te vergoeden.

Wanneer is de zaak zo complex dat de vordering door de strafrechter niet ontvankelijk verklaard moet worden? De artikelen 8:88 e.v. Algemene wet bestuursrecht noemen bijvoorbeeld een absolute financiële grens, te weten € 25.000,-, als maatstaf voor verwijzing. Vanuit de praktijk worden met name vorderingen ter zake bedrijfsschade en reputatieschade beoordeeld als complexe zaken, niet zozeer de letselschadezaken zoals de toelichting suggereert (MvT, p. 118) of zaken die bewijstechnisch gecompliceerd zijn.

De civiele rechter heeft meer kennis over het schadevergoedingsrecht en de strafrechter staat sterker in de praktijk van de strafzaak, maar beoordeelt ook de vordering van de benadeelde partij. Ook de bestuursrechter is wel loket voor schadeverhaalzaken tegen de overheid. De wetgever kiest ervoor zaken te verschuiven naar de laagdrempelige strafrechter, maar het is ook goed denkbaar – en misschien ook te verkiezen – dat bestaande drempels binnen het civiele recht geslecht worden, door bijvoorbeeld het verlagen van griffierecht en het schrappen of vergoeden van de verplichte procesvertegenwoordiging in dit soort zaken. Een andere mogelijkheid kan zijn, zoals eerder geopperd, een keuze voor één bestuursrechtelijk loket.

Concluderend wordt geadviseerd de keuze voor de afhandeling van dergelijke zaken door de strafrechter te heroverwegen.

Meer aandacht dan nu in de MvT is gegeven, verdient ook de verhouding van de voorgestelde regeling tot (de voorgestelde regeling in plaats van) artikel 359a Sv. Nu wordt slechts gesteld (MvT p. 119) dat als de strafrechter in de strafzaak reeds een schadevergoeding heeft toegekend of afgewezen, voor schadecompensatie op deze titel geen plaats is. De Raad werpt de vraag op wat de mogelijkheden zijn om *in plaats van* processuele sancties, te volstaan met financiële genoegdoening, dan wel schadevergoeding te positioneren als onderdeel van een continuüm van sancties. In dit verband vraagt de Raad ook om een standpunt over financiële schadevergoeding als sanctie op overschrijding van de redelijke termijn.[82]

In de MvT wordt meermalen opgemerkt dat rechtmatig strafvorderlijk optreden dat bestaat uit vrijheidsbeneming, een aparte plaats inneemt en dat als een verdachte (kort gezegd) wordt vrijgesproken, in de regel aanspraak bestaat op schadevergoeding, ook al was de vrijheidsbeneming rechtmatig. Artikel 6.6.1.3, tweede lid onder b, Sv breidt de mogelijkheid van schadeverhaal in verband met vrijheidsbeneming uit. Op p. 59 van de MvT lijkt echter ook te worden teruggegrepen op de huidige uitleg van wat billijk is. In de jurisprudentie is momenteel uitgekristalliseerd in welke gevallen er wel of geen recht op schadevergoeding bestaat na vrijspraak. Het wordt soms als onredelijk ervaren een ex-verdachte een schadevergoeding toe te kennen en dat gevoelen wordt breed gedeeld.
De MvT zou zich hierin duidelijker moeten uitspreken, met de benodigde ruimte voor de rechter die een passende afweging moet kunnen maken.

De Raad stemt graag in met de voorgestelde voorprocedure van artikel 6.3.1.6 Sv, waarbij de officier van justitie een rol heeft gekregen.

---

[82] Zie hierover HR 17 april 2018, ECLI:NL:HR:2018:558 en de conclusie van Vellinga voor dit arrest.

De voorgestelde veranderingen vergen tijd om in rechtspraak de inhoud en uitleg van begrippen, de grenzen van schadevergoedingsmogelijkheden en de exacte vorm van de procedures uit te kristalliseren. Uit ervaring is gebleken dat dit in geval van een nieuwe regeling tenminste een aantal jaren neemt. De veranderingen zorgen ieder voor zich voor een toename van de werklast bij de afdelingen strafrecht van met name de rechtbanken. De voorgestelde procedure brengt met zich dat zaken die onder het huidig recht in eerste en enige feitelijke instantie door de strafkamer van het gerechtshof worden behandeld (art. 89 Sv, waarbij de verdachte het laatst bij het gerechtshof werd vervolgd) door de rechtbank worden behandeld met de mogelijkheid van hoger beroep.

Hoofdstuk 5. Gevolgen voor de werklast en organisatie van de gerechten

De Wetsvoorstellen hebben gevolgen voor de werklast van de Rechtspraak. De Raad verwacht met name in de eerste jaren na invoering daarvan veel extra kosten te moeten maken, maar ook in de structurele situatie, te bereiken na enkele jaren, zullen de kosten voor de Rechtspraak hoger liggen dan in de huidige situatie.

5.1 Conclusie

De werklastgevolgen bedragen naar verwachting van de Raad in financiële zin ongeveer € 9,7 mln. in het eerste jaar na invoering van de Wetsvoorstellen. Dit bedrag kan worden gesplitst in kosten voor de rechtbanken (€ 7,4 mln.) en kosten voor de gerechtshoven (€ 2,3 mln.). In de structurele situatie, te bereiken drie jaren na invoering, bedragen de gevolgen (in financiële zin) € 4,0 mln. per jaar. Dit is het saldo van de uiteindelijk te bereiken besparing bij de hoven van € 1,5 mln. en de extra kosten bij de rechtbanken van € 5,5 mln. In de tabel aan het slot van dit hoofdstuk wordt het verloop van de bedragen in de (tussenliggende) jaren weergegeven. Die tabel vormt een (uiterst) beknopte samenvatting van de berekening die in de technische bijlage, bekend bij uw ambtenaren, is uiteengezet.

5.2 Samenvatting

De Wetsvoorstellen hebben voor de gerechten zowel werklastverzwarende als werklastbesparende gevolgen. De werklastverzwarende wijzigingen wegen in financiële zin per saldo zwaarder dan de werklastbesparende wijzigingen. Het gaat dan in het bijzonder om de volgende aanpassingen.

De Raad voorziet in Boek 3 Sv een werklastverzwaring voor de gerechtshoven door de uitbreiding van het klachtrecht (de 'artikel 12-procedure') en het opnemen van een hardheidsclausule. Beide wijzigingen leiden naar verwachting tot een toename van het aantal klachten.

De Raad voorziet dat de wijzigingen in Boek 4 Sv een toename van de behandeltijd tot gevolg zullen hebben. Het gaat dan in de eerste plaats om de introductie van de procesinleiding. De voorzitter zal daarin volgens het Wetsvoorstel een (extra) toezichthoudende taak krijgen. Als gevolg van de verschillende wijzigingen met betrekking tot het getuigenverhoor zullen meer getuigen ter zitting moeten worden gehoord. Daar staat wel tegenover dat de rechter-commissaris en raadsheer-commissaris minder verhoren zullen doen. De introductie van een schriftelijke ronde zal eveneens leiden tot langere behandeltijden. Naar verwachting zullen daardoor de feiten en omstandigheden meer uitgebreider aan de orde komen. Ook de aanpassing van de bewijsregels zal, zeker in de eerste jaren na invoering van het Wetsvoorstel, de behandeltijden van strafzaken doen toenemen. De uitwerking daarvan zal nader vorm moeten krijgen in de jurisprudentie. De verschijningsplicht leidt tot langere behandeltijden, omdat een zitting (inclusief de uitspraakzitting) in aanwezigheid van de verdachte – nog afgezien van de logistieke uitdagingen die daarmee samenhangen – meer tijd vergt. Het verkort mogen wijzen van een vonnis of arrest heeft naar verwachting van de Raad geen invloed op de werklast van de Rechtspraak. De rechter geeft in de huidige situatie een motivering die past bij de zaak en zal dat in de toekomst ook blijven doen. De introductie van audiovisuele opnamen ter vervanging van het proces-verbaal heeft mogelijk grote impact op de gerechten, maar de omvang daarvan is afhankelijk van de uitwerking.

De Raad voorziet als gevolg van de voorstellen in Boek 5 Sv een verzwaring van de werklast voor de rechtbanken. Door afschaffing van het verlofstelsel zullen vonnissen, als daartegen hoger beroep is ingesteld, moeten worden uitgewerkt in gevallen waarin dat nu niet noodzakelijk is. Voor de gerechtshoven heeft het eveneens een verzwaring van de werklast tot gevolg. Deze appelzaken zullen inhoudelijk behandeld moeten worden en kunnen niet meer eindigen met een negatieve verlofbeslissing. De hoofdregel dat een in eerste aanleg enkelvoudig behandelde zaak in beginsel ook in hoger beroep enkelvoudig wordt behandeld, leidt enerzijds tot een werklastbesparing, maar anderzijds tot een werklastverzwaring. De besparing zit in het vaker enkelvoudig in plaats van meervoudig behandelen van appelzaken. De verzwaring zit in het overhouden van zwaarder dan gemiddelde meervoudige zaken bij de meervoudige kamer en een verschuiving van relatief zware zaken van de meervoudige naar de enkelvoudige kamer. De introductie van het zelfstandig hoger beroep van de benadeelde partij leidt naar verwachting tot meer zaken bij de gerechtshoven.

De Raad voorziet als gevolg van de wijzigingen in Boek 6 Sv een stijging van de behandeltijd die samenhangt met (1) het verlenen van toegang van een ouder bij het verhoor van een minderjarige, (2) de verdere versterking van de rechtspositie van jongvolwassenen en (3) de procedure tot het stellen van prejudiciële vragen. Het indienen van verzoeken tot schadevergoeding bij de officier van justitie, in plaats van bij de rechtbank, leidt tot veel minder verzoekschriften bij de raadkamer van de rechtbank. De overblijvende zaken zullen naar verwachting wel een behandeltijd vergen die langer is dan de huidige gemiddelde behandeltijd.

Hierna worden de verwachte werklastgevolgen nader toegelicht.

5.3 Algemeen

De beoordeling en berekening van de werklastgevolgen van de Wetsvoorstellen tot vaststelling van de Boeken 3, 4, 5 en 6 Sv is zeer complex, omdat de voorgestelde wetswijzigingen niet (altijd) los gezien kunnen en moeten worden van andere veranderingen waar de Rechtspraak mee geconfronteerd wordt. Bijvoorbeeld de professionele standaarden en praktische werkwijzen die strafrechters zijn overeengekomen en die voor een deel met de modernisering van strafvordering gecodificeerd lijken te worden. Een andere verandering waarmee de Rechtspraak wordt geconfronteerd, is de gefaseerde ontwikkeling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering: een aantal artikelen uit Boek 1 en Boek 2 Sv heeft invloed op de Boeken 3 tot en met 6 Sv. De introductie van de landelijke officier van justitie (art. 1.3.4.1 e.v.) kan de efficiency van de Rechtspraak in belangrijke mate aantasten. Die Boeken 1 en 2 zijn overigens nog altijd aan veranderingen onderhevig en er is op dit moment geen zicht op de definitieve inhoud. Dit maakt de doorwerking onzeker. De Raad heeft de doorwerking toch zo veel als mogelijk meegenomen in de berekening van de gevolgen voor de Rechtspraak vanwege Boeken 3 tot en met 6 Sv, maar verschillende onderdelen vergen een finale beoordeling en berekening in ieder geval zodra de (gewijzigde) Wetsvoorstellen van alle Boeken bekend zijn en wellicht ook daarna bij de invoeringswetgeving en de nadere regelgeving. De hieronder geraamde kosten zijn naar beste inschatting, op basis van de nu bekende gegevens, tot stand gekomen.

Omdat in een later stadium de aannames en berekeningen moeten worden herbeoordeeld, onder meer vanwege de voortdurende veranderingen in teksten, behoudt de Raad zich het recht voor om – bij gewijzigd inzicht – op de berekening terug te komen. In dit verband wordt tevens verwezen naar de

eerder, bij de advisering over Boek 1 en Boek 2 Sv, gegeven overweging om te zijner tijd een eindadvies te vragen.

Daarbij merkt de Raad op dat voor diverse wijzigingen lastig vast te stellen is of, en zo ja, in welke mate, sprake is van een wijziging van de werklast. De registratie van zaken geeft namelijk niet altijd inzicht in alle inhoudelijke factoren en daarmee inzicht in de concrete gevolgen.

Incidentele kosten zoals IT en opleiding zijn voorlopig in kaart gebracht in de werklastparagraaf behorende bij het wetgevingsadvies over Boeken 1 en 2 Sv. In deze paragraaf wordt daar verder niet (meer) op in gegaan, hoewel ook de Boeken 3 tot en met 6 Sv speciale IT-aspecten kennen (bijvoorbeeld het appelregistratiesysteem voor rechtbanken en gerechtshoven; art. 5.1.3b). Mocht bij het bekend worden van bijvoorbeeld de invoeringswetgeving blijken dat de inschattingen daarover wijziging behoeven, dan zal de Raad daar op terug komen. Andere incidentele kosten, zoals het nodig hebben van meer tijd en het vormen van jurisprudentie, zijn bij ondergenoemde effecten in aanmerking genomen. De Raad verwacht dat dit "inleereffect" in totaal ongeveer een periode van drie jaar zal beslaan.

Voor wat betreft de structurele kosten merkt de Raad nog op dat hieronder de belangrijkste effecten zijn opgesomd. Die opsomming is niet limitatief: verschillende kleinere wijzigingen, die wel impact hebben op de Rechtspraak maar op zichzelf niet bijzonder groot zijn, zijn hieronder niet beschreven, maar wel meegenomen in de berekening. In de concluderende paragraaf is het resultaat van de uitgevoerde werklastberekeningen te zien. In de berekening is in aanmerking genomen dat niet alle wijzigingen voor zowel de rechtbanken als de gerechtshoven gelden. Daar waar wijzigingen wel de eerste én de tweede aanleg raken, is in aanmerking genomen dat zij verschillend kunnen uitpakken voor rechtbanken en gerechtshoven. In de hierna volgende toelichting wordt daarop – voor zover hier van belang – nader ingegaan.

Inmiddels zijn enkele onderdelen uit de Boeken 3 tot en met 6 Sv als afzonderlijke Wetsvoorstellen ter advisering aan de Raad voorgelegd. Het gaat dan bijvoorbeeld om de uitbreiding van het spreekrecht en de verschijningsplicht voor verdachten in bepaalde gevallen. Omdat die onderdelen zijn opgenomen in de Wetsvoorstellen voor de Boeken 3 tot en met 6 Sv, heeft de Raad die onderdelen bij de inschatting van de kosten van die Wetsvoorstellen meegenomen. Bij zijn advisering over de afzonderlijke Wetsvoorstellen zal de Raad de kosten voor de uitbreiding van het spreekrecht en de verschijningsplicht echter ook afzonderlijk begroten. Zij komen later in mindering op de hier berekende kosten.

De Raad geeft in overweging om een ketenbrede uitvoeringstoets te (laten) doen bij de invoeringswetgeving teneinde knelpunten te onderzoeken die van invloed kunnen zijn op het strafproces en/of op andere organisaties in de strafrechtketen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de voorgestelde verschijningsplicht: de Rechtspraak is daarbij afhankelijk van de tijdige aanvoer van verdachten door de Dienst Justitiële Inrichtingen. Daarnaast kan worden gedacht worden aan ICT-aanpassingen die in breder verband moeten worden opgepakt.

5.4 Professionele Standaarden

Door (straf)rechters zijn professionele standaarden ontwikkeld. In die standaarden zijn kwaliteitsnormen opgenomen. De minister van Justitie en Veiligheid heeft het belang van (het werken volgens) de

standaarden onderschreven door te voorzien in middelen die benodigd zijn om de professionele standaarden te kunnen implementeren.

Een aantal artikelen in de Wetsvoorstellen Boeken 3 tot en met 6 Sv heeft raakvlakken met de professionele standaarden strafrecht. Bijvoorbeeld bepalingen met betrekking tot het voeren van regie en wijzen van een vonnis. Daar waar een strikte uitleg van de Wetsvoorstellen leidt tot een lager niveau van kwaliteit dan volgt uit de invulling van de professionele standaarden, is uitgegaan van de professionele standaarden. Dat betekent bijvoorbeeld dat het vaak mogen wijzen van een verkort vonnis, niet leidt tot minder kosten voor de Rechtspraak, omdat de strafrechter niet in alle gevallen waarin de wet het mogelijk maakt om een verkort vonnis te wijzen, dat ook zal doen. Als echter voor een goede uitvoering van de (concept-)wetsartikelen meer werk is vereist dan waar in is voorzien middels de professionele standaarden, dan is dit in de onderhavige berekeningen opgevoerd.

5.5 Boek 3 Sv

Boek 3 Sv kent drie bepalingen die de werklast in het bijzonder beïnvloeden, te weten de uitbreiding van het klachtrecht naar opsporing (5.3.1), de beperking van de uitspraaktermijn van de raadkamer (5.3.2) en de hardheidsclausule ten aanzien van het tijdig indienen van een klacht (5.3.3).

5.5.1 Uitbreiding van het klachtrecht naar opsporing

Met de uitbreiding van het klachtrecht naar de opsporing (art. 3.2.1 lid 1 Sv) zal het aantal klachten bij de gerechtshoven over het uitblijven van een (tijdige) reactie naar aanleiding van een aangifte naar verwachting belangrijk toenemen ten opzichte van het huidige situatie waarin alleen over het uitblijven van vervolging kan worden geklaagd. Het aantal (potentiele) opsporingsonderzoeken betreft een veelvoud van het aantal (potentiële) vervolgingszaken. Dat in combinatie met de laagdrempeligheid van het gebruiken van het klachtrecht en de verwachtingen die soms (door bijvoorbeeld de politie) zijn gewekt bij rechtstreeks belanghebbenden, leidt naar inschatting van de Raad tot een verdubbeling van het aantal klachten. De Raad verwacht derhalve een verdubbeling van het aantal zaken dat nu als "artikel 12-zaken" wordt geduid.

Een aanzienlijk deel van die nieuwe klachtzaken zal echter minder complex zijn: het klachtrecht wordt immers dan in een (zeer) vroeg stadium van de zaak ingeroepen hetgeen een minder ingrijpende en minder omvangrijke beoordeling vereist. Dat betekent naar verwachting dat in de helft van de nieuwe klachtzaken de behandeltijd ongeveer tweederde zal zijn van de reguliere behandeltijd van zogenoemde "artikel 12-zaken". Daarmee zal gemiddeld genomen de behandeltijd voor klachtzaken dalen.

5.5.2 Beperking uitspraaktermijn raadkamer

De uitspraak van de raadkamer over het achterwege blijven van opsporing of vervolging moet ingevolge artikel 1.2.3.12, tweede lid, Sv binnen zes weken plaatsvinden. Deze termijn kan maximaal eenmaal worden verlengd voor bepaalde tijd. Op dit moment wordt de termijn waarbinnen uitspraak moet plaatsvinden in 30% van de zaken niet gehaald.

Met een kortere uitspraaktermijn verandert weliswaar de werklast per zaak niet, maar het heeft wel gevolgen voor de logistiek van de bedrijfsvoering van de gerechtshoven. Dit effect schat de Raad echter in als zeer beperkt.

Er zal eenmalig een inhaalslag moeten worden gemaakt. Dit vanwege het versneld behandelen van de zaken waarin de termijn anders niet wordt gehaald. Dat betekent een (korte) piek in het aantal (klacht)zaken die de gerechtshoven moeten verwerken. Het effect hiervan is dat in het eerste jaar invoering van het Wetsvoorstel een extra werklast bestaat van enkele tientallen zaken.

5.5.3 Hardheidsclausule tijdig indienen klacht

De hardheidsclausule van artikel 3.2.10, tweede lid, Sv leidt naar verwachting tot meer klachten bij de gerechtshoven die inhoudelijk behandeld zullen moeten worden. Dat heeft enerzijds een behandeltijdeffect: want zaken die nu niet ontvankelijk worden verklaard, zullen dan inhoudelijk behandeld moeten worden. Dat betekent langere behandeltijden. Anderzijds is sprake van een effect in aantallen: want het bestaan van een hardheidsclausule zal een aanzuigende werking hebben. Het aantal klachten zal naar verwachting daarom stijgen met ongeveer 5%.

5.6 Boek 4 Sv

Het Boek dat handelt over de berechting heeft bij uitstek een grote invloed op de werkprocessen van de Rechtspraak (rechtbanken en gerechtshoven) en de werklast wordt daardoor op veel punten beïnvloed. De belangrijkste wijzigingen worden veroorzaakt door de volgende bepalingen:

5.6.1 Introductie van de procesinleiding

De introductie van de procesinleiding (art. 4.1.1.1 lid 1 Sv) kent nog een aantal vragen die relevant zijn voor de bepaling van de werklast binnen de Rechtspraak. Zo schrijft artikel 4.1.1.2 Sv een aantal verantwoordelijkheden toe aan de voorzitter, terwijl onduidelijk blijft of en in hoeverre daarmee de feitelijke uitvoering van de activiteiten die samenhangen met de procesinleiding in handen blijven van het openbaar ministerie. De Raad leest het Wetsvoorstel zo dat de voorzitter en (juridische) ondersteuning een (vorm van een) toezichthoudende taak hebben om invulling te geven aan de beschreven verantwoordelijkheden die in het teken staan van de rechten van de verdachte.

Dit toezicht betekent een beperkte toename in behandeltijd (vanwege bijvoorbeeld een check op de juiste betekening die nu tweemaal moet plaatsvinden, in plaats van eenmaal, en een check op de juiste vertaling). Het werkt echter door in alle zaken die door de rechtbank meervoudig ("MK-zaken") en enkelvoudig ("EK-zaken") worden afgedaan, omdat alle zaken met een procesinleiding zullen aanvangen. Daarmee is het gevolg voor de werklast desondanks aanzienlijk.

5.6.2 Wijzigingen rondom het getuigenverhoor

Door middel van verschillende bepalingen wordt verhelderd welk criterium van toepassing is op de beoordeling van verzoeken tot getuigenverhoor en worden ook instrumenten geboden om getuigen niet ter terechtzitting, maar door de rechter-commissaris te laten horen. Het uitgangspunt dat getuigen ter terechtzitting worden gehoord nadat daartoe een verzoek aan de voorzitter is gericht (en dat verwijzing naar de rechter-commissaris c.q. raadsheer-commissaris in die gevallen niet aan de orde is tenzij de verdachte en de officier van justitie daarmee instemmen, art. 4.1.1.4 lid 6 Sv) leidt naar verwachting van de Raad toch tot een verschuiving van getuigenverhoren van de rechter-commissaris naar de terechtzitting. Zeker van verdachten kan worden verwacht dat zij hechten aan het horen van getuigen voor de voltallige strafkamer. Van alle getuigenverhoren die in de MK's worden verwezen naar de rechter-commissaris voor getuigenverhoor wordt aangenomen dat 20% onder de nieuwe wetgeving niet

meer zal worden verwezen, maar zal worden gehoord door de strafkamer zelf. Dit geldt voor zowel de rechtbanken als voor de gerechtshoven.

Dit leidt tot twee effecten: een toename van de behandeltijd van de zaak ter zitting (omdat de getuige vaker ter zitting wordt gehoord) en een afname van het aantal verhoren bij de rechter- en raadsheer-commissaris (omdat die getuige niet wordt gehoord door de rechter- of raadsheer-commissaris). Per saldo betekent dit een toename van de werklast. Bij een MK-zaak zijn immers drie rechters betrokken in plaats van één rechter(-commissaris).

Het omkeren van de hoofdregel dat een verdachte niet bij een getuigenverhoor aanwezig is naar de hoofdregel dat hij dat wel is, heeft tot gevolg dat vaker gebruik moet worden gemaakt van de mogelijkheid dat een verdachte door middel van een videoverbinding aanwezig is bij het getuigenverhoor. Dat leidt tot aanzienlijke kosten met betrekking tot zowel de benodigde infrastructuur als de organisatie daarvan. Bij kwetsbare getuigen die niet rechtstreeks bevraagd kunnen worden door de verdachte, is een dergelijke werkwijze tijdrovend. Daar komt bij dat dit soort getuigenverhoren zal toenemen in appelzaken omdat het verdedigings- en opsporingsbelangcriterium van toepassing zal zijn als de verdachte in eerste aanleg niet bij het getuigenverhoor door de rechter-commissaris aanwezig is geweest.

5.6.3 Introductie van de schriftelijke ronde

De schriftelijke ronde kent in het Wetsvoorstel twee varianten, namelijk een schriftelijke ronde voorafgaand aan de terechtzitting (art. 4.1.1.5 Sv) en een dergelijke ronde tijdens de terechtzitting (art. 4.2.3.7 Sv).

De Raad verwacht dat de voorafgaande schriftelijke ronde vooral kan bijdragen in zaken waar bijvoorbeeld complexe boekhoudingen, berekeningen en geschriften een belangrijke rol spelen in de bewijsvoering. De Raad schat in dat het hierbij in de helft van alle zaken gaat om valsheid in geschrifte, bedrog en de Wet op de economische delicten (de WED). Dat komt neer op de helft van 6% van alle strafzaken (is dus 3% van alle EK- en MK-strafzaken) die in aanmerking komt voor de voorafgaande schriftelijke ronde.

De schriftelijke ronde tijdens de terechtzitting kan op vergelijkbare wijze bijdragen, maar zal naar verwachting veel minder vaak aan de orde zijn. Ingeschat wordt dat in 1% van de zaken (alleen MK) gebruik gemaakt zal worden van een schriftelijk ronde ter terechtzitting. De Raad schat in dat bij EK-strafzaken slechts in zeer uitzonderlijke gevallen een schriftelijke ronde zal worden ingelast. In de regel zijn EK-zaken eenvoudiger van aard en zal er minder behoefte zijn aan een tussentijdse schriftelijke ronde.

De bijdrage van een schriftelijke ronde zal niet zitten in een besparing in werklast voor de Rechtspraak. De bijdrage zal in de kwaliteit van het proces en de (extra) verdieping in de zaak zitten. Reden voor de Raad om dat aan te nemen is dat in schriftelijke stukken vaker uitgebreider wordt ingegaan op de materie dan wanneer tijdens de zitting een en ander mondeling aan de orde wordt gesteld. Die schriftelijke stukken moeten vervolgens voorafgaand aan de zitting worden beoordeeld, tijdens de zitting worden besproken en na de zitting worden meegenomen in het vonnis. Dit laatste kost tijd. En het is zeer de vraag of de tijd die het kost vergelijkbaar is met de tijd die het oplevert (bestaande uit

minder aanhoudingen). De Raad verwacht van niet. Op basis van ervaringen met schriftelijke rondes in met name ontnemingszaken schat de Raad in dat de tijd die het kost naar verwachting iets hoger zal liggen dan de tijd die het bespaart. De Raad verwacht om die reden een werklastverhoging bij het toepassen van een schriftelijke ronde. Dit geldt voor zowel de zaken bij de gerechtshoven als voor de zaken bij de rechtbanken.

Omdat de strafrechtspraak nu minder vertrouwd is met schriftelijke rondes, zal kort na invoering van het Wetsvoorstel het inlassen van een schriftelijke ronde leiden tot een hogere extra werklast dan in de uiteindelijke structurele situatie. De Raad schat in dat na drie jaar "inwerktijd" de werklastverzwaring komt te vervallen.

5.6.4 Beeld en geluid

In het wetsontwerp komt de invloed van "beeld en geluid" op het procesverloop op verschillende plaatsen terug. Artikel 4.2.1.3 Sv handelt over het maken van audiovisuele opnamen ter terechtzitting, artikel 4.2.4.1.1, derde lid, Sv richt zich op het ter terechtzitting ter sprake brengen van processtukken bestaande uit beeld- en/of geluidsmateriaal, het beluisteren en tonen ervan. Artikel 4.2.5.3 Sv ten slotte handelt over het vervangen van het proces-verbaal terechtzitting door beeld- en geluidsopnamen. Van deze artikelen zal naar verwachting met name artikel 4.2.5.3 Sv invloed hebben op de werklast, omdat de andere artikelen aansluiten op de gangbare praktijk.

De Raad verwacht, zoals eerder in dit advies is overwogen, dat het keteneffect van het werken met audiovisuele processen-verbaal zeer gunstig zal zijn in termen van capaciteit, geld en kwaliteit. Het zal waarschijnlijk een veel kleiner beslag leggen op de capaciteit van de politie dan het werken met schriftelijke processen-verbaal. Daarentegen zal deze werkwijze van de rechtspraak een veel grotere capaciteit vergen en moet er rekening worden gehouden met een ongunstig effect op de doorlooptijden.

Het vervangen van het proces-verbaal ter terechtzitting door beeld- en geluidsopnamen kan belangrijke werklasteffecten hebben. Aan de ene kant kan het tot besparingen leiden bij rechtbanken, omdat het proces-verbaal niet meer hoeft te worden uitgewerkt door de juridisch ondersteuners en te worden bekeken door de rechters. Aan de andere kant kan het bij diezelfde rechtbanken én de gerechtshoven tot een stijging van werklast kan leiden vanwege het (herhaald) terugluisteren en -kijken van de opnamen. Het kennisnemen van een proces-verbaal terechtzitting kost immers minder tijd dan het bekijken van beeld- en geluidsopnamen. De besparing in werklast – het niet meer opmaken van een proces-verbaal – zal veel beperkter zijn dan de verzwaring in werklast – te weten het bekijken en beluisteren van beeld- en geluidsopnamen. Dit speelt eens te meer bij aangehouden zaken en ingeval van hoger beroep of cassatie.

De werklastconsequenties kunnen derhalve aanzienlijk zijn. Veel zal echter afhangen van de precieze invulling en uitvoering. Tevens zullen consequenties vermoedelijk afhangen van de jurisprudentiële ontwikkelingen. Vanwege onbekendheid met die invulling, uitvoering en jurisprudentiële ontwikkelingen is op dit moment geen inschatting te maken van de werklastgevolgen. Zodra de invoeringswetgeving bekend is, zal duidelijker zijn welke uitwerking van dit onderdeel de wetgever voor ogen heeft. Dan zal de Raad een betere inschatting kunnen maken van de kosten en zal de Raad derhalve hierop terug komen. Voor nu is dit onderdeel als "PM" opgenomen in de berekening.

De Raad sluit overigens niet uit dat in breder verband (maatschappelijk) bezien mogelijk een besparing is te realiseren door het gebruik van "beeld en geluid". Bijvoorbeeld doordat andere organisaties in de strafrechtketen minder kosten maken dan in de huidige situatie. De Raad heeft daarop echter geen zicht en zal zich daarover niet uitlaten. In dit advies wordt volstaan met de constatering dat de Rechtspraak voor grote kosten gesteld zal worden indien dit onderdeel van de Wetsvoorstellen doorgang vindt.

5.6.5 Aanpassing sanctionering vormverzuimen (art. 359a Sv)

De aanpassing van de sanctionering vormverzuimen die, onder meer, tot uiting komt in artikel 4.3.2.6 Sv heeft in de aanloop naar het ontwerp aanleiding tot veel discussies gegeven. De nieuwe bepalingen rond de sanctionering van de vormverzuimen zullen rechtsontwikkeling vergen om te komen tot nieuwe jurisprudentie ten aanzien van de nieuw geformuleerde criteria. Dat zal zeker in de eerste jaren na invoering van het Wetsvoorstel tot een aanzienlijke stijging van werklast leiden. Die stijging zal zich voordoen over de gehele breedte van de strafrechtspraak: extra behandeltijd bij de rechters-commissarissen, rechtbanken en gerechtshoven en extra beroepen en appelen richting de raadkamer respectievelijk de gerechtshoven. Maar ook later dan in de eerste jaren na invoering zullen de bepalingen – vanwege aanpassingen in de regeling – gevolgen hebben voor de werklast. Het vervallen van de beperking van vormverzuimen tot het voorbereidend onderzoek heeft ook grote gevolgen voor het aantal zaken waarin processuele sancties worden gevraagd voor onrechtmatig handelen buiten een strafvorderlijke context. Dit vereist nader onderzoek en daarmee extra zittings- en beoordelingscapaciteit.

In de eerste jaren na invoering van het Wetsvoorstel zullen de werklastgevolgen ongeveer tweemaal zo groot zijn dan in de uiteindelijk te bereiken eindsituatie. De Raad gaat er daarbij van uit dat bij de rechtbanken in ongeveer 10% van de MK-zaken en in ongeveer 5% van de EK-zaken verweren rond de vormverzuimen aan de orde zullen zijn. Bij de EK-zaken minder, omdat in de regel bij deze zaken minder dwangmiddelen aan de orde zijn. Dit geldt voor zowel de rechtbanken als voor de hoven.

5.6.6 Bewijsregels

In het Wetsvoorstel wordt voorgesteld de bewijsregels van strafvordering aan te passen. De werklast wordt in het bijzonder geraakt door de aanpassing van de bewijsminima (art. 4.3.2.5 Sv) en de definitie van wettige bewijsmiddelen (art. 4.3.2.2 Sv). In de eerste plaats zal nieuwe jurisprudentie worden gevormd. Dat levert extra werklast op (in de vorm van een langere behandeltijd per zaak). In de tweede plaats, en belangrijker om op te merken, is de toevoeging van opnamen van beeld en geluid als bewijsmiddel. Daarmee is de (formeel-juridische) vertaalslag naar de eigen waarneming van de rechter niet meer noodzakelijk en kan er dus van een besparing sprake zijn, aldus de MvT. In de praktijk verwacht de Raad dat de werklastbesparing als gevolg van dit onderdeel beperkt zal zijn, omdat beeld- en geluidopnamen op dezelfde wijze als voorheen getoond, gezien en beluisterd moeten worden om de relevante frasen te kunnen benoemen als bewijs.

Het vormen van jurisprudentie, zo verwacht de Raad, zal in het bijzonder bij de gerechtshoven plaatsvinden. Dat levert zeker in de eerste jaren na invoering van het Wetsvoorstel een stijging op van de werklast die bestaat uit een stijging van de behandeltijd.

5.6.7 Wijziging motiveringsverplichtingen en uitwerking vonnis

De voorgestelde veranderingen met betrekking tot de inhoud van het vonnis en de motiveringsverplichtingen zoals beschreven in de artikelen 4.3.4.2 eerste, tweede en vierde lid, 4.3.4.4 derde, vierde en vijfde lid en ten slotte art. 4.3.4.5 Sv, zullen geen besparing tot gevolg hebben. Daar waar het wetsontwerp voorziet in mogelijkheden om minder motivering toe te staan (4.3.4.4 lid 3 Sv) zal uiteindelijk de rechter moeten beslissen welke motivering toereikend is voor de verdachte, slachtoffers, raadslieden, officier van justitie en publiek. De professionele standaarden verplichten daar ook toe. Onder meer voor dat doel is de Promis-methode ontwikkeld.

Omdat in ongeveer 7% van de vonnissen waarbij een gevangenisstraf wordt opgelegd, die gevangenisstraf meer dan een jaar is, betekent dit volgens het wetsvoorstel dat in circa 93% van de vonnissen (waarbij een gevangenisstraf wordt opgelegd) met een verkort vonnis zou kunnen worden volstaan. Daar komen bij de vonnissen waarbij geen gevangenisstraf wordt opgelegd. Dat betekent dus dat volgens het Wetsvoorstel in de overgrote meerderheid van de strafzaken volstaan kan worden met een verkort vonnis.

De praktijk is echter dat ca. 70% van alle vonnissen en ca. 50% van alle arresten volgens de Promis-methode wordt geschreven terwijl, mede vanwege de professionele standaarden van de strafrechters, niet te verwachten valt dat hier iets aan verandert. De conclusie van de Raad is dat het mogen wijzen van een verkort vonnis geen consequenties heeft voor de werklast van de Rechtspraak.

5.6.8 Verschijningsplicht verdachte

De verschijningsplicht van de verdachte (art. 4.2.3.11.3 lid 3 en art. 4.3.5.2 lid 1 juncto art. 4.2.1.1a Sv) geldt voor het onderzoek ter terechtzitting en voor de uitspraak. Om in kaart te brengen om hoeveel zaken (en zittingen) het gaat, is onderzoek gedaan naar het aantal voorlopig gehechte verdachten, in relatie tot de voorgeschreven misdrijven. In slechts een deel van die zaken zal de verdachte onder de huidige wetgeving niet willen verschijnen - en zal de plicht tot verschijning relevant zijn. Het gaat dan naar verwachting om minder dan de helft van het aantal zaken. In die zaken zal de behandeltijd toenemen. Een zaak behandelen bij verstek kost immers veel minder tijd dan een zaak behandelen in aanwezigheid van de verdachte (bijvoorbeeld vanwege het voorhouden van stukken). Dit geldt ook voor de uitspraakzittingen: als een verdachte aanwezig is bij de uitspraak, dan zal de zitting langer duren, omdat de uitspraak dan integraal moet worden uitgesproken.

Een punt van aandacht vormt de logistiek rond de aanvoer van verdachten. De ervaring van gerechten met de (tijdige) aanvoer van verdachten is niet uitsluitend positief. De verwachting is dan ook dat de verschijningsplicht ertoe leidt dat meer zaken moeten worden aangehouden omdat verdachten niet altijd (tijdig) zijn aangevoerd.

5.6.9 Introductie herstelbeslissingen en aanvullingen op vonnissen

De introductie van de herstelbeslissingen (art. 4.3.7.1) en aanvulling van vonnissen (art. 4.3.7.2) sluit aan op de bestaande praktijk. In zoverre betekent het geen extra werklast.

De Raad verwacht echter een aanzuigende werking omdat vorderingen en verzoeken ongelimiteerd kunnen worden ingediend (eventueel ter verheldering) en het behandelen van deze vorderingen en verzoeken (met partijen) aanzienlijke inspanningen kan vergen. Het aantal potentiele correcties is

bekend vanuit onderzoek en bedraagt 2 a 3% van het totaal aantal MK- en EK-zaken bij rechtbanken en gerechtshoven. Een deel daarvan zal leiden tot daadwerkelijke correctie. Voor nu schat de Raad dat aantal in op maximaal 1% van alle zaken. Dat aantal neemt de Raad als uitgangspunt bij het schatten van de werklastgevolgen.

Omdat het gaat om een vordering waarop vervolgens een uitspraak wordt gedaan, geldt een herstelbeslissing en aanvulling vonnis als een nieuwe zaak. Dat betekent dat er 2 à 3% extra zaken bij komt. De Raad verwacht dat die zaken waarbij ook partijen moeten worden gehoord – in vergelijking met reguliere strafzaken – een relatief beperkte behandeltijd vergen en dus "lichtere" zaken zijn. Dit geldt voor zowel de hoven als voor de rechtbanken.

5.7 Boek 5 Sv

Hoewel meer specifiek voor de gerechtshoven kent dit boek, dat handelt over rechtsmiddelen, ook belangrijke gevolgen voor de werklast van rechtbanken door de afschaffing van het verlofstelstel. Daarmee kunnen als belangrijkste wijzigingen voor de werklast binnen de Rechtspraak worden genoemd:

5.7.1 Afschaffing van het verlofstelsel

De afschaffing van het verlofstelsel (art. 410a Sv) heeft verschillende werklastgevolgen.

In de eerste plaats moeten alle vonnissen in eerste aanleg waartegen hoger beroep wordt ingesteld uitgewerkt worden. Dit in tegenstelling tot de vonnissen die in de huidige situatie bij hoger beroep onder het verlofstelsel vallen. Gelet op de aard en omvang van dergelijke zaken zullen het in de regel EK-zaken bij de rechtbank betreffen.

In de tweede plaats vervalt de beoordeling voor het gerechtshof of al dan niet verlof moet worden verleend. Dat is een vermindering van werklast in die zaken waarin het verlof in de huidige situatie wel wordt verleend: want dan is geen beoordeling voor het verlof meer benodigd en kan direct worden overgegaan tot inhoudelijke behandeling. Dat heeft een kortere behandeltijd van de zaak tot gevolg.

In de derde plaats – in het verlengde van het vorige punt – leidt het achterwege laten van een verlofbeoordeling tot een verschuiving van zaken. Een negatieve beslissing is een uitspraak en die uitspraak vervalt. Dat zijn dan dus minder raadkamerzaken. Daar staat tegenover dat geen negatieve beslissing meer genomen kan worden en de zaak dus per definitie verder behandeld moet worden. Als reguliere strafzaak. Dat betekent dus meer strafzaken. Ook hier geldt dat het in de regel "lichtere" zaken betreft. Per saldo is dit een stijging van de werklast.

In de huidige situatie gaat het om ongeveer 1.600 zaken per jaar die onder het verlofstelsel vallen waarvan in tweederde van de zaken het verlof wordt verleend. Dus tweederde van de (huidige) verlofzaken zullen met het Wetsvoorstel een korte behandeltijd kennen, terwijl een derde van de (huidige) verlofzaken in mindering komt op de raadkamerzaken en bij de reguliere strafzaken geteld zullen worden. Laatstgenoemde zaken zullen verhoudingsgewijs veel enkelvoudig worden behandeld, omdat het in de regel de minder complexe strafzaken zullen betreffen.

5.7.2 Wijziging in MK/EK-behandeling

Het wetsontwerp kent met artikel 5.4.3.2 Sv een expliciete regeling van toedeling van zaken aan de meervoudige en enkelvoudige kamers van het gerechtshoven. Die regeling heeft grote gevolgen voor de werklast van de Rechtspraak - hoewel dat ook afhangt van de (beleidsmatige) invulling van die toedeling onder de gerechtshoven. Gerechtshoven hebben – door de verwijzingsbevoegdheid – immers enige mate van vrijheid in het daadwerkelijk enkel- of meervoudig behandelen van zaken.

Op dit moment wordt bij de gerechtshoven ruim 90% van de strafzaken meervoudig behandeld. In de Memorie van Toelichting wordt aangegeven dat de voorgestane regeling, waarbij enkelvoudige zaken in eerste aanleg ook in tweede aanleg in beginsel enkelvoudig worden behandeld, kan leiden tot een MK-percentage van 30%. De Raad verwacht niet dat dat werkelijkheid zal worden. Raadsheren kiezen vanwege de kwaliteit van de behandeling (laatste feitelijke instantie, rechtsvorming en rechtseenheid, ingewikkelde zaken) vaker voor een meervoudige behandeling. Als (1) alle ernstige en complexe strafzaken waarvoor een meervoudige behandeling voor de hand ligt en (2) zaken waarin een gevangenisstraf van drie maanden of meer kan worden opgelegd, meervoudig worden behandeld, dan zal het percentage meervoudig uitkomen circa 35%. Met de verwijzingsclausule voor individuele gevallen, zoals vermeld in artikel 1.2.1.7 Sv, zal dit percentage naar verwachting van de gerechtshoven stijgen tot ongeveer 50%. De Raad gaat uit van die inschatting.

Een gevolg daarvan is dat veel meer zaken enkelvoudig behandeld zullen worden dan nu het geval is. In beginsel daalt het percentage meervoudig immers zeer sterk en die daling zorgt voor een stijging van dezelfde omvang bij enkelvoudig. Het Wetsvoorstel maakt het mogelijk om meer vonnissen – in eerste aanleg dus – verkort te wijzen. Indien van die mogelijkheid gebruik wordt gemaakt, zal dit uitsluitend een besparing voor de rechtbanken opleveren. In hoger beroep is namelijk bepaald dat bij cassatie het gerechtshof de bewijsmiddelen alsnog zal moeten uitwerken, zonder dat daarbij kan worden voortgebouwd op een eerdere uitwerking door de politierechter. De gerechtshoven zullen bij de voorbereiding van de behandeling ter terechtzitting en het uitwerken van het arrest nadat daartegen cassatieberoep is ingesteld meer tijd kwijt zijn dan nu het geval is. Gelet op de hiervoor beschreven Promis-praktijk in de rechtbanken is de verwachting dat dit gevolg beperkt zal zijn. Desondanks hecht de Raad er aan om dit mogelijke effect onder uw aandacht te brengen.

De Raad benadrukt dat het gevolg zich niet beperkt tot die verschuiving: de behandeltijden van MK- en EK-zaken zullen sterk wijzigen. De gemiddelde behandeltijd van meervoudige zaken zal (sterk) stijgen, omdat van de huidige mix meervoudige strafzaken de meer ingewikkelde strafzaken meervoudig behandeld zullen blijven worden en de minder zware meervoudige zaken naar de enkelvoudige kamer zullen gaan. De gemiddelde behandeltijd van de enkelvoudige zaken zal eveneens (sterk) stijgen, omdat ten opzichte van de huidige mix aan enkelvoudige zaken, de meervoudige zaken die straks enkelvoudig behandeld worden, relatief zwaar zijn en dus een langere behandeltijd kennen. Dat maakt dat de gemiddelde behandeltijd van enkelvoudige zaken hoger zal worden. De stijging van behandeltijden leidt ertoe dat de besparing voor de Rechtspraak als gevolg van de verschuiving *sec* aanzienlijk gemitigeerd wordt. Omdat de onderhavige aanpassing een overgangsperiode zal vergen, onder meer vanwege het vormen van beleid omtrent het verwijzen van zaken, is voor de werkbelastingberekeningen uitgegaan van een gefaseerde daling over drie jaar. Het effect zal zich dus niet direct in volle omvang voordoen.

5.7.3 Introductie zelfstandig hoger beroep benadeelde partij en ouders/voogd van verdachten jonger dan veertien jaar

De introductie van het zelfstandig hoger beroep van benadeelde partijen en ouders/voogden van jonge verdachten leiden tot nieuwe mogelijkheden van hoger beroep. Dat levert extra werklast (want extra zaken) op bij de gerechtshoven.

De procesbereidheid van benadeelde partijen is niet bekend. Op basis van onderzoek is de groep benadeelden die potentieel zelf in hoger beroep gaat, vastgesteld. Van die groep zal naar verwachting ongeveer 20% gebruik maken van het recht om in hoger beroep te gaan. Die zaken zullen voor een deel enkelvoudig worden behandeld. Het potentieel aan zelfstandig appel van ouders/voogden van jonge verdachten is eveneens op basis van onderzoek vastgesteld. In maximaal 28% van die zaken gaat het om verdachten jonger dan 14 jaar. De procesbereidheid van de ouders c.q. voogden is eveneens ingeschat op 20%. Bij elkaar opgeteld zou dat betekenen dat er in totaal naar verwachting ruim tweeduizend appellen per jaar extra moeten worden behandeld als gevolg van het instellen van hoger beroep door een benadeelde partij of door een ouder/voogd.

Op dat aantal zaken moet echter in mindering worden gebracht het aantal zaken waarin toch al hoger beroep wordt ingesteld – door de verdachte of door de officier van justitie – en er dus meegeappelleerd (of "meegelift") kan worden.

De Raad ziet geen aanleiding om te veronderstellen dat de gemiddelde zaakzwaarte van deze hoger beroepen anders is dan de huidige gemiddelde zaakzwaarte in hoger beroep en gaat dus uit van een gemiddelde zaak.

5.7.4 Schriftuurverplichting ovj, verdachte, benadeelde partij en ouders veranderen

De veranderingen met betrekking tot de schriftuurverplichtingen van de officier van justitie, verdachte, benadeelde partijen en ouders/voogden, met de bedoeling om beter voorbereid het proces in appel te kunnen voeren, leiden tot een extra werklast voor de Rechtspraak.

De termijn voor het indienen van een schriftuur vervalt. De Raad verwacht een beperkte aanzuigende werking daarvan: de drempel van een termijn vervalt. Om die reden wordt uitgegaan van 1% meer hoger beroepen gerekend naar het aantal MK-zaken bij de rechtbanken waarin nu hoger beroep wordt ingesteld.

5.8 Boek 6 Sv

De werklastgevolgen van de bijzondere regelingen in Boek 6 Sv zijn divers van aard, maar als belangrijkste wijzigingen voor de werklast binnen de Rechtspraak kunnen worden genoemd:

5.8.1 Toegang ouder tot het verhoor

Hoewel binnen de Rechtspraak al coulant wordt omgegaan met de aanwezigheid van ouders bij het verhoor van de minderjarige verdachte, impliceert de onderhavige regeling toch een belangrijke formele kentering van "nee, tenzij (…)" naar "ja, tenzij (…)". Daarbij geldt ook dat de ouders meer inbreng kunnen hebben (het woord kunnen voeren). Deze wijzigingen leiden tot extra werklast alleen al om de ouders goed in de gelegenheid te stellen de zitting bij te wonen en om hun inbreng vervolgens te

behandelen binnen het verhoor en in het proces. Aangenomen is om die reden dat in alle strafzaken van minderjarigen gemiddeld een aantal minuten extra behandeltijd nodig is vanwege de extra betrokkenheid van de ouders. Bij inschatting van de extra tijd is rekening gehouden met de huidige praktijk van coulant omgaan met aanwezigheid van ouders.

5.8.2 Recht op behandeling gesloten deuren

Het recht op behandeling van de strafzaak achter gesloten deuren zal zich voor een deel ook uitstrekken tot de jongvolwassenen, zowel in enkelvoudige als in meervoudige zaken bij de rechtbank en het gerechtshof. Omdat echter in de professionele standaarden strafrecht is opgenomen dat jeugdstrafzaken in beginsel gescheiden dienen te worden behandeld, dus niet met meerdere verdachten tegelijk op een zitting, verwacht de Raad hiervan geen werklastverzwarend effect.

5.8.3 Versterking positie jongvolwassenen

Dat de rechter in alle fasen het jeugdrecht van toepassing kan verklaren en extra rechten kan toebedelen aan de verdachte leidt naar verwachting tot een uitbreiding van het jeugdrecht. Gevolg daarvan is een langere behandeltijd

Het potentieel aantal verdachten waarvoor het jeugdrecht wordt toegepast is gerelateerd aan het aantal zaken waarbij artikel 77c Sr is gebruikt. In een deel van die zaken zal de rechter gedurende het strafproces het jeugdstrafrecht toepassen. De inschatting van de Raad is dat dat onder het nieuwe recht in 10% (van de zaken waarin arti.77c Sr is toegepast) meer het geval is dan nu. De behandeltijd neemt in die zaken toe.

5.8.4 Procedure tot prejudiciële vragen

De procedure tot het stellen van prejudiciële vragen, en het vervolgens incorporeren van de antwoorden, leidt tot langere behandeltijden in eerste en tweede aanleg bij de rechtbanken en de gerechtshoven.

Dit onderdeel van het Wetsvoorstel heeft in de eerste jaren na invoering het grootste effect vanwege de vorming van jurisprudentie. Daarna zal het effect door de jaren heen aflopen naar de structurele situatie. De Raad verwacht dat in de eerste jaren enkele tientallen vragen per jaar gesteld zullen worden, in de structurele situatie ongeveer een tiental per jaar. Bij de EK-zaken verwacht de Raad geen effecten: slechts in een zeldzaam geval zal in die zaken behoefte bestaan aan een prejudiciële vraag.

5.8.5 Wijziging schadevergoedingsprocedure

De procedure tot vergoeding van schade en kosten wijzigt. Dat heeft een zeer aanzienlijke impact op de werklast van de Rechtspraak.

In de eerste plaats omdat verzoeken niet direct bij de rechtbank worden ingediend, maar bij de officier van justitie en pas na gebruik van de beroepsmogelijkheid bij de rechtbank terecht komen. Als gevolg hiervan zal het aantal zaken dat de rechtbank voorgelegd wordt sterk dalen. In de eerste jaren na invoering van het Wetsvoorstel zal de daling minder aanzienlijk zijn dan in latere jaren: dit vanwege de vorming van jurisprudentie. De Raad verwacht dat naar de structurele situatie toegegroeid moet worden maar dat in die structurele situatie veel minder zaken over schadevergoeding en kosten bij de rechtbanken aanhangig zijn. Het zal naar schatting gaan om ongeveer tienduizend zaken minder.

Overigens zullen de zaken die alsnog bij de rechtbanken aanhangig worden gemaakt gemiddeld genomen ingewikkelder zijn dan de huidige gemiddelde zaak over schadevergoeding en kosten. Dit vanwege de omstandigheid dat in de eenvoudiger zaken minder beroep zal worden aangetekend dan in de ingewikkelder zaken.

In de tweede plaats is de impact aanzienlijk omdat de schadevergoedingsmogelijkheden uitgebreid worden. Dat zal leiden tot meer verzoeken om schadevergoeding en vergoeding van kosten. Daarvan zal dus slechts een beperkt deel bij de rechtbanken terecht komen.

Het percentage afwijzingen door de officier wordt ingeschat op circa 15% meer dan nu gebruikelijk is bij de rechtbanken in zaken over strafvorderlijke schadevergoedingsverzoeken. Die inschatting is arbitrair omdat cijfers en een inschatting van het openbaar ministerie op dat vlak ontbreken. Dat het percentage hoger is gesteld heeft te maken met de omstandigheid dat de gronden tot schadevergoeding zijn uitgebreid en de verwachting is dat de officier van justitie niet ruimhartig zal zijn in de toekenning van schadevergoedingen. De zaken waarin een afwijzing aan de orde is, zullen naar verwachting allemaal terecht komen bij de rechtbank omdat het de verzoeker een onafhankelijk oordeel biedt.

De rechtbank krijgt ten slotte ook de verzoeken die samenhangen met de behandeling in hoger beroep die niet meer bij het gerechtshof kunnen worden ingediend. Die zaken zullen gemiddeld genomen bewerkelijker zijn dan de huidige gemiddelde zaak omdat een eerste beoordeling en een eerste schifting al heeft plaatsgevonden.

5.9 Conclusies

De Wetsvoorstellen hebben gevolgen voor de werklast en organisatie van de Rechtspraak. Met name de eerste jaren na invoering ervan zal er sprake zijn van een aanzienlijke verzwaring van de werklast en van een verandering van de organisatie. Dit betreffen incidentele kosten die in de loop van de jaren afnemen. Onder deze incidentele kosten worden ook gerekend de kosten voor opleiding en aanpassingen in de IT. Zoals eerder aangegeven is in de onderhavige werklastparagraaf daar niet verder op in gegaan: dat is al gebeurd bij de advisering over Boeken 1 en Boek 2 Sv en zal voor zover nodig worden herzien bij advisering over de invoeringswetgeving. Kortheidshalve wordt ook verwezen naar dat advies. Daarbij zijn er structurele kosten, in de eerste jaren na invoering van de Wetsvoorstellen en doorlopend in de jaren daarna, vanwege een structurele verzwaring van de werklast ten opzichte van de huidige situatie als gevolg van de Wetsvoorstellen.

Alles in aanmerking nemende verwacht de Raad in het eerste jaar na invoering ongeveer € 9,7 mln. aan financiële gevolgen te ondervinden van de Wetsvoorstellen, aflopend naar de structurele situatie drie jaar na invoering, tot een bedrag van € 4,0 mln. Dat laatste bedrag is het saldo van een besparing bij de gerechtshoven van € 1,5 mln. en extra kosten ter hoogte van € 5,5 mln. bij de rechtbanken. De Raad verwacht dus structureel per jaar € 4,0 mln. aan extra kosten als gevolg van de Wetsvoorstellen ten opzichte van de huidige situatie. Zie ook de tabel hieronder.

Zodra de invoeringswetgeving bekend is, zullen verschillende onderdelen van de Boeken 1 tot en met 6 Sv concreter zijn en kunnen de kosten nauwkeuriger worden berekend. De Raad noemt hier in het bijzonder de kosten die verband houden met het gebruik van audiovisuele opnamen ter vervanging van

het papieren proces-verbaal. Een berekening daarvan is mogelijk zodra meer bekend is over de concrete uitwerking van de Wetsvoorstellen (zie par, 5.4.6). In de tabel is voor de onderdelen die pas in een later stadium kunnen worden berekend een post "PM" opgenomen.

Op 11 juli 2017 heeft de Raad geadviseerd over de Boeken 1 en 2 Sv en de kosten daarvan geschat. Deze kosten zijn eveneens in de tabel opgenomen. De in dit advies berekende kosten voor de Boeken 3 tot en met 6 Sv dienen daarbij te worden opgeteld. In de tabel is die optelling tot uitdrukking gebracht.

De impact van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering is zeer aanzienlijk. Om het proces van invoering goed te kunnen laten verlopen, zullen tijdig, al vóór de inwerkingtreding, veel investeringen gedaan moeten worden. Dat zijn kosten die de Rechtspraak niet kan dragen zonder een bijdrage van uw ministerie. De Raad acht het dan ook noodzakelijk dat uw ministerie in dit uitzonderlijke geval al voorafgaand aan de feitelijke inwerkingtreding van de Wetsvoorstellen de te maken implementatiekosten vergoedt. De berekening van de kosten en de daadwerkelijk gemaakte kosten kunnen in een later stadium worden geëvalueerd (bijvoorbeeld na vijf jaar) om, zo nodig, te kunnen worden verrekend. De Raad verwijst in dit verband naar de eerder opgedane ervaringen met de financiering en evaluatie van de GEAS-richtlijn.

Gerechtshoven				
Totale werklastconsequenties				
	2021	2022	2023	structureel
Mutatie als gevolg van aantallen	€ 7.163.725	€ 7.065.548	€ 7.065.548	€ 7.065.548
Effect wijziging gemiddelde zaak	€ -9.982.313	€ -11.476.742	€ -12.978.018	€ -14.479.293
Effect behandeltijd per zaak	€ 4.917.717	€ 5.104.889	€ 5.382.327	€ 5.687.348
Kosten RC	€ 171.138	€ 171.138	€ 171.138	€ 171.138
Kosten nog te berekenen	PM	PM	PM	PM
Totale effect wetsvoorstel	€ 2.270.267	€ 864.832	€ -359.005	€ -1.555.260
Rechtbanken				
Totale werklastconsequenties				
	2021	2022	2023	structureel
Mutatie als gevolg van aantallen	€ -5.838.514	€ -7.107.953	€ -8.377.393	€ -9.646.832
Effect wijziging gemiddelde zaak	€ 6.509.349	€ 7.530.906	€ 8.552.462	€ 9.574.019
Effect behandeltijd per zaak	€ 6.836.002	€ 6.251.392	€ 5.944.662	€ 5.644.119
Kosten RC	€ -52.333	€ -52.333	€ -52.333	€ -52.333
Kosrten nog te berekenen	PM	PM	PM	PM
Totale effect wetsvoorstel	€ 7.454.505	€ 6.622.012	€ 6.067.399	€ 5.518.973
Gerechtshoven + rechtbanken				
Totale werklastconsequenties				
	2021	2022	2023	structureel
Mutatie als gevolg van aantallen	€ 1.325.211	€ -42.405	€ -1.311.845	€ -2.581.284
Effect wijziging gemiddelde zaak	€ -3.472.963	€ -3.945.836	€ -4.425.555	€ -4.905.274
Effect behandeltijd per zaak	€ 11.753.719	€ 11.356.281	€ 11.326.988	€ 11.331.466
Kosten RC	€ 118.805	€ 118.805	€ 118.805	€ 118.805
Kosten nog te berekenen	PM	PM	PM	PM
Totale effect wetsvoorstel	€ 9.724.772	€ 7.486.844	€ 5.708.393	€ 3.963.713

De kosten voor de Boeken 3 tot en met 6 Sv komen bovenop de eerder berekende kosten voor de Boeken 1 en 2 Sv. Bij de berekening van de laatstgenoemde kosten is uitgegaan van invoeringsjaar 2020. In de nieuwe berekening is invoeringsjaar 2021 als uitgangspunt genomen. Volledigheidshalve worden hierna de kosten voor Boek 1 en Boek 2 Sv weergegeven (zie ook het advies van de Raad voor de rechtspraak van 11 juli 2017 over deze Boeken).

de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

Totale werklasteonsequenties				
	2020	2021	2022	structureel
Mutatie als gevolg van aantallen	11.162.393	11.162.393	11.162.393	11.162.393
Effect wijziging gemiddelde zaakzwaarte	-8.839.400	-8.839.400	-8.839.400	-8.839.400
Effect behandeltijd per zaak	7.767.797	6.544.618	5.718.946	4.515.967
Kosten RC	3.888.712	3.888.712	3.888.712	3.888.712
Huisvesting	300.000	300.000	300.000	300.000
Opleiding	750.000	750.000	750.000	0
IT-kosten	2.925.000	0	0	0
Totale effect wetsvoorstel	17.954.502	13.806.323	12.980.651	11.027.672

In de tabel hierna worden de totale kosten voor de Boeken 1 tot en met 6 Sv weergegeven voor zover deze op dit moment bekend zijn en kunnen worden berekend. De kosten voor Boek 1 en Boek 2 Sv zijn in deze tabel een jaar verschoven (van invoeringsdatum 2020 naar invoeringsdatum 2021).

	2021	2022	2023	structureel
Totale effect wetsvoorstellen boeken 1 t/m 6	€ 27.679.273	€ 21.293.167	€ 18.689.044	€ 14.991.384
Nog te berekenen	PM	PM	PM	PM

de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

Hoofdstuk 6. Tot slot

De Raad spreekt zijn waardering uit voor de belangrijke verbeteringen die de Wetsvoorstellen met zich brengen. De Wetsvoorstellen stuiten desondanks in de huidige vorm op een aantal zwaarwegende bezwaren. De Raad vraagt u daarom met klem de Wetsvoorstellen op die punten te heroverwegen of aan te vullen.

Zoals eerder is opgemerkt is het van belang om te zijner tijd van het nieuwe Wetboek van Strafvordering een totaalbeeld te verkrijgen, zowel om het Wetboek in zijn geheel te kunnen beoordelen op inhoudelijke merites als om een integraal en actueel beeld te kunnen geven van de verwachte gevolgen ervan voor de werklast en organisatie van de Rechtspraak. De Raad maakt nogmaals het uitdrukkelijke voorbehoud om in een later stadium aanvullende inhoudelijke of organisatorische opmerkingen te maken. De Raad geeft u daartoe in overweging om een *eindadvies* te vragen nadat de adviezen uit de verschillende consultatieronden in de Wetsvoorstellen zijn verwerkt en duidelijk is welke keuzes daarin zijn gemaakt, ook ten aanzien van onderwerpen die in ontwikkeling zijn en (nog) niet in formele consultatie zijn gebracht. Ook nadere regelgeving volgend op de Wetsvoorstellen met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. De Raad ontvangt graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

Bijlage 1. Artikelsgewijze opmerkingen Boek 3 Sv

Artikel 3.1.1 Sv

- *Derde lid:* volgens de MvT hoort bij een volledig opsporingsonderzoek dat de verdachte is verhoord, althans daartoe in de gelegenheid is gesteld. Een rauwelijkse vervolging wordt derhalve onwenselijk geacht en moet zoveel mogelijk worden voorkomen. De Raad geeft in overweging het derde lid zodanig te formuleren dat de verdachte zodra het onderzoek het toelaat wordt gehoord, althans in de gelegenheid wordt gesteld te worden gehoord. Daarnaast meent de Raad dat het wenselijk is om ook in geval van overtredingen (niet Wet Mulder-zaken) zo mogelijk de verdachte te horen alvorens een beslissing over de vervolging te nemen. Terzijde wordt opgemerkt dat de formulering dat bij misdrijven de *"verdachte zoveel mogelijk wordt verhoord"* ongelukkig is. Hier zal zijn bedoeld dat *"zoveel mogelijk wordt getracht de verdachte te verhoren"*.

Artikel 3.1.3 Sv

- *Tweede lid:* de vraag rijst wat het verschil is tussen *"geeft aan"* en *"vermeldt"*. De Raad geeft in overweging dit artikellid te herformuleren.

Artikel 3.1.4 Sv

- *Vierde lid:* in de MvT (p. 33) staat: *"In die gevallen kan de verdachte aanspraak maken op meer rechtszekerheid"*. Wat wordt daarmee bedoeld?

Artikel 3.1.5 Sv

- *Tweede lid:* het is de Raad niet duidelijk wie in dit artikellid met de *"rechtstreeks belanghebbende"* wordt bedoeld. Verduidelijking in de MvT is geboden nu hier sprake is van een nieuwe bepaling.

- *Vierde lid:* artikel 36, tweede lid, Sv luidt:

  > *"Het gerecht is bevoegd de beslissing op het verzoek telkens gedurende een bepaalde tijd aan te houden, indien het openbaar ministerie aannemelijk maakt dat alsnog verdere vervolging zal plaats vinden."*

  De voorgestelde nieuwe regeling bevat een discretionaire bevoegdheid zonder dat voor de invulling daarvan een richtsnoer wordt gegeven. De Raad beveelt aan in de MvT toe te lichten waarom het vereiste dat het openbaar ministerie aannemelijk moet maken dat alsnog een vervolgingsbeslissing wordt genomen, is geschrapt.

- *Zesde lid*: uit de voorgestelde tekst volgt niet wanneer de termijn voor het instellen van hoger beroep door de officier van justitie begint te lopen. Vangt die termijn aan op de dag van de uitspraak, de dag van het ter beschikking stellen van de beslissing of de dag van kennisneming van de beslissing? Helderheid op dit punt is geboden.

Artikel 3.1.6 Sv

- *Eerste lid:* het is duidelijker als artikel 3.1.3 Sv geheel van (overeenkomstige) toepassing wordt verklaard op de situatie waarin de officier van justitie van vervolging afziet.

- *Tweede lid:* het is de Raad niet duidelijk of het gaat om het niet nemen van de beslissing of het niet kennisgeven daarvan. Indien uitsluitend het laatste het geval is, behoeft de rechtbank in principe niet meer te beslissen dat de zaak is geëindigd. De Raad geeft u in overweging de bepaling te herformuleren.

Artikel 3.1.8 Sv

- Dit artikel wordt in het advies uitgebreid besproken in de paragraaf over de processuele sancties (Hoofdstuk 2. Boek 4 Sv). Voor zover deze bepaling thuishoort bij de bepalingen over de vervolging, past deze beter in titel 3.2 van Boek 1 Sv, dan in Boek 3 Sv.

Artikel 3.2.2 Sv

- Uit de formulering van artikel 3.2.2 Sv blijkt dat er sprake kan zijn van een *"beslissing tot niet opsporen"*. In de MvT en artikel 3.2.1 Sv wordt echter gesproken van het *"uitblijven van opsporing"* respectievelijk *"het achterwege blijven van opsporing"*. Voor zover het een "beslissing" betreft, door wie dient die beslissing dan te worden genomen? En moet die beslissing worden meegedeeld?

- In de toelichting op artikel 3.2.2 Sv wordt aandacht gemist voor de variant van het politiesepot. Beklag kan gaan over uitblijven van opsporing. Het is wenselijk dat in de MvT ook aandacht wordt besteed aan het politiesepot als wijze van afzien van (opsporing en uiteindelijk) vervolging. De vraag blijft echter, zoals eerder in dit advies toegelicht, of het zinvol is het expliciet mogelijk te maken om te klagen over het uitblijven van opsporing.

Artikel 3.2.4 Sv

- *Eerste lid:* hier wordt verwezen naar het bepaalde in artikel 1.5.2.3, eerste lid, onder a, b en d, Sv. Laatstgenoemd artikel ziet op slachtoffers. In artikel 3.2.4 Sv wordt *"de rechtstreeks belanghebbende"* genoemd. Hoe deze twee begrippen zich tot elkaar verhouden blijkt niet uit de MvT. Een nadere toelichting is geboden.

- *Tweede lid*: de Raad beveelt aan in de wettekst te verduidelijkend dat de enkele vermelding dat de indiener bevoegd en gemachtigd is, niet voldoende is. Aan het klaagschrift zouden de

navolgende bescheiden moeten worden toegevoegd: een recent uittreksel van de Kamer van Koophandel, een schriftelijk besluit tot het indienen van het beklag en, voor zover nodig, de machtiging tot vertegenwoordiging van de persoon die het beklag namens de rechtspersoon indient en/of die gehoord zou moeten worden.

Artikel 3.2.6 Sv

- *Eerste lid:* dit lid bepaalt dat klager *"behoorlijk wordt opgeroepen"*. Kan het gerechtshof volstaan met het sturen van een oproeping naar het in het klaagschrift opgegeven adres (zie art. 3.2.4 lid 2 Sv)? Zo ja, dan verdient het aanbeveling dit expliciet in de wettekst tot uitdrukking te brengen. Zo nee, dan is verduidelijking van de wettekst, dan wel de toelichting, op dit punt geoden.

- De Raad acht verheldering van de toelichting wenselijk op het punt van het oproepen van een rechtspersoon die zich als klager heeft gesteld. In de praktijk levert dit onduidelijkheden op.

Artikel 3.2.8 Sv

- *Tweede lid:* kennelijk is per abuis na "klager" niet toegevoegd: *"en de persoon wiens opsporing of vervolging wordt verlangd"*.

Artikelen 3.3.1 en 3.3.2 Sv

- Telkens tweede lid: niet valt uit te sluiten dat er situaties zijn waarin de procesinleiding en de oproeping voor de meervoudige kamer gelijktijdig worden verstuurd en betekend. Om die reden wordt in overweging gegeven in het tweede lid achter de woorden *"van de politierechter"* op te nemen: *"of de meervoudige kamer"*, temeer nu artikel 4.1.2.4 Sv de huidige termijn van 10 dagen voor de oproeping handhaaft.

Bijlage 2. Artikelsgewijze opmerkingen Boek 4 Sv

Algemeen

- In het Wetsvoorstel wordt met betrekking tot de processuele sancties het onderscheid tussen de officier van justitie en de opsporingsambtenaar op bepaalde plaatsen wel en op andere niet gemaakt. Het roept de vraag op of dit onderscheid (on)willekeurig is (vgl. art. 4.3.2.6 lid 3 Sv).

Artikel 4.1.1.1 Sv

- *Vierde lid:* de tekst is te ruim geformuleerd. De Raad begrijpt uit de toelichting dat hier alleen ad informandum gevoegde feiten worden bedoeld, maar de tekst kan veel ruimer geïnterpreteerd worden. De Raad beveelt aan dit artikellid te herformuleren.

Artikel 4.1.1.2 Sv

- *Tweede lid:* in de MvT (p. 125) wordt hierover opgemerkt: *"dit lid schrijft voor dat aan de verdachte die de Nederlandse taal niet of niet voldoende beheerst zo spoedig mogelijk een volledige vertaling verstrekt (wordt) van de procesinleiding (...)"*. In het wetsartikel staat echter slechts: (aan de verdachte) *"wordt een schriftelijke vertaling verstrekt (...)"*. Niet *"zo spoedig mogelijk"* en niet *"volledig"*. Wanneer/waarbij moet een anderstalige verdachte iets krijgen in een begrijpelijke taal en wiens verantwoordelijkheid is dat? En wat krijgt hij dan precies? Waarom staat dat niet vermeld bij de betekening? Wordt de vertaling betekend, en zo ja, welke instantie is daarvoor verantwoordelijk? De Raad beveelt aan dit te verduidelijken.

Artikel 4.1.1.3 Sv

- Het hier bedoelde vooroverleg heeft (juist) ook betrekking op overleg met de advocaat (zoals ook volgt uit MvT, p. 126, waar wordt gesproken van *"de verdediging"* in plaats van *"de verdachte"*). Het verdient aanbeveling om dit in de wettekst tot uitdrukking te brengen. Of volgt dit al uit artikel 1.4.1.9 Sv, welk artikel elk recht van de verdachte ook aan zijn advocaat toekent? Om verwarring te voorkomen wordt voorgesteld steeds te spreken over *"de verdediging"*. Bovendien is voorstelbaar dat vooroverleg met de (advocaat van) de benadeelde partij of de spreekgerechtigde ook nuttig kan zijn onder dezelfde voorwaarden. In dat geval zou het artikel moet uitgaan van de *"andere procespartijen"*.

- De Raad werpt de vraag op of het vooroverleg vormvrij is en hoe beslissingen worden vastgelegd. Maken de stukken met betrekking tot dit vooroverleg automatisch onderdeel uit van het procesdossier. En geldt dit dan ook voor telefoonnotities e.d.?

- In de wettekst wordt de aanduiding "daaromtrent" gebezigd, maar onduidelijk is waarop dat terugslaat.

Artikel 4.1.1.4 Sv

- *Eerste lid:* indien en voor zover hier een motiveringsplicht geldt, zal deze expliciet in de wet moeten worden opgenomen.

- *Derde lid:* de termijn van twee weken voor het indienen van onderzoekswensen is in grotere zaken te kort. Een verlenging van twee weken biedt onvoldoende soelaas. In deze termijn moet de raadsman het dossier bestuderen en bespreken met zijn cliënt alsmede onderzoekswensen formuleren. Er moet minimaal uitgegaan worden van een termijn van drie weken. Verlenging tot acht weken moet tot de mogelijkheden behoren. Momenteel worden bij pro formazittingen onderzoekswensen opgevraagd en worden regiezittingen benut om zaken zittingsklaar te doen maken.

- *Vierde lid:* het derde lid bevat een reactietermijn van twee weken en het vierde lid bevat in het geheel geen termijn. Het komt de Raad juist voor als ook hier een termijn wordt gesteld.

- *MvT, p. 20*: hierin valt te lezen: *"Indien dit verzoek eenvoudig van aard is en niet omstreden, kan de voorzitter dit inwilligen"*. De redactie van de toelichting heeft veel weg van een (voor de praktijk te streng) criterium. Het moet ook mogelijk zijn om een getuige, tegen het horen waarvan het openbaar ministerie zich verzet, na een voorzittersbeslissing te horen. Dat komt in de praktijk regelmatig voor. Afhankelijk van het gewicht van de zaak en het belang van het horen van de getuige zal de voorzitter een afweging kunnen maken. De Raad adviseert om in de redactie van deze toelichting meer ruimte te bieden voor deze rechterlijke afweging.

Artikelen 4.1.1.7 en 4.1.1.8 Sv

- Is het de bedoeling dat partijen van het hier bedoelde bevel van de voorzitter in kennis worden gesteld? Een nadere toelichting is gewenst.

Artikel 4.1.2.3 Sv

- Het is onduidelijk hoe deze bepaling zich verhoudt tot artikel 6.1.1.4.2 Sv, waarin is bepaald dat de rechter beslist over toepassing van bepalingen uit het jeugdstrafrecht ten aanzien van meerderjarigen tot 23 jaar. Verduidelijking is gewenst.

Artikel 4.1.2.5 Sv

- Het slachtoffer, de spreekgerechtigde, de benadeelde partij of zijn raadsman worden niet genoemd in het eerste lid van dit artikel. Dit lijkt te impliceren dat zij niet gerechtigd zijn om een aanhoudingsverzoek te doen en dat zij afhankelijk zijn van de officier van justitie die dat voor hen kan doen. Een nadere toelichting is hier wenselijk.

Artikel 4.1.2.6 Sv

- De officier van justitie kan de procesinleiding intrekken *"ook op gronden aan algemeen belang ontleend"*. Het woord *"ook"* impliceert dat er nog andere gronden bestaan voor het intrekken van een procesinleiding. Het verdient aanbeveling dit te verduidelijken.

Hoofdstuk 4.1 Sv

- *Punt 10, MvT, pagina 12:* het is systematisch onlogisch om de afdeling *"bezwaar tegen de dagvaarding"* te verplaatsen naar de afdeling over *"buitengerechtelijke afdoening"*.

Artikel 4.2.1.6 Sv

- In deze bepaling ontbreekt de zinsnede dat elke rechterlijke beslissing ook ambtshalve kan worden genomen. In bijvoorbeeld artikel 4.1.1.5 Sv staat dit wel, maar in artikel 4.2.3.7 Sv niet. Zonder paraplubepaling ontbreekt die mogelijkheid daardoor in zijn geheel voor dat artikel. De Raad geeft in overweging de bepaling op dit punt aan te vullen.

Artikel 4.2.1.10 Sv

- Waarom is in deze bepaling niet ook *"gehoord de verdachte"* opgenomen? Ook de verdachte kan mogelijk relevante bezwaren hebben, zoals bijvoorbeeld het tijdsverloop dat daarmee gepaard gaat.

Artikel 4.2.2.2 Sv

- De vermaning oplettend te zijn heeft tegenwoordig een andere klank dan in de tijd dat het huidige Wetboek van Strafvordering werd geschreven. Momenteel zou het passender zijn de verdachte te wijzen op het belang dat hij het aangeeft als er iets wordt gezegd of iets gebeurt dat voor hem niet duidelijk is.

Artikel 4.2.2.9 Sv

- *Eerste lid, onder sub b:* dit artikellid ziet op de categorie getuigen waarvan de rechtbank de oproeping *"wenselijk"* oordeelt. Dit wenselijkheidsoordeel is een vreemde eend in de bijt. Hoewel de wettekst is ontleend aan het huidige artikel 287, derde lid onder a, Sv, beveelt de Raad aan om in plaats daarvan aansluiting te zoeken bij het noodzaakcriterium.

- *Derde lid:* hier wordt bepaald dat van het horen van een niet verschenen getuige kan worden afgezien als de officier van justitie en de verdachte daarmee *"uitdrukkelijk instemmen of hebben ingestemd"*. Dit kan impliceren dat van een *"uitdrukkelijke"* instemming geen sprake is als de verdediging niet aanwezig is. Gelet daarop wordt in overweging gegeven om in artikel 4.2.2.9, derde lid, Sv het *"uitdrukkelijk"* te laten vervallen.

Artikel 4.2.2.10 Sv

- De Raad verwijst naar de algemene opmerkingen in zijn advies over de rolverdeling tussen de voorzitter en de rechter-commissaris. Wie bepaalt wat *"het belang van een behoorlijke behandeling van de zaak"* is en welke factoren zijn bepalend voor *"een behoorlijke behandeling van de zaak?"* Houdt de rechtbank daar niet zonder meer rekening mee? Is codificatie noodzakelijk? Met inachtneming van hetgeen eerder in het advies is opgemerkt, wordt subsidiair voorgesteld het eerste lid als volgt te wijzigen: *"De rechtbank kan het verhoor van een niet verschenen getuige opdragen aan de rechter-commissaris."* De rechtbank zal, alle belangen afwegend, daarin een keuze maken. Het tweede deel van de zin levert slechts een holle motiveringsplicht op waaraan in de praktijk geen behoefte bestaat.

- *Derde lid:* zie de opmerking bij artikel 4.1.1.4, zesde lid, Sv.

- *Vierde lid:* de tweede zin impliceert dat louter een gesloten verwijzing mogelijk is. Gelet op de algemene opmerkingen hierover in het advies wordt voorgesteld deze zin weg te laten. De rechtbank kan dit inderdaad doen, maar is daartoe niet verplicht. Dit behoeft geen codificatie.

Artikelen 4.2.2.12 en 4.2.2.14 Sv

- Vanuit het oogpunt van wetssystematiek komt het juister voor deze bepalingen op te nemen direct na de bepaling over identiteitsvaststelling en cautie (art. 4.2.2.2 Sv).

Artikel 4.2.3.5 Sv

- *Eerste lid:* het is onduidelijk waarom de wetgever hier gekozen heeft voor een wijziging van de huidige regeling. Nu de rechtbank de wijziging tenlastelegging toestaat, komt het juist voor dat de griffier deze vervolgens controleert en de wijziging aan de verdachte ter beschikking stelt. De Raad beveelt aan de inhoud van dit artikellid te heroverwegen, dan wel nader toe te lichten.

Artikel 4.2.3.6 Sv

- De Raad ziet de toegevoegde waarde van codificatie van het bepaalde in dit artikel niet.

Artikel 4.2.3.8 Sv

- De huidige praktijk is dat de rechtbank procespartijen hoort over het voornemen tot voeging/splitsing. De verdachte kan namelijk belangen hebben die zich verzetten tegen voeging (bijvoorbeeld een vrijspraakverweer in de ene zaak met gevolgen voor de mogelijkheid van schadevergoeding voor onterecht in voorlopige hechtenis doorgebrachte tijd of tijdsverloop bij voeging met de zaak van een andere, latere zitting). Mede in dat licht zou de Raad ook graag in het eerste lid zien terugkomen dat de rechtbank de voeging beveelt als dat in het belang van de zaak is, net als in de overige twee artikelleden.

- In het huidige artikel 285 Sv wordt gesproken over *"het belang van het onderzoek"* in plaats van *"het belang van de zaak"*. Mag ervan uit worden gegaan dat op dit punt geen inhoudelijke wijziging is beoogd?

Artikel 4.2.4.1.1 Sv

- *Vierde lid:* dit artikellid bepaalt dat niet kan worden afgezien van het ter sprake brengen van stukken als er een benadeelde partij of een slachtoffer aanwezig is. Ook met hun instemming (denk aan gemachtigden van zakelijke benadeelde partijen) kan dat kennelijk niet. Dit kan leiden tot ongewenst inefficiënte behandelingen. Een heroverweging is op zijn plaats.

Afdeling 4.2.4.3 Sv

- De beschermende bepalingen met betrekking tot minderjarige getuigen zouden in Boek 4 Sv herhaald moeten worden, dan wel zou in Boek 4 Sv moeten worden verwezen naar de betreffende bepalingen uit Boek 1 Sv.

Artikel 4.2.4.3.1 Sv

- Uit dit artikel volgt hoe om te gaan met de verschenen getuige. In de artikelen 4.2.2.9 en 4.2.2.10 Sv wordt de niet verschenen getuige behandeld, waarna een afdeling 4.2.3 Sv volgt over de omvang van het onderzoek. De Raad geeft in overweging om artikel 4.2.4.3.1 Sv te verplaatsen naar afdeling 4.2.2 Sv om daar het onderscheid tussen de wel en de niet verschenen getuige te behandelen en artikel 4.2.4.3 Sv te laten aanvangen met het huidige artikel 290 Sv in plaats van artikel 287 Sv. Daar wordt dan behandeld wat er moet gebeuren als de getuige daadwerkelijk gehoord gaat worden.

Artikel 4.2.4.3.3 Sv

- Dit artikel spreekt van getuigen die nog niet zijn gehoord in het opsporingsonderzoek. In de toelichting gaat het bij de bespreking van de criteria vaak over het vooronderzoek. Daar omvat het vooronderzoek het onderzoek door opsporingsambtenaren plus het onderzoek door de rechter-commissaris. Dat lijkt hier ook te worden bedoeld. Als dat zo is, wordt in overweging gegeven het woord *"opsporingsonderzoek"* te vervangen door *"vooronderzoek"*.

Artikel 4.2.4.8.6 Sv

- Dit artikel voorziet in de bevoegdheid voor de rechter-commissaris om in genoemde gevallen een andere getuige of deskundige te horen, respectievelijk een andere deskundige te benoemen. De Raad onderschrijft de keuze om deze bevoegdheid in de wet op te nemen. Het strekt tot aanbeveling om aan de raadsheer-commissaris dezelfde bevoegdheid te geven.

Artikel 4.2.5.3 Sv

- Het is onduidelijk of de officier van justitie ook het beeldmateriaal krijgt op grond van dit artikel, nu alleen de verdachte, de raadsman en de benadeelde partij in het tweede lid juncto artikel 4.2.5.2, zesde lid, Sv worden genoemd . Beeldmateriaal zal echter niet steeds vanuit/via het openbaar ministerie aan het dossier worden toegevoegd.

Artikel 4.3.2.1 Sv

- De wettekst (*"buiten redelijke twijfel staan"*) en de MvT (p. 57: *"buiten redelijke twijfel vast (komen te) staan"*) wijken af van elkaar. Het laatste lijkt beter en duidelijker geformuleerd. Daarom geeft de Raad in overweging om de wettekst in die zin aan te passen.

Artikel 4.3.2.2 Sv

- *Eerste lid:* hier wordt een limitatieve opsomming gegeven van de wettige bewijsmiddelen. Onder b wordt *"de verklaring van de getuige"* vermeld. De reikwijdte daarvan wordt door de definitie in artikel 4.3.2.2, tweede lid, Sv ingeperkt. De redactie is daardoor enigszins verwarrend. De Raad leest de bepaling in samenhang met artikel 4.3.2.3, tweede en vierde lid, Sv aldus dat de strekking daarvan is dat datgene wat een getuige heeft *"verklaard"* op verschillende wijzen kan bijdragen aan het bewijs, te weten: als een op de terechtzitting afgelegde verklaring van de getuige, als een de auditu-verklaring bij monde van een andere getuige, als onderwerp van de eigen waarneming van de rechter en als een in een proces-verbaal opgetekende *"verklaring"* van een getuige.

Artikel 4.3.2.5 Sv

- *Eerste lid:* waarom wordt hier gesproken over een persoon en niet over een getuige? Bovendien wordt in dit lid gesproken over niet hebben kunnen ondervragen, maar dat miskent dat de verdediging ook tijdig en onderbouwd moet hebben verzocht om een verhoor.

- In dit artikel wordt gesproken over *"een eerlijk proces"* en in artikel 4.3.2.6 Sv over *"een goede rechtsbedeling"*. Wordt dit onderscheid bewust gemaakt? Zo ja, dan is een toelichting gewenst.

Artikel 4.3.3.2 Sv

- Zie hierover ook de eerdere opmerkingen in het advies. Is het ook mogelijk de gegevensdrager te vernietigen? Denk aan een computer met kinderporno en mogelijk onontdekte files, waardoor de computer niet kan worden teruggegeven? Een helder standpunt hieromtrent van de wetgever is wenselijk.

Artikel 4.3.4.3 Sv

- Een motivering voor de keuze voor *"uitdrukkelijk voorgedragen standpunten"* in plaats van *"uitdrukkelijk onderbouwde standpunten"* ontbreekt. Hoewel hetzelfde wordt bedoeld (MvT, p. 59) is de eis dat standpunten onderbouwd moeten zijn en voorzien van een ondubbelzinnige conclusie nu niet meer zo duidelijk als voorheen. Dat wordt als een gemis ervaren. De Raad beveelt aan de formulering van dit artikel op dit punt te heroverwegen.

Artikel 4.3.4.4 Sv

- *Derde lid:* het is onduidelijk waarom voor een termijn van één jaar gevangenisstraf is gekozen als scheidslijn tussen het wel of niet opnemen van redengevende feiten en omstandigheden en/of bewijsmiddelen in het vonnis. Voorts is onduidelijk of het hier gaat om één jaar *onvoorwaardelijke* gevangenisstraf en of één jaar jeugddetentie daar ook onder valt.

Artikel 4.3.5.2 Sv

- *Tweede en derde lid:* hoewel deze regeling vrijwel ongewijzigd is overgenomen uit het huidige artikel 363 Sv, is het de vraag of de bedoelde situatie in de praktijk überhaupt voorkomt en of de regeling behouden moet blijven. Verstrekking van het vonnis lijkt afdoende, nu de verdachte in voorlopige hechtenis doorgaans van zijn raadsman mondelinge informatie en uitleg krijgt. De meerwaarde van voorlezing door de griffier wordt niet gezien. Indien desalniettemin voorlezing noodzakelijk wordt geacht, wordt geadviseerd op te nemen dat die voorlezing tevens mogelijk is met gebruikmaking van een videoverbinding.

Artikel 4.3.6.1 Sv

- De vraag kan worden gesteld of een uitspraak niet standaard aan een verdachte dient te worden toegezonden, derhalve ook aan de verschenen verdachte. Het vonnis zou in ieder geval eveneens ter hand gesteld moeten worden aan de ouders van minderjarigen onder de 14 jaar, die op grond van hun risicoaansprakelijkheid door de benadeelde partij worden aangesproken. Hiervoor zou een extra bepaling moeten worden opgenomen in Boek 4 of Boek 6 Sv.

Artikel 4.3.7.1 Sv

- De MvT (p. 104) suggereert in dit verband communicatie met procespartijen per e-mail. Direct e-mailcontact met veroordeelden lijkt niet passend.

Artikel 4.4.3 Sv

- *Eerste lid, onder f:* in de toelichting op artikel 4.4.3 Sv (MvT, p. 230 e.v.) wordt uitgelegd dat het de bedoeling is te bepalen welke zaken de kantonrechter kan behandelen. In het eerste lid onder f vervalt, ten opzichte van het huidige artikel 382 onder b sub 6 Sv, de tekst "een misdrijf". De uitzondering dat overtredingen gepleegd door minderjarigen, die samenhangen

met een misdrijf niet door de kantonrechter worden behandeld, is daarmee geschrapt. Het is onduidelijk wat de achterliggende gedachte van deze wijziging is.

- *Eerste lid, onder f voorts:* de formulering *"personen die op het tijdstip waarop de vervolging tegen hen is aangevangen de leeftijd van achttien jaar nog niet hebben bereikt"* is achterhaald. De Raad beveelt aan om aansluiting te zoeken bij de terminologie die in Boek 6 Sv wordt gehanteerd.

Artikel 4.4.4 Sv

- *Eerste lid:* het staat er niet met zo veel woorden, maar klopt het dat hiermee, evenals met de regeling in artikel 4.1.1.1, eerste lid Sv, de berechting aanvangt? Artikel 4.1.1.1, eerste lid, Sv wordt dus niet geheel buiten toepassing verklaard, maar in feite is er sprake van een soortgelijke situatie, maar slechts een ander forum? Verduidelijking is gewenst.

- *Derde lid:* anders dan in artikel 4.1.1.1 Sv is er hier geen sprake meer van een voorzitter of politierechter die de iets *"doet betekenen"*, maar staat er slechts *"wordt betekend"*. Verduidelijking is gewenst.

- In de regeling voor politierechterzaken is de termijn voor het indienen van getuigenverzoeken komen te vervallen (MvT, p. 234). Ter beheersing van het proces wordt met klem geadviseerd wél een termijn op te nemen. In een groot deel van de zaken zal er namelijk voldoende tijd zitten tussen het uitgaan van de procesinleiding en de zitting. Het is dan praktisch wanneer de politierechter een verzoek tot het horen van een of meer getuigen zo tijdig mogelijk ontvangt. Dat stelt hem in staat daarop te anticiperen en vanuit zijn regierol zo nodig al voorafgaand aan de zitting daarop een beslissing te nemen.

Artikel 4.4.5 Sv

- De Raad acht het van belang dat een zaak voorafgaand aan de zitting naar de meervoudige kamer kan worden verwezen. De Raad verzoekt dit alsnog in het artikel op te nemen. Het artikel vermeldt niet dat naar de meervoudige kamer wordt verwezen. Kan die verwijzing zowel voor als na betekening van de procesinleiding plaatsvinden? De Raad meent dat de betekening niet relevant is voor het uitoefenen van deze bevoegdheid. Het artikel bepaalt wel dat kennisgeving wordt gegeven aan procespartijen, maar niet wat er met de procesinleiding en dagbepaling dient te gebeuren. Verduidelijking door toe te voegen naar welke instantie verwezen wordt en aan te duiden wat er met de procesinleiding en dagbepaling gebeurt bij verwijzing naar een ander forum, is geboden.

Samenhang Boek 2 Sv

- In Boek 2 Sv is onder artikel 2.10.1.5 Sv een nieuw criterium voor de rechter-commissaris opgenomen: *"De rechter-commissaris wijst het verzoek of de vordering toe, voor zover het onderzoek redelijkerwijs van belang is voor de naar aanleiding van het onderzoek op de*

terechtzitting te nemen beslissingen". Aangezien de rechter-commissaris ook verzoeken en vorderingen behandelt vóórdat er door de officier van justitie een vervolgingsbeslissing is genomen, sluit het criterium niet aan bij de systematiek van Boek 4 Sv. Het criterium zou zich daarom kunnen beperken tot: *"voor zover het redelijkerwijs van belang is voor het onderzoek"*.

- Artikel 2.10.3.1.4, tweede lid, Sv bevat de afwijzingsgronden indien de rechter-commissaris ambtshalve of op verzoek of op vordering beslist over de aanwezigheid van de verdachte bij het getuigenverhoor waarop deze ingevolge het eerste lid recht heeft. Uit het tweede lid kan worden opgemaakt dat de rechter-commissaris beslist op een verzoek dat aan het getuigenverhoor voorafgaat terwijl het derde lid de mogelijkheid biedt om een bevel te geven om de plaats van het verhoor te verlaten. In het vierde lid staat dat de rechter-commissaris onder omstandigheden kan bepalen dat de verdachte en diens raadsman het verhoor van de getuigen niet mogen bijwonen. Met het oog op de samenhang wordt gewezen op de artikelen 4.1.14, zesde lid, 4.2.2.10, derde lid, en 4.2.4.8.4, tweede lid, Sv. In die artikelen wordt in de redactie telkens verwezen naar de omstandigheid dat bij het verhoren van de getuige of deskundige *"is bepaald"* dat de verdachte of zijn raadsman daarbij niet aanwezig mag zijn. Blijkbaar ziet dit niet op alle situaties waarin de verdachte niet bij een (normaal) getuigenverhoor mag zijn en betreft de regeling alleen de bijzondere getuige. De redactie van de artikelen kan tot misverstanden leiden.

- De bevoegdheden die de aanwezigheid van de verdachte bij het getuigenverhoor raken, zijn in artikel 2.10.3.1.4 Sv belegd bij de rechter-commissaris. Niet duidelijk is of de rechtbank in haar verwijzingsbeslissing kan treden in het aanwezigheidsrecht.

Bijlage 3. Artikelsgewijze opmerkingen Boek 5 Sv

Artikel 5.2.1.2 Sv

- *Derde lid, onder b:* verduidelijking van de wettekst is hier geboden, bijvoorbeeld door toevoeging van de woorden dat het schriftelijk bericht dient te worden ondertekend *"door de persoon die het rechtsmiddel instelt"*.

Artikel 5.2.1.3 Sv

- *Eerste lid, onder a*: volgens de wettekst wordt bij het instellen van het rechtsmiddel ten minste vermeld: de naam en, in geval van een natuurlijk persoon, tevens de voornamen van degene die het rechtsmiddel instelt, dan wel andere gegevens waarmee de identiteit eenvoudig kan worden vastgesteld. De praktijk leert dat schriftelijke berichten en e-mails veelal afgesloten worden met vermelding van voorletters en achternaam, doch niet met voornamen (voluit). Volgens de MvT (p. 17) lijkt het voor de ontvankelijkheid van een rechtsmiddel niet per se noodzakelijk om in dat geval opgave van de voornamen te eisen. Vervolgens wordt in de toelichting ook de optie genoemd om in plaats van het opgeven van naam en voornamen *"dan wel"* een strafrechtsketennummer, het nummer van een identiteitsbewijs of foto op te geven, op basis waarvan de identiteit eenvoudig kan worden vastgesteld. Het komt voor dat dit, hoewel de toelichting anders suggereert, een zoekplaatje voor justitie zou worden. Ook is niet duidelijk waarom wordt gemeend dat er behoefte bestaat aan deze mogelijkheid. De Raad geeft in overweging om de laatste zinsnede vanaf *"dan wel"* te schrappen en in de MvT slechts te benadrukken dat het achterwege laten van voornamen niet tot niet-ontvankelijkheid van een rechtsmiddel behoeft te leiden, indien op basis van de opgegeven naam, eventuele initialen en overige onder a tot en met d genoemde gegevens de identiteit eenvoudig is vast te stellen.

- *Eerste lid,* onder c: na de woorden: *"de bestreden beslissing"* dient te worden toegevoegd: *"of beslissingen"*. Dat is nodig met het oog op de praktijk waarin eenzelfde zaaknummer voor de strafzaak én de daarmee samenhangende ontnemingszaak wordt gebruikt. In gevallen waarin beide zaken hetzelfde zaaknummer hebben, is het regelmatig een dispuut of hoger beroep is ingesteld tegen de strafzaak of (ook) tegen de daarmee samenhangende ontnemingszaak, indien de opgemaakte akte daaromtrent geen helderheid biedt.

- *Eerste lid, onder d:* het bepaalde onder d werpt de vraag op hoe in de praktijk dient te worden omgegaan met de aanwending door de verdachte van een verkeerd rechtsmiddel. In de toelichting wordt geen aandacht besteed aan de omvangrijke conversierechtspraak. Een aanvulling op de MvT is hier gewenst.

- *Vierde lid:* hieraan dient te worden toegevoegd dat een afschrift van de registratie wordt verstrekt aan degene die het rechtsmiddel instelt.

Artikel 5.2.1.4 Sv

- *Vierde lid:* voor de volledigheid kan na de woorden: *"te zijn uitgereikt"* de zinsnede worden toegevoegd: *"en geldt als een uitreiking in persoon aan de verdachte"*.

Artikel 5.2.1.6 Sv

- In de MvT en de voorgestelde tekst van artikel 5.2.1.6 Sv staat dat de appellant die mondeling (zie de opmerking bij artikel 5.2.1.3 lid 4 Sv) of elektronisch hoger beroep instelt een bevestiging ontvangt. Dit volgt echter niet uit het bepaalde in de artikelen 5.2.1.4 en 5.2.1.5, telkens eerste lid, Sv. Het verdient de voorkeur om ook in die bepalingen op te nemen dat de degene die het rechtsmiddel instelt een bevestiging ontvangt.

Artikel 5.2.1.7 Sv

- *Tweede lid:* deze bepaling kan worden verduidelijkt door het woord "direct" te vervangen door *"in elk geval dezelfde dag"*.

Artikel 5.2.1.8 Sv

- *Eerste lid:* ten behoeve van de begrijpelijkheid van deze bepaling wordt in overweging gegeven na de woorden "het tweede lid" in te voegen *"van dit artikel"* en na het woord *"en"* in te voegen *"het bepaalde"*.

Artikel 5.2.2.2 Sv

- Het verdient de voorkeur het precieze moment van aanvang van de behandeling van het rechtsmiddel duidelijk in de wet te omschrijven. Is dat het moment waarop de voorzitter de zaak doet uitroepen en het onderzoek begint? Of is dat het moment waarop de voorzitter het onderzoek opent? Of is dat het moment van kennisgeving door de voorzitter als bedoeld in artikel 5.4.2.1, eerste lid, Sv? Het is niet ongebruikelijk dat de behandeling van zaken aanvangt met een regiezitting of pro-formazitting. Geldt een dergelijke zitting al als *"aanvang"* van de behandeling in appel? Het is wenselijk om de behandeling niet pas te laten aanvangen bij het moment van de inhoudelijke behandeling. De nadruk die in de voorstellen ligt op regie voorafgaand aan de zitting kan namelijk worden ondermijnd door intrekking ná regiezittingen nog mogelijk te maken. Dit zou aan de appellant de mogelijkheid geven nog eens nut en noodzaak van zijn appel te overdenken en daarbij eventueel aanvullend onderzoek te betrekken.

- Op p. 72 van de MvT wordt opgemerkt dat artikel 453 Sv in artikel 5.2.2.2 Sv ongewijzigd is overgenomen. De voorgestelde formulering is echter beduidend anders en minder duidelijk. De Raad vraagt hiervoor aandacht.

Artikel 5.4.1.1.2 Sv

- *Eerste lid, aanhef en onder b:* het verdient de voorkeur, mede gelet op de toelichting bij dit artikel (MvT, p. 76), om hier de *"laatstgehouden terechtzitting"* te noemen, in plaats van de *"nadere terechtzitting"*. Er kunnen immers meer nadere terechtzittingen plaatsvinden. Met het begrip *"nadere"* is nog niet gezegd *"laatstgehouden"*.

Artikel 5.4.1.1.4 Sv

- *Tweede lid:* de Raad geeft in overweging om hier in plaats van *"cumulatief ten laste gelegde strafbare feiten"* op te nemen *"gevoegde feiten"*. De mogelijkheid bestaat dat feiten niet cumulatief ten laste zijn gelegd, maar dat verschillende zaken ter zitting toch gevoegd worden behandeld (art. 285 Sv). Het *"afzonderlijk dagvaarden, doch gevoegd behandelen"* wordt door de huidige formulering niet gedekt.

- *Tweede lid voorts:* de laatste volzin van dit artikellid lijkt een nodeloze herhaling van het bepaalde in artikel 5.4.1.1.1 Sv.

- *Tweede lid voorts:* Op p. 77 van de MvT wordt verwezen naar een arrest van de Hoge Raad van 3 april 2007.[83] Hierin wordt in zekere zin de uitzondering als regel gepresenteerd. In de rechtspraak van de Hoge Raad staat voorop dat de uitleg van gedingstukken in beginsel is voorbehouden aan de feitenrechter.

Artikel 5.4.1.2.1 Sv

- *Zesde lid:* handhaving van het criterium *"onevenredige belasting van het strafgeding"* heeft de voorkeur boven de in dit lid gehanteerde term *"complex"*.

Artikel 5.4.1.2.2 Sv

- *Eerste lid:* vermoedelijk wordt in het eerste lid bedoeld de ouder of voogd van de veroordeelde die *ten tijde van het feit* de leeftijd van 14 jaar nog niet heeft bereikt. Het heeft de voorkeur dit ook als zodanig op te nemen.

- In artikel 6.1.1.1.1 Sv wordt een definitie gegeven van het begrip *"ouder"*. Die lijkt echter af te wijken van de definitie van dat begrip in Boek 5 Sv, zonder dat uit de MvT de bijzondere redenen daarvan volgen. Dit komt onwenselijk voor en is strijdig met de opmerking op p. 7 van de MvT bij Boek 6 Sv dat beoogd wordt meer eenheid te bewerkstelligen in de bepalingen met betrekking tot jeugdige verdachten.[84]

---

[83] HR 3 april 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ8393.
[84] Zie hierover ook de opmerkingen in Bijlage 4 (artikelsgewijze opmerkingen Boek 6 Sv).

Artikel 5.4.2.1 Sv

- *Zesde lid:* omdat geen vaste termijn wordt voorgesteld voor het indienen van een schriftuur kan strikt genomen ook tijdens de behandeling van de zaak nog een schriftuur worden ingediend. Sterker nog: bij dupliek of het laatste woord zou dat zelfs nog kunnen. Dit strookt niet met de gedachte achter het opgeven van grieven en onderzoekwensen bij schriftuur, namelijk dat daarover vroegtijdig regie-afspraken kunnen worden gemaakt. Daarom wordt in overweging gegeven op te nemen dat een schriftuur kan worden ingediend tot de aanvang van de behandeling ter zitting en in elk geval niet meer als de terechtzitting begonnen is.

Artikel 5.4.2.2 Sv

- *Vijfde lid:* het bepaalde roept de vraag op of de advocaat-generaal de weigeringsgronden slechts dient *"aan te voeren"*. Dient er geen sprake te zijn van *"aannemelijk maken"?* Bestaat er voor de voorzitter een mogelijkheid de geloofwaardigheid van de gestelde weigeringsgrond(en) die de advocaat-generaal aanvoert te toetsen? De voorgestelde tekst wijkt af van de huidige artikelen 264 en 288 Sv. Daarin wordt gesproken van een *"met redenen omklede beslissing"*. Het verdient aanbeveling de wettekst te herformuleren, dan wel de MvT op dit punt aan te vullen. Ditzelfde geldt mutatis mutandis voor artikel 4.1.1.4, vijfde lid, Sv.

- *Negende lid:* de praktijk heeft behoefte aan de bevoegdheid tot het geven van een bevel tot uitlevering van een voor inbeslagneming vatbaar voorwerp ter inbeslagneming daarvan als bedoeld in de artikelen 105 Sv en artikel 2.7.2.2.3 Sv. Deze bevoegdheid bestaat thans niet voor de raadsheer-commissaris (art. 411a lid 2 Sv). De Raad geeft in overweging die bevoegdheid te introduceren.

Artikel 5.4.2.6 Sv

Eerste lid: artikel 414, eerste lid, Sv leidt nog wel eens tot verwarring. Het *"overleggen van stukken"* is immers niet per definitie hetzelfde als het *"(doen) voegen van die stukken in het dossier"*. De redactie van artikel 5.4.2.6, eerste lid, Sv kan aldus worden gelezen dat (bij het overleggen van stukken ter zitting het gerechtshof bepaalt of die stukken worden gevoegd, maar dat) elk stuk – hoe irrelevant en onzinnig ook – dat vóór de zitting overgelegd wordt, automatisch in het dossier terechtkomt. Een andere lezing van die bepaling brengt mee dat het overleggen van stukken (vóór de zitting) niet de voeging daarvan in het dossier meebrengt, maar dan kan die bevoegdheid worden gemist, aangezien de verdachte noch het openbaar ministerie daar iets aan heeft. De toelichting dient op dit punt helderheid te bieden.

- De term *"stukken van overtuiging"* wordt doorgaans gebruikt als verzamelnaam voor de corpora delicti: *"voorwerpen waarmee het misdrijf is gepleegd"*. Bijvoorbeeld een mes waarmee is gestoken of een vuurwapen waarmee is geschoten. Dergelijke voorwerpen worden, bijvoorbeeld nadat daartoe opdracht is gegeven op de voet van artikel 4.2.4.8.2 Sv ter zitting overgelegd en getoond (zie artikel 4.2.4.1.3 Sv). De rechter kan daarop de eigen waarneming loslaten (artikel 4.3.2.2 lid 1 sub f Sv). Het zijn doorgaans geen stukken die zich lenen voor

voeging in het dossier. Op de klassieke moordwapens rust vaak beslag. Ook in dat opzicht zijn het huidige artikel 414, eerste lid, Sv en het voorgestelde artikel 5.4.2.6, eerste lid, Sv niet duidelijk. Datzelfde geldt overigens voor de artikelen 4.1.1.7, eerste lid, onder b en 4.4.1.4, vierde en zevende lid, Sv. Helderheid is geboden.

Artikel 5.4.4.1 Sv

- Volgens artikel 5.4.4.1 Sv vindt de behandeling van het hoger beroep door het gerechtshof plaats overeenkomstig de hoofdstukken 1 tot en met 3 van Boek 4 Sv *"voor zover hiervan in de navolgende artikelen niet wordt afgeweken"*. Door deze opzet is het een puzzel om te kunnen opmaken hoe de behandeling van het hoger beroep eruit ziet. Dit is inherent aan de keuze om bepalingen voor zover mogelijk slechts één keer uit te schrijven. De Raad adviseert met het oog op de rechtszekerheid, kenbaarheid en zorgvuldigheid om exacter aan te geven welke bepalingen wél en welke bepalingen niet van toepassing zijn.

Artikel 5.4.4.3 Sv

- *Derde lid*: het bepaalde in dit artikellid roept de vraag op of *"intrekken, wijzigen of aanvullen"* gedurende het gehele onderzoek ter terechtzitting kan geschieden of alleen na voordracht van de zaak. Het is wenselijk om ook de materiële omvang van het beroep aan het begin van de eerste zitting precies en dwingend af te bakenen. Behoudens bijzondere omstandigheden, zoals nieuwe feiten, verandering van advocaat, reactie op standpunten wederpartij, enzovoorts. Anders zou men bij pleidooi of laatste woord nog grieven kunnen intrekken of (vervelender) kunnen aanvullen. Dit zou dan mogelijk tot een nieuw onderzoek moeten leiden, hetgeen niet nodig is als de verplichting bestaat om op de eerste terechtzitting de omvang van het hoger beroep vast te stellen. Wellicht is hier eenzelfde clausule denkbaar als ten aanzien van het nog in hoger beroep indienen van stukken.[85]

Artikel 5.4.4.10 Sv

- *Tweede lid, onder c:* het is de Raad niet duidelijk in hoeverre het mogelijk is om de verdachte en de officier van justitie ten aanzien van alle feiten niet-ontvankelijk te verklaren als de bezwaren zich alleen richten tegen een deelbeslissing, zoals ten aanzien van de beslissingen op de vordering benadeelde partij, het beslag of de vordering tot tenuitvoerlegging. Helderheid op dit punt is geboden.

- *Derde, vierde en vijfde lid:* deze drie artikelleden beginnen met *"Het gerechtshof kan (...)"*. Het komt de Raad voor dat, anders dan in het tweede lid van dit artikel, niet bedoeld is een discretionaire bevoegdheid te formuleren, maar duidelijk is dit niet. De Raad geeft in overweging deze artikelleden op dit punt te herformuleren.

[85] Zie in dit verband HR 16 november 1999, ECLI:NL:HR:1999:ZD1451, NJ 2000/214.

- *Vierde lid, onder a en b:* de toelichting bij dit lid luidt: volgens p. 32 van de MvT is *"deze mogelijkheid (...) in zekere zin de opvolger van de huidige bevoegdheid van artikel 423, eerste lid, tot bevestiging met aanvulling of verbetering van gronden. Het hof kan door deze bevoegdheid de door de eerste rechter gegeven beslissingen verbeteren. Daardoor kunnen gebreken in het vonnis worden hersteld, valt het belang of de noodzaak van vernietiging weg en kan het hoger beroep worden verworpen."* Het verbeteren van de motivering bij bevestiging is wezenlijk anders dan het verbeteren van beslissingen (en de motivering daarvan). Het is onduidelijk waarom in de toelichting dan toch van *"in zekere zin"* wordt gesproken. De MvT roept de vraag op of het gerechtshof ook beslissingen (zoals de bewezenverklaring) kan verbeteren zonder het vonnis in zoverre te vernietigen? Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord, is de vervolgvraag wat dan de verhouding is tussen het vierde en het vijfde lid.

Artikel 5.4.4.11 Sv

- *Tweede lid, aanhef en onder c:* de vraag dringt zich op wie met *"hij"* en met *"hem"* wordt bedoeld. Het is denkbaar dat de verdachte op de bij de wet voorgeschreven wijze op de hoogte is gebracht van de dag van de terechtzitting en reeds daaraan voorafgaand met de zich gesteld hebbende raadsman/-vrouw heeft afgesproken dat deze als gemachtigde ter terechtzitting zal optreden. Vervolgens ontvangt de raadsman/-vrouw geen kennisgeving van de oproeping van de verdachte. Teneinde het voorgaande te voorkomen, geeft de Raad in overweging aan dit onderdeel toe te voegen: *"(...) indien één van beiden niet op de bij de wet voorgeschreven wijze op de hoogte is gebracht van de dag van de terechtzitting"*.

Artikel 5.5.3 Sv

- De Raad wijst op HR 24 april 2018, ECLI:NL:HR:2018:507, dat tot een nadere toelichting noopt.

Artikel 5.5.4 Sv

- Deze op zichzelf heldere en te prijzen verduidelijking van cassatie wegens verzuim van vormen sluit niet aan bij de recente ontwikkeling van de zogenoemde analoge toepassing van artikel 80a RO op de vernietigingsbeslissing in cassatie[86]. Het verdient aanbeveling dat in de toelichting wordt ingegaan op deze ontwikkeling - die sommigen wellicht als *contra legem* zouden duiden - en dat daarover een standpunt wordt ingenomen.

Artikel 5.5.5 Sv

- Eerste lid, aanhef en onder a: de Raad verwijst naar zijn opmerking bij artikel 5.4.1.1.2, eerste lid aanhef en onder b, Sv.

---

[86] Zie bijvoorbeeld de annotaties van Keulen en Van Kempen onder respectievelijk HR 20 mei 2014, ECLI:NL:HR:2014:1176, NJ 2014/381 en HR 18 februari 2014, ECLI:NL:HR:2014:361, NJ 2014/290.

Artikel 5.5.12a Sv

- *Tweede lid:* het komt voor dat ook een uitzondering op de conclusieplicht moet worden opgenomen voor gevallen waarin afdoening met artikel 80a RO in de rede ligt.

Bijlage 4. Artikelsgewijze opmerkingen Boek 6 Sv

Artikel 6.1.1.1.1 Sv

- Positief is dat in de MvT uitdrukkelijk wordt genoemd dat – alhoewel steeds *"de ouder"* wordt genoemd – de bepalingen zich in feite telkens tot *beide* ouders richten, nu in de regel het gezag bij twee ouders ligt. Wanneer de verdachte nog geen 14 jaar oud was ten tijde van het plegen van het feit en een vordering benadeelde partij is ingediend of kan worden ingediend, wordt die vordering geacht te zijn gericht tegen de gezaghebbende ouders/voogd van de verdachte. Het verdient om die reden aanbeveling om ten aanzien van zaken tegen verdachten van (ten tijde van het plegen van het feit) 12 en 13 jaar oud, de aanwezigheid van beide gezaghebbende ouders als vereiste op te nemen. Overigens zij opgemerkt dat de *"kan"* bepaling goed wordt ontvangen. In beginsel geldt een verschijningsplicht, vervolgens *kan* de rechter de zaak aanhouden en de medebrenging bevelen.

- De MvT spreekt op sommige plaatsen over de ouder(s) als degene(n) die de minderjarige feitelijk verzorgen *en* onderhouden. De Raad adviseert om in plaats van *"en"* de woorden *"en/of"* op te nemen. Dit is wenselijk in situaties waarin er sprake is van een minderjarige die bijvoorbeeld in verband met een machtiging uithuisplaatsing niet meer thuis woont. Deze minderjarige wordt dan niet meer feitelijk verzorgd door de ouder, maar door die ouders nog vaak wel onderhouden.

Artikel 6.1.1.1.2 Sv

- De gekozen formulering *"(...) een persoon die de feitelijke opvoeding verzorgt van een verdachte die meerderjarig is"* roept de vraag op in hoeverre nog kan worden gesproken van *"opvoeden"* bij een meerderjarige. De bepaling komt tegemoet aan de wens in de praktijk om in voorkomende gevallen ook ouders van meerderjarige verdachten een rol te geven in het strafproces, maar de formulering omvat niet alle ouders/verzorgers die daarvoor in aanmerking zouden moeten komen. Daarom geeft de Raad in overweging de voornoemde zinsnede te vervangen door: *"een persoon die de meerderjarige verdachte feitelijk verzorgt en/of onderhoudt"*.

- Het verdient aanbeveling in aanvulling op hetgeen daarover op p. 9 van de MvT is opgenomen te verduidelijken welke personen het naast de biologisch ouder kan betreffen. Bijvoorbeeld: de pleegouders, voormalig gezagsouders, enzovoorts.

Artikel 6.1.1.2.2 Sv

- *Eerste lid, onder d:* de onderzoekshandeling *"onderzoek aan en in het lichaam"* is ingrijpend. Het is passend, teneinde de zeer jonge verdachte te beschermen, dat een dergelijke onderzoekshandeling in aanwezigheid van een ouder of een andere vertrouwenspersoon plaatsvindt, tenzij sprake is van zwaarwegende argumenten die daartegen pleiten.

- *Vierde lid:* in dit artikellid worden het eerste tot en met het derde lid van artikel 6.1.1.3.1.2 Sv van overeenkomstige toepassing verklaard. Dit betekent dat de 12-minner geen afstand kan doen van het onderhoud met de raadsman (lid 3). Niet is geregeld dat de raadsman rechtsbijstand kan verlenen tijdens het verhoor (lid 4). Het is wenselijk ook artikel 6.1.1.3.1.2, vierde lid, Sv van toepassing te verklaren op 12-minners. De 12-minners kunnen zichzelf niet belasten, omdat zij niet kunnen worden vervolgd. Maar hun verklaring kan wel gevolgen hebben, bijvoorbeeld voor anderen. Juist bij deze zeer jonge kinderen is van belang dat ook bij het verhoor een raadsman aanwezig kan zijn. De Raad wijst hierbij op artikel 37 IVRK, inhoudende: *"Staten waarborgen dat ieder kind dat van zijn of haar vrijheid is beroofd het recht heeft onverwijld te beschikken over juridische en andere passende bijstand, alsmede het recht de wettigheid van zijn vrijheidsberoving te betwisten ten overstaan van een rechter of een andere bevoegde, onafhankelijke en onpartijdige autoriteit, en op een onverwijlde beslissing ten aanzien van dat beroep".*

Artikel 6.1.1.3.1.1 Sv

- *Tweede lid:* hieruit volgt dat de mededeling over de vrijheidsbeneming kan worden uitgesteld. Het is onwenselijk dat daarvoor geen criterium wordt genoemd. De Raad geeft in overweging te verwijzen naar artikel 2.5.3.1.4 Sv (het huidige artikel 27e Sv, zoals thans ook is gedaan in artikel 488b Sv).

Artikel 6.1.1.3.1.2 Sv

- *Rechtsbijstand:* het huidige niveau van rechtsbijstand is gehandhaafd. Een niveau waarbij niet alleen de aangehouden verdachte, maar ook de verdachte tegen wie vervolging is ingesteld wegens een feit waarvan de rechtbank kennis neemt, een raadsman krijgt toegewezen (art. 6.1.1.3.1.2 lid 1 en 5 Sv). Dat geldt ook voor gevallen waarin de officier van justitie voornemens is een strafbeschikking op te leggen ter zake van een misdrijf met oplegging van een taakstraf van meer dan 32 uur of een betalingsverplichting (geldboete of schadevergoedingsmaatregel) van meer dan € 200,-- (art. 6.1.1.3.2.2 lid 2 Sv). En ten slotte in de gevallen die de tenuitvoerlegging betreffen (art. 6.1.1.3.1.2 lid 6 Sv). Onder deze laatste categorie zouden ook moeten worden begrepen de zaken waarin een bezwaarschrift is ingediend tegen de toepassing van vervangende jeugddetentie in geval het openbaar ministerie van oordeel is dat de werkstraf niet of niet naar behoren is uitgevoerd (zogenaamde 77p Sr-zaken) en zaken waarin de tenuitvoerlegging van de door de kantonrechter in leerplichtzaken opgelegde vervangende jeugddetentie bij een werkstraf aan de orde is. Aangezien in dat geval de vrijheidsbeneming van minderjarigen op het spel staat, is het volgens de Raad van het belang dat een advocaat is betrokken. Duidelijkheid op dat gebied in de toelichting is gewenst. De Raad vraagt daarnaast aandacht voor de huidige praktijk waarin altijd een raadsman wordt toegevoegd in gevallen van de procedure van art. 7 Wet DNA-onderzoek bij minderjarige veroordeelden.

Artikel 6.1.1.3.1.1b Sv

- De Raad heeft met instemming kennisgenomen van het feit dat de kinderrechter als rechter-commissaris is gehandhaafd in dit hoofdstuk van de wet. Het heeft de voorkeur van de Raad om de bepaling in dit hoofdstuk te plaatsen omdat dit het overzicht van de strafvorderlijke bepalingen over de jeugdige verdachte en daarmee ook de helderheid ten goede komt.

Artikel 6.1.1.3.1.3 Sv

- *Eerste lid:* de Raad acht herformulering van dit artikellid wenselijk, zodat duidelijk blijkt dat ten aanzien van jongeren vanaf zestien jaar gekozen kan worden voor begeleiding door de jeugd- dan wel volwassenreclassering.

Artikel 6.1.1.3.1.4 Sv

- De Raad verwijst naar de algemene opmerkingen over de voorlopige hechtenis in zijn advies over Boek 1 Sv. Daar waar het gaat om de bepalingen voor de minderjarige verdachte het volgende. De termijn van de gevangenneming en gevangenhouding van dertig dagen is naar het oordeel van de Raad in overeenstemming gebracht met de aanbeveling van het VN-comité inzake de Rechten van het Kind. Binnen de rechtspraak wordt verschillend over dit thema gedacht. De Raad vraagt aandacht voor verdachten die, gelet op de ernst van het feit of de verwachting dat een PIJ-maatregel wordt opgelegd veel langer dan dertig dagen in voorlopige hechtenis moeten doorbrengen. Een korte verlenging kan voor deze verdachten belastend zijn en mogelijk tot onterechte verwachtingen leiden.

Artikel 6.1.1.3.3.1 Sv

- *Eerste lid, aanhef:* de term *"enkelvoudige kamer"* dient te worden vervangen door *"kinderrechter"*.

- *Eerste lid, onder a:* betekent het aanbrengen van de zaak bij de enkelvoudige kamer dat de kinderrechter in zijn bevoegdheid tot straftoemeting wordt beperkt, te weten tot een jeugddetentie waarvan het onvoorwaardelijk deel niet meer bedraagt dan drie maanden? In dit verband wordt gewezen op een Koninklijk Besluit uit 1925,[87] inhoudende dat *"de duur der gevangenisstraf als bedoeld in artikel 487, tweede lid, en artikel 501, eerste lid, in verband met artikel 376, eerste lid, van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, wordt bepaald op zes maanden"*. Nu dit Koninklijk Besluit daarna nooit vervangen of ingetrokken is, dient te worden geconcludeerd dat de enkelvoudig zittende kinderrechter maximaal zes maanden gevangenisstraf mag opleggen. In dit Koninklijk Besluit wordt echter gesproken over gevangenisstraf en niet over jeugddetentie. Met het oog op de doelstellingen van Modernisering Sv, waaronder het verduidelijken en vereenvoudigen van de strafvorderlijke wetgeving, wordt in overweging gegeven om in de voorgestelde bepalingen en de toelichting daarop duidelijk aan

[87] Besluit van 24 december 1925, Stb. 1925, 485.

te geven welke maximale voorwaardelijke jeugddetentie kan worden opgelegd door de enkelvoudig zittende kinderrechter. Mocht beoogd zijn het mogelijk te maken dat de enkelvoudig zittende kinderrechter een jeugddetente van twaalf maanden waarvan negen maanden voorwaardelijk oplegt, dan komt dat de Raad zeer onevenwichtig voor. Dat zou, gegeven het strafmaximum voor minderjarigen, betekenen dat ernstige feiten door de enkelvoudige kinderrechter (kunnen) worden berecht die bij meerderjarige verdachten zonder meer meervoudige zouden worden afgedaan.

- *Eerste lid, onder b:* de Raad onderschrijft de handhaving van een materieel criterium. Hij geeft daarbij wel de voorkeur aan het criterium *"belang van de zaak"* in plaats van *"ingewikkeldheid van de zaak"*. Het *"belang van de zaak"* is concreter en biedt meer houvast aan de rechter.

- *Eerste lid, onder c:* gelijktijdige behandeling van jeugdstrafzaken dient zoveel mogelijk vermeden te worden.

- *Derde lid:* de term *"rechtbank"* dient te worden vervangen door *"kinderrechter"*.

- *Derde lid, onder a:* deze bepaling regelt de situatie waarin één verdachte wordt berecht voor meerdere strafbare feiten waarvan de pleegdata zowel vóór als na het bereiken van de leeftijd van achttien jaar liggen. Het is wenselijk dat dit soort zaken, die wellicht apart zijn aangebracht, gelijktijdig kunnen worden behandeld door de kinderrechter of meervoudige kamer (met kinderrechter). Een vraag die hierbij opkomt, is welke processuele voorschriften in dat geval gelden. Aanvulling van de MvT op dit punt strekt tot aanbeveling.

- *Derde lid, onder b:* dit onderdeel betreft de gezamenlijke berechting van meerdere verdachten, waarvan er één de leeftijd van achttien jaar nog niet heeft bereikt. Daarbij kan worden gedacht aan zaken waarbij *"en groupe"* geopereerd is. In die situatie kan ervoor worden gekozen de zaken bij elkaar te houden. Hierbij wordt aangetekend dat argumenten van louter praktische aard bij die afweging niet de doorslag mogen geven. Het komt de Raad als wenselijk voor dat wordt voorgeschreven dat dergelijke zaken worden afgedaan door een kinderrechter of een meervoudige samenstelling met een kinderrechter.

Artikel 6.1.1.3.3.2 Sv

- Uit de MvT, p. 71, volgt dat de verplichting van de verdachte om ter terechtzitting aanwezig te zijn ook geldt wanneer de verdachte inmiddels de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt. In de praktijk, zeker in hoger beroep, komt het geregeld voor dat een verdachte al lang meerderjarig is. In deze gevallen dient de afwezigheid van de verdachte niet zo zwaar te wegen dat behandeling van de zaak zonder meer moet worden uitgesteld. Het is goed denkbaar dat verdachten die gedurende het strafrechtelijk onderzoek 18 jaar zijn geworden niet worden verplicht ter terechtzitting te verschijnen.

- Er is een ander belang wanneer het meerderjarige verdachten betreft ten aanzien van wie is voorgesorteerd op toepassing van het jeugdsanctierecht. De aanwezigheid van deze verdachten

ter terechtzitting is van belang om te kunnen beoordelen of het jeugdsanctierecht inderdaad moet worden toegepast. Meerderjarige verdachten ten aanzien van wie is voorgesorteerd op toepassing van het jeugdsanctierecht moeten in beginsel wel verplicht worden om ter terechtzitting te verschijnen.

- De Raad geeft in overweging om de verplichting te schrappen om de behandeling van een zaak van een niet verschenen verdachte zonder vaste woon- of verblijfplaats aan te houden. Het is te verdedigen dat in een geval waarin een bevel medebrenging om praktische redenen achterwege moet blijven ook een hernieuwde oproeping en aanhouding van de behandeling achterwege kunnen blijven. In dergelijke gevallen is de hernieuwde oproeping van de verdachte een formele stap die vaak niet tot de gewenste aanwezigheid leidt en waarmee kostbare zittingstijd verloren gaat.

- Het is de Raad niet duidelijk of ter zake van de verdachte van een leerplichtovertreding een bevel tot medebrenging kan worden gegeven. Dat geldt ook voor de verdachte in andere kantonstrafzaken. Dat dit wél mogelijk is, lijkt in lijn met artikel 6.1.1.3.3.5 Sv. Volgens die bepaling is een bevel medebrenging ter zake van de ouder mogelijk is. Het strekt tot aanbeveling om een bevel medebrenging ook in die zaken uitdrukkelijk mogelijk te maken.

Artikel 6.1.1.3.3.3 Sv

- *Eerste lid:* ook de benadeelde partij zonder spreekrecht heeft toegang tot de zitting. Het strekt tot aanbeveling dit artikellid daarop aan te passen.

- *Tweede lid:* de mogelijkheid om een openbare behandeling te gelasten is in strijd met artikel 40, tweede lid, IVRK. De persoonlijke levenssfeer van de minderjarige wordt bij een openbare behandeling onvoldoende beschermd. Het belang van die bescherming komt ook tot uitdrukking in de *Guidelines on child-friendly justice* en de Europese richtlijn 2016/800/EU (procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure). Zaken tegen verdachten die ten tijde van het feit minderjarig zijn, dienen altijd achter gesloten deuren plaats te vinden.

Artikel 6.1.1.3.3.4 Sv

- Op p. 10 van de MvT wordt beschreven dat de rol van de ouders onder het huidige recht niet volledig bepaald is. Waar in het huidige wetboek een verwijzing naar *"de ouder"* voorkomt, komt daarin enkel een vertegenwoordigende of verdedigende rol tot uitdrukking. De rol die ouders kunnen vervullen is echter breder. Zo is de ouder ook een informatiebron en speelt de ouder een rol bij de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen. Ten aanzien van dat laatste wordt in de MvT (p. 11) opgemerkt dat de wetgever het denkbaar acht dat de ouders bij de tenuitvoerlegging van de sancties een actieve bijdrage zullen leveren. Het is wenselijk dat die rol een wettelijke basis krijgt.

- Er is enige onduidelijkheid indien artikel 6.1.1.3.3.4 Sv in samenhang met artikel 2.3.3.3 van Boek 2 Sv wordt beschouwd. In laatstgenoemd artikel (dat ook van toepassing is op een "gedelegeerd verhoor" als bedoeld in artikel 2.10.1.9 Sv) is onder meer geregeld dat tot het bijwonen van het verhoor toegang kan worden verleend aan de wettelijke vertegenwoordiger van de getuige alsmede aan een persoon naar keuze van de getuige. Ingevolge artikel 6.1.1.3.3.4 Sv heeft de ouder (van de verdachte of de benadeelde) onder meer het recht om vragen te stellen aan de getuige. Voor zowel de verhorend ambtenaar als de rechter-commissaris (bij een gedelegeerd verhoor) moet duidelijk zijn wie in beginsel tot het verhoor moeten worden toegelaten en wat hun bevoegdheden zijn.

Artikel 6.1.1.3.3.5 Sv

- Dit artikel is onduidelijk. In het eerste lid wordt specifiek gesproken over "een misdrijf", terwijl in het derde lid wordt bepaald dat de rechter "het bevel" ook kan geven indien de zaak betrekking heeft op een overtreding. Het is de Raad niet duidelijk op welk "bevel" in het derde lid wordt gedoeld: het bevel oproeping of het bevel medebrenging.

- De wijziging van de bepalingen met betrekking tot de verplichte verschijning van de ouder(s) op de terechtzitting wordt, zoals hiervoor is overwogen, onderschreven. Het imperatieve voorschrift tot aanhouding van de behandeling van de zaak bij niet verschenen ouder(s) (art. 496a lid 3 Sv) maakt plaats voor een algemene "kan-bepaling". Hiermee wordt de rechter de mogelijkheid geboden maatwerk te leveren. Daarbij moet voor ogen worden gehouden dat deze bepaling geen inbreuk mag maken op de mogelijkheden van de ouder om zijn kind op de zitting te verdedigen en te ondersteunen. Dat betekent ook dat aan de juiste oproeping van de ouder(s) meer betekenis toekomt op het moment dat niet tot aanhouding van de behandeling wordt overgegaan.

Artikel 6.1.1.4.1 Sv

- Uit de artikelsgewijze toelichting op het artikel 6.1.1.4.1 Sv kan worden opgemaakt dat 'HALT voor 18 plus' mogelijk is. Dit is echter niet met zoveel woorden opgenomen in de wettekst. Het strekt tot aanbeveling dat alsnog te doen of die mogelijkheid expliciet te benoemen in de toelichting.

Artikel 6.2.1.1 Sv

- De Raad geeft in overweging om in de toelichting te verduidelijken wie niet als procespartij kunnen worden aangemerkt. Te weten: in elk geval de getuige (met uitzondering van de gijzelingsprocedure ex art. 221 Sv), de deskundige en de tolk. Voorts kan ook het slachtoffer dat ter terechtzitting het spreekrecht uitoefent niet als procespartij worden aangemerkt. Het slachtoffer dat een bezwaarschrift indient bij de rechter-commissaris tegen een afwijzende beslissing van de officier van justitie (vergelijk bijvoorbeeld de huidige artikelen 51b lid 6 en 51ca lid 6 Sv) kan, in die bezwaarprocedure, wel als procespartij worden aangemerkt.

Artikel 6.2.1.2 Sv

- In paragraaf 3.1.3.2 (p. 29-30) van de MvT wordt opgesomd in welke gevallen een wrakingsverzoek in ieder geval niet ontvankelijk is. In dat verband wordt verwezen naar het wrakingsprotocol van de Hoge Raad, waarin is bepaald dat een kennelijk niet-ontvankelijk verklaring kan plaatsvinden: *"Indien geen gronden zijn aangevoerd en ook geen aanvulling plaatsvindt nadat de verzoeker daartoe in de gelegenheid is gesteld."* Met name de passage dat *"ook geen aanvulling plaatsvindt"* lijkt niet aan te sluiten bij het bepaalde in artikel 6.2.1.2, derde lid, Sv, inhoudende: *"Alle feiten of omstandigheden worden tegelijk voorgedragen"*. De Raad adviseert daarom de woorden *"en ook geen aanvulling plaatsvindt"* te schrappen, aangezien daarmee de indruk wordt gewekt dat een wrakingsverzoek zonder gronden toch ontvankelijk is en dat er een mogelijkheid bestaat gronden later aan te vullen.

- *Tweede lid:* de huidige regeling bevat geen regels over de uitsluiting van bemoeiingen door een rechter van wie de wraking is verzocht. Dit werd door de wetgever namelijk onnodig bevoogdend geacht, terwijl het bovendien een vorm van geïnstitutionaliseerd wantrouwen tegen de rechter zou impliceren.[88] Afronding van incidentele werkzaamheden kan onder omstandigheden wel plaatsvinden. Indien bijvoorbeeld een rechter wordt gewraakt naar aanleiding van zijn beslissing om een proces-verbaal van meineed op te maken, brengt een redelijke wetsuitleg mee dat de voorgeschreven schorsing van de terechtzitting niet in de weg staat aan het opstellen van dat proces-verbaal van meineed.[89] In de praktijk bestaan er verschillen van inzicht over de vraag of, en zo ja, welke handelingen de gewraakte rechter nog mag of moet verrichten. Er bestaat, zoals hiervoor is overwogen, behoefte aan codificatie van de regel dat de rechter van wie wraking is verzocht wel (kort gezegd) beslissingen of handelingen mag afmaken die geen uitstel dulden, dan wel die noodzakelijk zijn in het belang van een goede rechtsbedeling.

- *Vierde lid:* in het belang van de overzichtelijkheid van de regeling kan worden overwogen het bepaalde in dit artikellid op te nemen in een apart wetsartikel, ná artikel 6.2.1.4 Sv.

Artikel 6.2.1.4 Sv

- Het is logischer om het derde lid voor het tweede lid te plaatsen. Het tweede lid kan in dat geval beginnen met: *"In het andere geval (...)"*.

Titel 2.3 Sv

- Het begrip *"prejudiciële vragen"* komt niet terug in de wettekst. Dit roept de vraag op waarom niet is gekozen voor de titel: *"Prejudiciële beslissingen door de Hoge Raad"*.

---

[88] Tekst & Commentaar Wetboek van Strafvordering en Kamerstukken II 1991-1992, 22 495, nr. 3, p. 113.
[89] HR 10 januari 2012, ECLI:NL:HR:2012:BR1143, NJ 2012/439.

Artikel 6.2.3.1 Sv

- *Eerste lid:* het woord *"nodig"* kan worden vervangen door *"noodzakelijk"*. Tevens wordt – ter voorkoming van verwarring – aanbevolen de woorden *"beantwoording van deze vraag"* te vervangen door *"prejudiciële beslissing"*. Anders zou het immers ook kunnen slaan op de beantwoording van één van de vragen van de artikelen 348, 350 en 361 Sv. In dit verband wordt tevens in overweging gegeven het woord *"vraag"* te vervangen door *"rechtsvraag"*. Dit laatste geldt overigens voor alle opvolgende artikelleden.

- *Derde lid:* de Raad geeft in overweging om achter de *"tenlastelegging"* op te nemen: *"of de vordering"*. Het kan immers ook gaan om een ontnemingsvordering. Ook dient hier dezelfde volgorde als in het tweede lid te worden aangehouden, namelijk eerst de officier van justitie en vervolgens de verdediging. De volgorde is niet willekeurig, maar volgt strikt de regels van hoor en wederhoor. Het verdient de voorkeur om in plaats van *"verdachte"* het woord *"verdediging"* te gebruiken. Door van *"verdediging"* te spreken kan het de verdachte betreffen, maar ook een gemachtigd raadsman én de verdachte én zijn raadsman. Voor de keuze van *"verdediging"* in plaats van *"verdachte"* is nog een tweede reden te noemen. Bij een ontnemingsvordering is er sprake van *"de veroordeelde"*. Die zou anders apart moeten worden genoemd. Het strekt tot aanbeveling om ook in de opvolgende artikelen steeds de term *"verdediging"* te hanteren.

- *Derde lid voorts:* een rechterlijke beslissing bevat overwegingen, geen uiteenzettingen. Om die reden wordt geadviseerd *"uiteenzetting"* te vervangen door *"overwegingen"*. Overigens is de formulering van dit artikellid zowel grammaticaal als inhoudelijk ongelukkig. Herformulering is geboden.

- *Vijfde lid:* het strekt tot aanbeveling hier een separaat artikel in te voegen dat de mogelijkheid biedt tot het afzien van een inhoudelijke beslissing op de vraag. Zie in dit verband de opmerking bij artikel 6.2.3.3, tweede lid, Sv. Daarnaast wordt in overweging gegeven een apart artikel op te nemen waarin de relevante bepalingen van deze titel van overeenkomstige toepassing worden verklaard op de vordering van de benadeelde partij. Ten slotte: artikel 6.2.3.4 Sv bestaat niet en kan hier dus niet van overeenkomstige toepassing worden verklaard.

Artikel 6.2.3.2 Sv

- *Tweede lid:* dit artikellid behoeft nadere precisering. In elk geval moet worden vastgesteld dat deze derden een indirect belang hebben. In het kader van de rechtszekerheid wordt in overweging gegeven bij wet vast te leggen wie, op welke wijze en binnen welke termijn, in de gelegenheid kan worden gesteld opmerkingen te maken. Deze precisering is ook wenselijk in de opvolgende artikelleden waar gesproken wordt over termijnen, maar geen concrete termijnen worden genoemd. De bepalingen lijken willekeurig. Het komt de rechtszekerheid ten goede als de bepalingen concrete termijnen bevatten.

- *Vijfde lid:* in dit artikellid dient te worden opgenomen dat de stukken en opmerkingen terstond ter beschikking worden gesteld.

Artikel 6.2.3.3 Sv

- *Eerste lid:* evenals hiervoor is opgemerkt bij artikel 6.2.3.2 Sv wordt ook in dit artikellid geen concrete termijn genoemd. Er bestaat derhalve geen enkele zekerheid over de duur van een prejudiciële procedure. Dit kan strijdig zijn met het beginsel van rechtszekerheid en het recht op afdoening binnen een redelijke termijn (art. 6 EVRM). De Raad geeft in overweging in elk geval een uiterste termijn in de wet op te nemen voor het nemen van de beslissing.

- *Tweede lid:* wetssystematisch gezien hoort dit artikellid niet op deze plaats thuis. In een apart artikel moet worden bepaald dat terstond wordt beslist dat de procedure van het vragen van opmerkingen niet wordt gevolgd; een soort niet-ontvankelijkverklaring van de rechtsvraag. Een dergelijk artikel kan vóór artikel 6.2.3.2 Sv worden geplaatst. De verwijzing in artikel 6.2.3.2, eerste lid, Sv (het tenzij-geval) valt dan logisch op zijn plek.

- *Vierde lid:* het bepaalde in dit artikellid werpt de vraag op of niet alle beslissingen openbaar moeten worden gemaakt. Het belang is immers (zie artikel 6.2.3.1 lid 1 Sv) zaaksoverstijgend.

Artikel 6.4.1.1 Sv (en 6.4.1.3/6.4.1.4 Sv)

- De Raad vraagt aandacht voor het van overeenkomstige toepassing verklaren in artikel 6.4.1.1, vierde lid, Sv van Hoofdstuk 1 van Boek 4 Sv (met een tweetal uitzonderingen), in artikel 6.4.1.3 Sv van Hoofdstuk 2 van Boek 4 Sv en in artikel 6.4.1.4 van Hoofdstuk 3 van Boek 4 Sv. Zijn alle bepalingen die daarmee van overeenkomstige toepassing zijn verklaard op de bijzondere ontnemingsprocedure daadwerkelijk van toepassing?

Artikel 6.4.1.3 Sv

- *Sub a:* de ingewikkeldheid en omvang van de ontnemingszaak lopen geenszins gelijk op met die van de strafzaak. Een koppeling van de strafzaak en de ontnemingszaak en het gelijktijdig aanbrengen kan goed mogelijk en wenselijk zijn, maar dit zal telkens per zaak beoordeeld dienen te worden, waarbij de rechter de mogelijkheid dient te krijgen beide zaken, of een van de twee te verwijzen.

- *Sub b:* in Boek 4 Sv ontbreken de artikelen 4.2.1.12 en 4.2.1.13 Sv. De Raad neemt aan dat hier de artikelen 4.2.2.12 en 4.2.2.13 Sv zijn bedoeld.

- *Sub c:* in het Boek 4 Sv ontbreken de artikelen 4.2.3.1.3 en 4.2.3.1.4 Sv. De Raad neemt aan dat hier de artikelen 4.2.3.4 en 4.2.3.5 Sv zijn bedoeld.

- *Sub d:* de Raad neemt aan dat met afdeling 4.2.2.4 Sv is bedoeld afdeling 4.2.4.5 Sv en dat met afdeling 4.2.3.6 Sv is bedoeld afdeling 4.2.4.6 Sv.

- *Sub e:* artikel 4.2.3.7.1 Sv ontbreekt in het Boek 4 Sv. De Raad neemt aan dat hier artikel 4.2.4.7.1 Sv is bedoeld.

Artikel 6.4.1.4 Sv

- De Raad vraagt aandacht voor vragen die ontstaan bij schending van de redelijke termijn. Wanneer beide zaken (straf en ontneming) gelijktijdig lopen, is het nu zo dat als in de strafzaak schending is verdisconteerd in de straf, in de ontnemingszaak niet ook nog eens een korting wordt gegeven. Beide procedures hebben daarin als uitgangspunt een eigen tijdsverloop. De Raad geeft in overweging hieraan aandacht te besteden in de MvT.

- *Eerste lid:* het van overeenkomstige toepassing verklaren van Hoofdstuk 3 van Boek 4 Sv roept vragen op. Zo ziet bijvoorbeeld de beraadslaging van artikel 4.3.11 Sv met name op het ten laste gelegde feit en bevatten de artikelen 4.3.4.1 e.v. Sv en met name artikel 4.3.4.4, derde lid, Sv voorschriften voor de inhoud van het vonnis en overige verplichtingen, die niet zonder meer van toepassing zijn op de ontnemingsvordering.

Artikel 6.4.1.5 Sv

- Het opnemen van alle bewijsvoorschriften in artikel 6.4.1.5 Sv acht de Raad positief. Dit artikel voegt artikel 511f Sv en (deels) artikel 36e Sr samen. Overigens spreekt de toelichting abusievelijk over artikel 511*e* Sv.

Artikel 6.4.2.1 Sv

- *Tweede lid:* wat is *"beëindiging van de zaak"?* Vgl. artikel 3.1.3 Sv, maar ook artikel 3.1.5 Sv. Tegen een beslissing van de rechtbank staat appel open. Wanneer gaat de beklagtermijn in?

- De Raad werpt de vraag op waarom in artikel 6.4.2.1, tweede lid, Sv wordt uitgegaan van *"uiterlijk"* binnen drie maanden en in de artikelen 6.4.2.2 en 6.4.2.3 Sv van *"binnen drie maanden"*.

- Op p. 112, eerste alinea, van de MvT staat artikel 2.5.2.4.2 Sv. Dit moet zijn artikel 2.7.2.4.2 Sv. In de tweede alinea staat artikel 2.5.2.4.3 Sv. Dit moet zijn artikel 2.7.2.4.3 Sv. Daarnaast wordt opgemerkt dat het Wetsvoorstel en de toelichting geen duidelijke bepalingen bevatten over (het ontbreken van) opschortende werking.

Artikel 6.4.2.5 Sv

- *Tweede lid:* volgens de MvT (p. 52 en 79) wordt ten aanzien van de afdoening zonder behandeling, indien de officier van justitie meedeelt dat het voorwerp al is teruggegeven of dat is besloten tot teruggave, een besparing van de werklast voorzien. Dat is te optimistisch gesteld. Bij veel gerechten is dit namelijk al de praktijk.

Artikel 6.6.1.1 Sv

- Een aan de toekenning van schadevergoeding voorafgaande procedure bestaat nu ook zelfstandig: de procedure tot vaststelling van aansprakelijkheid (waarna een schadestaat-procedure kan volgen). Als het niet de bedoeling is dat die als civiele procedure blijft bestaan, moet dat uitdrukkelijk vermeld worden.

Artikel 6.6.1.2 Sv

- *Vierde lid:* is het bepaalde in dit artikellid nog noodzakelijk, gelet op de inhoud van artikel 6.6.1.1 Sv met verwijzing naar het Burgerlijk Wetboek?

Artikel 6.6.1.5 Sv

- *Tweede en derde lid:* de genoemde termijn van één jaar is strafrechtelijk gezien ruim, gelet op de huidige termijn van drie maanden. Civielrechtelijk gezien is de termijn echter krap. In dit verband wordt aandacht gevraagd voor de invloed van mediation op de voorgestelde termijnen.

Artikel 6.6.1.6 Sv

- *Eerste en tweede lid:* de Raad geeft in overweging om het tweede lid, voor zover inhoudende dat het verzoek ook bij de schadeveroorzakende instantie kan worden ingediend, op te nemen in het eerste lid. In het eerste lid kan dan worden bepaald dat het verzoek bij de desbetreffende officier van justitie of bij de schadeveroorzakende instantie kan worden ingediend en dat deze laatste instantie de officier van justitie daarvan in kennis moet stellen. Tevens wordt in overweging gegeven een zogenoemde doorzendplicht op te nemen, nu een derde niet altijd zal weten waar hij met zijn verzoek terecht moet.

Artikel 6.6.1.7 Sv

- *Tweede lid:* het bepaalde *"de schadeveroorzakende instantie wordt gehoord, althans hiertoe opgeroepen"* roept de volgende vragen op. Kan niet worden volstaan met het horen van de officier van justitie, gelet op zijn centrale rol in het geheel? Hoe dient de schadeveroorzakende instantie te worden aangeduid? Is dit een partij? En zo ja, in welk geding? Tevens roept het de vraag op wat de rol van de officier van justitie is in de raadkamerprocedure, in welke procedure altijd een officier van justitie aanwezig is. En wat is de verhouding tussen de schadeveroorzakende instantie en de officier van justitie?

- *Derde lid:* waarom wordt gekozen voor een niet-ontvankelijkverklaring en opnieuw dagvaarden? Waarom is geen eenvoudiger procedure mogelijk; een verwijzing naar de civiele rechter in de stand waarin de zaak zich bevindt? De toelichting zou ook aandacht moeten besteden aan de gang van zaken wanneer pas door het gerechtshof wordt beslist dat de zaak complex is. Onduidelijk is bovendien wie in dit artikellid *"de partijen"* zijn die ter sprake komen. De toelichting behoeft aanvulling op dit punt.

- *Vierde lid:* in de MvT (p. 129 en 131) wordt opgemerkt dat de rechter een soort van voorlopige voorziening kan treffen. Dit volgt niet, althans onvoldoende, uit de wettekst. Het lijkt op basis n de wettekst te gaan om een rechtstreekse spoedprocedure bij de rechter. Uit de MvT wordt overigens onvoldoende duidelijk waarom de opsteller van mening is dat een dergelijke voorziening noodzakelijk is. Het is wenselijk om de MvT op dit punt aan te vullen.

Artikel 6.6.1.8 Sv

- Moet uit dit artikel worden opgemaakt dat de schadeveroorzakende instantie een partij is? Zie in dit verband de opmerkingen gemaakt bij artikel 6.6.1.7, tweede lid, Sv.