de Rechtspraak

De Minister van Veiligheid en Justitie
[redacted]
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Afdeling Strategie

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

[redacted]
www.rechtspraak.nl

datum	11 juli 2017
contactpersoon	Voorlichting
e-mail	[redacted]
telefoonnummer	[redacted]
ons kenmerk	[redacted]
uw kenmerk	[redacted]
onderwerp	Advies Consultatie boeken 1 en 2 nieuwe Wetboek van Strafvordering
bijlage(n)	6

Geachte heer Blok,

Bij brief van 7 februari 2017 met bovengenoemd kenmerk verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de "**Raad**") advies uit te brengen over het conceptwetsvoorstel Vaststellingswet Boek 1 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Strafvordering in het algemeen) en het conceptwetsvoorstel Vaststellingswet Boek 2 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Het opsporingsonderzoek) (de "**Wetsvoorstellen**").

De Wetsvoorstellen maken blijkens de Memorie van Toelichting ("**MvT**") deel uit van het omvangrijke project Modernisering van het Wetboek van Strafvordering. Met die modernisering wordt 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.

Inleiding

Inhoudelijke opmerkingen

Doelstellingen onderschreven
Zoals de Raad in zijn advies[2] over de concept-Contourennota Modernisering Wetboek van Strafvordering heeft aangegeven, onderschrijft de Raad de wenselijkheid en doelstellingen van de onderhavige wetgevingsoperatie. De Raad heeft daarbij drie specifieke wensen met het oog op de kwaliteit van de strafrechtspleging geformuleerd: 1. Solide rechtsbescherming in het vooronderzoek door rechterlijke betrokkenheid; 2. Behoud van het primaat van de zittingsrechter en 3. Vergroting van de regiemogelijkheden door rechter-commissaris én zittingsrechter.

Adhesie
Tegen die achtergrond is de Raad van mening dat de wetgever met de onderhavige Wetsvoorstellen er ten dele in is geslaagd de hiermee beoogde doelstellingen te realiseren. Zo staat de Raad positief tegenover de tendens van de zogeheten 'beweging naar voren', die met zich brengt dat strafzaken zo veel mogelijk in het vooronderzoek 'zittingsgereed' worden gemaakt. Ook positief staat de Raad tegenover onder meer het opnemen in de Wetsvoorstellen van een samenhangend kader van grondslagen en rechtsbeginselen (zie verder par. 1.1 van dit advies), de verdere versterking van de positie van de officier van justitie (par. 1.2.3), de in de toelichting tot uitdrukking komende visie van de wetgever dat de zittingsrechter de eindverantwoordelijkheid draagt voor een goede strafrechtspleging in een concrete strafzaak (par. 1.2.2), de rol voor de rechter-commissaris bij onder meer de doorzoeking van een woning (par. 2.5.3), de ratio achter de nieuwe regeling beslaglegging onder professioneel verschoningsgerechtigden (onverlet onderstaande bezwaren met betrekking tot de uitvoerbaarheid, zie par. 2.5.4), en tegenover de opzet van het hoofdstuk over het onderzoek door de rechter-commissaris (par. 2.8).

Bezwaren
Ten opzichte van een groot aantal andere onderdelen van de Wetsvoorstellen heeft de Raad echter (inhoudelijke) bezwaren. Ten aanzien van deze onderdelen is de Raad van mening dat de voorgestelde wijzigingen geen wezenlijke verbetering ten opzichte van de huidige regeling inhouden dan wel nader dienen te worden bezien op praktische uitvoerbaarheid. Het betreft hier in het bijzonder de voorstellen met betrekking tot de landelijke bevoegdheid van de officier van justitie (zie par. 1.2.4), de betekeningsregeling (par. 1.5 en bijlage I), de verdenkingscriteria (par. 2.2 en bijlage II), de wijzigingen met betrekking tot vrijheidsbeneming en vrijheidsbeperking (par 2.3), de uitvoerbaarheid van de regeling beslaglegging onder professioneel verschoningsgerechtigden (par 2.5.4 en bijlage III) en het voorstel met betrekking tot de aanwezigheid van de verdachte bij het verhoor van getuigen door de rechter-commissaris (par. 2.8.4).

De Raad merkt daarbij het volgende op. Het is in het algemeen zaak om in de wet een goede balans te vinden tussen enerzijds een heldere regeling van bevoegdheden, verantwoordelijkheden en

[2] Advies van 2 april 2015, gepubliceerd op www.rechtspraak.nl onder nummer 2015/13.

instrumenten, en anderzijds voldoende flexibiliteit en ruimte voor de actoren in het strafproces en in het bijzonder de rechter, om toekomstbestendigheid te garanderen. Voorkomen moet worden dat een te grote gedetailleerdheid van een regeling – gebaseerd op incidentele/exceptionele jurisprudentie – de rechter te weinig armslag biedt om op een concrete zaak toegesneden beslissingen te kunnen nemen. Daarnaast is het zaak om bij het wijzigen van het juridisch kader terughoudendheid te betrachten en zoveel mogelijk aan te sluiten bij het bestaande kader. Wijzigingen van het kader dienen naar mening van de Raad alleen te worden aangebracht indien deze noodzakelijk zijn en leiden tot een verbetering ten opzichte van het huidige kader. De Raad merkt daarbij op dat het gebruik van nieuwe terminologie en nieuwe procesregels in wetsvoorstellen in de regel leidt tot nieuwe jurisprudentie om die begrippen en regels te duiden en uit te leggen, hetgeen enkele jaren in beslag kan nemen. Gedurende die periode zal binnen de rechtspraak onzekerheid kunnen bestaan over de juiste toepassing van die begrippen en regels, hetgeen zal leiden tot verschillen van inzicht, vermeerdering van het aantal appellen en vernietigingen van uitspraken in beroep en cassatie, en tevens tot een periode van onzekerheid voor procespartijen en de samenleving in het algemeen. Het spreekt voor zich dat dergelijke onzekerheid zo veel mogelijk dient te worden beperkt.
In het licht van deze meer algemene noties is de Raad van mening dat de balans in de onderhavige Wetsvoorstellen te veel uitslaat richting detailregelingen.[3] Ook is de Raad van mening dat ten aanzien van sommige onderwerpen een ingrijpende systeemwijziging wordt voorgesteld waarvoor geen noodzaak bestaat en die ook niet leidt tot een verbetering ten opzichte van de huidige situatie. Als voorbeeld hiervan kunnen worden genoemde de wijzigingen met betrekking tot de voorlopige hechtenis en tot de verdenkingscriteria. De modernisering lijkt hier door te schieten in de richting van een algehele herziening.

De Raad vraagt u de Wetsvoorstellen in het licht van de in dit advies geschetste bezwaren te herbezien.

Opmerkingen over het proces
Ten aanzien van het wetgevingsproces merkt de Raad het volgende op.

Waardering voor interactieve aanpak
Zoals ook is opgemerkt in het advies over de Contourennota, 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 (opnieuw) complimenten.

Niettemin ziet de Raad aanleiding om ten aanzien van het proces de onderstaande kanttekeningen te maken. Deze zien op het tempo van het wetgevingsproces en op de fragmentarische aanpak.

[3] Zie ook Y. Buruma, Modernisering of codificatie, NJB 2017/359, afl. 7. http://njb.nl/blog/modernisering-of-codificatie.21503.lynkx

Tempo wetgevingsoperatie
Zoals ook is opgemerkt in het advies over de Contourennota, vergt een majeure wetgevingsoperatie als deze een uiterst zorgvuldige aanpak. De Raad moet in dit verband constateren dat het tempo waarin deze wordt uitgevoerd nog steeds te hoog ligt om een zorgvuldig wetgevingsproces (inclusief advisering door de Raad en andere adviesinstanties) mogelijk te maken. In het bijzonder is de gestelde adviestermijn van vijf maanden te kort gebleken om alle stappen die nodig zijn om tot een breed gedragen en kwalitatief hoogwaardig advies te komen, op een ordentelijke wijze te zetten. Individuele leden van de rechtspraak worden – als gezegd – weliswaar al in de voorbereidende fase nauw betrokken en krijgen op die manier al in een vroeg stadium zicht op de contouren en uitwerking van de verschillende conceptwetsvoorstellen. Bij het leveren van bijdragen aan de discussies daarover dienen zij echter steeds rekening te houden met de onafhankelijke positie van de Rechtspraak in het staatsbestel. Die positie – en de wijze waarop de Rechtspraak is georganiseerd – brengt met zich dat de Raad ook in het kader van een formele consultatie voldoende gelegenheid moet krijgen om uitvoering te kunnen geven aan het noodzakelijke overleg met de gerechten als bedoeld in art. 95 Wet RO. Dat overleg kan tot nieuwe en afwijkende gezichtspunten leiden. De Raad zal vervolgens de afweging moeten maken in hoeverre hij deze in zijn advies betrekt. Dat vergt in aanvullende mate zorgvuldigheid en tijd. Wat het proces eveneens bemoeilijkt is dat het de individuele leden van de Rechtspraak in de pre-consultatiefase niet is toegestaan (concept-concept-) voorstellen vanuit wetgeving te bespreken met de 'achterban', zodat draagvlak voor ingenomen standpunten eerst in de formele consultatiefase kan geschieden.

Gelet op het voorgaande verzoekt de Raad u om bij de aangekondigde eerstvolgende consultatie inzake de boeken 3 tot en met 6 een langere adviestermijn te hanteren. Aangezien die consultatie ziet op de voor de Rechtspraak vitale thema's vervolging, berechting, rechtsmiddelen en bijzondere procedures moet hierbij worden gedacht aan verlenging van de adviestermijn met tenminste drie maanden.

Fragmentarische aanpak
Door de wetgever is gekozen voor een fragmentarische aanpak waarbij verschillende onderdelen van het nieuwe wetboek op verschillende momenten voor advies worden voorgelegd. Deze onderdelen hangen echter sterk met elkaar samen, zoals ook volgt uit uw voornoemde brief van 7 februari jl. waarin u opmerkt dat keuzes die bij de thans in ontwikkeling zijnde boeken 3 tot en met 6 worden gemaakt hun weerslag kunnen hebben op de tekst van de boeken 1 en 2. De Raad merkt in de eerste plaats op dat voor een deugdelijke en afgewogen beoordeling van de Wetsvoorstellen kennisneming van de andere conceptwetsvoorstellen noodzakelijk is. In de tweede plaats is het van belang om te zijner tijd 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. Gelet op het voorgaande merkt de Raad op dat het enkele gegeven dat de Raad thans in zijn advisering over de Boeken 1 en 2 over bepaalde onderdelen of onderwerpen geen opmerkingen maakt, niet betekent dat de Raad deze onderschrijft. Ook maakt de Raad 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 alle boeken in consultatie zijn gegaan.

Opzet van het advies
Gegeven de hiervoor genoemde beperkingen en voorbehouden komt de Raad tot het navolgende advies over de Boeken 1 en 2 Sv.

Het advies bestaat uit drie hoofdstukken:
Hoofdstuk 1. Boek 1 – Strafvordering in het algemeen
Hoofdstuk 2. Boek 2 – Het opsporingsonderzoek
Hoofdstuk 3. Gevolgen voor de werklast en organisatie van de gerechten

Daarnaast bevat het advies zes bijlagen:
Bijlage I. Opmerkingen over de betekening van gerechtelijke stukken
Bijlage II. Alternatief voorstel verdenkingscriteria
Bijlage III. Aandachtspunten uitvoerbaarheid regeling inbeslagneming verschoningsgerechtigden
Bijlage IV. Artikelsgewijze inhoudelijke opmerkingen Boek 1
Bijlage V. Artikelsgewijze tekstuele opmerkingen Boek 1
Bijlage VI. Artikelsgewijze opmerkingen Boek 2

HOOFDSTUK 1. BOEK 1 – STRAFVORDERING IN HET ALGEMEEN

1.1 Beschrijving doelstellingen en rechtsbeginselen

De Raad constateert met instemming dat – in lijn met zijn advies over de Contourennota (p. 5) – strafvorderlijke doelstellingen en rechtsbeginselen thans nadrukkelijk een plaats hebben gekregen in (de toelichting van) boek 1. Genoemd worden het primaat van de zittingsrechter, de eigen verantwoordelijkheid van de rechter voor een rechtvaardige uitkomst van het strafproces (MvT, p. 7), de doelstelling dat een goed functionerend strafvorderlijk bestel zowel effectief als behoorlijk moet zijn en moet leiden tot een adequate rechtshandhaving en rechtsbescherming. Daarnaast zijn uitdrukkelijk opgenomen het legaliteitsbeginsel, verbod van willekeur, recht op een eerlijk proces binnen redelijke termijn bij een onafhankelijke, onbevooroordeelde, onpartijdige rechter, nemo tenetur, aanwezigheidsrecht, recht op rechtsbijstand en tolk, ondervragingsrecht en recht op tijdige kennisname van de inhoud van de beschuldiging en de processtukken, zwijgrecht en pressieverbod en de belangen van het slachtoffer en de getuige. De Raad constateert hiermee dat de wetgever – eveneens in lijn met het eerdere advies van de Raad – een samenhangend kader van grondslagen en rechtsbeginselen en visie op het strafproces in wet en/of toelichting heeft opgenomen.

1.2 Taken en rollen rechter en overige procesdeelnemers

Zoals in het advies over de Contourennota is aangegeven zijn voor de kwaliteit van de strafrechtspleging een solide rechtsbescherming in het vooronderzoek, behoud van het primaat van de zittingsrechter en het vergroten van de regiemogelijkheden van zowel de rechter-commissaris als de zittingsrechter gewenst. Daarbij is een fundamentele wettelijke beschrijving van de rollen en taken van de rechter in relatie tot de overige procesdeelnemers een belangrijk ankerpunt. Hoewel in de toelichting bij boek 1 een aparte paragraaf is gewijd aan "een veranderde rolverdeling tussen strafrechtelijke actoren" (MvT boek 1 par 1.4), wordt in boek 1 een heldere beschrijving gemist van de relatie tussen de verschillende rollen en taken van de rechter-commissaris, de raadkamer en de voorzitter van een rechterlijk college of leden van de meervoudige strafkamer ter terechtzitting. Een dergelijke heldere beschrijving zou onduidelijkheid en overlap in werkzaamheden kunnen voorkomen en kunnen bijdragen aan de duidelijkheid voor de procespartijen wie wanneer waarvoor moet worden geadieerd.
Hierop zal hieronder nader worden ingegaan.

1.2.1 Terminologie procespartijen en procesdeelnemers onduidelijk

De Raad merkt op dat uit de tekst noch de toelichting helder wordt wie als procespartij dan wel procesdeelnemer wordt aangemerkt en wat het onderscheid kenmerkt. Zo wordt in de toelichting gesproken over de publieke en private procesdeelnemers (MvT, p. 26). Als publieke procesdeelnemers worden genoemd de rechter, de officier van justitie en de opsporingsambtenaar. Vervolgens wordt niet gesproken over private proces*deelnemers* maar over private proces*partijen*. Als private procespartijen worden genoemd de verdachte, het slachtoffer, de getuige en de deskundige. Opvallend is dat elders in

de toelichting wordt overwogen dat is vastgehouden aan het uitgangspunt dat het slachtoffer geen procespartij met een eigen vervolgingsrecht is, maar wel een procesdeelnemer (MvT, p. 62).

De Raad beveelt aan eerst te bepalen wat de functie is van het begrip "procespartij" en vervolgens te verduidelijken welke belanghebbenden daaronder worden begrepen en hoe zij zich onderscheiden van "procesdeelnemers". Die verduidelijking is geboden nu in diverse bepalingen wordt verwezen naar "de betrokken procespartij".
De Raad merkt voorts op dat wat betreft de deskundige enkel wordt verwezen naar de Wet deskundige in strafzaken. Die wet ziet echter alleen op het benoemen van de deskundige. Daarmee wordt voorbij gegaan aan de niet benoemde personen die op zitting worden gehoord als deskundige. Wenselijk wordt geacht ook aan deze categorie deskundige expliciet aandacht te besteden in de toelichting.
Daarnaast merkt de Raad op dat het wenselijk zou zijn om ook de rol van de advocaat uitdrukkelijk te benoemen.

1.2.2 De zittingsrechter in relatie tot de rechter-commissaris en de raadkamer
Uit de toelichting kan worden afgeleid dat de wetgever de zittingsrechter als uiteindelijk eindverantwoordelijk ziet voor een goede strafrechtspleging in een concrete strafzaak (MvT, p. 55). Dit is echter niet met zoveel woorden in de wet verwoord. De Raad acht het opnemen hiervan in de wet noodzakelijk om onduidelijkheid te voorkomen over de vraag wie in welke fase van het proces waarvoor verantwoordelijk is. Voorkomen moet worden dat twee kapiteins op een schip aan het roer zitten en onduidelijk is wie aan zet is. Daarnaast is het opmerkelijk dat wel de rollen en taken van de rechter-commissaris, de officier van justitie, de verdachte, de getuige en de raadkamer in de wet zijn beschreven, maar de voor het strafproces cruciale kernspeler, de zittingsrechter, ontbreekt.
Voor een omschrijving van de taak van de zittingsrechter kan worden verwezen naar artikel 113, eerste lid, Grondwet. In de omschrijving zou tevens de eindverantwoordelijkheid van de zittingsrechter voor de waarheidsvinding, de rechtsbescherming en een behoorlijke procesorde kunnen worden opgenomen, alsmede het gegeven dat hij daarbij niet is gebonden aan de uitkomsten van het vooronderzoek. Ook de in de MvT opgenomen omschrijving dat de rechter door de wet is aangewezen als hoeder van de deugdelijkheid en volledigheid van het onderzoek (MvT boek 1 p. 58) leent zich voor opneming in een wettekst.

Het onderscheid tussen de zittingsrechter en de rechter in raadkamer is wel helder: het is een onderscheid tussen procedures die wel of niet ter terechtzitting plaatsvinden en wel of niet tot een vonnis of arrest leiden. De raadkamerprocedure wordt in het Wetsvoorstel een nevenprocedure gedurende het gehele strafproces, de behandeling van de zaak in raadkamer vindt plaats op een zitting, is openbaar tenzij de wet anders bepaalt, maar leidt niet tot een vonnis. De raadkamer is een restrechter met eigen lichtere procedureregels. De Raad kan zich vinden in het voorstel dat als hoofdregel geldt dat behandeling van zaken door de raadkamer meervoudig plaatsvindt en dat enkelvoudige behandeling mogelijk is wanneer de zaak van eenvoudige aard is en indien het belang ervan zich daartegen niet verzet (MvT p. 95); ook de mogelijkheid van een verkorte procedure wordt ondersteund (artikel 1.2.3.6).

1.2.3 Verhouding taken en rollen officier van justitie, rechter en verdediging

Versterking positie officier van justitie
De Raad onderschrijft de handhaving van de reeds eerder in de wet ingezette versterking van de positie van de officier van justitie als verantwoordelijke voor het opsporingsonderzoek, het geven van leiding daaraan en de afsluiting daarvan met een vervolgingsbeslissing.

Rol rechter bij OM-afdoening
In de praktijk wordt minder dan 50% van de strafzaken aan de rechter voorgelegd. De overige zaken worden door het OM zelf afgedaan met een schikking, transactie of strafbeschikking. Het is van groot belang dat ook deze afdoeningswijzen met voldoende '*checks and balances*' met het oog op de noodzakelijke rechtsbescherming worden omgeven. De Raad heeft in zijn advies over de Contourennota geadviseerd om de mogelijkheid van rechterlijke toetsing en betrokkenheid bij schikkingen en transacties in grote ontnemings- en fraudezaken te onderzoeken (p. 7). De Raad handhaaft dit advies. Het is gewenst dat de rechter ook in dergelijke gevallen 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.

Strafbeschikking[4]
Ten aanzien van de strafbeschikking lijkt het verstandig te wachten met de uitbreiding van bevoegdheden van de officier van justitie tot de strafbeschikking en de positie van de officier van justitie zijn geëvalueerd, te meer nu bij zijn rol bij de beoordeling van haalbaarheid, bewijsbaarheid, rechtsstatelijkheid en de persoonlijke omstandigheden van de verdachte reeds kanttekeningen zijn geplaatst, ingesteld verzet in hoge mate door de rechter wordt gehonoreerd en de doorlooptijden inzake de strafbeschikking een belangrijk knelpunt zijn gebleken.[5]

De 'beweging naar voren'
Zoals in het advies over de Contourennota is aangegeven (p. 3) ziet de Raad in de voorstellen onder meer een 'beweging naar voren'. Deze brengt met zich dat strafzaken zo veel mogelijk in het vooronderzoek 'zittingsgereed' worden gemaakt. Daarbij benadrukt de Raad dat daarbij een belangrijke rol voor politie en officier van justitie weggelegd, in die zin dat het openbaar ministerie en de politie als uitgangspunt getuigen en deskundigen zelf moeten (laten) horen, en onderzoeken zelf zoveel mogelijk moeten (laten) verrichten, voor zover zij dat voor de waarheidsvinding en de bewijsbaarheid en haalbaarheid van de zaak nodig achten. De officier van justitie zal zoveel mogelijk relevant belastend en ontlastend materiaal in het strafdossier moeten opnemen. Daarnaast dient de verdediging zo spoedig mogelijk te vernemen welke verdenking er bestaat, ter zake van welk(e) feit(en) hij gedagvaard zal

---

[4] Hoewel de positie van de officier van justitie en zijn rollen en taken in boek 3 worden beschreven meent de Raad dat deze opmerkingen dermate van belang zijn voor een goed strafproces dat zij reeds nu worden gemaakt.

[5] Zie de rapporten van de procureur-generaal bij de Hoge Raad in het kader van het in art. 122 lid 1 Wet RO bedoelde toezicht 'Beschikt en gewogen. Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen', Den Haag 2014 en 'Beproefd verzet. Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij de afhandeling van het verzet tegen een OM-strafbeschikking', Den Haag 2017.

worden en inzicht te krijgen in het ter zake opgemaakte strafdossier om ook zelf dat onderzoek te laten verrichten dat nodig is voor een adequate verdediging en rechtsbescherming. Dat onderzoek dient zo veel mogelijk plaats te hebben in het onder gezag van de officier van justitie verrichte opsporingsonderzoek. De rol van de rechter-commissaris is dan ook vooral aanvullend van aard waarbij om de inzet van specifieke bevoegdheden kan worden gevraagd indien dit noodzakelijk is in het belang van het onderzoek, en in het kader van de volledigheid en evenwichtigheid daarvan. Doel is te verzekeren dat het (opsporings)onderzoek zo veel mogelijk is voltooid voordat de terechtzitting begint (MvT, p. 55). De Raad adviseert de voorgaande beschouwing expliciet in de MvT tot uitdrukking te laten komen.

1.2.4 De landelijke bevoegdheid van de officier van justitie

In hoofdstuk 3 wordt in plaats van het bestaande artikel 9 Sv in artikel 1.3.2.6 voorgesteld de officier van justitie landelijk bevoegd te laten zijn. Blijkens de toelichting wordt "*door de voorgestelde regeling van de landelijke bevoegdheid de koppeling met de 'eigen rechtbank' over de hele linie [...] losgelaten*" (MvT, p. 39). Dit wordt gerechtvaardigd met een verwijzing naar de instelling van landelijke parketten (het Landelijk Parket, het Functioneel Parket en het CVOM) waarmee de eerdere regeling doorbroken is.

De Raad meent dat dit geen goed onderbouwd en effectief voorstel is, dat onvoldoende duidelijk is welke gevolgen de regeling in de praktijk zal hebben voor de verplaatsing van zaken en dat het voorstel ook overigens niet noodzakelijk lijkt en onwenselijk is. Voor zover de Raad het voorstel begrijpt, verschilt de voorgenomen regeling wezenlijk van de huidige regeling waarin de officier van justitie verbonden is aan een eigen rechtbank en van rechtswege plaatsvervanger is bij andere parketten. Thans is hij daarmee gebonden aan de werk- en appointeringsafspraken, als ook aan convenantafspraken die worden gemaakt door zijn parket met de rechtbank. Het antwoord op de vraag welke rechtbank, en daarmee rechter-commissaris en raadkamer, bevoegd is, bepaalt welke officier van justitie bevoegd is de zaak te behandelen en is bij wet geregeld.

In het voorgestelde model kan de landelijk bevoegde officier van justitie – binnen het kader van de regeling van de relatieve competentie – zelf bepalen waar hij de bewaring vordert, bij welke rechter-commissaris hij zijn vordering tot de inzet van opsporingsbevoegdheden indient en waar hij vervolgens de zaak aanbrengt. Dit betekent dat de rechtbanken te maken kunnen krijgen met (zoals in de toelichting al wordt opgemerkt) "een veelheid van parketten" en met officieren die zich niet gebonden hoeven te achten aan afspraken die lokaal zijn gemaakt tussen rechtbanken en parketten (MvT, p. 39). Het risico bestaat dat als gevolg van de voorgestelde landelijke bevoegdheid van de officier van justitie in het vooronderzoek bovendien meerdere rechters-commissarissen van verschillende rechtbanken bij een en hetzelfde onderzoek betrokken kunnen zijn zonder dat zij daarvan zelf een goed overzicht hebben. Dat in de MvT wordt opgemerkt dat het OM (kort gezegd) een goed overzichtelijk administratief systeem heeft, is te rooskleurig voorgesteld. Ook verdachten en slachtoffers dienen erop bedacht te zijn dat zij bij een ander parket dan het parket dat bij de rechter(s) hoort waar de strafzaak loopt, hun klachten of verzoeken moeten indienen. De voorgestelde regeling met instructienormen geeft aldus te veel mogelijkheden voor de keuze van een te adiëren rechter en leidt voor verdachten en slachtoffers tot grote onduidelijkheid over de vraag welke zaak waar wordt aangebracht.

De voorgestelde regeling druist ook in tegen de bedoeling van de Wet Herziening Gerechtelijke Kaart (hierna: HGK). Bij de HGK is aan de hand van de criteria toegankelijkheid, kwaliteit en gezonde bedrijfsvoering door de rechtspraak getoetst welke zaakspakketten door welke rechtbanken en hoflocaties ter zitting worden behandeld; dat heeft geleid tot de huidige omvang van rechtbanken en hoven en de daar behandelde strafzaken die alle gelijk zijn en waartoe die gerechten qua grootte en capaciteit door de wetgever in staat werden geacht deze steeds zelf – dus zonder verschuivingen van zaken of zaakspakketten – te kunnen afdoen.

Het voorgestelde systeem doet evenmin recht aan de tijdens de behandeling van de HGK genoemde (politieke) wens dat de gewone, niet specialistische strafzaak tegen de gewone verdachte zo dicht mogelijk bij zijn woonadres wordt behandeld. Dat heeft tevens als voordeel dat de rechter kennis heeft van lokale situaties en gebruiken en ook letterlijk de taal spreekt van verdachten en slachtoffers; ook bij de strafmaat kan rekening gehouden worden met lokale gevoelens en recidive en een noodzakelijke lokale aanpak. Alleen in grote zaken van Landelijk Parket en Functioneel Parket met een landelijke uitstraling is dat voordeel minder zwaarwegend en daarvoor is met name het specialistische karakter van de zaken van belang. Dit specialistische karakter vergt een afdoening door gespecialiseerde rechters en is daarom geconcentreerd bij vier rechtbanken. Binnen die vier zogenaamde concentratierechtbanken kan flexibel met de voorraad worden omgegaan indien daarvoor noodzaak bestaat. Vereist is daarvoor dat deze rechtbanken over en weer worden aangewezen als nevenzittingsplaats voor de behandeling van landelijke en specialistische zaken. De Raad verzoekt u deze mogelijkheid in de wet te realiseren. Daarbij merkt de Raad in het algemeen op dat voor een optimale benutting van zittingscapaciteit van deze rechtbanken tevens vereist is dat alleen die zaken bij de concentratierechtbanken worden aangebracht die zich daarvoor vanwege hun specialistische karakter daadwerkelijk voor lenen.

De Raad concludeert dat het voorgestelde systeem van landelijke bevoegdheid gekoppeld aan een uitbreiding van het systeem van relatieve competentie weliswaar leidt tot een flexibel, maar tevens willekeurig systeem van aanbrengen van strafzaken, dat uitsluitend zal worden gebaseerd op ruimte aan de zijde van de rechtspraak en de eventuele zittingsruimte. Het schuiven met zaken in plaats van met mensen is een verregaande mate van flexibilisering die bij de huidige schaarste aan zittingscapaciteit mogelijk voordelen oplevert voor het openbaar ministerie. De Raad acht de regeling echter niet toekomstbestendig en ook past deze volgens de Raad niet in een systeem waarin fundamentele rechtsbeginselen als onafhankelijkheid en onpartijdigheid, integriteit en professionaliteit voorop staan. Daarbij komt dat de verdeling van de HGK nog wordt geëvalueerd. Daarop zal moeten worden gewacht totdat er nieuwe voorstellen rond flexibilisering en relatieve competentie tot aanpassingen leiden.

Volgens de toelichting kan misbruik van de ruime regeling van relatieve competentie leiden tot de niet-ontvankelijkheid van de officier van justitie (MvT boek 1, p. 40). De Raad wijst er op dat misbruik van de regeling in de praktijk moeilijk bewijsbaar zal zijn. De Raad is derhalve van mening dat deze sanctionering feitelijk niet als stok achter de deur kan gelden.

De Raad is al met al van oordeel dat dit onderdeel van het Wetsvoorstel de suggestie wekt dat niet objectieve criteria maar organisatorische argumenten de doorslag geven bij de beantwoording van de vraag waar uiteindelijk de berechting van een zaak plaatsvindt.

De Raad onderschrijft op zichzelf de noodzaak tot een vanuit landelijk perspectief bezien optimale benutting van zittingscapaciteit van de gerechten. Dat behoort echter principieel tot het domein van de wetgever en de rechter. De Raad meent dat eerst aan de hand van een goede analyse van voorraden en doorlooptijden moet worden bekeken welke interne organisatorische en logistieke – meer op een flexibele inzet van menskracht dan op het verplaatsen van zaken gerichte – oplossingen binnen het bestaande kader kunnen worden geboden, waarbij de regie bij de Rechtspraak ligt en niet bij het openbaar ministerie. Mocht een dergelijke analyse uitwijzen dat het bestaande kader niet toereikend is om zittingscapaciteit landelijk bezien optimaal te benutten dan zou naar mening van de Raad in eerste instantie moeten worden overwogen om de rechtbanken – in ieder geval de aangrenzende – mede bevoegd te maken voor de behandeling van elkaars zaken. Mocht ook dat niet toereikend zijn dan zou in het uiterste geval kunnen worden overwogen om de Rechtspraak de ruimte te geven – anders dan nu op basis van louter vrijwilligheid – rechterlijke en gerechtsambtenaren tijdelijk elders in te zetten.

Gelet op het voorgaande verzoekt de Raad u met klem de voorgestelde regeling van de landelijke bevoegdheid van de officier van justitie te heroverwegen en vast te houden aan de huidige competentieverdeling zoals neergelegd in art. 2 e.v. Sv.

1.2.5 De verdachte

Nemo tenetur
Diverse algemene beginselen die betrekking hebben op de rechten van de verdachte zijn opgenomen in titel 4.1 van boek 1. Eén daarvan is het nemo teneturbeginsel dat inhoudt dat de verdachte niet hoeft mee te werken aan zijn eigen veroordeling. In het Wetsvoorstel wordt het nemo teneturbeginsel beperkt tot het zwijgrecht en ziet het daarmee enkel op verhoorsituaties. Zoals ook volgt uit de bekende jurisprudentie van de Europese rechter omvat het recht van de verdachte om zichzelf niet te belasten echter meer.

Met betrekking tot de omvang van het nemo teneturbeginsel kan onderscheid worden gemaakt tussen meewerken en dulden. De verdachte hoeft niet actief mee te werken, maar moet wel dulden dat bepaalde maatregelen in het belang van de onderzoek worden genomen. Het afstaan van DNA voor DNA-onderzoek is een voorbeeld van een maatregel die de verdachte moet dulden.[6] De scheidslijn tussen meewerken en dulden is soms dun.[7] In dit verband wijst de Raad naar de passage verderop in dit advies inzake het in boek 2 voorgestelde artikel 2.6.5.5.1 Sv waarin wordt voorgesteld dat de verdachte verplicht wordt mee te werken aan stem- of handschriftenonderzoek. De conclusie dat dit kan worden

---

[6] Kamerstukken II 1991-1992, 22 447, nr. 6, p. 10.
[7] Zie o.m. B.J. Koops, 'Verdachte en de ontsleutelplicht: hoe ver reikt nemo tenetur?' Deventer, Kluwer 2000 en D.A.G. van Toor, 'Het decryptiebevel en het nemo-teneturbeginsel' in: *NJB 2013/385*.

aangemerkt als een maatregel die de verdachte moet 'dulden', wordt niet zonder meer gedeeld door de Raad.

De Raad acht het van belang dat in elk geval in de MvT aan het voorgaande aandacht wordt besteed en aangesloten wordt bij de door de Europese rechter gegeven uitleg van het nemo teneturbeginsel.

Cautie
De Raad plaatst een kanttekening bij het voorstel om in artikel 1.4.1.2 Sv niet de verplichting tot het geven van de cautie op te nemen. Blijkens de MvT (p. 120-121) is deze frase geschrapt, omdat de verplichting tot het geven van de cautie bij elk verhoor van de verdachte telkens, in elke fase van de strafzaak tegen hem, in de desbetreffende regeling vermeld staat. Het zou echter niet misstaan dit wezenlijke beginsel tot uitdrukking te brengen in de 'kern'-bepaling over wie de verdachte is en welke rechten hem ten principale toekomen. Weliswaar komt in art. 1.4.1.6, derde lid, Sv de verplichting tot het geven van de cautie aan bod, doch die verplichting betreft enkel de aangehouden verdachte, terwijl deze verplichting ook de niet-aangehouden verdachte betreft. Wenselijk is dan ook dat de verplichting tot het geven van de cautie ook in artikel 1.4.1.6, tweede lid, Sv wordt opgenomen.

De minderjarige verdachte
In zijn algemeenheid verdient de positie van minderjarige verdachten – in het bijzonder in het licht van het internationale recht[8] – meer aandacht in de MvT. De Raad vraagt in het bijzonder aandacht voor het volgende:

- de noodzaak dat bij de opsporing, vervolging en berechting van minderjarige verdachten gespecialiseerde ambtenaren betrokken zijn (er zijn op dit moment lang niet altijd speciaal opgeleide politieagenten, officieren van justitie en rechters).
- het uitgangspunt dat bij minderjarige verdachten de minst ingrijpende toepassing van bevoegdheden steeds voorop dient te staan. Dat uitgangspunt verhoudt zich slecht tot strafvorderlijke regels die vrijwel onverkort van toepassing zijn op een strafrechtelijk onderzoek tegen een minderjarige verdachte:
    - Zo wordt geen rekening gehouden met de impact van de aanhouding van een minderjarige (bv op school),
    - verdere uitwerking van vormen van herstelrecht bij minderjarigen ontbreekt;
    - de inverzekeringstelling van minderjarigen kan ten uitvoer worden gelegd in het politiebureau waar ook volwassenen zijn gedetineerd en waar geen scholing of dagprogramma voor minderjarigen is;
    - de wettelijke mogelijkheid om de voorlopige hechtenis te verlenen voor een periode van negentig dagen blijft bestaan.

[8] Zoals onder meer verwoord in EVRM, IVRK, General comment nr. 10 Children's right in juvenile justice, General comment nr. 20 the rights of the child during adolescence (waarmee het comité de leeftijdsfase 10/11 tot 18 bedoelt), Richtlijn van de Raad voor Europa "Child friendly justice".

1.2.6 De getuige

Toepasselijkheid procesregels getuige
Het verhoor van getuigen vormt een belangrijk onderdeel van het strafproces. Dit komt tot uitdrukking in de MvT waar wordt gesproken over het belang van de getuige voor de waarheidsvinding en waar voorts de functies die een getuigenverklaring kan hebben - onder meer bewijs, aanknopingspunten voor onderzoek - worden benoemd (MvT p. 77-78). De rol van de getuige als informatieverstrekker kan samenvallen met anders gedefinieerde rollen, met name die van slachtoffer en aangever. Op de verschillende rollen zijn verschillende procesregels en voorschriften van toepassing. De Raad constateert dat – met name in situaties waarin de getuige meerdere rollen vervult – onvoldoende duidelijk is wanneer de procesregels voor de getuige van toepassing zijn. De Raad adviseert dit in de wettekst en/of toelichting te verduidelijken.

Uitbreiding kring verschoningsgerechtigde getuigen met levensgezel
Naar huidig recht kunnen bloed- en aanverwanten en de (ex-)echtgenoot en (ex-)geregistreerde partner zich verschonen om bepaalde vragen te beantwoorden of in het geheel afzien van het afleggen van een verklaring (art. 217 Sv). Voorgesteld wordt deze kring van verschoningsgerechtigde getuigen uit te breiden met het begrip levensgezel, dan wel eerdere levensgezel. De term levensgezel is niet nieuw, en komt reeds voor in art. 304 onder 1 Sr en art. 51a, eerste lid onder b, en 51e, vierde en zevende lid, Sv. Verwacht mag worden dat bij de uitleg van het begrip bij (de wetsgeschiedenis en uitleg van) die bepalingen aansluiting moet worden gezocht. Uit de MvT volgt dat met het enkele voeren van een gemeenschappelijke huishouding nog niet is gegeven dat ook sprake is van een levensgezel. Doorslaggevend wordt geacht de nauwe persoonlijke betrekking van een zekere hechtheid. Het moet gaan om een affectieve relatie die wat betreft hechtheid vergelijkbaar is met die tussen echtgenoten of geregistreerde partners ("het samenleven als waren zij gehuwd"). Of sprake is van een levensgezel zal in het individuele geval door de rechter moeten worden vastgesteld. Daartoe zal degene die zich erop beroept levensgezel te zijn, ook gegevens en omstandigheden moeten aandragen die dit beroep staven. (MvT boek 1, p. 128-129).

Art. 1.6.1.3, tweede lid, Sv brengt met zich mee dat de getuige – ook bij het verhoor door de politie indien er aanwijzingen zijn dat de getuige onder de kring van verschoningsgerechtigden valt – actief op het verschoningsrecht wordt gewezen. De Raad wijst er op dat de beoordeling of in het individuele geval sprake is van een levensgezel in de praktijk tot problemen kan leiden. Het aan de hand van een dossier, na afloop van het onderzoek ter terechtzitting, beslissen of iemand als levensgezel moet worden aangemerkt, is wat anders dan (als politieambtenaar, rechter-commissaris of zittingsrechter) voorafgaand aan een verhoor - soms in de eerste fase van het onderzoek - bepalen of iemand levensgezel is en, gelet daarop, op een verschoningsrecht te moeten wijzen. Nu een verschoningsrecht een uitzondering betekent op de algemene plicht tot getuigen, en dergelijke uitzonderingen niet lichtvaardig moeten worden aangenomen, is behoefte aan een in de dagelijkse praktijk goed werkbaar en zo objectief mogelijk criterium. Verwezen wordt naar het ook in de MvT genoemde arrest van het EHRM van 3 april 2012, NJ 2013/442 (Van der Heijden tegen Nederland). In dit verband wordt nog gewezen op de moeizame manier waarop in dit verband aangedragen gegevens en omstandigheden gecontroleerd kunnen worden. Bevoegdheden tot onderzoek ontbreken. De Raad geeft in overweging na

te denken over een meer sluitende definitie of over schriftelijk bewijs waarmee betrokkenen kunnen staven dat zij een levensgezel of eerdere levensgezel zijn.

1.2.7 De deskundige

Naar aanleiding van de rapporten Strafvordering 2001 werd in 2003 een algemeen kader voor de herziening van het Wetboek van Strafvordering aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II 2003/04, 29 271, nr. 1); ter uitvoering daarvan is o.m. de Wet deskundige in strafzaken tot stand gebracht (Wet van 22 januari 2009, Stb. 2009, 33). In aanmerking genomen de noodzaak tot wettelijke regeling die destijds gevoeld werd, het karakter van die regeling – die voorziet in externe certificering van deskundigen door het Nederlands Register Gerechtelijk Deskundigen – en de daarmee samenhangende had het naar mening van de Raad niet misstaan om in de MvT aandacht te besteden aan de ervaringen die sinds 2009 zijn opgedaan. De Raad geeft u in overweging om de MvT hiermee aan te vullen.

1.3 Een techniekonafhankelijk wetboek en het schriftelijkheidsvereiste

Aansluiten bij ontwikkeling nieuwe technieken

Terecht wordt in de MvT (par. 1.6) opgemerkt dat de ontwikkeling van nieuwe technieken van belang is voor de afdoening van strafzaken, en dat daarmee belangrijke winst kan worden geboekt. De Raad onderschrijft het belang van een techniekonafhankelijk en daarmee een toekomstbestendig wetboek. De Raad wijst er daarbij tevens op dat voor het realiseren van de beoogde voordelen van nieuwe technieken wetgeving alleen niet toereikend is. Zoals uiteengezet in het recent aan u aangeboden rapport van de Commissie–Van den Emster is verdergaande feitelijke digitalisering van de strafrechtspleging een cruciale randvoorwaarde voor het verhogen van de kwaliteit en de transparantie, en voor het terugdringen van doorlooptijden, dubbel werk en administratieve lasten, en hiervoor zijn de komende jaren investeringen nodig.[9]

Ruimte voor experimenten noodzakelijk

Zoals de Raad in zijn advies over de Contourennota heeft aangegeven (p. 22) acht de Raad het van belang dat de mogelijkheid wordt geboden om snel en op experimentele basis in te spelen op nieuwe technische ontwikkelingen en wensen vanuit de praktijk. De Raad adviseerde in dat verband om een experimenteerbepaling toe te voegen aan het wetgevingsprogramma. Een dergelijke bepaling moet het mogelijk maken om onder waarborgen af te wijken van het geldende procesrecht.
In de MvT (p. 44-45) wordt in dit verband als concreet voorbeeld aangekondigd dat met betrekking tot het proces-verbaal de mogelijkheden zullen worden bekeken voor een experiment waarin in bepaalde gevallen onder nadere voorwaarden van het opmaken van een volledig proces-verbaal kan worden afgezien indien van datgene wat zou worden gerelateerd al een audiovisuele opname voorhanden is. Gelet op het voorgaande heeft de Raad hiervan met instemming kennisgenomen. De Raad adviseert in

[9] Politie, Openbaar Ministerie, Rechtspraak, *De toekomst van de strafrechtspleging. Ambities voor gezamenlijke versterking. Een oproep aan het nieuwe kabinet*. Zie https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/Paginas/Politieke-steun-gevraagd-voor-versterking-strafrechtpleging.aspx

een dergelijk experiment ook te kijken naar de mogelijkheid dat binnen de keten binnen nader te bepalen kaders 'van achter naar voren' – van rechtspraak naar opsporing – aanwijzingen kunnen worden gegeven omtrent de wijze van informatie-overdracht, met andere woorden in welk gevallen en onder welke voorwaarden van schriftelijkheid kan worden afgeweken.
In lijn met het eerdere advies verzoekt de Raad u tevens om in aanvulling hierop ook ruimte te bieden voor experimenten met audiovisuele vastlegging van het proces-verbaal van de terechtzitting in zaken die zich daarvoor lenen.
In algemene zin merkt de Raad op dat dergelijke experimenten alleen geslaagd zijn als ze de kwaliteit en de efficiency van de strafrechtspleging verhogen.

Schriftelijkheidsvereiste
Strafvorderlijk uitgangspunt is en blijft in het nieuwe Wetboek van Strafvordering dat de verzameling en vastlegging van gegevens strekt tot het nemen van de vervolgingsbeslissing, het doen van een rechterlijke einduitspraak en deze te funderen op een afgebakende hoeveelheid materiaal. Daartoe moet een volledig beeld bestaan van hetgeen in het voor- en eindonderzoek van een strafzaak is verricht en van wat burgers (verdachte, slachtoffer, beslagene en andere belanghebbenden) over dat strafbaar feit aan informatie hebben ingebracht. De verzameling en vaststelling van gegevens moeten controleerbaar en navolgbaar zijn, maar volgens de MvT is het – gelet op technologische ontwikkelingen – geen noodzakelijke voorwaarde meer dat dit schriftelijk geschiedt (MvT, p. 41-42).

Ook bij gebruik nieuwe technieken staat controleerbaarheid voorop
Hoewel de Raad het belang van een techniekonafhankelijk wetboek onderschrijft, plaatst hij bij het vermijden van de term 'schriftelijk' op het niveau van de wet enige kanttekeningen. De term schriftelijk wordt vermeden om ontwikkelingen als audiovisuele vastlegging mogelijk te maken. In de toelichting bij boek 2 wordt opgemerkt dat het wegvallen van de term schriftelijk in dat Wetsvoorstel in eerste instantie beperkt blijft tot bevelen, vorderingen en machtigingen die in het vooronderzoek worden gegeven door en aan overheidsfunctionarissen (MvT Boek 2, p. 11). Voor de Raad staat de controleerbaarheid van het opsporingsonderzoek voor de rechter in een concrete strafzaak voorop. De vraag dient zich aan of en hoe die controleerbaarheid met de inzet van nieuwe technieken als audiovisuele vastlegging afdoende is gewaarborgd. De Raad adviseert u in de MvT nader op deze vraag in te gaan.

Proces-verbaal van de terechtzitting
In het licht van het voorgaande onderschrijft de Raad het voornemen om de term 'schriftelijk' – zij het dan voorlopig – niet uit het wetboek te schrappen in de gevallen waarin deze vorm van vastlegging sterk samenhangt met bestaande leerstukken over de verbaliseringsplicht, de bewijsmiddelen, de grondslagleer en de inhoud van het vonnis (MvT, p. 47). De Raad merkt op dat in deze opsomming het proces-verbaal van de terechtzitting ontbreekt. Niet duidelijk wordt of met betrekking tot dit proces-verbaal een wijziging wordt beoogd. Terecht wordt gewezen op het aspect van de raadpleegbaarheid van de opnamen en de gevolgen voor de werklast door de verschuiving van het kunnen kennisnemen van een schriftelijk stuk naar het moeten bekijken en/of beluisteren van opnamen (MvT, p. 47). De toegankelijkheid van een schriftelijk proces-verbaal, dat mogelijkheden biedt om passages snel op relevantie te kunnen scannen, maakt dat de Raad er vooralsnog op aandringt het schriftelijkheidsvereiste

ook ten aanzien van het proces-verbaal van de zitting als uitgangspunt te behouden. De Raad zal dit uitgangspunt heroverwegen indien de uitkomsten van eventuele experimenten daartoe aanleiding geven.

Schriftelijke vastlegging indien zaken aan de rechter worden voorgelegd
Blijkens de MvT zal in overleg met de politie de mogelijkheid worden bezien om bij wijze van experiment onder nadere voorwaarden het opmaken van een volledig schriftelijk proces-verbaal achterwege te laten indien van datgene wat zou worden gerelateerd al een audiovisuele opname voorhanden is (MvT, p. 44-45). De Raad heeft geen bezwaar tegen het onderzoeken van deze mogelijkheden in ZSM-zaken die in beginsel niet aan de rechter worden voorgelegd. Wanneer deze zaken echter alsnog aan de rechter worden voorgelegd, is het van belang de inhoud van deze audiovisuele opnamen alsnog in een proces-verbaal vast te leggen. Het zal voor de rechter immers aanzienlijk meer tijd vergen bij de voorbereiding van een strafzaak kennis te moeten nemen van audiovisuele opnamen dan van schriftelijke processtukken. Ook het voorhouden van audiovisuele opnamen tijdens het onderzoek ter terechtzitting neemt – nog afgezien van de technische mankementen die zich thans in de praktijk geregeld voordoen – meer tijd in beslag. Daarbij wijst de Raad op het risico dat onduidelijkheden over bijvoorbeeld de datum van de audiovisuele opname, de locatie van hetgeen op de beelden te zien is of van waaruit is opgenomen, wie de personen zijn die op de geluidsopname te horen zijn, eerst op zitting aan de orde komen en in bepaalde gevallen nader onderzoek vergen. Hiermee wordt, anders dan blijkens de MvT wordt beoogd (MvT Boek 2, p. 24) wel degelijk afbreuk gedaan aan het uitgangspunt dat het opsporingsonderzoek het fundament vormt van het onderzoek op de terechtzitting en/of van de in de zaak te nemen afdoeningsbeslissing.
Tot slot zal toch op enig moment de vertaalslag van de audiovisuele opname naar het schrift moeten worden gemaakt indien de rechter de audiovisuele opname voor het bewijs zal bezigen. De rechter moet immers kunnen aangeven welke feiten en omstandigheden in de bewijsvoering een rol spelen.
Indien de politie afziet van volledige vastlegging van de audiovisuele opname in een proces-verbaal of als hetgeen bij een eerdere terechtzitting door bijvoorbeeld een verdachte of getuige is verklaard en als bewijsmiddel wordt gebezigd enkel nog audiovisueel wordt vastgelegd, zal de rechter die vertaalslag naar het schrift moeten maken. Dit leidt tot een onwenselijke verschuiving in taken van de politie naar de rechter. In dit kader wijst de Raad op de verhouding tussen de terechtzitting en het vooronderzoek. Het is de taak van politie en OM om specifiek die passages aan te wijzen die tot het bewijs van het tenlastegelegde feit worden aangedragen. Zij zullen een selectie moeten maken van die onderdelen die voor het bewijs of de strafbaarheid daarvan relevant zijn. Daarbij komt dat de gedachte achter het gemoderniseerde wetboek is dat de zaak zoveel mogelijk panklaar wordt gemaakt voor de zitting; een heel uitgebreide vorm van kennisneming op de terechtzitting en vastlegging van hetgeen in het vooronderzoek is gebeurd past daar niet in.

1.4 De processtukken

Huidig recht
De verantwoordelijkheid voor de samenstelling van het dossier ligt primair bij de officier van justitie. Het is immers de officier van justitie die beslist over de omvang van het opsporingsonderzoek en op basis van de uitkomst daarvan de grondslag van het strafgeding bepaalt dat aan de rechter wordt

voorgelegd. Dit komt tot uitdrukking in artikel 149a Sv waarin wordt bepaald dat de officier van justitie verantwoordelijk is voor de samenstelling van de processtukken tijdens het opsporingsonderzoek.
De vraag die deze bepaling oproept is wie dan verantwoordelijk is voor de samenstelling van het procesdossier na afronding van het opsporingsonderzoek. De verantwoordelijkheid over het dossier gaat op een bepaald moment over naar de rechter. Dat moment moet voor iedereen duidelijk zijn en uit de wet voortvloeien. In de literatuur en rechtspraak wordt al langer als uitgangspunt gehanteerd dat na aanvang van het onderzoek ter terechtzitting de zittingsrechter verantwoordelijk is voor de samenstelling van het procesdossier. De rechter heeft een eigen verantwoordelijkheid ervoor te zorgen dat het dossier zodanig volledig is dat hij een beslissing in de zaak kan nemen. Hoewel dit niet met zoveel woorden in de wet is opgenomen, wijzen enkele bepalingen al wel in die richting. Zo kunnen de procespartijen op grond van artikel 315 jo. 328 Sv (en in hoger beroep jo. artikel 415, eerste lid, Sv) de rechter verzoeken om stukken aan het procesdossier toe te voegen. De rechter toetst een dergelijk verzoek (marginaal) aan het noodzakelijkheidscriterium. Daarnaast kunnen de procespartijen in hoger beroep op grond van artikel 414, eerste lid, Sv nieuwe bescheiden of stukken van overtuiging overleggen. Slechts indien dit niet verenigbaar is met de beginselen van een goede procesorde kan de rechter voeging weigeren.

Voorgestelde bepaling
Met het voorgestelde artikel 1.8.2, tweede lid, Sv wordt in de wet vastgelegd dat de verantwoordelijkheid voor de samenstelling van de processtukken tijdens het onderzoek ter terechtzitting berust bij het gerecht in feitelijke aanleg waarvoor de zaak wordt vervolgd. De Raad kan zich erin vinden dat de verantwoordelijkheid voor de samenstelling van de processtukken in het stadium van het onderzoek ter terechtzitting uitdrukkelijk uit de wet moet volgen. De toelichting bij deze nieuwe wettelijke bepaling is echter summier en roept bij de Raad enkele vragen op.

Wat wordt onder verantwoordelijkheid verstaan?
Allereerst is het de vraag wat onder "verantwoordelijkheid" wordt verstaan. Betreft dit enkel een beslissingsbevoegdheid over het al dan niet toevoegen van stukken aan het procesdossier? Of betreft dit tevens de verantwoordelijkheid ervoor te zorgen dat het dossier zodanig volledig is dat hij een beslissing in de zaak kan nemen? De Raad meent het laatste, waarbij wordt opgemerkt dat de verantwoordelijkheid van de officier van justitie voor het aanleveren van alle stukken die van belang zijn voor de rechter om een beslissing in de zaak te nemen, ook tijdens het onderzoek ter terechtzitting blijft bestaan. In feite gaat dus alleen de beslissingsbevoegdheid na aanvang van het onderzoek ter terechtzitting over van de officier van justitie naar de rechter, en niet de verantwoordelijkheid over het al dan niet toevoegen van stukken aan het dossier. De Raad adviseert dit te verduidelijken.

Wanneer is het gerecht verantwoordelijk?
Verder wordt niet duidelijk wanneer de verantwoordelijkheid voor de processtukken – na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting – bij het gerecht in feitelijke aanleg ligt. Het voorgestelde artikel 1.8.2, tweede lid, Sv spreekt van *tijdens* het onderzoek ter terechtzitting en *overigens* bij de officier van justitie.
Betekent dit dat bij schorsing van het onderzoek ter terechtzitting, bijvoorbeeld in verband met nader onderzoek, de verantwoordelijkheid weer bij de officier van justitie komt te liggen? En waar ligt die

verantwoordelijkheid nadat het opsporingsonderzoek is afgerond maar het onderzoek ter terechtzitting nog niet is aangevangen? De Raad is van mening dat de verantwoordelijkheid van de officier van justitie naar de rechter dient over te gaan op het moment dat het opsporingsonderzoek is afgerond, de verdachte kennisneming van de processtukken niet langer kan worden onthouden en de voorzitter overgaat tot dagbepaling dan wel dat de kennisgeving voornemen tot dagvaarding is uitgevaardigd. Aandacht zal ook moeten uitgaan naar de verantwoordelijkheid voor het procesdossier (kort) na het sluiten van het onderzoek ter terechtzitting. Voorts is niet duidelijk wat wordt verstaan onder gerecht in feitelijke aanleg. Wordt hiermee enkel de zittingsrechter bedoeld? Bij bijvoorbeeld een getuigenverhoor bij de rechter-commissaris worden geregeld stukken overgelegd. Maken deze stukken door ze aan te hechten aan het proces-verbaal van het verhoor bij de rechter-commissaris automatisch deel uit van de processtukken of dient de rechter-commissaris dan wel de zittingsrechter hierover expliciet te beslissen? In de praktijk wordt ervan uitgegaan dat hiermee voeging een feit is. Maar wat te doen met nagezonden stukken van een getuige of deskundige? Indien in dit geval voeging aan de orde is, zou daarvan expliciet melding moeten worden gemaakt in het proces-verbaal van verhoor van de getuige dan wel in het proces-verbaal van de terechtzitting.
Tot slot zou de Raad graag in de toelichting opgenomen zien welk toetsingscriterium de rechter dient te hanteren bij de uitoefening van deze wettelijke taak. Dient een daartoe strekkend verzoek getoetst te worden aan de verenigbaarheid met de beginselen van een goede procesorde?
Deze voor de praktijk relevante vragen zou de Raad graag verduidelijkt zien in de MvT.

Kennisneming van processtukken door procespartijen
Over de kennisneming van de processtukken door de procespartijen wijst de Raad op het volgende. Blijkens het voorgestelde artikel 1.8.8 Sv mag de verdachte de kennisneming van de processtukken niet worden onthouden zodra de dagvaarding aan hem ter beschikking is gesteld dan wel een strafbeschikking is uitgevaardigd. Ook eerder al kan de verdachte verzoeken om kennisneming van de processtukken op grond van artikel 1.8.4 Sv. De officier van justitie kan op grond van artikel 1.8.4, derde lid, Sv de verdachte kennisneming onthouden indien het belang van het onderzoek dit vordert. Het valt op dat deze beperking niet geldt voor kennisneming van de processtukken door het slachtoffer. Die kennisneming is niet in hoofdstuk 9 maar in hoofdstuk 5 van het eerste boek geregeld. De enige restrictie voor kennisneming door het slachtoffer volgt uit artikel 1.5.2.4, derde lid, Sv. Daarin wordt verwezen naar artikel 187d, eerste lid, Sv. Aldus kan kennisneming door het slachtoffer alleen worden geweigerd indien het vermoeden bestaat dat door kennisneming:

1. de getuige ernstige overlast zal ondervinden of in de uitoefening van zijn ambt of beroep ernstig zal worden belemmerd,
2. een zwaarwegend opsporingsbelang wordt geschaad, of
3. het belang van de staatsveiligheid wordt geschaad.

Dit kan tot de situatie leiden dat het slachtoffer wel kennis kan nemen van de processtukken terwijl de verdachte kennisneming in het belang van het onderzoek wordt onthouden. Dit wordt onwenselijk geacht, temeer nu de ervaring leert dat slachtoffers deze informatie niet altijd vertrouwelijk behandelen.[10]

[10] Zie over deze materie ook Bijlage II bij het advies van de Raad van 7 oktober 2014 over het Conceptwetsvoorstel mplementatie EU-richtlijn minimumnormen slachtoffers van strafbare feiten, gepubliceerd op www.rechtspraak.nl onder nummer 2014/37.

Digitaal dossier
Tot slot plaatst de Raad nog een opmerking met betrekking tot het digitale dossier. In de MvT wordt het volgende opgemerkt over de eisen die worden gesteld aan het strafvorderlijk berichtenverkeer (MvT, p. 43):

> *"Een hoofdlijn van de digitalisering in de strafrechtelijke keten is dat de informatie voor een strafzaak eenmalig in digitale vorm wordt gegenereerd en vervolgens volledig digitaal wordt verwerkt, uitgewisseld, opgeslagen, beheerd en, na afloop van de verwerkingstermijn, vernietigd. De gegevens worden in beginsel eenmalig ingevoerd en technisch op één plaats opgeslagen en onderhouden."*

Blijkens de voorgestelde wijziging is tijdens het onderzoek ter terechtzitting het gerecht in feitelijke aanleg verantwoordelijk voor het digitale dossier. De hiervoor geciteerde passage suggereert de toepassing van een centraal opgeslagen digitaal strafdossier en de beschikbaarheid van gegevens en documenten ten behoeve van de procespartijen. Het is voor de (huidige) praktijk echter onvermijdelijk en gewenst dat gegevens en documenten technisch op meer plaatsen worden opgeslagen. Zo wordt een strafdossier weliswaar centraal vastgelegd en bijgehouden, maar worden die documenten (of een deel daarvan) gekopieerd naar andere systemen zoals DIVOS (ten behoeve van de rechtspraak) en het advocatenportaal (ten behoeve van verstrekking van het schaduwdossier aan advocaten). De Raad verzoekt het voorgaande in ogenschouw te nemen bij het vaststellen van nadere regelgeving omtrent de (centrale) opslag van het digitale dossier.

Ten slotte merkt de Raad op dat het vanzelfsprekend is dat de digitale techniek de hiervoor genoemde uitgangspunten met betrekking tot de verantwoordelijkheid voor het procesdossier in de verschillende fasen van het strafproces zal moeten volgen en niet andersom.

1.5 De betekening van gerechtelijke stukken

In hoofdstuk 9 van Boek 1 is het systeem voor het doen van gerechtelijke mededelingen uit de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen voor het overgrote deel in stand gehouden. De Raad ziet aanleiding bij deze regeling enkele opmerkingen te plaatsen. Deze betreffen onder meer de vrijblijvendheid van het voorgestelde elektronische adres, de handhaving van de regeling van het zogeheten opgegeven adres, onduidelijkheden met betrekking tot het woon- c.q. briefadres en betekening op meerdere, uit onderzoek van het dossier te achterhalen adressen. De huidige regeling is daarenboven uiterst complex en leidt in de praktijk tot veel (onnodige) nietigheden en aanhoudingen. Het is de vraag of de voorgestelde regeling een oplossing biedt voor knelpunten in de huidige praktijk. De Raad is van mening dat deze vraag ontkennend moet worden beantwoord en beveelt een fundamentele herziening van de betekeningsvoorschriften aan. Daarbij wordt een voorstel gedaan voor de invoering van een domiciliesysteem met een grotere verantwoordelijkheid van de betrokken verdachten zelf voor de juistheid van het bij justitie bekende adres, welk voorstel mogelijk wel tegemoet komt aan bestaande knelpunten. Uit onderling overleg is gebleken dat ook het openbaar ministerie op hoofdlijnen in beginsel positief staat tegenover dit voorstel. Vanwege hun technische karakter zijn, omwille van de leesbaarheid, de uitwerking van de door de Raad voorgestelde betekeningsregeling en de daarbij geplaatste opmerkingen, die van zwaarwegende aard zijn, opgenomen in een bijlage (zie **bijlage I**).

HOOFDSTUK 2. BOEK 2 – HET OPSPORINGSONDERZOEK

2.1 Enkele algemene opmerkingen over bevoegdheden in het algemeen

Alvorens in te gaan op de concrete toedeling van bevoegdheden[11], hecht de Raad eraan om een tweetal opmerkingen van algemene aard te maken.

Algemene uitgangspunten over toedeling van bevoegdheden voldoende onderkend?
De Raad stelt de volgende uitgangspunten bij de toedeling van bevoegdheden voorop, en betwijfelt of deze in het Wetsvoorstel voldoende zijn onderkend.

a) Zorgvuldigheid
De toedeling van bevoegdheden dient zorgvuldig te gebeuren. Dat betekent dat er voor het bepalen van de reikwijdte van iedere bevoegdheid in beginsel een strafvorderlijke noodzaak dient te bestaan. In het Wetsvoorstel komt dit onvoldoende tot zijn recht. Vanuit dit uitgangspunt bezien ligt het bijvoorbeeld niet voor de hand dat met beginselen als proportionaliteit en subsidiariteit een 'teveel' aan toebedeelde bevoegdheden 'afgedekt' wordt. Daarop wordt hierna verder ingegaan bij de bespreking van de verdenkingscriteria.

b) Hoe ruimer de bevoegdheid, hoe meer procedurele waarborgen nodig
Een ander uitgangspunt dat de Raad wenst te benadrukken, betreft meer de wijze waarop die toedeling van bevoegdheden plaats kan vinden. In dit verband wordt gewezen op het uitgangspunt dat er als tegenwicht voor ruime(re) en meer ingrijpende bevoegdheden van opsporingsambtenaren moet worden voorzien in (meer) rechten voor betrokkenen en strikte waarborgen, zodat de toepassing van die bevoegdheden in overeenstemming is met de eisen van de rechtsstaat. Nog recent[12] heeft de Hoge Raad geoordeeld dat, bij gebreke van een wettelijke legitimatie ter zake, onderzoek door een opsporingsambtenaar aan een inbeslaggenomen smartphone onrechtmatig kan zijn indien dat onderzoek zo verstrekkend is, dat een min of meer compleet beeld is verkregen van bepaalde aspecten van het persoonlijk leven van de gebruiker van die smartphone. De Hoge Raad heeft zich in dit arrest uitgesproken over de wijze waarop dit onderzoek – bij gebrek aan een daarop toegesneden wettelijke regeling – in overeenstemming met art. 8 EVRM kan plaatsvinden. Bij zeer ingrijpende inbreuken op de persoonlijke levenssfeer valt te denken aan onderzoek door de rechter-commissaris.

Systematiek delegatiebepalingen leidt tot versnippering
Hoewel het onderwerp delegatie ook aan de orde komt in Boek 1, leent met name het kader van de bevoegdheidstoedeling zich om hierover in dit verband enkele opmerkingen te maken.[13]

---

[11] Gemakshalve wordt hier gesproken van bevoegdheden. Bedoeld worden de bevoegdheden die de vrijheidsbeneming betreffen en andere (opsporings)bevoegdheden.
[12] HR 4 april 2017, ECLI:NL:HR 2017:584.
[13] Verder wordt opgemerkt dat het onderwerp behalve ten aanzien van de eerste twee boeken ook relevant is voor de overige boeken die nog in consultatie worden gebracht.

In de MvT (p. 68 e.v.) zijn de grondrechtelijke en verdragsrechtelijke aspecten toegelicht waarin onder meer de verhouding tussen verdrag, grondwet, wetten in formele zin en lagere regelgeving is toegelicht. De Raad deelt deze uitgangspunten.

De systematiek waarmee delegatiebepalingen zijn opgenomen oogt echter niet geheel consistent. Onder titel 2.4 en titel 3.4 zijn algemene delegatiebepalingen opgenomen. De daarop volgende hoofdstukken missen een dergelijke algemene bepaling. De delegatiebepalingen zijn her en der terug te vinden. In totaal zijn er in Boek 2 ruim 40 artikelen waarin wordt verwezen naar een AMvB. Het grootste deel daarvan is terug te vinden bij de bevoegdheden. De Raad doet vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en de kenbaarheid van rechtsbronnen de aanbeveling om versnippering tegen te gaan door het aantal verwijzingen naar AMvB's – en het aantal verschillende AMvB's – zoveel mogelijk te beperken. Dat geldt ook voor de andere boeken. Voor de bevoegdheden verdient het de voorkeur dat de lagere regelgeving in één AMvB is terug te vinden. Nog wenselijker is dat één AMvB voor het gehele wetboek volstaat. De Raad hecht eraan dat een ontwerp daarvan tijdig ter consultatie wordt voorgelegd, zodat dit in samenhang met de complete wet kan worden beoordeeld. Alsdan kan ook beoordeeld worden hoe de AMvB's zich in samenhang met de wet in formele zin verhouden tot de grondrechtelijke en verdragsrechtelijke aspecten.

2.2 De verdenkingscriteria

Een van de meest in het oog springende voorstellen is het voornemen om de criteria voor de toepassing van bevoegdheden (verdenkingscriteria) te vereenvoudigen. Dit voornemen is uitgewerkt in de hoofdstukken 5 tot en met 9 van boek 2 en toegelicht in paragraaf 2.3 van de Memorie van Toelichting. Met dit voorstel wordt blijkens de MvT (p. 12-13) beoogd te voldoen aan het in de Contourennota neergelegde uitgangspunt om "*te komen tot een vereenvoudiging die vanuit een oogpunt van rechtswaarborgen en effectiviteit van de opsporing evenwichtig is*".

Dit voorstel geeft aanleiding tot de onderstaande opmerkingen. De Raad wijst er daarbij volledigheidshalve op dat dit voorstel niet alleen ingrijpt op de rechten van de verdachte maar ook op die van familieleden of kennissen van de verdachte, en op de rechten van willekeurige burgers die bij toeval een rol spelen in een strafrechtelijk onderzoek. Bij het betreden van plaatsen, het afluisteren etc. wordt immers ook inbreuk gemaakt op de privacy van andere betrokkenen.

De Raad is van mening dat de beoogde vereenvoudiging met het voorstel niet wordt gerealiseerd. De voorgestelde regeling is naar de mening van de Raad zelfs ingewikkelder en moeilijker toepasbaar dan het huidige systeem. Daarnaast leidt het voorstel tot materiële verschuivingen in het toepassingsbereik van bevoegdheden waarvoor geen rechtvaardiging kan worden gevonden. Tot slot blijkt uit de onderbouwing van het voorstel onvoldoende wat het nut ervan is en waarom het voorstel noodzakelijk is. Een en ander wordt hieronder toegelicht. Daarnaast wordt een alternatief aangereikt.

2.2.1 Vereenvoudiging?

Voorarrest: huidige systeem eenvoudiger
In plaats van het huidige voorlopige hechteniscriterium met de uitzonderingen als genoemd in artikel 67, eerste lid, onder b en c, Sv wordt nu gekozen voor een zestal verdenkingscriteria (strafbaar feit, misdrijf, één- twee- vier- of achtjaarsfeit). De gevallen waarin voorlopige hechtenis kan worden toegepast, worden uitgebreid in het geval van misdrijven in georganiseerd verband, terrorisme en de gevallen waarin een misdrijf wordt gepleegd door iemand zonder vaste woon- of verblijfplaats. Voor de praktijk betekent dit, dat telkens moet worden nagegaan welk criterium van toepassing is, met welk strafmaximum het feit waarop de verdenking ziet wordt bedreigd, alsmede of sprake is van de andere genoemde omstandigheden die maken dat sprake is van een geval waarin de betreffende bevoegdheid kan worden uitgeoefend. Daarbij komt dat er uitzonderingen zijn opgenomen. Bijvoorbeeld op het vierjaarscriterium bij gevangenhouding. Daarvoor geldt toepassing van het tweejaarscriterium indien sprake is van recidivegronden.[14] Er is daarnaast sprake van onevenwichtigheid. De inverzekeringstelling kan worden bevolen door de opsporingsambtenaar ingeval van een misdrijf dat wordt bedreigd met een gevangenisstraf van ten hoogste twee jaar en door een officier van justitie bij een misdrijf dat wordt bedreigd met een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar. De bewaring als sprake is van verdenking van een misdrijf dat wordt bedreigd met gevangenisstraf van twee jaar of meer en voor gevangenhouding en gevangenneming is vereist verdenking van een misdrijf dat met ten hoogste vier jaar of meer gevangenisstraf wordt bedreigd (art 2.5.4.1.2, tweede en derde lid Sv). Bij een verdachte zonder woon- of verblijfplaats is slechts vereist de verdenking van een feit dat met gevangenisstraf wordt bedreigd.
Gelet op het voorgaande is de Raad van mening dat voor de toepassing van voorarrest de huidige lijst van artikel 67, eerste lid, Sv overzichtelijker is dan het voorgestelde systeem.

Eis proportionaliteit/subsidiariteit: te weinig houvast voor opsporingspraktijk
Opmerking verdient dat sommige specifieke dwangmiddelen meer eigensoortige criteria kennen (denk aan het Tallon-criterium bij infiltratie). Gelet op de ernst van de inbreuk is voorzien in rechterlijke betrokkenheid bij infiltratie. Waar de bevoegdheden alleen met een machtiging van de rechter-commissaris kunnen worden uitgeoefend, voorziet de Raad geen problemen. Maar het is onwenselijk dat opsporingsinstanties deze afweging zelf moeten maken. Dit zal leiden tot discussie op zitting en verweren over ten onrechte toegepaste bevoegdheden. De Raad zet dan ook vraagtekens bij het rechtsbeschermende karakter van de algemene eis van proportionaliteit en subsidiariteit in de dagelijkse praktijk van de opsporing. De Raad merkte al eerder op dat de Contourennota in dit opzicht niet geheel consistent is (advies Contourennota, p. 11). Daar waar het criterium van de geschokte rechtsorde wordt bekritiseerd omdat het in de praktijk onvoldoende houvast geeft, komt een andere open norm in de vorm van de proportionaliteit en de subsidiariteit daarvoor in de plaats. Hoewel de wens tot vereenvoudiging wordt onderschreven, moet dat niet ten koste gaan van belangrijke aspecten als rechtszekerheid en

[14] Een vreemde eend in de bijt is het voorgesteld artikel 2.6.5.3.1 Sv dat het mogelijk maakt dat de minister door middel van een AMvB een lijstje opstelt van geweldsmisdrijven als gevallen waarin de bevoegdheid bestaat tot het doen van onderzoek naar gebruik van geweldsbevorderende middelen. Dat klemt temeer omdat de minister met de nieuwe verdenkingscriteria af zou willen van de 'lijstjes' met gevallen van artikel 67 Sv.

rechtsbescherming. Dit zal zeker leiden tot veel jurisprudentie om uitleg aan het toepassingsbereik te geven.

2.2.2 Geen rechtvaardiging voor materiële verschuivingen in toepassingsbereik bevoegdheden

Bij weging rechtvaardiging toepassing bevoegdheid focus op inbreuk op rechten burger
In het Wetsvoorstel is allereerst de keuze gemaakt om de huidige koppeling[15] tussen de voorlopige hechtenis en bevoegdheden los te laten. Deze koppeling heeft als nadeel dat deze uitnodigt – zoals in de loop der jaren ook is geschied – om aan de lijst van artikel 67 Sv gevallen toe te voegen louter en alleen om zo bepaalde bevoegdheden te kunnen toepassen. Met het voorstel komt een einde aan deze rechtsstatelijke ongerijmdheid. De ontkoppeling wordt dan ook op zichzelf vanuit dogmatisch oogpunt door de Raad onderschreven. De Raad hecht er echter sterk aan dat het uitgangspunt blijft behouden dat naarmate de bevoegdheid ingrijpender is als rechtstatelijke waarborg zwaardere toepassingscriteria hebben te gelden, zoals toestemming of uitoefening door een hogere autoriteit (officier van justitie, rechter-commissaris of raadkamer). De wijze waarop in het voorstel bevoegdheden worden toebedeeld, kan daarom niet worden onderschreven. Door een eenzijdige focus op het strafmaximum wordt uit het oog verloren dat niet alleen het strafmaximum van belang is in de weging of de toepassing van een bevoegdheid gerechtvaardigd is, maar ook (en juist: vooral) de mate waarin een inbreuk wordt gemaakt op de rechten van een burger. De focus zou daarom naar mening van de Raad vooral moeten liggen op de mate van de inbreuk op de (grond)rechten van betrokkene, de ernst van de feiten (die slechts ten dele wordt uitgedrukt in het strafmaximum) en soms ook de stand van zaken in het onderzoek.

Systeem ondanks verfijning nog steeds te grof
De belangrijkste kanttekening die in dit verband door de Raad in het advies over de Contourennota (p. 9) is gemaakt, is dat met de geschetste vereenvoudiging ook aanzienlijke materiële verschuivingen zouden worden bewerkstelligd waarvoor geen bevredigende rechtvaardiging werd geboden. In het Wetsvoorstel wordt hieraan enigszins tegemoet gekomen door onder meer naast een éénjaarscriterium ook een tweejaarscriterium op te nemen. Daardoor oogt het systeem in de uitwerking minder grof dan aanvankelijk werd voorgesteld. Desondanks doet de voorgestelde regeling nog steeds veel afbreuk aan het huidige fijnmazige systeem. Daarmee vergeleken worden met het voorstel nog steeds materiële verschuivingen bewerkstelligd die onvoldoende recht doen aan het uitgangspunt dat er een strikte noodzaak dient te zijn om bevoegdheden uit te breiden dan wel te beperken. De enkele wens tot vereenvoudiging heeft tot gevolg dat (buiten de rechter om) in lichtere gevallen, een inbreuk kan worden gemaakt op de vrijheid van burgers. Voorschriften om bij het toepassen van dergelijke 'lichte' bevoegdheden beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit toe te passen dan wel hogere (niet rechterlijke) functionarissen bij de toepassing daarvan te betrekken, bieden voor de praktijk onvoldoende rechtszekerheid tegen onrechtmatig overheidsoptreden. Onder druk van de 'waan van de dag' kan dergelijk onrechtmatig optreden zelfs in de hand worden gewerkt terwijl een rechterlijke toetsing van de rechtmatigheid van de aanwending van die bevoegdheden slechts achteraf mogelijk is.

[15] In het huidige Wetboek van Strafvordering is in artikel 67 naast het vierjaarscriterium een lijst van gevallen opgenomen met lagere strafbedreigingen waardoor het ook mogelijk is om voorlopige hechtenis toe te passen voor die lichtere misdrijven. Dat vierjaarscriterium is vervolgens van overeenkomstige toepassing verklaard op een groot aantal bevoegdheden.

De Raad acht het onwenselijk toepassing van dwangmiddelen louter te baseren op een door de opsporingsinstanties te maken afweging tussen proportionaliteit en subsidiariteit.

Het gevolg van de voorgestelde vereenvoudiging is dat het toepassingsbereik van bepaalde dwangmiddelen wordt vergroot zonder dat daaraan in de praktijk behoefte is. Dat geldt in het bijzonder voor de lichtere misdrijven en de bevoegdheden waarvoor nu nog het bestaan van de geschokte rechtsorde als voorwaarde wordt vereist. Het voorgestelde systeem is dan ook ondanks de ten opzichte van de Contourennota aangebrachte verfijning nog steeds te grof.

2.2.3 Mogelijk alternatief voorstel
Binnen de Rechtspraak is nagedacht over een mogelijk alternatief voorstel dat de status quo handhaaft voor de gevallen waarin voorlopige hechtenis mogelijk is en de gronden waarop deze kan worden toegepast, terwijl de voorlopige hechtenis en de overige bevoegdheden wel ontkoppeld worden. Dit alternatieve voorstel heeft meerdere voordelen. Zo hoeft de wetgever dan niet langer op oneigenlijke gronden de categorie met gevallen waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan uit te breiden indien de inzet van overige bevoegdheden gewenst is. Ook leidt dit alternatief naar mening van de Raad tot een overzichtelijker en voor de praktijk makkelijker toe te passen regeling die is toegesneden op een concrete noodzaak van toepassing van bevoegdheden bij specifieke delicten en bij inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Tot slot betekent dit voorstel zowel geen onnodige uitbreiding van bevoegdheden die de praktijk niet nodig heeft als geen onnodige inperking van bevoegdheden die de praktijk wel nodig heeft. Het alternatieve voorstel wordt uiteengezet in **bijlage II**.

2.2.4 Slotsom
De Raad geeft u in overweging om af te zien van de voorgestelde systematiek van de verdenkingscriteria en om het in bijlage 2 bij dit advies beschreven alternatief te onderzoeken op toepassingsbereik en haalbaarheid.

2.3 De bevoegdheden tot vrijheidsbeperking en vrijheidsbeneming

Blijkens de toelichting bij het betreffende hoofdstuk 5 wordt inzake de bevoegdheden tot vrijheidsbeperking en vrijheidsbeneming geen aanleiding gezien tot een fundamentele herziening (MvT, p. 32). Niettemin brengt het Wetsvoorstel naar mening van de Raad op dit punt wel degelijk een aantal substantiële wijzigingen mee:

1. uitbreiding van de mogelijkheden tot vrijheidsbeneming in de voorfase;
2. vervanging schorsing voorlopige hechtenis door nieuwe vrijheidsbeperkende maatregel;
3. verlenging van de maximale duur van de voorlopige hechtenis voorafgaand aan de zitting.

2.3.1 Uitbreiding mogelijkheden tot vrijheidsbeneming in de voorfase
De hiervoor in par. 2.2 beschreven wijzigingen met betrekking tot de verdenkingscriteria hebben ook gevolgen voor de vrijheidsbeneming. Waar (zie hierna onder b) het Wetsvoorstel mede beoogt de toepassing van voorlopige hechtenis te beperken, bewerkstelligen de nieuwe verdenkingscriteria in de voorfase immers juist een royale uitbreiding wat betreft de mogelijkheden tot aanhouding (artikel

2.5.2.3 Sv), ophouden voor verhoor (artikel 2.5.3.1.1 Sv) én inverzekeringstelling (artikel 2.5.3.2.2 Sv). In de toelichting (MvT, p. 13) wordt betoogd dat hetzij de inzet van een hogere autoriteit, hetzij de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit compensatie bieden. De Raad heeft hierboven en in zijn reactie op de Contourennota reeds toegelicht dat dit onvoldoende waarborg biedt (advies Contourennota p. 10-11).

Weliswaar is de duur van de vrijheidsbeneming bij inverzekeringstelling, bewaring en gevangenhouding verschillend; de aard van de inbreuk op de persoon is even fundamenteel, te weten vrijheidsbeneming. Een poging om die uitbreiding te beperken leidt er in een aantal gevallen vervolgens toe dat binnen één bepaling verschillende verdenkingscriteria gehanteerd worden. Zie bijvoorbeeld het tweede en vierde lid van artikel 2.5.2.3 Sv (de bevoegdheid tot aanhouding buiten heterdaad) en het eerste lid van artikel 2.5.3.2.2 Sv (de inverzekeringstelling). Dat leidt tot nodeloos ingewikkelde bepalingen die in de praktische toepassing lastig kunnen blijken te zijn.

2.3.2 Vervanging schorsingsmogelijkheid door nieuwe vrijheidsbeperkende maatregel
Met de afschaffing van de mogelijkheid tot schorsing van de voorlopige hechtenis wordt het bevel tot voorlopige vrijheidsbeperking als alternatief voor voorlopige hechtenis geïntroduceerd (art. 2.5.4.2.1 e.v. Sv). Dit onderdeel geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Aanleiding wijzigingen onduidelijk
In de MvT wordt aangegeven dat er aanleiding is om de wettelijke regeling op het punt van de alternatieven voor de voorlopige hechtenis bij te stellen. Hierbij wordt niet aangegeven waaruit deze aanleiding bestaat. Dit wekt bevreemding, zeker gelet op de in de MvT (p. 32) aangehaalde recente empirische en juridische literatuur waaruit, in weerwil van de andere genoemde – minder recente – bronnen van meer normatieve aard, ook volgens de MvT volgt dat de mate waarin in Nederland voorlopige hechtenis wordt toegepast in vergelijking met andere Europese landen niet bijzonder is en dat – gelet op de waarborgen waardoor ons systeem wordt gekenmerkt – de duur van de voorlopige hechtenis in Nederland ook internationaal vergeleken beperkt uitvalt. In dit licht valt niet in te zien waarom voor wat betreft de opschorting/schorsing (hierna: schorsing) wordt gekozen voor een geheel andere regeling van de voorlopige hechtenis en voor het introduceren van de nieuwe vrijheidsbeperkende maatregel als alternatief voor de bestaande schorsing. De Raad adviseert deze keuze te heroverwegen dan wel nader toe te lichten.

Vrijheidsbeperkende maatregel schiet tekort als alternatief voor schorsing
Het voorgaande klemt te meer nu de vrijheidsbeperkende maatregel naar mening van de Raad als alternatief voor de schorsing tekortschiet en daarmee dus een achteruitgang ten opzichte van de huidige situatie wordt bewerkstelligd. De Raad begrijpt het voorstel zo dat hiermee wordt beoogd meer dan nu te benadrukken en voorop te stellen dat het proces door de verdachte in vrijheid wordt afgewacht. De Raad heeft op zichzelf geen bezwaar tegen dit oogmerk maar betwijfelt in hoeverre de voorgestelde wijziging hiervoor nodig is, in hoeverre deze daadwerkelijk hieraan bijdraagt en vraagt zich tevens af of deze nieuwe figuur niet leidt tot onnodige bureaucratie. Praktisch gezien kunnen met een bevel tot voorlopige vrijheidsbeperking aan een verdachte immers dezelfde voorwaarden worden opgelegd als bij een schorsing. Ook kan een verdachte in geval van niet-naleving van de voorwaarden in beide gevallen

worden gehecht; bij schorsing op grond van het reeds gegeven bevel tot voorlopige hechtenis en bij het bevel tot vrijheidsbeperking op grond van een alsnog te geven bevel tot voorlopige hechtenis (artikelen 2.5.4.2.6 en 2.5.4.3.3.1 Sv). Ook de bevoegde rechter blijft gelijk: rechter-commissaris dan wel raadkamer of zittingsrechter.
Wat betreft het praktische effect van de maatregel verwacht de Raad wel verschillen ten opzichte van de huidige situatie. Zo zal van de vrijheidsbeperkende maatregel voor de verdachte een minder directe en duidelijke "stok achter de deur"-werking uitgaan dan van een geschorste voorlopige hechtenis. De geschorste verdachte weet immers precies wat hem in beginsel te wachten staat als voorwaarden worden geschonden, wat bij de vrijheidsbeperkende maatregel nog maar de vraag zal zijn (zie ook hieronder).
Een andere reden om in ieder geval de figuur van de schorsing niet te schrappen is het laten voortbestaan van de mogelijkheid van een in tijd beperkte schorsing (langer dan de directeur van een Penitentiaire Inrichting kan toestaan). Die variant biedt nu immers ook ruimte voor bijvoorbeeld het uitzitten van een straf, familieomstandigheden die tijdelijk zwaarder wegen en een tijdelijke opname voor een intake, nevendoelen van de schorsing die in de MvT (p. 37) worden gemist. Door de voorgestelde afschaffing van de schorsingsmogelijkheid komen deze – voor de praktijk en de samenleving relevante – mogelijkheden, te vervallen.

Verhouding voorlopige vrijheidsbeperking – voorlopige hechtenis
De verhouding tussen de voorlopige vrijheidsbeperking en de voorlopige hechtenis komt in het Wetsvoorstel niet goed uit de verf. Dient de rechter eerst te toetsen of voorlopige hechtenis is toegestaan en vervolgens te oordelen over de vrijheidsbeperking in plaats daarvan? Daarop lijkt de tekst van artikel 2.5.4.1.1 Sv te duiden, terwijl de MvT een andere volgorde lijkt voor te staan.[16]
Artikel 2.5.4.1.1, derde lid, Sv lijkt naast het tweede lid overbodig. Bovendien lijkt er een tegenstrijdigheid te bestaan tussen de noodzaak en het niet opleggen van voorlopige hechtenis. Blijkens de MvT (p. 124) is de bedoeling ook een andere, te weten: het afzien van vrijheidsbeperkende verboden en verplichtingen kan alleen als voorlopige hechtenis noodzakelijk is.
De algemene paragraaf biedt onvoldoende overzicht en te veel differentiatie qua uitvoering. De Raad wijst er daarbij op dat het geruime tijd kan duren voor de Hoge Raad de praktijk duidelijkheid biedt over de interpretatie van open begrippen als 'noodzaak'.
Er zou daarnaast meer ingegaan kunnen worden op problemen die in de praktijk rijzen, zoals de aansluiting van inverzekeringstelling op bewaring en de gevallen waarin de ingangsdatum van de voorlopige vrijheidsbeperking afhankelijk is van feitelijke omstandigheden, zoals het inleveren van een paspoort.
De huidige wet biedt bij schorsing van de voorlopige hechtenis een helder kader bij niet naleving van de voorwaarden voor schorsing. In de tekst van het wetsvoorstel ontbreekt echter een helder overzicht van de sancties bij niet naleving van de verplichtingen/verboden. Uit de wettekst blijkt wel dat bij niet naleving aanhouding kan worden bevolen en een vordering voorlopige hechtenis kan worden ingediend (artikel 2.5.4.2.6 Sv). Ook kan de officier van justitie (artikel 2.5.4.2.2 Sv) vorderen tot opheffing/wijziging van het bevel. De sancties zijn duidelijk als zodanig benoemd in de MvT, te weten

[16] MvT, p. 35: "Het problematische karakter van de schorsing schuilt daarin dat de voorlopige hechtenis pas kan worden geschorst als zij is bevolen.... In het licht van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit...is de passende volgorde dat eerst wordt bekeken of op de verdachte toegesneden vrijheidsbeperkende verplichtingen en verboden de belangen van het strafrechtelijk onderzoek en de bescherming van slachtoffers en de maatschappelijke veiligheid adequaat kunnen beschermen."

alsnog voorlopige hechtenis bevelen of de voorlopige vrijheidsbeperking wijzigen (MvT, p. 37, 127 en 128).
Voor de niet naleving wordt verwezen naar boek 6 (artikelen 6.3.14 en 6.3.15 Sv: het inlichten van het OM door de reclassering over gehouden toezicht), maar het zou de voorkeur hebben dit te regelen in boek 2. Onvoldoende duidelijk is of de raadkamer dan wel de rechter-commissaris moet worden benaderd bij niet naleving. Er is een beroepsmogelijkheid voor de officier van justitie van justitie tegen wijziging van het bevel voorlopige vrijheidsbeperking (artikel 2.5.4.2.2 Sv), maar er lijkt voor de officier van justitie geen appel open te staan tegen oplegging van zo'n bevel indien bewaring of gevangenhouding was gevorderd en evenmin tegen de afwijzing van een gevorderd bevel tot vrijheidsbeperking.

Slotsom
Het hiervoor genoemde oogmerk van het voorstel zou wat betreft de Raad beter op minder ingrijpende wijze kunnen worden gerealiseerd, bijvoorbeeld door het uitgangspunt dat nu voor minderjarigen geldt, te weten: *'schorsen van de voorlopige hechtenis, tenzij'*, ook voor meerderjarigen voor te schrijven. De Raad pleit er dan ook primair voor om het huidige systeem te handhaven, al dan niet in combinatie met het expliciteren van het voornoemde uitgangspunt. Mocht de wetgever vasthouden aan het voornemen tot het introduceren van de nieuwe vrijheidsbeperkende maatregel, dan pleit de Raad er subsidiair voor om dan in elk geval de mogelijkheid tot het schorsen van de voorlopige hechtenis te handhaven om de hiervoor genoemde redenen.

2.3.3 Verlengen maximale duur van de voorlopige hechtenis voorafgaand aan de zitting
In zijn advies over de Contourennota heeft de Raad hierover het volgende opgemerkt (p. 12):

> *"De Raad heeft [...] grote aarzeling bij het voornemen om de raadkamer de mogelijkheid te geven te beslissen dat het vooronderzoek voortduurt na het verstrijken van de 90 dagen gevangenhouding [...]. Niet duidelijk is welk probleem hiermee wordt opgelost. Eventuele onduidelijkheden over wie regie heeft, kunnen worden weggenomen door daarover gewoonweg duidelijkheid te bieden. Daarbij komt dat een openbare raadkamer die beslist over de voorlopige hechtenis en de verlenging van het onderzoek de facto niet verschilt van een pro forma behandeling door een zittingscombinatie. Enig kwaliteits- of efficiëntievoordeel ziet de Raad dan ook niet. Mogelijk nadeel van dit instrument is juist dat de zittingscombinatie nog later aan zet is, zonder dat duidelijk is of in het vooronderzoek datgene plaatsvindt dat nodig is voor het oordeel van de zittingscombinatie. De Raad spreekt dan ook de voorkeur uit om de huidige praktijk te continueren, dan wel het voorstel van een nadere motivering te voorzien."*

In zijn reactie hierop merkt de Minister op dat het wenselijk is de rechter-commissaris langer de gelegenheid tot regie te bieden, omdat zowel bij de overgang van de regie van rechter-commissaris naar de zittingsrechter bij het eind van de 90-dagentermijn, als bij de overdracht van het dossier naar de rechter-commissaris bij de verwijzing voor nader onderzoek, sprake is van stagnatie. Die stagnatie kan

voorkomen worden als de beslissing over voortzetting of afronding van het voorbereidend onderzoek wordt losgekoppeld van de periodieke toetsing van de voorlopige hechtenis.[17]

Hoewel juist is dat in veel zaken één of – met name in grote zaken – meerdere pro forma-zittingen plaatsvinden alvorens tot een inhoudelijke behandeling kan worden overgegaan, is het de vraag of de voorgestelde aanpassing niet leidt tot een verlaging van de druk/prikkel om tot een snelle inhoudelijke behandeling over te gaan. In zoverre zou een – ongewenste – beweging ontstaan naar méér voorlopige hechtenis. Daarbij komt dat tijdens een pro forma-zitting ook inhoudelijke ('vinger aan de pols') beslissingen kunnen worden genomen wat betreft bijvoorbeeld het al dan niet inwilligen van (door de rechter-commissaris afgewezen) onderzoekswensen. Ook regiezittingen dragen hieraan bij. Zo wordt voorkomen dat de stagnatie verschuift "naar achteren", naar een uiteindelijk zittingsmoment. Gelet hierop is de Raad (nog steeds) geen voorstander van de voorgestelde wijziging van de huidige regeling op dit punt.

2.4 Bevoegdheden met betrekking tot het lichaam (hoofdstuk 6)

2.4.1 Bevoegdheden tegen medeverdachte?

Hoofdstuk 6 ziet op bevoegdheden die voornamelijk door de politie en de (hulp)officier van justitie (zullen) worden uitgeoefend. De rechter-commissaris kan de in dit hoofdstuk genoemde bevoegdheden uitoefenen in de in artikel 2.6.7.1 Sv genoemde gevallen. De Raad merkt op dat niet duidelijk is of een verdachte de rechter-commissaris kan vragen bevoegdheden van hoofdstuk 6 (en 7) uit te oefenen tegen een medeverdachte.

2.4.2 Te licht criterium voor onderzoek kleding, lichaam en DNA

De Raad vraagt aandacht voor het voorstel om ten aanzien van bepaalde bevoegdheden - te weten het kledingonderzoek (artikel 2.6.2.1 Sv), het onderzoek aan en in het lichaam (respectievelijk de artikelen 2.6.3.1 en 2.6.4.1 Sv) en het DNA-onderzoek (artikel 2.6.5.7.1 Sv) - de eis van ernstige bezwaren te vervangen door het lichtere criterium van een redelijk vermoeden van schuld.

In de MvT wordt er ten aanzien van het kledingonderzoek en het onderzoek aan en in het lichaam op gewezen dat de veiligheids- en insluitingsfouillering op dit moment ook op basis van (enkel) een 'redelijk vermoeden van schuld' worden toegepast, terwijl sprake zou zijn van even ingrijpende onderzoeken. Vervolgens wordt voor wat betreft de voorgestelde aanpassing van het criterium bij DNA-onderzoek in feite voortgeborduurd op de voorgestelde aanpassing bij kledingonderzoek en onderzoek aan en in het lichaam. De wetgever heeft immers ooit bij de introductie van het DNA-onderzoek aan willen sluiten bij het criterium voor onder andere kledingonderzoek. Omdat nu wordt voorgesteld voor kledingonderzoek een lichter criterium te hanteren, komt het criterium 'ernstige bezwaren' bij DNA-onderzoek volgens de MvT '*in een ander licht te staan*'. Vervolgens wordt aan de hand van met name efficiencyoverwegingen beargumenteerd om ook voor DNA-onderzoeken het lichtere criterium te hanteren (MvT, p. 137). De vraag is of dit terecht is. Op deze manier vindt immers een algehele

[17] Kamerstukken II 2015-2016, 29 279 nr. 278, p. 39 (de Contourennota).

verruiming van bevoegdheden plaats, waarbij de ene verruiming op zichzelf reden is voor de andere verruiming. Wat betreft het DNA-onderzoek is dat een twijfelachtige redenering, gelet op de impact en mogelijkheden van langdurige opslag. In de MvT is opgemerkt dat deze bevoegdheden vaak juist nodig zouden zijn om een gerezen verdenking te verstevigen (MvT, p. 42). Dat de huidige mogelijkheden tekortschieten voor een effectieve opsporing, is echter niet onderbouwd. Daarbij merkt de Raad terzijde op dat in artikel 9 van de Opiumwet in dit verband de eis van ernstige bezwaren nog steeds wordt gesteld.[18]

Wat betreft het onderzoek aan kleding (artikel 2.6.2.1 Sv) wordt nog het volgende opgemerkt. In het eerste lid is bepaald dat een opsporingsambtenaar de staande gehouden of aangehouden verdachte aan zijn kleding kan onderzoeken *en de voorwerpen die hij met zich voert*. Onduidelijk is of de vervolgens in dit artikel vermelde regels voor kledingonderzoek ook gelden voor het onderzoek aan voorwerpen die hij met zich voert. Volgens de MvT valt immers onder het kledingonderzoek *niet* het onderzoek aan de voorwerpen die verdachte met zich voert, zoals een tas of rugzak '*omdat die voorwerpen geen onderdeel uitmaken van de kleding. Daarom is in het eerste lid afzonderlijk in de bevoegdheid tot het onderzoek aan die voorwerpen voorzien*' (MvT, p. 139). Een nadere toelichting zou wenselijk zijn.

2.4.3 Bevoegdheid overhevelen van rechter-commissaris naar officier van justitie?
Ook is wat betreft het onderzoek aan kleding en lichaam van belang dat, daar waar voorheen alleen aan de rechter-commissaris de bevoegdheid tot onderzoek aan kleding en lichaam van een derde was toegekend, thans in hoofdstuk 6 wordt voorgesteld deze bevoegdheid (ook) toe te bedelen aan de officier van justitie (artikelen 2.6.2.1, vijfde lid, en 2.6.3.1, derde lid, Sv). Hoewel kan worden toegegeven dat de officier, gezien de fase waarin een dergelijk onderzoek nodig zal zijn, de (meer) aangewezen persoon lijkt te zijn, moet er voor worden gewaakt dat hiertoe niet al te lichtvaardig wordt overgegaan; derden zijn immers niet te vergelijken met verdachten. Een aanscherping van het criterium of toch een machtiging van de rechter-commissaris is wellicht aangewezen. In dit verband is wenselijk dat in de MvT aandacht wordt besteed aan de vraag of en in hoeverre onderzoeksbevoegdheden kunnen worden uitgeoefend tegen derden op verzoek van de verdediging. Deze vraag is ook relevant in het kader van hoofdstuk 2.10, het onderzoek door de rechter-commissaris.

2.4.4 Een betere balans door politieonderzoek op straat
Ten aanzien van staande gehouden verdachten worden in het belang van de vaststelling van hun identiteit de onderzoeksmogelijkheden verruimd (artikel 2.6.5.2.1 Sv). Kort gezegd: vingerafdrukken nemen en verifiëren op straat alsmede foto's nemen. Hoewel sprake is van een verruiming, kan een en ander vanwege het mogelijk uitblijven van een aanhouding ook weer voor meer balans zorgen. De Raad kan zich hier dan ook in vinden.

---

[18] Ingevolge art. 9 lid 2 Opiumwet zijn opsporingsambtenaren immers bevoegd "*een persoon, verdacht van een bij deze wet als misdrijf strafbaar gesteld feit, bij het bestaan van ernstige bezwaren tegen deze, aan de kleding te onderzoeken.*"

2.4.5 Grootschalig onderzoek bij derden
Wat betreft de nieuwe bepaling inzake het grootschalige onderzoek bij derden (artikel 2.6.5.1.1 Sv) acht de Raad het wenselijk om in de wettekst te expliciteren dat – naast de onder a en b vermelde eis van een achtjaarsfeit en een machtiging van de rechter-commissaris – de schriftelijke toestemming van de derde is vereist, zoals ook volgt uit de toelichting (MvT boek 2, p. 142).

Dat dit toestemmingsvereiste reeds zou volgen uit de algemene bepalingen, zie artikel 2.6.1.3, eerste lid, inhoudende:

> *"Een onderzoek [..] als bedoeld in de titels 6.2 tot en met 6.5 kan alleen met vrijwillige medewerking van de verdachte of een derde worden verricht nadat hij daarvoor schriftelijk toestemming heeft gegeven)",*

ligt niet in de rede, nu deze passage vooral op het schriftelijkheidsvereiste van de toestemming lijkt te zien. Een en ander geldt temeer nu het merendeel van de in 6.2 tot en met 6.5 opgenomen onderzoeken juist zonder toestemming (van de verdachte) kan plaatsvinden.[19] In hoofdstuk 6 wordt immers een wettelijke basis gecreëerd om bepaalde bevoegdheden, die nu alleen op vrijwillige basis kunnen worden toegepast, ook tegen de wil van een verdachte toe te passen, waaronder vergelijkend stem- of handschriftenonderzoek (artikel 2.6.5.5.1).

2.4.6 Vergelijkend stem- of handschriftonderzoek
Volgens de MvT *"mag redelijkerwijs worden aangenomen dat er voor de verdachte, indien hij wordt gedwongen om aan een onderzoek van deze fysieke eigenschappen mee te werken, geen sprake is van een verplichting tot actieve medewerking aan zijn veroordeling. Deze eigenschappen bevatten immers slechts informatie die, hoewel beïnvloedbaar, eigen is aan een persoon"* (MvT, p. 73-74). De Raad merkt op dat dit evenwel niet het criterium is: de vraag is of het actief door een verdachte laten uitspreken of opschrijven van een tekst kan worden aangemerkt als materiaal dat *onafhankelijk van de wil van verdachte bestaat*. Bij reeds op andere wijze verkregen stemopnames/handschriften (waarbij valt te denken aan taps of inbeslaggenomen brieven) ligt dit anders. De MvT lijkt hier naar het oordeel van de Raad te eenvoudig overheen te stappen.

2.4.7 Haarvergelijkend, isotopen, toxicologisch en microbiologisch onderzoek
De Raad wijst nog op het nieuwe artikel 2.6.5.4.3 Sv, waarin de bevoegdheden tot haarvergelijkend onderzoek, isotopenonderzoek, toxicologisch onderzoek en microbiologisch onderzoek worden geïntroduceerd. Met name in geval van afname van lichaamsmateriaal, anders dan een enkele haar, kan gesproken worden van een ingrijpende bevoegdheid die met de nodige waarborgen dient te zijn omkleed. Dit artikel geeft de Raad verder geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.

---

[19] In de MvT is op p. 42 immers vermeld: *"De in dit hoofdstuk voorgestelde bepalingen gaan uit van een gedwongen toepassing van de onderzoeksbevoegdheden bij verdachte. Vrijwillige medewerking van een verdachte of derde (..) is mogelijk, maar wordt niet langer voorop gesteld (..)."*

2.4.8 Onderzoek aan een overledene
Ten slotte is voorzien in een bepaling die ziet op het onderzoek aan een overleden verdachte of slachtoffer (artikel 2.6.6.1 Sv). Dit betreft een nieuwe (expliciete) bepaling voor een bevoegdheid die, zoals in de MvT is vermeld, momenteel is gebaseerd op de bevoegdheid tot het benoemen van een deskundige (artikel 150 Sv). Als reden voor een expliciete bepaling wordt gegeven dat het recht op onaantastbaarheid van het lichaam ook na overlijden blijft voortbestaan (MvT, p. 40). De in het vijfde lid beschreven uitvoeringsmodaliteit door een opsporingsambtenaar i.p.v. een arts, betreft wellicht een reeds in de praktijk goedlopende werkwijze, maar vraagt wel aandacht (vide onder meer het onder c vermelde criterium dat de betreffende onderzoekshandeling '*zonder risico voor het vaststellen van de doodsoorzaak*' kan worden uitgevoerd).
Uitgaande van de grondgedachte dat bij de toedeling van bevoegdheden een hogere functionaris dient te beslissen naarmate de inbreuk op een recht groter is, valt niet in te zien waarom de officier van justitie bij overleden personen in alle gevallen de autoriteit dient te zijn die beslist welke onderzoekshandelingen worden toegestaan. Er zijn immers onderzoekshandelingen denkbaar die aan lagere opsporingsambtenaren kunnen worden toevertrouwd, zoals onderzoek aan de kleding of het maken van foto's.

2.5 Bevoegdheden met betrekking tot voorwerpen en gegevens (hoofdstuk 7)

2.5.1. Algemene opmerkingen
Een koppeling van de rol van de rechter-commissaris aan de mate van inbreuk op de persoonlijke levenssfeer is in hoofdstuk 7 niet opgenomen. Zo kan ingevolge de nieuwe bepaling inzake onderzoek aan een elektronische gegevensdrager (art. 2.7.4.2.1 Sv) onderzoek aan een smartphone plaatsvinden op bevel van de officier van justitie. De rechter-commissaris komt alleen in beeld indien sprake is van inbeslagname op aanwijzing van de rechter-commissaris. De vraag is of dit, zeker gelet op het recente 'smartphone-arrest' van de Hoge Raad[20], bij de juiste autoriteit is belegd.

Ook elders in hoofdstuk 7 is een dergelijke koppeling niet (meer) aanwezig: zo is een machtiging van de rechter-commissaris enkel nog vereist bij kennisneming van brieven die bij een postvervoerbedrijf inbeslaggenomen zijn. In geval van kennisneming van brieven die bij een ander dan een postvervoerbedrijf zijn inbeslaggenomen, kan worden volstaan met een bevel van de officier van justitie, dit terwijl de mate van inbreuk in beide gevallen gelijk is (artikel 2.7.2.2.10, vijfde lid, Sv en MvT, p. 171). Wat betreft het laten vervallen van de machtiging voor poststukken kan nog worden opgemerkt dat deze vergezeld kunnen gaan van brieven, zodat de vraag is hoe hiermee om te gaan (MvT, p. 171, 2e alinea).

Daarnaast wordt voorgesteld niet langer onderscheid te maken naar de aard van de gegevens (identificerende, gevoelige en gewone gegevens). De potentiële inbreuk op de persoonlijke levenssfeer zou moeten worden meegewogen bij het oordeel of in het concrete geval aan het in hoofdstuk 1 verankerde proportionaliteitsbeginsel is voldaan (MvT, p. 46-48). Daarmee komt ook de machtiging van

[20] HR 4 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:584

de rechter-commissaris bij een bevel tot uitlevering van gevoelige gegevens te vervallen (art. 2.7.3.3.3 Sv). De redenering, dat een dergelijke machtiging ook niet is vereist bij het bevel tot uitlevering van voorwerpen waaraan gevoelige gegevens zouden kunnen worden ontleend, acht de Raad niet sluitend (MvT, p. 193).
Ten overvloede wordt voor de vraag of de proportionaliteits- en subsidiariteitstoets voldoende rechtsbescherming en rechtszekerheid bieden bij de voorgestane mogelijkheden voor de inzet van opsporingsbevoegdheden verwezen naar de opmerkingen die daarover elders in dit advies zijn gemaakt.

2.5.2 Toekomstbestendigheid
De voortschrijdende technologische ontwikkelingen nopen tot de vraag hoe toekomstbestendig hoofdstuk 7 is. Ook de uitvoerbaarheid van de regeling in de praktijk vraagt aandacht. In dat kader kan worden gewezen op de problematiek rond het ontoegankelijk maken en vernietigen van gegevens (artikelen 2.7.5.1 en 2.7.5.3 Sv): een en ander blijkt in de praktijk lastig uitvoerbaar te zijn (tijdrovend dan wel onmogelijk), met name wat betreft het definitief vernietigen van een deel van de gegevens op een inbeslaggenomen voorwerp, zodat de resterende gegevens dan wel het voorwerp zelf kunnen worden teruggegeven. Nader onderzoek is wenselijk voor een correcte regeling.

2.5.3 Doorzoeking door de rechter-commissaris

Doorzoeking woning door rechter-commissaris
De Raad stelt het bijzonder op prijs dat een voor de Rechtspraak wezenlijke aanbeveling is gevolgd wat betreft de doorzoeking van een woning (advies Contourennota, p. 11). Het blijft de rechter-commissaris die deze doorzoeking verricht. Uit oogpunt van toezicht en rechtsbescherming wat betreft deze zware inbreuk op de privacy van de verdachte en andere bewoners is die keuze terecht.

Rechter-commissaris eindverantwoordelijk bij spoeddoorzoeking
Ook het gegeven dat de rechter-commissaris eindverantwoordelijk blijft bij een spoeddoorzoeking (artikel 2.7.2.2.7 Sv) is een belangrijke waarborg en meer in overeenstemming met de – zeldzame – praktijk van de thans in het wetboek voorkomende spoedmachtiging van (hulp)officier van justitie.

Opbouw regelingen (spoed)doorzoeking
In artikel 2.7.2.2.6 Sv is zowel de gewone doorzoeking als de spoeddoorzoeking van plaatsen, niet zijnde een woning, door de officier van justitie, geregeld. In art. 2.7.2.2.7 Sv is de spoeddoorzoeking van een woning door de rechter-commissaris geregeld. In artikel 2.7.8.1 Sv is de gewone doorzoeking van een woning door de rechter-commissaris geregeld. Deze opbouw, waarbij eerst de spoeddoorzoeking door de rechter-commissaris wordt behandeld en pas daarna de gewone doorzoeking door de rechter-commissaris, komt de Raad niet logisch voor. Weliswaar bevat de bepaling inzake de spoeddoorzoeking een verwijzing naar de gewone doorzoeking (zie artikel 2.7.2.2.7, eerste lid, Sv), maar het komt de overzichtelijkheid ten goede eerst de gewone doorzoeking te bespreken en dan pas de spoeddoorzoeking.

Bevoegdheden met betrekking tot andere plaatsen dan woningen
Het huidige artikel 110, eerste lid Sv bepaalt dat de rechter-commissaris bevoegd is elke plaats te doorzoeken, dus ook bijvoorbeeld een loods. In het Wetsvoorstel worden enkel woningen en het kantoor van een verschoningsgerechtigde genoemd. De Raad vraagt zich af of dat betekent dat de rechter-commissaris niet langer de bevoegdheid heeft om andere plaatsen dan woningen te doorzoeken. Te denken valt aan situaties waarbij niet duidelijk is of sprake is van een woning, zoals bijvoorbeeld een caravan waarin een productielaboratorium wordt aangetroffen. Niet valt in te zien waarom de rechter-commissaris niet langer bevoegd zou moeten zijn om elke plaats te doorzoeken.

Rol van de (hulp)officier
In de nieuwe regeling wordt voorgesteld wordt om de in artikel 110, tweede lid, Sv opgenomen eis, dat de doorzoeking door de rechter-commissaris steeds wordt bijgewoond door de (hulp)officier van justitie, te laten vervallen (MvT boek 2, p. 229). Dit wordt door de Raad nadrukkelijk niet onderschreven. Een (hulp)officier van justitie is leidinggevend over de politieambtenaren die de doorzoeking uitvoeren en heeft (meer) kennis over de regelgeving (betreffende de politie) en/of het lopende onderzoek en heeft daarom een rol van betekenis bij de doorzoeking. In de dagelijkse praktijk bestaat wel degelijk behoefte aan de (hulp)officier van justitie als aanspreekpunt. Daarbij komt dat, mocht een rechter-commissaris tijdens een doorzoeking gebeld worden voor een andere (spoed)doorzoeking, er moet worden gewacht tot de (hulp)officier van justitie ter plaatse is. Artikel 2.7.8.1, derde lid, Sv schrijft immers voor dat de (hulp)officier van justitie aanwezig dient te zijn bij een doorzoeking van een woning buiten aanwezigheid van de rechter-commissaris. Daarnaast kan de (hulp)officier van justitie ook buiten de verdenking die voorwerp vormt van onderzoek bij de doorzoeking, andere voorwerpen in beslag nemen die worden aangetroffen.

2.5.4 Beslaglegging onder professioneel verschoningsgerechtigden (Titel 7.6)
Nog redelijk recent is artikel 98 Sv gewijzigd en heeft de Raad daarover geadviseerd.[21] Uit de MvT kan worden opgemaakt dat het Wetsvoorstel zich concentreert op verbeteringen in de procedure.

In zijn advies van de Raad over de Contourennota heeft de Raad de noodzaak onderschreven de wettelijke regeling rond het professioneel verschoningsrecht in lijn te brengen met de rechtspraak, opdat de wet als eerste kenbron van het recht zijn functie kan behouden. Gewezen is op te codificeren rechtspraak ten aanzien van de categorieën verschoningsgerechtigden, de reikwijdte van dat verschoningsrecht en de omstandigheden waaronder geen beroep op dat verschoningsrecht kan worden gedaan ("doorbreking" bij zeer uitzonderlijke omstandigheden). De Raad heeft geadviseerd de tekst van de wet daarop toe te snijden. Ook is geopperd om eisen te stellen aan de (motivering van) het verzoek tot doorbreking van het verschoningsrecht (proportionaliteit en subsidiariteit), aan toewijzing daarvan en de te volgen procedure hierbij, waarbij de rechter (rechter-commissaris, raadkamer en zittingsrechter) een grote rol bij de toetsing zou moeten krijgen. Ten slotte is benadrukt dat een beschrijving van de toetsingsruimte van de rechter en van de positie van derden/belanghebbenden daarbij van belang zijn.

[21] Adviezen van de Raad van 9 augustus en 14 november 2012 over het concept-wetsvoorstel verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit, gepubliceerd op www.rechtspraak.nl onder nummers 2012/26 resp. 2012/45.

Positief aan het Wetsvoorstel is dat het advies om de rechter-commissaris en de rechter/raadkamer in de procedure een belangrijke rol te geven, is gevolgd. Het uitgangspunt dat de rechter-commissaris de functionaris is die leidend is in de beslissing tot kennisneming, sluit aan bij het uitgangspunt om naarmate de inbreuk op een recht groter is, een zwaardere autoriteit over de toelaatbaarheid van de inzet van de bevoegdheid te laten beslissen. Eveneens positief is dat de vertegenwoordiger van het ambt of de beroepsgroep een plek heeft gekregen in de wet. De codificatie van inbeslagneming bij anderen dan de verdachte is eveneens een positief gegeven en past bij het groot onderhoud dat thans gepleegd wordt.

Naast deze positieve punten is er een aantal zwaarwegende aandachtspunten te benoemen die er in de kern op neerkomen dat de regeling nog onvoldoende is toegesneden op de (huidige knelpunten in de) praktijk en op die punten onvoldoende doordacht lijkt te zijn. Deze aandachtspunten betreffen onder meer:

a) het moment waarop de vertegenwoordiger van het ambt of de beroepsgroep bij een doorzoeking wordt betrokken,
b) het voorschrift dat de rechter-commissaris zich, ten behoeve van het nemen van de beslissing over de kennisneming van gegevens of aan voorwerpen te ontlenen informatie waarover het verschoningsrecht zich uitstrekt, alleen kan laten bijstaan door medewerkers van zijn kabinet die door hem zijn aangewezen, en
c) de vraag naar de voortvarendheid van de voorgestelde regeling.

Deze punten worden vanwege hun gedetailleerde karakter verder besproken in **bijlage III**.

Op grond hiervan plaatst de Raad grote vraagtekens bij de praktische uitvoerbaarheid van de voorgestelde regeling in zijn huidige vorm. Met name het hiervoor genoemde punt ad b) zal in omvangrijke en specialistische onderzoeken aanzienlijke uitvoeringsconsequenties met zich brengen. De Raad pleit er in dit verband voor om de mogelijkheid te creëren dat de rechter-commissaris zich ook kan laten bijstaan door een opsporingsambtenaar, mits deze ambtenaar verplicht is tot geheimhouding en op geen enkele wijze betrokken is bij het betreffende opsporingsonderzoek.

De Raad adviseert u met klem de vormgeving van de regeling in het licht van de in bijlage III opgenomen aandachtspunten te herbezien.

2.6 Heimelijke bevoegdheden (hoofdstuk 8)

Dit hoofdstuk bevat een aantal aanpassingen die, met name vanuit de praktijk, in algemene zin door de Raad kunnen worden onderschreven.

De wijze waarop de opstellers van het ontwerp hebben gekapt in het oerwoud van bepalingen rond de "bijzondere opsporingsbevoegdheden", om vervolgens uit te komen bij een tiental bevoegdheden en een tweeledige schakelbepaling verdient alle lof.

Eveneens een vereenvoudiging betreft het onderbrengen in algemene bepalingen van het bevel van de officier van justitie (steeds ook mondeling mogelijk), de machtiging van de rechter-commissaris, de technische hulpmiddelen en het doorlaatverbod[22].

De Raad constateert dat met het schrappen van het eerdere voornemen om in de wet het 'generieke bevel' te introduceren aan zijn bezwaren daartegen tegemoet is gekomen (advies Contourennota, p. 25). Dat het mogelijk blijft om meerdere bevoegdheden in één bevel te combineren, is van een andere aard en zal in de praktijk, zoals ook in de MvT wordt verondersteld (MvT, p. 232), niet heel frequent toepassing vinden.

Voorts is in dit hoofdstuk onder meer een nieuwe bepaling opgenomen die ziet op het stelselmatig vastleggen van persoonsgegeven uit openbare bronnen (artikel 2.8.2.4.1 Sv). Aldus wordt inzicht getoond in nieuwe ontwikkelingen in de opsporing die het karakter ervan veranderen en wordt het belang van een wettelijke basis erkend wanneer opsporing verder gaat dan de algemene bevoegdheden op grond van artikel 2.1.3.1 Sv.

Verder zijn bepaalde bevoegdheden niet langer voorbehouden aan opsporingsambtenaren in de zin van artikel 141 Sv, maar ook aan andere opsporingsambtenaren zoals van de FIOD-ECD, hetgeen met het oog op de (toenemende) complexiteit van bepaalde onderzoeken op bepaalde terreinen kan worden onderschreven. Met de aan deze opsporingsambtenaren te stellen aanvullende eisen, zou de kwaliteit voldoende moeten zijn geborgd.[23] In de MvT is nog vermeld dat ook wat betreft het vastleggen van vertrouwelijke communicatie opsporingsambtenaren van bijzondere opsporingsdiensten bevoegd zouden kunnen worden; in een bepaling met aanvullende eisen lijkt evenwel niet te zijn voorzien in deze bevoegdheid (MvT boek 2, p. 260). Onduidelijk is of dat een bewuste keuze is.

Voorts is nu opgenomen dat ook de bevoegdheid tot infiltratie een machtiging van de rechter-commissaris vereist (zie artikel 2.8.2.6.1, eerste lid, Sv) en dat infiltratie ook mogelijk is op een persoon in plaats van alleen in een groep.

Ook zijn enkele termijnen voor het uitoefenen van bevoegdheden verlengd. Zo is de termijn voor het vastleggen van telecommunicatie verlengd van 1 naar 2 maanden (artikel 2.8.2.7.1 Sv) en is de termijn voor het betreden van een plaats of woning ten behoeve van een OVC-traject verlengd van 1 naar 3 maanden (artikel 2.8.2.8.1, zevende lid, Sv). Wat betreft het OVC-traject kan hiermee worden ingestemd, nu de plaatsing van apparatuur vaak enige tijd in beslag neemt. Dat ligt evenwel anders bij het vastleggen van telecommunicatie. Mede gelet op de mate van de inbreuk blijft een maandelijkse toetsing naar het oordeel van de Raad van groot belang.

Ook de generieke tapmachtiging (artikel 2.8.2.7.1, tweede lid, Sv) wordt afgeraden, nu het afgeven van een machtiging voor alle nummers van de betrokkene, zonder dat op voorhand duidelijk is in welke

---

[22] De term 'doorlaatverbod' zou als zodanig benoemd mogen worden in plaats van 'verplichting tot inbeslagneming'.

[23] Zie artikel 2.8.2.5.1, derde lid, Sv (stelselmatig inwinnen van informatie): '*Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld ten aanzien van de eisen van bekwaamheid waaraan de opsporingsambtenaar moet voldoen.*' Wat betreft infiltratie wordt in art. 2.8.2.6.1, tweede lid, Sv verwezen naar artikel 2.8.2.5.1, derde lid, Sv.

mate de betrokkene van welk nummer gebruik gemaakt, ertoe leidt dat de beoordeling van de noodzaak daarvan aan het zicht van de rechter-commissaris wordt onttrokken.
Overigens kan de vraag worden gesteld in hoeverre met providers overleg is gepleegd wat betreft de (kenbaarheid van de termijn voor) vastlegging van de mondeling verleende tap. Dat is nu binnen drie dagen na verlening, maar onder de nieuwe wet, ingevolge artikel 2.8.1.2.1, tweede lid, Sv binnen drie dagen na ontvangst van de vastgelegde vordering. Aldus ontbreekt een duidelijke termijn hetgeen voor de uitvoering van de machtiging consequenties kan hebben.

2.7 Het verkennend onderzoek (hoofdstuk 9)

Dit hoofdstuk bevat slechts één bepaling, te weten art. 2.9.1.1 Sv over het verkennend onderzoek. In vergelijking met de huidige regeling inzake het verkennend onderzoek is sprake van een uitbreiding van bevoegdheden. Ingevolge het tweede lid is het mogelijk stelselmatig met een technisch hulpmiddel persoonsgegevens uit open bronnen vast te leggen en niet alleen openbare registers maar ook geautomatiseerde gegevensbestanden van de overheid bij het verkennend onderzoek te betrekken. Overigens is het stelselmatig vastleggen van persoonsgegevens uit open bronnen, hoewel niet in het huidige artikel 126gg Sv opgenomen, volgens de MvT wel al mogelijk.[24] Volgens de MvT zal in het Besluit politiegegevens worden voorzien in een weigeringsgrond voor de beschikbaarstelling van gegevens die tijdens het verkennend onderzoek bijeen worden gebracht, zodat deze uitsluitend worden verwerkt met het oog op verkennend onderzoek en uitsluitend ter beschikking komen van de opsporingsambtenaren die met de uitvoering van dit onderzoek zijn belast (MvT, p. 268-269).

De noodzaak van deze regeling en de verhouding tot andere bevoegdheden blijft onduidelijk. In dit verband wordt gewezen op de kritiek op de huidige regeling.[25] Verder is onduidelijk of en zo ja, in hoeverre de regeling inzake vormverzuimen betrekking heeft/kan hebben op (het tweede lid van) dit onderzoek. Mag de rechter er alsdan rekening mee houden dat het om een onderzoek met een verkennend karakter gaat? Wenselijk is dat de wetgever op deze onderwerpen ingaat.

2.8 Het onderzoek door de rechter-commissaris (hoofdstuk 10)

De voorgestelde indeling van dit hoofdstuk over de rechter-commissaris houdt ten opzichte van het huidige wetboek een verbetering in. De algemene bepalingen, waaronder de duidelijker geformuleerde taakstellingsbepaling, over de rechter-commissaris staan in Boek 1 geformuleerd, terwijl de bevoegdheden van de rechter-commissaris in een strafzaak deel uitmaken van Boek 2.

2.8.1 Positionering van de rechter-commissaris

Expliciet wordt nog eens de keuze benadrukt die in de Wet versterking positie rechter-commissaris (Stb. 2011, 600) is gemaakt: De rechter-commissaris is niet zozeer een 'onderzoeksrechter', maar rechter van

[24] Kamerstukken II 1996-1997, 25 403, nr. 3, p. 49.
[25] Zie Tekst & Commentaar Strafvordering aantekening 5-9 bij artikel 126gg Sv.

het vooronderzoek. Met deze omschrijving wordt zijn positie ten opzichte van die van de officier van justitie duidelijk gemaakt (MvT, p. 64).

Helderheid over de onderzoekshandelingen die de rechter-commissaris op vordering van de officier van justitie kan verrichten wordt nu verschaft in het nieuwe artikel 2.10.1.1 Sv, en op verzoek van de verhoorde verdachte in artikel 2.10.1.2 Sv, de verwijzing daarin naar de bevoegdheden van Boek 2, Titel 10 en naar de door of naar aanleiding van diens machtiging daartoe, te verrichten dwangmiddelen. Daarmee verdwijnen onduidelijkheden en doublures uit de huidige regeling van wat de rechter-commissaris vermag op basis van een vordering of verzoek als bedoeld in de genoemde artikelen 2.10.1.1. en 2.10.1.2 Sv (MvT, p. 271-272). Uitzondering daarop is het ter inbeslagneming doorzoeken van een woning of van een kantoor van een professioneel verschoningsgerechtigde op basis van een losse vordering als bedoeld in artikel 2.7.1.1.1 Sv. Deze bevoegdheid is voorbehouden aan de rechter-commissaris.

Tot diens bevoegdheden behoort ook het toepassen van het bepaalde in Titel 10.5, aangezien deze handelingen (met name de regievoering) noodzakelijk kunnen zijn om te beoordelen of de in artikel 2.10.1.1, eerste lid, Sv genoemde onderzoekhandelingen daadwerkelijk ingezet moeten worden. In de nieuwe systematiek wordt de regievoering door de rechter-commissaris (huidig artikel 185 Sv) terecht in de sleutel van de taakstelling van de rechter-commissaris geplaatst. Die taakstelling is primair de bewaking van de voortgang van het onderzoek en naast rechtsbescherming, ook de zorg voor het evenwicht en de volledigheid van het onderzoek.

2.8.2 Ambtshalve onderzoek

De Raad staat positief tegenover de uitbreiding in artikel 2.10.1.3 Sv van de ambtshalve onderzoeksbevoegdheid van de rechter-commissaris, ook als de verdachte zich niet in voorlopige hechtenis bevindt, tot de gevallen waarin de rechter-commissaris reeds bij een zaak[26] betrokken is op grond van artikel 2.10.1.1. of 2.10.1.2 Sv. Het door de rechter-commissaris te verrichten ambtshalve onderzoek (met betrekking tot de verdenking van het feit ter zake waarvan tegen de verdachte de voorlopige hechtenis is bevolen) geschiedt niet dan na 'zoveel mogelijk' overleg met de officier van justitie. Om verwarring over degene die het onderzoek leidt (de officier van justitie) te voorkomen en over zijn positie als leider van het onderzoek geen enkele onduidelijkheid te laten bestaan, ware veel stelliger tot uitdrukking te brengen dat de rechter-commissaris in een geval als hier omschreven, met de officier van justitie moet overleggen. Dit wordt overigens onderkend in de MvT (MvT, p. 280), waarin terecht gesteld wordt dat de rechter-commissaris in dit geval 'complementair' aan de officier van justitie optreedt.

Blijkens de MvT is dat door de rechter-commissaris noodzakelijk geachte ambtshalve onderzoek verificatoir, maar ook aanvullend. Daarbij wordt als voorbeeld genoemd het aanvullen van ontdekte leemtes in het verzamelde bewijsmateriaal. (MvT, p. 279).

[26] Zie echter opmerking bij artikel 2.10.1.3 Sv over betrokkenheid in onderzoek medeverdachte.

2.8.3 Beweging naar voren

De Raad kan zich er zeker in vinden dat de bevoegdheid van de rechter-commissaris om op vorderingen en verzoeken te beslissen voortduurt tot het onderzoek ter terechtzitting is aangevangen, mits de voorzitter daarmee heeft ingestemd. Terecht geeft dit artikel de rechter-commissaris in genoemde fase meer armslag dan het huidige artikel 238 Sv (in combinatie met HR 3 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:505, NJ 2015, 311). De rechter-commissaris kan nu al onderzoekshandelingen verrichten na de dagbepaling tot het moment van de aanvang van het onderzoek ter zitting. Dat nu ook beslist kan worden over verhoor van getuigen, deskundigen en zo nodig de verdachte na overleg met en met instemming van de voorzitter van de combinatie voorkomt nodeloze vertraging. Ook de uitvoering van het onderzoek kan worden doorgepland, zodat geen stagnatie optreedt door 'heen en weer schuiven' van de zaak. Deze wijzigingen en met name ook de mogelijkheid van artikel 2.10.5.2 Sv om termijnen te stellen voor opgave van nader onderzoek kúnnen ondersteuning bieden aan de regievoering door de rechter-commissaris en aan de gewenste 'beweging naar voren'.

De termijnstelling blijft in dit hoofdstuk overigens zonder sanctionering. Enige sanctionering is voorzien in het getuigencriterium, en zal besproken worden bij de consultatie van Boek 4 over de berechting (MvT, p. 302).

Vraag blijft echter of dit ook daadwerkelijk de 'beweging naar voren' zal bewerkstelligen.
Er wordt een (niet inhoudelijk, maar) processueel sturende rol van de rechter-commissaris verwacht. De rechter-commissaris krijgt echter van een groot deel van de zaken geen kennis en is dus niet in de gelegenheid om die rol te vervullen. Het voorstel en de MvT lijken toegesneden op de categorie grote/ernstige zaken waarin een verdachte langer dan drie maanden in voorlopige hechtenis zit.
Ook in andere zaken kan de rechter-commissaris sturend optreden als hij al betrokken is – maar ofwel geschiedt dat door reeds actieve procespartijen ofwel er is sprake van summiere betrokkenheid van de rechter-commissaris in een pril stadium (bijvoorbeeld opening van poststukken of uitlevering van gegevens of andere bevoegdheden van boek 6 en/of 7) – terwijl geen actueel inzicht bestaat in de vraag of de zaak rijp is voor zo'n termijnstelling. In de huidige praktijk zoeken diverse 'ketenpartners' al naar wegen om de grip op het vooronderzoek te vergroten.[27] De wetgever zou 'best practices' van dergelijke in de praktijk reeds ontwikkelde sturingsvarianten kunnen inventariseren en benoemen. Als voorbeeld wordt hier genoemd dat de rechtbanken de ruimte houden om de organisatie zo in te richten dat de personele bezetting van de raadkamer dezelfde is als van de meervoudige kamer die de zaak behandelt zodat ook die raadkamers (zoals de huidige pro forma combi's) inhoudelijke beslissingen op onderzoekswensen kunnen nemen. Deze trend bij verschillende rechtbanken wordt als positief ervaren en het is niet nodig om dat onmogelijk te maken.

[27] Bijvoorbeeld: in jeugdzaken bij voorgeleiding afspreken van termijnen voor het opgeven van onderzoekswensen, ook als verdachte niet in voorlopige hechtenis komt; of: inventarisatie door OM van onderzoekswensen zodra het eindproces-verbaal van de politie gereed is en vervolgens doorgeleiding naar de rechter-commissaris.

2.8.4 Aanwezigheid verdachte bij getuigenverhoor

De Raad kan zich er minder in vinden dat aan de verdachte bij het verhoor van getuigen door de rechter-commissaris een veel grotere rol dan in de huidige situatie lijkt te worden toegekend. In het licht van de verdedigingsrechten vormt de nadruk op het vooronderzoek een valide argument voor deze rol, maar er bestaat twijfel over deze wijziging in het licht van de praktische gevolgen en in het licht van de belangen van die andere procesdeelnemers: de getuige waaronder het slachtoffer.

Het uitgangspunt van het getuigenverhoor is dat de opgeroepen getuige vrij verklaart over datgene wat hij heeft waargenomen en ondervonden. In verwijzingen naar de rechter-commissaris wordt wel gerefereerd aan 'de beslotenheid van het kabinet'. Dat wordt gedaan vanuit de verwachting dat daar de verklaringsvrijheid als groter ervaren wordt. Er bestaat vrees voor teloorgang van de gewenste onbevangenheid door de aanwezigheid van verdachte bij het verhoor door de rechter-commissaris, ongeacht of de getuige belastend dan wel ontlastend voor de verdachte verklaart.

De Raad heeft eerder opgemerkt dat de rechter-commissaris voldoende ruimte moet krijgen om te kunnen handelen naar bevind van zaken (advies Contourennota, p. 23). Thans volgt uit het eerste lid van het voorgestelde artikel 2.10.3.1.4 Sv die aanwezigheid als regel, maar houdt het tweede lid weigeringsgronden in die niet heel veel ruimte lijken te bieden (MvT, p. 294). Bij deze stand van zaken is de verwachting dat de rechter-commissaris geregeld de grenzen van "het belang van een goede rechtspleging" zal verkennen om de verdachte niet toe te staan het getuigenverhoor bij te wonen. De Raad adviseert dit onderdeel te heroverwegen. Subsidiair meent de Raad dat de ruimte voor de rechter-commissaris om de aanwezigheid van verdachte niet toe te staan groter zou moeten zijn.

De Raad heeft in zijn advies over de Contourennota (p. 25) gewezen op de effecten voor de werklast (uitleg, orde, logistieke problemen). In geval van grotere zaken is hieraan een ruimtelijk aspect toe te voegen. In de meeste kabinetten bieden de verhoorkamers van de rechter-commissaris onvoldoende ruimte voor meerdere verdachten en beveiliging.

HOOFDSTUK 3: GEVOLGEN VOOR WERKLAST EN ORGANISATIE

Algemeen
De Wetsvoorstellen hebben gevolgen voor de werklast en organisatie van de Rechtspraak. Met name de eerste jaren na invoering ervan zal 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. 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.

De hieronder geraamde kosten zijn naar beste inschatting, op basis van de nu bekende gegevens, tot stand gekomen. De modernisering van het Wetboek van Strafvordering omvat echter meer dan de onderhavige Wetsvoorstellen. Verschillende onderdelen van toekomstige wetsvoorstellen zullen van invloed zijn op de onderhavige Wetsvoorstellen en daarmee ook op aannames en inschattingen die nu zijn gedaan om tot de geraamde kosten te komen. Dat betekent dat in een later stadium de aannames en berekeningen moeten worden herbeoordeeld. De Raad behoudt zich daarom ook het recht voor om – bij gewijzigd inzicht – op de berekening terug te komen. In dit verband wordt tevens verwezen naar de in de inleidende opmerkingen van dit advies 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 de inhoudelijke factoren en daarmee inzicht in de concrete gevolgen.

Bovengenoemde kanttekeningen in aanmerking nemende, schat de Raad dat de eerste jaren na invoering de kosten (structureel plus incidenteel) in 2020 bijna **€ 18 mln.** bedragen en aflopen naar bijna **€ 13 mln.** in 2022. Na 2022 is alleen nog sprake van structurele kosten, te weten jaarlijks ruim **€ 11 mln.** extra werklast.
De incidentele kosten, zoals opleiding en IT, hangen deels samen met de invoering van het gehele gemoderniseerde Wetboek van Strafvordering; die inschatting zal dus vrijwel zeker wijzigen na het bekend worden van de overige boeken.
De structurele kosten zijn in deze paragraaf slechts toegelicht daar waar die kosten direct samenhangen met de boeken 1 en 2. De structurele kosten van de overige boeken zullen bij die betreffende wetsvoorstellen aan de orde komen.

3.1 Incidentele kosten
Een nieuw wetboek bevat nieuwe artikelen en nieuwe begrippen. Dat leidt in de eerste jaren na invoering van het geheel gemoderniseerde Wetboek van Strafvordering tot een werklastverzwaring voor de rechters en de juridisch ondersteuners. Het kost meer tijd om het toepasselijke wetsartikel op te zoeken en nieuwe begrippen te interpreteren. Daarbij zal vanwege de nieuwe begrippen ook nieuwe jurisprudentie moeten worden gevormd. Dit zal naar verwachting met name in het begin een behoorlijke

impact hebben op de benodigde tijd per zaak. De Raad verwacht dat dit inleereffect in totaal ongeveer een periode van drie jaar zal beslaan.

De eerste aanzet tot het bekend raken met het geheel gemoderniseerde Wetboek van Strafvordering zal bestaan uit het volgen van opleidingen, symposia en overleggen met andere professionals, zoals advocaten en officieren van justitie. Dit valt uiteraard voor een deel binnen het gebruikelijke systeem van permanente educatie. De omvang van de voorgestelde veranderingen is echter zodanig, dat de belasting (ver) boven de normen van permanente educatie uitstijgt. Dit betekent dat in de eerste drie jaar na de invoering van het gemoderniseerde Wetboek meer tijd voor educatie is benodigd dan gebruikelijk, hetgeen betekent dat minder zaken kunnen worden behandeld, terwijl de kosten voor rechters, juridisch ondersteuners en personeel van de griffies onverminderd blijven.
De combinatie van het inleereffect en de opleidingen leidt tot een lagere capaciteit voor het behandelen van zaken. De Raad verwacht dan ook dat de eerste jaren na invoering van het gemoderniseerde Wetboek van Strafvordering minder zaken worden afgedaan bij gelijkblijvende capaciteit. In totaal verwacht de Raad ongeveer € 750.000,- aan kosten als gevolg van opleidingen.

Om het gemoderniseerde Wetboek van Strafvordering te kunnen uitvoeren zal de IT-infrastructuur moeten worden aangepast. Dit is hieronder in een afzonderlijke paragraaf toegelicht.

3.2 Structurele kosten

De Raad ziet twee belangrijke thema's voor de structurele gevolgen voor de werklast en organisatie van de Rechtspraak als gevolg van de Wetsvoorstellen: (I) de inzet van de rechter-commissaris (r-c) en (II) de voorlopige hechtenis. Op beide thema's wordt hieronder ingegaan. Daarna worden onder (III) enkele andere wijzigingen met gevolgen voor de werklast en organisatie benoemd. Hierbij is op hoofdlijnen ingegaan op de in dit verband relevante onderdelen; de opsomming is dus niet uitputtend.

(I) De rechter-commissaris

Groter beroep op r-c door meer regie

De Wetsvoorstellen leiden ertoe dat de r-c meer regie voert ten behoeve van de strafzaak. Bedoeling van de modernisering is een 'beweging naar voren': meer regie door de r-c in de 'voorfase' van de strafzaak in plaats van regie door de meervoudige kamer tijdens de 'hoofdfase' van de strafzaak. Dit betekent een groter beroep op de r-c. Het gevolg van dat grotere beroep op de r-c, is een benodigde uitbreiding van de formatie, zowel kwantitatief als kwalitatief. Dat brengt structurele kosten met zich.
Daar staat tegenover dat vanwege de beoogde 'beweging naar voren' het aantal pro forma-zittingen zou kunnen afnemen vanwege de regie die de r-c voert. Beslissingen over onderzoekswensen zijn dan immers mogelijk al (definitief) genomen voorafgaand aan de behandeling van de zaak ter zitting. Deze ontwikkeling zou kunnen leiden tot een kortere behandeltijd van een zaak door de meervoudige kamer, omdat er minder (lange) regiezittingen nodig zijn. Dit effect zal echter – zoals eerder al opgemerkt (zie par. 2.8.3) – beperkt zijn: de r-c heeft immers vaak geen kennis van de zaak en zal een minder grote rol kunnen spelen dan beoogd. Daarbij kunnen verzoeken die door de r-c zijn afgewezen wederom aan de

meervoudige kamer worden voorgelegd, die daar vervolgens een beslissing over moet nemen. Dat levert dan dubbel werk op.

Uitbreiding mogelijkheden bezwaarschriftenprocedure
Een andere werklastverzwarende ontwikkeling is de uitbreiding van de mogelijkheden in de bezwaarschriftenprocedure. Het gaat dan om de repliek en de dupliek die wordt gevraagd van partijen en die dan ook verwerkt moeten worden in de beslissing. Daarbij staan meer beslissingen van de r-c open voor beroep bij de raadkamer. Bij dat grotere beroep op de r-c past naar verwachting een andere werkwijze beter dan de huidige: meer en hoger gekwalificeerd ondersteunend personeel bij de kabinetten r-c om beslissingen te concipiëren (zoals ook bij de meervoudige kamer gebeurt). Dan kan de extra werklast – en daarmee de extra kosten – van de r-c worden beperkt.

Uitbreiding toetsing inverzekeringstelling
De r-c zal dieper op de zaak moeten ingaan bij toetsing van de inverzekeringstelling. De vraag of voortduring noodzakelijk is, is wezenlijk anders dan de vraag of de inverzekeringstelling rechtmatig is geweest. Daar komt bij een uitbreiding van het aantal gevallen waarvoor inverzekeringstelling mogelijk is. Beide effecten leiden tot een werklastverzwaring.

Regeling inbeslagneming onder professioneel verschoningsgerechtigden
Als laatste wordt hier genoemd de inbeslagneming van zaken onder professioneel verschoningsgerechtigden. In dat kader worden regels gesteld, daar waar in het huidige systeem nog variatie mogelijk is en de r-c meer ruimte heeft om tegemoet te komen aan de diverse belangen. Om aan de regels te voldoen, zal de r-c meer tijd moeten besteden aan het in beslag nemen van dergelijke zaken en de nadere beoordeling daarvan. Zoals elders in dit advies is aangeven (par. 2.5.4 en bijlage III) plaatst de Raad grote vraagtekens bij de praktische uitvoerbaarheid van de voorgestelde regeling in zijn huidige vorm. Met name in omvangrijke en specialistische onderzoeken zal deze regeling aanzienlijke uitvoeringsconsequenties met zich brengen. Deze vloeien vooral voort uit het voorschrift dat de rechter-commissaris zich in dit verband ten behoeve van zijn beslissing over de kennisneming alleen kan laten bijstaan door medewerkers van zijn kabinet. Dit leidt tot een verzwaring van werklast.

Werklastverlichtende factoren
Tegenover de verschillende verzwaringen van de werklast staan ook (zij het geringe) beperkingen van de werklast. Bijvoorbeeld de voorgestelde verlenging (naar twee maanden) van de geldigheid van een machtiging voor vastlegging van communicatie. Of bijvoorbeeld het vervallen van de nu nog benodigde machtiging van de r-c bij de vordering tot uitlevering van vastgelegde gevoelige gegevens.

Saldo werklastverzwaring-verlichting
Per saldo verwacht de Raad een aanzienlijke stijging in werklast voor de r-c. De kosten van die stijging in werklast schat de Raad op bijna *€ 4 mln.*

Gevolgen voor huisvesting r-c
De Raad constateert – zoals hierboven opgemerkt – dat door de beoogde 'beweging naar voren' de r-c meer werkzaamheden zal uitvoeren in het strafproces en het aantal r-c's per gerecht daarom uitgebreid

moet worden. Dat betekent dat ook geïnvesteerd moet worden in de huisvesting. De werkplek van een r-c is immers een andere dan de werkplek van een 'gewone' rechter, vanwege bijvoorbeeld de beveiligde zone en de wachtruimtes, en daarvan zullen er binnen de gerechten meer moeten worden gecreëerd. Ook de voorgestelde standaard aanwezigheid van de verdachte bij verhoren van de r-c heeft gevolgen voor de huisvesting. Door de wijzigingen in werkzaamheden van de r-c zijn de investeringen in huisvesting disproportioneel hoger dan bij een 'gewone' uitbreiding van formatie van rechters (welke investeringen dan geacht worden deel uit te maken van de opslag in de (zaaks)prijzen). De benodigde investeringen leiden tot een geschatte verhoging van de jaarlijkse kosten voor huur van *€ 300.000,-*.

(II) De voorlopige hechtenis

Eén van de bedoelingen van de wetgever met het moderniseren van Strafvordering – zo stelt de Raad vast – is om het proces van beslissingen over de voorlopige hechtenis los te koppelen van dat van de regie. De r-c kan dan focussen op de regie, terwijl de raadkamer beslist over de voorlopige hechtenis.

Verlies efficiency door ontkoppeling
De behandeltijd van een raadkamerzaak over de gevangenhouding is groter dan de behandeltijd van het onderdeel gevangenhouding van diezelfde zaak bij een pro forma-zitting bij de meervoudige kamer van de rechtbank. Dit heeft te maken met de omstandigheid dat tijdens een pro forma-zitting vaak meer (regie)beslissingen worden genomen dan alleen de beslissing over de gevangenhouding. In die zin komt de beslissing over de gevangenhouding in de huidige situatie efficiënter tot stand, omdat de zitting over meer gaat. De raadkamer zal zich alleen voorbereiden op, en zal alleen beslissen over, de gevangenhouding. Hetgeen betekent dat afzonderlijk andere (regie)beslissingen genomen moeten worden. Daar komt bij dat met de voorgestelde regeling meer verschillende rechters zich over dezelfde zaak buigen en dus dezelfde stukken lezen. Het uit elkaar trekken van onderdelen die voorheen in één kamer werden behandeld, heeft dan ook vrijwel per definitie tot gevolg dat efficiency verloren gaat. De Raad verwacht dat per saldo sprake is van een werklastverzwarend effect.

Raadkamer in plaats van pro forma
In het wetsvoorstel is verder opgenomen dat de raadkamer kan beslissen over de gevangenhouding en de verlengingen daarvan totdat de voorlopige hechtenis een jaar duurt. Daarvoor is geen pro forma-zitting bij de meervoudige kamer van de rechtbank (meer) nodig. Dit levert naar het oordeel van de Raad niet per definitie voordelen op. Een effect van het voorstel is weliswaar dat de gemiddelde behandeltijd van een zaak door de meervoudige kamer afneemt, maar daar staat tegenover dat het aantal zaken dat door de raadkamer wordt behandeld aanzienlijk stijgt. Deze stijging brengt naar verwachting grote financiële gevolgen met zich.

Mogelijk minder raadkamers gevangenhouding door invoering vrijheidsbeperkende maatregel
Een ruime toepassing van een alternatief voor voorlopige hechtenis (de vrijheidsbeperkende maatregel) leidt tot minder zaken in de raadkamer gevangenhouding. In hoeverre dit effect zich daadwerkelijk voordoet kan de Raad op dit moment niet inschatten.

(III) Overige wijzigingen

Vervallen schriftelijkheidsvereiste
Zoals elders in dit advies (par. 1.3) is opgemerkt, zal het vervallen van het schriftelijkheidsvereiste consequenties voor de rechtspraak kunnen hebben. Dit in verband met de mogelijke verschuiving van het kunnen kennisnemen van een schriftelijk stuk naar het beluisteren/bekijken van een audiovisuele opname. Het beluisteren/bekijken van een opname kan aanzienlijk meer tijd vergen dan het lezen van een weergave van die opname in een proces-verbaal. Afhankelijk van de invulling in de praktijk hiervan, kan het vervallen van het schriftelijkheidsvereiste dus aanzienlijke consequenties voor de werklast hebben. Omdat nu niet bekend is op welke wijze de praktijk vorm zal geven aan het vervallen van het schriftelijkheidsvereiste, ziet de Raad op dit moment geen mogelijkheid om de gevolgen voor de werklast in te schatten. Dus (ook) op dit punt behoudt de Raad zich het recht voor om terug te komen op de werklastgevolgen.

Wijzigingen proces-verbaal getuigenverhoor
De bepalingen over het proces-verbaal van verhoor van getuigen kunnen tot gevolg hebben dat veel meer in vraag-antwoordvorm (en letterlijk) moet worden gewerkt. Dit in plaats van een zakelijke samenvatting, zoals thans veel gebeurt. Een in vraag-antwoordvorm opgemaakt proces-verbaal vergt (veel) meer (opmaak- en lees-)tijd dan een zakelijke weergave. De Raad verwacht dan ook dat hieruit een aanzienlijke werklastverzwaring kan volgen. Die verzwaring geldt voor zowel de r-c en de raadkamer als voor de enkelvoudige kamers van de rechtbank. Het betekent een sterke toename in behandeltijd voor de zaken die het betreft.

Wijzigingen verhoor professioneel verschoningsgerechtigden
De regeling met betrekking tot het verhoor van de professioneel verschoningsgerechtigden wordt gewijzigd. De wijziging dat een professioneel verschoningsgerechtigde zich niet meer kan verschonen ten aanzien van het afleggen van de gehele verklaring, maar alleen ten aanzien van bepaalde vragen, brengt een werklastverzwaring met zich in die zaken. Dit vanwege het per vraag moeten beoordelen, en wellicht moeten bediscussiëren, of er al dan niet terecht een beroep op het verschoningsrecht wordt gedaan, om daarna pas de vraag zelf te kunnen bespreken. Per verhoor zal dat aanzienlijk meer tijd kosten dan de huidige wijze van verhoren van verschoningsgerechtigden. Overigens is het aantal verhoren van verschoningsgerechtigden beperkt. Dit betekent een sterke toename in behandeltijd voor de zaken die het betreft, maar per saldo een lichte stijging in de gemiddelde behandeltijd per zaak.

Toename inzet raadkamer als appelinstantie
De raadkamer fungeert in het gemoderniseerde Wetboek van Strafvordering in sterkere mate dan thans als appelinstantie van beslissingen van de r-c. Dat levert een werklastverzwaring op voor de raadkamer omdat in meer zaken appel wordt ingesteld en de raadkamer zodoende meer zaken voorgelegd krijgt. Ten aanzien van de voorgestelde openbaarheid van de raadkamerzittingen en de uitspraken wordt opgemerkt dat daarvoor fysieke zittingsruimte nodig is met de mogelijkheid daarbij publiek toe te laten.

Saldo gevolgen raadkamerzaken
De extra zaken die de raadkamer behandelt als gevolg van de (verlenging van de) voorlopige hechtenis, opgeteld bij de extra zaken die de raadkamer behandelt als gevolg van de appellen tegen de beslissingen van de r-c, leidt tot grote financiële gevolgen vanwege extra werklast voor de rechtbanken en Gerechtshoven. Daar staat tegenover dat de gemiddelde zaakzwaarte daalt als gevolg van de toename aan raadkamerzaken, hetgeen evenzeer grote financiële gevolgen heeft. Per saldo verwacht de Raad een toename in werklast in financiële zin als gevolg van de extra raadkamerzaken.

Mogelijke gevolgen landelijk bevoegde officier van justitie
Een landelijk bevoegde officier van justitie leidt mogelijk tot een werklasttoename. Gerechten maken namelijk lokaal afspraken met het OM over bijvoorbeeld aantallen aan te brengen zaken en de wijze waarop die zaken worden aangebracht. Dergelijke afspraken worden mogelijk doorkruist met een landelijk bevoegde officier hetgeen kan leiden tot extra (administratieve) lasten. Omdat geen duidelijkheid bestaat over de invulling van het voorstel tot een landelijk bevoegde officier, ziet de Raad nu geen aanleiding en mogelijkheid tot het kwantificeren van dit voorstel.

Overig
Enkele voorbeelden van andere bepalingen die leiden tot een (beperkte) toe- of afname van de werklast zijn:

- de geldigheid van de machtiging conservatoir beslag: die wordt verkort tot drie maanden. Dat levert een werklastverzwaring op, omdat volgens het huidige Wetboek van Strafvordering geen sprake is van een driemaandelijkse rapportage voor het strafrechtelijk financieel onderzoek;
- de bepaling over de levensgezel: soms zal onderzoek nodig zijn naar de vraag of een getuige is aan te merken als levensgezel. Dat kost tijd en levert een werklastverzwaring op;
- de voorgestelde geheel schriftelijke raadkamerprocedure. Dat beperkt de werklast, onder meer omdat een schriftelijke procedure eenvoudiger is en minder oproepingen zijn benodigd. Het effect van die beperking in werklast is echter niet bijzonder groot: veel gerechten kennen een dergelijke procedure al.

3.3 IT-kosten
Het is op dit moment niet goed te overzien met welke IT-kosten exact rekening gehouden moet worden. Onder meer omdat niet bekend is in welke mate de werkprocessen veranderen als gevolg van de boeken 1 en 2. De boeken 1 en 2 kunnen qua werkprocessen ook zeker niet los gezien worden van het geheel gemoderniseerde Wetboek van Strafvordering. Daarbij is niet bekend in welke mate bijvoorbeeld de standaardteksten moeten wijzigen. Het is dan ook lastig om in te schatten welke IT-kosten gemaakt moeten worden. De IT-kosten dienen uiteindelijk integraal, inclusief de nog volgende boeken, te worden beoordeeld. De Raad behoudt zich zodoende het recht voor om op onderstaande eerste inschatting terug te komen.

Uitgaande van het voortbestaan van de huidige (registratie)systemen, komt een *zeer voorlopige schatting* aan IT-kosten voor de boeken 1 en 2 neer op bijna **€ 3 mln**. Die schatting voor de boeken 1 en 2 kan dus lager of hoger uitvallen als de IT-structuur in samenhang met de overige boeken worden bezien.

De Raad wijst echter op de omstandigheid dat (een deel van) de huidige systemen in 2020 een zogenoemde 'end-of-life'-status hebben. Het is dan wellicht meer opportuun om een nieuwe applicatie te ontwikkelen passend bij het gemoderniseerde Wetboek. Initiële kosten daarvan zullen mogelijk aanzienlijk hoger liggen, maar daar staat tegenover dat geen kosten worden gemaakt voor oude systemen die daarna mogelijk nog maar kort worden gebruikt.

De Raad wijst daarnaast – nogmaals – op de investeringen die los van het wetboek nodig zijn om de digitale infrastructuur op orde te brengen (zie hiervoor par. 1.3, eerste alinea).

3.4 Conclusie

De kosten als gevolg van de Wetsvoorstellen zijn deels incidenteel (zowel voorafgaand aan de invoering als de eerste jaren na de invoering) en deels structureel. De incidentele kosten (in de jaren van 2020 tot en met 2022) hangen op onderdelen niet alleen samen met onderhavig wetsvoorstel, maar met de gehele herziening van het Wetboek van Strafvordering, bijvoorbeeld daar waar het gaat om kosten voor opleiding. De benoemde structurele kosten (vanaf 2020 en de jaren daarna) zijn het gevolg van dit wetsvoorstel.

De hieronder genoemde bedragen zijn in euro's.

Totale werklastconsequenties				
	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

de Rechtspraak

Tot slot

Zoals eerder opgemerkt is het van belang om te zijner tijd 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 maakt 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 alle boeken in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering in consultatie zijn gegaan.

Hoogachtend,

[redacted]

BIJLAGE I: DE BETEKENING VAN GERECHTELIJKE STUKKEN[28]

Vrijblijvendheid elektronisch adres
Ten opzichte van de bestaande situatie is nieuw dat met deze regeling het elektronische adres wordt geïntroduceerd (artikel 1.9.1.3, tweede lid, Sv). De verdachte wordt de mogelijkheid geboden een elektronisch adres op te geven. Vervolgens wordt een bericht gezonden aan het elektronisch adres dat een bericht voor de verdachte klaar staat in een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen elektronische voorziening. Indien de verdachte zich toegang verschaft tot die elektronische voorziening is sprake van een betekening in persoon (artikel 1.9.2.3, eerste en tweede j° artikel 1.9.2.1, tweede lid, Sv). Mocht de elektronische betekening niet slagen, dan wordt de regeling van de 'klassieke' betekening gevolgd. De vrijblijvendheid van de keuze voor een elektronisch adres in het wetsvoorstel zal volgens de Raad echter leiden tot een lastenverzwaring zonder dat daar voordelen tegenover staan. De Raad constateert dat geen vaste termijn geldt waarna de elektronische betekening als mislukt moet worden beschouwd. Zo moet per zaak worden bezien welke termijn daarvoor redelijk wordt geacht. Het staat de verdachte aan de andere kant vrij een elektronische gerechtelijke mededeling niet te openen dan wel ongeopend te verwijderen. Voordelen voor de overheid van het bieden van de mogelijkheid een elektronisch adres te kiezen zouden kunnen worden gerealiseerd indien de verantwoordelijkheid bij de verdachte wordt gelegd om zich vervolgens te vergewissen van de inhoud van de gerechtelijke mededeling die hem elektronisch wordt toegezonden op het door hemzelf opgegeven elektronische adres. Die stap wordt echter niet gezet in de voorgestelde regeling.

Handhaving regeling opgegeven adres niet logisch
Ook onder de voorgestelde regeling behoudt de verdachte de mogelijkheid om bij zijn eerste verhoor in de desbetreffende strafzaak aan de verhorende ambtenaar, bij aanvang van het onderzoek ter terechtzitting en bij het instellen van een gewoon rechtsmiddel een adres in Nederland op te geven waaraan mededelingen over de strafzaak kunnen worden toegezonden. Aan dit adres wordt echter niet betekend. Naar het opgegeven adres wordt slechts een afschrift van de dagvaarding of oproeping gezonden. Er worden verder ook geen rechtsgevolgen aan verbonden met betrekking tot de tenuitvoerlegging van een in de strafzaak genomen rechterlijke beslissing. Vanuit het streven de gerechtelijke stukken zoveel mogelijk in persoon te betekenen, acht de Raad dit geen logische keuze. Betekening vindt immers op deze manier niet plaats aan het adres dat de verdachte zelf heeft opgegeven en waar hij vermoedelijk dus wel kan worden bereikt. Naar dat adres gaat slechts een brief.

Onduidelijkheid woonadres – briefadres
Uit het voorgestelde artikel 1.9.2.4, derde lid onder b, Sv vloeit voort dat verzending van een afschrift van de dagvaarding naar een in het eerste lid genoemd adres onder meer achterwege kan blijven indien een verdachte nadien het adres waarop hij in de basisregistratie personen (hierna: BRP) staat ingeschreven wijzigt. Volgens de Raad is onduidelijk of hiermee zowel het woonadres als het briefadres in de BRP wordt bedoeld. Ook lijkt hiermee het strikte onderscheid in de huidige regeling tussen een adres als bedoeld in artikel 588, eerste lid, Sv en een adres als bedoeld in artikel 588a, eerste lid, Sv komen te vervallen. Dat roept vragen op bij de Raad. Een wijziging van het BRP-adres hoeft immers

[28] Zoals aangekondigd in par. 1.5.

niet te betekenen dat de verdachte daarmee tevens zijn briefadres heeft willen wijzigen. Tot slot wordt hiermee geen oplossing geboden voor de regelmatig in de praktijk voorkomende gevallen waarbij aanhouding van de behandeling van de zaak volgt omdat geen afschrift van de dagvaarding naar dat adres is verzonden conform artikel 588a Sv.

Knelpunten huidige regeling blijven bestaan
De Raad constateert dat de voorgestelde regeling niet tegemoet komt aan de gebreken die kleven aan de huidige betekeningsregeling. In gevallen waarin de verdachte staat ingeschreven in de BRP en geen adres als bedoeld in artikel 588a, eerste lid, Sv heeft opgegeven, levert de huidige betekeningsregeling doorgaans weinig problemen op. Anders is dit bij verdachten die niet staan ingeschreven in de BRP, veelvuldig van adres wisselen of het BRP-adres slechts als postadres gebruiken en feitelijk elders verblijven (bijv. daklozen of illegale vreemdelingen). Vooral de regels waaruit voortvloeit wanneer een opgegeven adres als achterhaald mag worden beschouwd – zij verschillen voor het adres als bedoeld in artikel 588 en voor het adres als bedoeld in artikel 588a Sv – roepen veel vragen op.
Staat een verdachte niet ingeschreven in de BRP dan moet worden onderzocht of een feitelijke woon- of verblijfplaats van de verdachte bekend is. Anders dan bij artikel 588a Sv is de mogelijkheid voor het opgeven van een feitelijke woon- of verblijfplaats als bedoeld in artikel 588, eerste lid, sub b, onder 2°, Sv niet beperkt tot slechts drie momenten. Het gaat hierbij om een uit de stukken van het geding blijkend - voor de hand liggend en niet door een latere opgave achterhaald - adres dat redelijkerwijs als feitelijke woon- of verblijfplaats van de verdachte zou kunnen gelden. Heeft een verdachte die niet staat ingeschreven in de BRP bijvoorbeeld tijdens zijn derde verhoor te kennen gegeven bij zijn broer aan de a-straat te A te verblijven, dan moet de dagvaarding op grond van artikel 588, eerste lid sub b onder 2°, Sv op dit adres worden betekend. Heeft de verdachte bij aanvang van het onderzoek ter terechtzitting verklaard inmiddels bij zijn moeder op het adres b-straat te B te wonen en voortaan gerechtelijke mededelingen op dit adres te willen ontvangen, dan is het adres a-straat te A achterhaald en moet de oproeping voor een eventuele nadere terechtzitting op het adres b-straat te B worden betekend. Op grond van artikel 588a, derde lid onder a, Sv hoeft dan niets tevens een afschrift van de oproeping naar dit laatstgenoemde adres te worden gezonden, omdat op dit adres reeds is betekend. Ingewikkelder wordt het nog als de verdachte zich later alsnog inschrijft in de BRP op een ander adres, bijvoorbeeld de c-straat te C. Nu een BRP-adres van de verdachte bekend is, hoeft de oproeping niet meer op het eerder opgegeven feitelijke woon- of verblijfadres aan de b-straat te B aan de verdachte te worden betekend. Met de inschrijving in de BRP is echter het adres b-straat te B als een in artikel 588a, eerste lid, Sv bedoeld postadres niet achterhaald. Aangezien het BRP-adres niet gelijk is aan het eerder opgegeven postadres moet nu wel een afschrift van de oproeping naar het adres b-straat te B worden gezonden. Weer anders is dit indien de verdachte ter terechtzitting in eerste aanleg een ander feitelijk woon- of verblijfadres opgeeft dan het adres waarop hij in de BRP staat ingeschreven, hij bij het instellen van hoger beroep slechts opgave doet van zijn BRP-adres en zijn ter terechtzitting in eerste aanleg opgegeven feitelijke woon- of verblijfplaats niet herhaalt. Dan is dit feitelijke woon- of verblijfadres niet meer relevant; het is als feitelijke woon- of verblijfplaats als bedoeld in artikel 588 Sv en als opgegeven adres als bedoeld in artikel 588a Sv achterhaald. Artikel 588a, eerste lid, Sv spreekt immers van een laatst opgegeven adres en dat is in dit geval het bij het instellen van het hoger beroep opgegeven BRP-adres.

Deze voor de praktijk niet onbekende voorbeelden illustreren volgens de Raad de complexiteit van de huidige betekeningsregeling. Juiste toepassing van deze regeling vergt veel tijd omdat daarvoor een zeer uitgebreide bestudering van het dossier nodig is door zowel het openbaar ministerie, dat belast is met de betekening van gerechtelijke mededelingen, als de rechter die de geldigheid van de betekening dient te beoordelen. Helaas worden juist deze problemen niet opgelost met de voorgestelde regeling. Dit doet de vraag rijzen of de betekeningsregeling niet efficiënter kan worden ingericht.

Fundamentele herziening betekeningsvoorschriften – voorstel domiciliesysteem
Gelet op het voorgaande beveelt de Raad een fundamentele herziening van de betekeningsvoorschriften aan. De invoering van een domiciliesysteem zou wellicht tegemoet komen aan de hiervoor beschreven bezwaren tegen de huidige betekeningsregeling. In een dergelijke regeling wordt de verdachte bij gelegenheid van zijn eerste verhoor medegedeeld dat gerechtelijke mededelingen in beginsel uitsluitend worden uitgereikt op of worden toegezonden aan het BRP-adres. Mocht de verdachte niet zijn ingeschreven in het BRP, daar niet (regelmatig) verblijven of daar geen post kunnen ontvangen, dan wordt hem de mogelijkheid geboden een elektronisch adres of een ander uitreikadres op te geven waaraan gerechtelijke mededelingen kunnen worden betekend. Dit elektronische adres of uitreikadres wordt landelijk geregistreerd in de Strafrechtsketendatabank (hierna: SKDB) en is persoonsgebonden. Wordt de verdachte nadien opnieuw aangehouden in een andere zaak, dan wordt bij gelegenheid van zijn eerste verhoor gevraagd of hij het in de SKDB geregistreerde elektronische of uitreikadres wenst te handhaven. De verdachte kan daarnaast zelf dit adres tussentijds wijzigen, door een verzoek tot adreswijziging te richten aan het OM. Daarnaast kan een aantal contactmomenten worden gekozen waarop de verdachte wordt gevraagd of hij het in de SKDB geregistreerde adres wenst te handhaven of te wijzigen (bijvoorbeeld bij het eerste verhoor bij de politie, bij het verhoor bij de rechter-commissaris op de vordering inbewaringstelling, op het onderzoek ter terechtzitting en bij het instellen van het hoger beroep). Andere tussentijdse wijzigingen dient de verdachte zelf door te geven aan het OM (of aan AICE, het orgaan dat in het wetsvoorstel herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen zal worden belast met de betekening van gerechtelijke stukken).

Betekening geschiedt altijd op het BRP-adres. Heeft de verdachte tevens een ander adres gekozen, dan wordt ook betekend op het in de SKDB geregistreerde elektronische adres of uitreikadres. Indien op beide adressen geen uitreiking mogelijk is gebleken, wordt de gerechtelijke mededeling uitgereikt aan het OM. Vervolgens wordt de gerechtelijke mededeling toegezonden aan het BRP-adres en – indien van toepassing – naar het in de SKDB geregistreerde adres. Heeft de verdachte naast zijn BRP-adres tevens een ander adres gekozen en heeft op één van beide adressen een betekening in persoon plaatsgevonden, dan kan betekening op het andere adres achterwege blijven.
Indien de verdachte niet staat ingeschreven in de BRP en hij niet in de gelegenheid is gesteld een adres te kiezen doch wel een feitelijk woon- of verblijfadres van de verdachte bekend is, wordt de gerechtelijke mededeling op dit feitelijke woon- of verblijfadres uitgereikt. Dit betreft uitdrukkelijk een uitzonderingsmogelijkheid waarbij de verdachte feitelijk niet in staat is gesteld op één van de genoemde contactmomenten een adres te kiezen. Bijvoorbeeld indien de verdachte niet is gehoord door de politie. Is de verdachte wel in staat geweest een adres te kiezen maar heeft hij desondanks geen adres willen kiezen, dan hoeft niet te worden betekend op een mogelijk ander feitelijk woon- of verblijfadres. Indien geen uitreiking heeft kunnen geschieden op dit feitelijke woon- of verblijfadres wordt de gerechtelijke

mededeling uitgereikt aan het openbaar ministerie en wordt een afschrift van deze uitreiking aan dit feitelijke woon- of verblijfadres toegezonden.
Indien de verdachte naast zijn BRP-adres een ander uitreikadres heeft gekozen vervalt dit gekozen uitreikadres niet indien het BRP-adres wordt gewijzigd. Een gekozen adres waarop een verdachte gerechtelijke mededelingen wenst te ontvangen, hoeft immers niet achterhaald te zijn als het BRP-adres wordt gewijzigd.

In de meeste gevallen zal kunnen worden volstaan met betekening op het BRP-adres. Het voorstel biedt voornamelijk een oplossing voor de 'probleemgevallen', waarvoor de Afdeling advisering van de Raad van State eveneens aandacht heeft gevraagd in haar advies over het conceptwetsvoorstel Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen, te weten de personen die niet of niet correct staan ingeschreven in de BRP of die het BRP-adres slechts als postadres gebruiken. In die gevallen wordt met deze regeling beoogd gerichter bij bekende adressen te betekenen, om zo het aantal betekeningen in persoon te vergroten. Voordeel van deze regeling is dat slechts op maximaal twee adressen het stuk behoeft te worden betekend. In dit alternatieve voorstel wordt afgezien van het verzenden van meerdere afschriften per post naar andere bekende adressen. In dit kader merkt de Raad op dat onder de huidige regeling vaak op meerdere van de van verdachte bekende adressen wordt betekend, ook al schrijft de wet dit niet voor. Gelet hierop verwacht de Raad dat het betekenen op maximaal twee adressen over het algemeen niet tot een vermeerdering van de kosten zal leiden.
Een ander voordeel is dat niet langer – anders dan bij het voorgestelde artikel 1.9.2.4 Sv – voorafgaand aan de betekening het dossier erop behoeft te worden nageslagen of van een verdachte die niet in de BRP staat ingeschreven een feitelijke woon- of verblijfplaats bekend is en of dat adres al dan niet is achterhaald. Op basis van een recente SKDB-staat kan eenvoudig worden vastgesteld op welk adres/welke twee adressen het stuk moet worden betekend. Dat zal juist leiden tot een lastenvermindering bij zowel het openbaar ministerie dat belast is met de betekening van gerechtelijke mededelingen als bij de rechtspraak die de geldigheid van de betekening dient te beoordelen.

BIJLAGE II: ALTERNATIEF VOORSTEL VERDENKINGSCRITERIA[29]

Ten aanzien van de voorlopige hechtenis:

I. De systematiek van artikel 67 Sv blijft ongewijzigd voor de benoeming van de gevallen waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan, met dien verstande dat van de misdrijven uit de onderdelen b en c van het eerste lid – daar waar op basis van de wetshistorie aanleiding bestaat te vermoeden dat toevoeging van de daar genoemde misdrijven enkel heeft plaatsgevonden om uitoefening van bevoegdheden mogelijk te maken - uitdrukkelijk wordt heroverwogen of ze in die onderdelen dienen te worden gehandhaafd. Met andere woorden: of voorlopige hechtenis voor deze misdrijven tot de mogelijkheden moet blijven behoren.

II. Voor vrijheidsbenemende dwangmiddelen in het voorportaal van de voorlopige hechtenis (aanhouding buiten heterdaad en inverzekeringstelling) kan het huidige systeem worden gehandhaafd.

III. Voor de voorlopige hechtenis zelf (inbewaringstelling, gevangenhouding, gevangenneming) ligt handhaving van het huidige stelsel eveneens het meest voor de hand.

Ten aanzien van de opsporingsbevoegdheden:

I. De verdenkingscriteria blijven dezelfde als onder het huidige recht, met dien verstande dat overal waar nu sprake is van "een misdrijf als omschreven in artikel 67, eerste lid" het vierjaarscriterium daarvoor in de plaats treedt.

II. Per bevoegdheid wordt beschreven voor welke misdrijven en onder welke voorwaarden deze kan worden toegepast, daarbij uitgaande van het bestaande systeem met aanvulling van enkele bevoegdheden die met name bij digitale opsporing nodig zijn.

III. Als het nodig wordt bevonden om voor de misdrijven uit de onderdelen b en c van het eerste lid van artikel 67 Sv de toepassing van specifieke opsporingsbevoegdheden mogelijk te maken, dan kan aan het artikel dat op de individuele opsporingsbevoegdheid betrekking heeft aan het slot een lid worden toegevoegd dat ongeveer als volgt zou kunnen luiden:

> *"In afwijking van het eerste lid kan het daar bedoelde bevel ook worden gegeven bij verdenking van de volgende misdrijven: (dan volgt een opsomming van een aantal misdrijven dat afkomstig is uit de onderdelen b en c van het eerste lid van artikel 67 Sv). De overige inhoud van het eerste lid, het tweede tot en met het (voorlaatste) lid zijn van overeenkomstige toepassing."*

Uitgangspunt is dat – ten opzichte van huidig recht – uitbreiding noch inperking wordt beoogd van de inzet van bevoegdheden, waardoor in beginsel als leidraad dient te worden beschouwd dat (ten aanzien van bevoegdheden waarvoor thans het voorlopige hechteniscriterium van toepassing is) die bevoegdheid behouden dient te blijven voor alle thans in artikel 67 Sv speciaal benoemde delicten en deze aldus dienen te worden toegevoegd aan de hiervoor bedoelde opsomming.

Daar waar inzet van een bevoegdheid op grond van bovenstaand systeem niet (langer) mogelijk zou zijn, wordt voorgesteld – conform de constructie in het huidige artikel 126nd, zesde lid, Sv – een

[29] Zoals aangekondigd in par. 2.2.3.

mogelijkheid te creëren om de inzet van die bevoegdheid ter toetsing voor te leggen aan een hogere autoriteit.

Een dergelijk alternatief heeft de volgende *voordelen*:

a) voor de toepassing van de overige opsporingsbevoegdheden wordt het voorlopige hechteniscriterium verlaten. De bevoegdheden rond voorlopige hechtenis worden aldus ontkoppeld van de overige bevoegdheden waardoor de wetgever niet langer op oneigenlijke gronden de categorie met gevallen waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan hoeft uit te breiden indien de inzet van overige bevoegdheden gewenst is. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan de aanbeveling die voortvloeit uit het Onderzoeksproject Strafvordering 2001;
b) één artikel waarin is terug te vinden in welke gevallen die bevoegdheid kan worden toegepast, is overzichtelijk waardoor de doelstelling van vereenvoudiging wordt gerealiseerd;
c) kennisneming van een bepaling als artikel 67 Sv is niet meer nodig; per bevoegdheid blijkt uit de op die bevoegdheid betrekking hebbende bepaling zélf voor welke misdrijven zij kan worden toegepast;
d) de praktijk hoeft nauwelijks om te schakelen, omdat er weinig verandert;
e) 'altijd naar het laatste lid kijken' is een gemakkelijk te onthouden vuistregel;
f) geen onnodige uitbreiding van bevoegdheden die de praktijk niet nodig heeft voor feiten die zich daar niet voor lenen;
g) geen onnodige inperking van bevoegdheden die de praktijk wel nodig heeft.

Er zijn ook gevolgen waarover verschillend kan worden gedacht:

a) bepaalde toepassingsverruimingen gaan niet door (bijvoorbeeld tappen bij tweejaarsfeiten);
b) bepaalde toepassingsinperkingen gaan niet door (bijvoorbeeld het bevel DNA-afname bij vierjaarsfeiten).

Een *nadeel* van dit alternatief is dat er in de wet 'lijstjes' ontstaan in de laatste leden van de respectieve artikelen. Dat oogt misschien minder fraai, maar behoeft vanuit het oogpunt van wetssystematiek niet onoverkomelijk te zijn als men bedenkt dat een dergelijke systematiek vaker wordt gehanteerd. Er kan een gevaar in schuilen dat het de wetgever te gemakkelijk wordt gemaakt om met de waan van de dag onder druk van de publieke opinie 'lijstjes' te laten fluctueren. De te maken afweging wordt daardoor echter gemaakt op de plaats waar deze het meest passend is: in het parlement en dus bij voorkeur niet op straat door een willekeurige opsporingsambtenaar die op eigen instigatie of in opdracht van zijn meerdere handelt, terwijl er vervolgens een rechter aan te pas moet komen om te beoordelen of de inzet van de betreffende bevoegdheid voldeed aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Beide alternatieven zijn in een democratische rechtsstaat mogelijk, maar als het gaat om toedeling van bevoegdheden is het beter om zuinig te zijn.

BIJLAGE III: AANDACHTSPUNTEN UITVOERBAARHEID REGELING INBESLAGNEMING VERSCHONINGSGERECHTIGDEN (TITEL 7.6)[30]

1) De opbouw van de wettelijke regeling.

De regeling bouwt voort op de algemene bepaling van hoofdstuk 7 en bevat allerlei voor dit geval specifieke momenten waarop er verplichtingen zijn om op een bepaalde manier te handelen. Wat in de opbouw van de regeling wordt gemist, is een gestructureerd 'spoorboekje' dat beter aansluit bij de huidige praktijk. De stappen die de rechter-commissaris onder het huidig recht bij beslaglegging onder professioneel verschoningsgerechtigden pleegt te zetten zijn de volgende (waarbij gemakshalve de terminologie van het Wetsvoorstel wordt gebruikt) (niet per se in deze volgorde):

a) beslissen op een vordering van de officier van justitie;
b) eventueel uitnodigen van een vertegenwoordiger van het ambt of de beroepsgroep;
c) eerste beoordeling of en welke relevante voorwerpen en/of gegevens meegenomen worden naar het kabinet van de rechter-commissaris;
d) al dan niet vragen van advies aan een vertegenwoordiger van het ambt of de beroepsgroep en deze informeren;
e) gelegenheid geven aan de verschoningsgerechtigde om een standpunt in te nemen met betrekking tot de door de rechter-commissaris geselecteerde voorwerpen en/of gegevens;
f) selectie van relevante voorwerpen en/of gegevens (relevantietoets);
g) beslissen over kennisneming en direct in kennis stellen van de verschoningsgerechtigde en de officier van justitie;
h) laten betekenen van de beslissing (als er geen toestemming is van de verschoningsgerechtigde);
i) afwachten van de beroepstermijn en/of de onherroepelijke beslissing;
j) ter beschikking stellen voor kennisneming dan wel retourzending van de voorwerpen en/of gegevens.

Deze werkwijze is grotendeels gecodificeerd. De keuzes met betrekking tot de chronologie zijn echter niet geheel duidelijk. Met name het moment waarop de vertegenwoordiger van het ambt of de beroepsgroep betrokken kan worden, roept vragen op (vierde lid van artikel 2.7.6.2.2.3 Sv). Enigszins ongelukkig is dat in het Wetsvoorstel wordt aangeknoopt bij het moment waarop de rechter-commissaris overweegt om te beslissen over kennisneming. Alleen als het gaat om inbeslagneming bij anderen (par. 7.6.2.3) is dat een logisch moment om bij aan te sluiten. Het informeren van de vertegenwoordiger van het ambt of de beroepsgroep kan in dat geval immers wachten totdat de rechter-commissaris heeft beslist of er sowieso sprake is van relevant materiaal. Als (delen van) het aangetroffen materiaal niet interessant zijn, dan zal hij niet overwegen tot kennisneming over te gaan, en is het niet nodig om de vertegenwoordiger(s) van het ambt of de beroepsgroep te vragen om voorlichting. Voor zover het echter inbeslagneming bij professioneel verschoningsgerechtigden betreft (par. 7.6.2.2), valt niet in te zien waarom de desbetreffende vertegenwoordiger van het ambt of de beroepsgroep pas in beeld komt op het moment dat de rechter-commissaris overweegt om te beslissen

[30] Zoals aangekondigd in par. 2.5.4.

over kennisneming. Ook voor de 'relevantietoets' kan het bij een doorzoeking verstandig zijn dat de rechter-commissaris zich laat adviseren.[31] In artikel 2.7.6.2.1.1 Sv zou daarom kunnen worden opgenomen dat de rechter-commissaris zich bij een doorzoeking van een kantoor van een professioneel verschoningsgerechtigde kan doen vergezellen van een vertegenwoordiger van het ambt of de beroepsgroep.[32]

Voorts is niet geheel duidelijk welke rol het openbaar ministerie speelt, behalve dat de officier van justitie bij de rechter-commissaris een vordering indient en na de beslissing over kennisneming direct geïnformeerd wordt. Mag de rechter-commissaris met het oog op de relevantietoets bijvoorbeeld overleggen met een (zaaks)officier van justitie? In hoeverre dient de officier van justitie geïnformeerd te worden door de rechter-commissaris over beslissingen dat bepaalde voorwerpen of gegevens niet relevant zijn en welke actie kan de officier van justitie daarop ondernemen als hij daar anders over denkt? Op welk moment dient de officier van justitie een verzoek tot doorbreking van het verschoningsrecht in? Valt dat moment samen met de twee weken-termijn van artikel 2.7.6.2.4.2, eerste lid, Sv?

2) Beperking tot kantoor

Artikel 2.7.6.2.1.1 Sv draagt de titel 'Doorzoeking kantoor professioneel verschoningsgerechtigde'. In het artikel is ten opzichte van het huidige artikel 98 Sv de beperking aangebracht dat het gaat om een doorzoeking van een kantoor. Het huidige artikel betreft het zoeken bij een verschoningsgerechtigde en is dus niet beperkt tot het kantoor. Ook in artikel 2.7.8.1 Sv wordt in de wettekst alleen het kantoor genoemd. De MvT rept echter ook van de woning van de verschoningsgerechtigde (p. 228). De Raad adviseert om dit onderdeel te toetsen op consistentie en om de reikwijdte van het huidige artikel 98 Sv te hanteren als uitgangspunt.

3) Bijzondere voorschriften

Deze bijzondere regeling sluit aan op de algemene bepalingen over bevoegdheden met betrekking tot voorwerpen en gegevens (titel 7.1). Algemene bepalingen over de eisen die aan een vordering worden gesteld zijn terug te vinden in artikel 2.7.1.1.1, tweede lid, Sv. Het vijfde lid schrijft voor: "*Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de wijze van vastlegging van de machtiging, het bevel en de vordering.*" Voor zowel de relevantietoets als de beslissing over de kennisneming is van belang dat in de vordering van de officier van justitie zo nauwkeurig mogelijk staat omschreven welke voorwerpen en/of gegevens van belang zijn voor het onderzoek. Voor zover dat digitale informatie betreft, kan het bijvoorbeeld van belang zijn om nauwkeurig te omschrijven op welke wijze die informatie verzameld wordt (bijvoorbeeld de te gebruiken computerprogrammatuur alsmede de te hanteren zoektermen). [33] Gelet op de snelheid waarmee de techniek voortschrijdt, verdient het

---

[31] Dat is ook wat in de praktijk zoveel mogelijk gebeurt.
[32] Overigens heeft niet iedere beroepsgroep van professioneel verschoningsgerechtigden een logische vertegenwoordiger (bijvoorbeeld psychiaters).
[33] Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van het volgende praktijkvoorbeeld. In een omvangrijk fraudeonderzoek was een advocaat zelf verdachte. Om de email-correspondentie tussen hem en de medeverdachten te verkrijgen, moest een server worden doorzocht. Het

aanbeveling om dergelijke voorschriften op te nemen in de genoemde algemene maatregel van bestuur. In afdeling 7.6 zou dwingend kunnen worden voorgeschreven dat de algemene maatregel van bestuur bijzondere eisen bevat met betrekking tot de inrichting en motivering van vorderingen met betrekking tot professioneel verschoningsgerechtigden.

4) Uitvoering regeling

In artikel 2.7.6.2.2.3, tweede lid, Sv wordt verwezen naar een beslissing[34] over de kennisneming, bedoeld in artikel 2.7.6.2.2.2 Sv. Het Wetsvoorstel schrijft in dit tweede lid voor dat de rechter-commissaris zich ten behoeve van het nemen van die beslissing alleen kan laten bijstaan door medewerkers van zijn kabinet die daartoe door hem zijn aangewezen. Deze aanwijzing is blijkbaar vormvrij. Uit de redactie van dit artikel volgt niet of dit voorschrift zich ook uitstrekt tot de 'relevantietoets' die aan een beslissing tot kennisneming vooraf gaat. Betekent dit dat de rechter-commissaris ten behoeve van het schiften van materiaal gebruik mag maken van opsporingsambtenaren nu die schifting geen betrekking heeft op de beslissing tot kennisname? De Raad heeft geen (principiële) bezwaren tegen – en zelfs in omvangrijke en specialistische onderzoeken een voorkeur voor – de mogelijkheid dat de rechter-commissaris zich zowel bij de relevantietoets als bij de beslissing tot kennisname laat bijstaan door een opsporingsambtenaar, mits deze opsporingsambtenaar op ambtseed of ambtsbelofte verplicht is tot geheimhouding en op geen enkele wijze is betrokken bij het betreffende opsporingsonderzoek, hetgeen in de wet tot uitdrukking zou moeten worden gebracht.[35] In die zin behoeft de zinsnede "Het uitgangspunt dat door opsporingsambtenaren niet inhoudelijk kennis wordt genomen van de verschoningsgerechtigde informatie", zoals vermeld op p. 220 van de MvT, dan ook enige nuancering. Daarnaast – en niet geheel onbelangrijk – wordt gewezen op de uitvoeringsproblematiek die maakt dat de toepassing van het beoogde voorschrift in de praktijk slechts na een uitvoerig voorbereidingstraject mogelijk is en dat de voortgang van het opsporingsonderzoek ernstig in gevaar komt als niet tijdig voorzien wordt in de daarvoor benodigde menskracht en faciliteiten. Met name de toegenomen digitalisering (het gaat nogal eens om meerdere terabytes aan informatie) maakt dat er behoefte zal zijn aan specialistisch personeel dat in staat is om gegevens te selecteren en toegankelijk te maken voordat er überhaupt kan worden beoordeeld of de informatie van belang is voor het opsporingsonderzoek. De medewerkers van het kabinet zijn thans niet in staat een dergelijke rol en dergelijke taken te vervullen.

---

kantoor was inmiddels overgegaan op een nieuwe server, de oude stond nog in de berging. Het gericht (op naam of trefwoord) doorzoeken van die server zou naar schatting een week (24/7) duren. De raadsman van de advocaat wilde niet dat zonder toezicht door rechter-commissaris en/of deken de server door de politie zou worden onderzocht (want: heel veel informatie van andere, niet verdachte, advocaten en nog meer van andere, evenmin verdachte, cliënten). De rechter-commissaris noch deken wilde een week (24/7) toezicht houden; het kantoor een week lang doorzoeken zou disproportioneel zijn. Een oplossing zou in zo'n geval kunnen worden gevonden in een 'trusted third party'.

[34] De redactie van dat artikel is niet geheel duidelijk. Er staat in het tweede lid: "ten behoeve van het nemen van zijn beslissing" In de MvT (p. 56) wordt gesproken over 'de beoordeling'. Vooralsnog heeft de Raad het aldus begrepen dat in de wettekst bedoeld wordt 'de beslissing ter kennisneming', een beslissing die pas wordt genomen nadat de rechter-commissaris zich een oordeel heeft gevormd over de relevantie.

[35] Deze zouden dan ook onder de voorgestelde geheimhoudingsplicht van de rechter-commissaris moeten vallen (art. 1.6.3.2).

5) Verplichting beslissing met redenen te omkleden

Het Wetsvoorstel is niet geheel consistent als het gaat om het benoemen van de gevallen waarin de rechter/rechter-commissaris verplicht is om zijn beslissingen met redenen te omkleden. Anders dan met betrekking tot de vrijheidsbeperking en vrijheidsbeneming (artikel 2.5.1.2 Sv) bevat het Wetsvoorstel geen specifiek motiveringsvereiste met betrekking tot de in artikel 2.7.6.2.2.2 Sv bedoelde beslissingen (b. en c.).

6) Voortvarendheid

Het is bekend dat de huidige wet voorschriften bevat die in de praktijk leiden tot enig 'oponthoud' van het opsporingsonderzoek. Met name de grote hoeveelheid informatie die soms meegenomen moet worden naar het kabinet rechter-commissaris (of een ruimte van de politie) teneinde beoordeeld te worden op relevantie en de mogelijkheid tot kennisneming maakt dat een onderzoek daardoor te lang stil ligt. Het is zeer de vraag of het opnemen van een termijn in artikel 2.7.6.2.2.3 Sv soelaas biedt. Opmerking verdient dat de rechter-commissaris, naast dat hij soms wordt geconfronteerd met grote hoeveelheden gegevens, ook afhankelijk is van derden. In de nieuwe regeling worden de verplichtingen zelfs uitgebreid met het voorschrift onder omstandigheden de vertegenwoordiger van het ambt of de beroepsgroep om advies te vragen. Aan de derden die betrokken zijn bij dit traject worden geen termijnen gesteld. In het Wetsvoorstel wordt ook niet voorgeschreven wat de termijn is waarbinnen de verschoningsgerechtigde dient te reageren en vanaf welk moment mag worden aangenomen dat deze niet heeft gereageerd. Een en ander maakt dat deze procedure en 'voortvarendheid' zich slecht tot elkaar verhouden.

7) Toetsingselementen

Zoals hiervoor is vermeld, heeft de Raad in het advies over de Contourennota onder meer geopperd om eisen te stellen aan de (motivering van) het verzoek tot doorbreking van het verschoningsrecht en aan toewijzing daarvan. In de MvT wordt in dit verband de huidige stand van het recht beschreven. Een weerslag daarvan is terug te vinden in artikel 2.7.6.2.2.2 Sv waar onder c. kennisneming van de desbetreffende informatie wordt verboden tenzij "zeer uitzonderlijke omstandigheden maken dat het belang van de waarheidsvinding in een bepaald geval zwaarder weegt dan het maatschappelijk belang, bedoeld in artikel 1.6.2.2.2" (het artikel waarin het professioneel verschoningsrecht wordt omschreven). De Raad merkt op dat de wettekst algemeen is geformuleerd nu de codificatie zich blijkbaar beperkt tot het benoemen van de kapstok waaraan de rechterlijke toetsing kan worden 'opgehangen' zonder te omschrijven wat de toetsingselementen zijn. Gelet op de jurisprudentie is dat een begrijpelijke keuze omdat de rechtspraak zeer casuïstisch van aard is en er sprake is van vele wegingsfactoren.

8) Belemmering toegang criminele boekhouding

Met betrekking tot de inbeslagneming bij anderen is in het voorstel gekozen voor het volgende criterium (artikel 2.7.6.2.3.1, eerste lid, Sv): "Vanaf het moment dat het redelijke vermoeden ontstaat dat het professioneel verschoningsrecht zich over een voorwerp of gegeven uitstrekt." In de memorie van

toelichting (p. 225) wordt omschreven onder welke omstandigheden een dergelijk vermoeden kan ontstaan. Ook wordt omschreven wanneer dat vermoeden er bijvoorbeeld niet is. "De enkele bewering dat bepaalde informatie onder het verschoningsrecht valt, zonder onderbouwing en terwijl daarvoor geen verdere aanwijzingen zijn, levert niet een dergelijk vermoeden op." Aan de keuze voor deze open norm is onlosmakelijk enige rechtsonzekerheid en een rechtsvormende taak voor de rechter verbonden. De vraag is echter of de lat – met het oog op de digitalisering – niet dermate laag gelegd wordt dat de inrichting van gegevensdragers door 'kwaadwillenden' hierop afgestemd zal worden waardoor het mogelijk is dat de toegang van opsporingsambtenaren tot bijvoorbeeld een criminele boekhouding ernstig wordt belemmerd.

9) Misbruik

In de MvT is niet te lezen of er een afweging is gemaakt met betrekking tot de mogelijkheden van misbruik en de wijze waarop men dat denkt te kunnen voorkomen dan wel of men dergelijk misbruik voor lief neemt. De Raad vraag zich dat met name af omdat de Staatssecretaris van Financiën zich daarover wel heeft uitgelaten.[36]

10) Situatie na inbeslagneming

In de MvT (p. 225 onderaan) wordt het volgende opgemerkt:

> *"Het is niet (altijd) mogelijk om op voorhand (alle) informatie die mogelijk onder het verschoningsrecht valt tussen de informatie uit te halen. Het vermoeden dat het verschoningsrecht zich over bepaalde informatie uitstrekt, ontstaat in dergelijke gevallen pas na de inbeslagneming. In dat geval kunnen die voorwerpen en gegevens worden vernietigd respectievelijk ontoegankelijk worden gemaakt."*

De relevantietoets wordt in die gevallen blijkbaar door de opsporingsambtenaar gemaakt. *"Wanneer de opsporingsambtenaar of de officier van justitie bij voorbaat geen interesse heeft in de verschoningsgerechtigde informatie kan deze buiten het beslag worden gelaten. De in dit artikel voorgestelde procedure hoeft dan niet gevolgd te worden."* Positief is dat de wet blijk geeft van vertrouwen in de integriteit van de opsporingsambtenaar[37] die dergelijke informatie aantreft.

Met betrekking tot de opmerking over het ontoegankelijk maken of vernietigen van gegevens, wordt opgemerkt dat een dergelijk voorschrift – dat erg lijkt op voorschriften zoals opgenomen in titel 7.5 – niet is opgenomen in de wettekst, ook niet in de vorm van een verwijzing naar titel 7.5. De samenhang met die bepalingen ontbreekt. De Raad vraag zich ook af in hoeverre een dergelijk voorschrift voldoet aan het uitgangspunt dat de wet techniekonafhankelijk dient te zijn. Zoals hiervoor is vermeld, is het

---

[36] Zie Kamerstukken II 2016-2017, 25 087, nr. 138, inhoudende een brief van 17 januari 2017 aan de Tweede Kamer waarin de staatssecretaris stelt: "Nederland heeft daarom de aanbeveling gekregen om het fiscale verschoningsrecht te verduidelijken, in die zin dat de reikwijdte van de wettelijke bepaling wordt ingeperkt. (...) Ik heb gezien het voorgaande het voornemen om de reikwijdte van het wettelijke fiscale verschoningsrecht te richten op bepaalde juridische werkzaamheden."

[37] Die dus ook een officier van justitie kan zijn.

maar zeer de vraag in hoeverre vernietiging en ontoegankelijk maken technisch in alle gevallen mogelijk zal zijn en tegen welke kosten dat mogelijk is. Omdat het in dit geval geen uitgewerkt wettelijk voorschrift betreft, wordt dit niet meegenomen in de berekening van de uitvoeringsconsequenties.

BIJLAGE IV: ARTIKELSGEWIJZE INHOUDELIJKE OPMERKINGEN BOEK 1

Hoofdstuk 1

Artikel 1.1.2.3, eerste lid, Sv
De Raad twijfelt aan de duidelijkheid van voornoemde bepaling. Een verwijzing naar de beantwoording van de vragen van de artikelen 348 en 350 Sv zou de onduidelijkheid kunnen wegnemen.

Artikel 1.1.2.4, tweede lid, Sv
Geldt hierbij de eis dat de uitspraak *in het openbaar* op zitting worden uitgesproken? Luidt het antwoord bevestigend, dan dient dit in de wettekst tot uitdrukking te worden gebracht.

Artikel 1.1.2.6 Sv
Zou deze bepaling niet mede betrekking moeten hebben op het slachtoffer? De toelichting bij dit artikel lijkt wel in die richting te wijzen (MvT boek 1, p. 89).

Artikel 1.1.2.7 Sv
Er is een beperkte groep van personen onder de achttien jaar die wel als meerderjarig wordt beschouwd (bijvoorbeeld een moeder onder de 18 jaar met een verklaring van meerderjarigheid). Het lijkt niet de bedoeling om deze personen onder het commune strafrecht te laten vallen. De Raad werpt de vraag op of het nodig is in een definitie te voorzien.

De definitie van de ouder (en andere definities), zoals in het huidige artikel 133 Sv opgenomen, ontbreekt hier.

Hoofdstuk 2

Algemeen
De overzichtelijkheid van titel 2.1 vergt aandacht. Zo is het onderscheid tussen de algemene bepalingen en de specifieke bepalingen niet helder. Voorts mist de Raad een artikel waarin de taken van respectievelijk de rechtbank, raadkamer en rechter-commissaris worden onderscheiden. In het huidige systeem is de raadkamer een hoedanigheid van de rechtbank of het gerechtshof, naast de hoedanigheid van zittingsrechter. Uit de toelichting blijkt niet dat hierin een wijziging wordt beoogd. Gedacht zou daarom kunnen worden aan te sluiten bij het huidige artikel 21, eerste lid, Sv dat voldoende helder en duidelijk is.

Artikel 1.2.1.1 Sv
In het nieuwe artikel 17 Grondwet wordt de huidige tekst naar een nieuwe tweede lid verschoven en wordt in het (nieuwe) eerste lid ingevoegd *(Kamerstukken II 2015-2016, 34 517, nr. 2): "Ieder heeft bij het vaststellen van zijn rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde vervolging recht op een eerlijk proces binnen een redelijke termijn voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter."* De onafhankelijkheid van de rechter wordt in het voorgestelde artikel 1.2.1.1 Sv niet tot uitdrukking gebracht.

Daarnaast merkt de Raad op dat de eerste zin geldt voor elke rechter en de tweede zin alleen voor de zittingsrechter en de raadkamer. Daarom is voorstelbaar dat de eerste en de tweede zin in twee afzonderlijke artikelleden worden ondergebracht.

Artikel 1.2.1.2 Sv
Dit artikel staat onder de algemene bepalingen, maar heeft enkel betrekking op de terechtzittingen. Wellicht dat dit artikel daarom beter achter artikel 1.2.1.3 Sv kan worden geplaatst.

Artikel 1.2.1.3 Sv
In het derde lid staat dat mondelinge vonnissen en arresten worden aangetekend in het proces-verbaal van de zitting. Deze worden echter in eerste instantie vastgelegd in een aantekening mondeling vonnis dan wel arrest.Het derde lid past wellicht beter bij artikel 1.1.2.5 Sv.

Artikel 1.2.1.7 Sv
Dit artikel is ondergebracht in de titel over de algemene bepalingen, maar heeft voornamelijk betrekking op de berechting.

De formulering van artikelleden twee en drie wekt verwarring. In het tweede lid staat dat de beraadslaging mede geschiedt naar aanleiding van het onderzoek op de eerdere terechtzitting zoals dat volgens het proces-verbaal van die zitting heeft plaatsgehad. In het derde lid staat echter dat het onderzoek ter terechtzitting opnieuw wordt aangevangen tenzij de officier van justitie of de verdachte instemmen met de hervatting in de stand waarin het onderzoek zich op het tijdstip van de verwijzing bevond. Dat zou impliceren dat de beraadslaging niet mede geschiedt naar aanleiding van het onderzoek dat op de eerdere terechtzitting heeft plaatsgehad.
Hoewel de toevoeging "nieuw" lijkt te impliceren dat dit een nieuwe bepaling is, is deze bepaling ontleend aan het huidige artikel 377 Sv waarin eenzelfde verwarrende formulering is opgenomen in de leden twee en drie. Bij artikel 377 Sv wordt bedoeld dat het onderzoek ter terechtzitting opnieuw moet en derhalve ook de formaliteiten opnieuw moeten, maar daarbij kan wel acht worden geslagen op hetgeen tijdens de eerdere terechtzitting is voorgevallen. Aangenomen wordt dat eenzelfde regeling wordt beoogd bij artikel 1.2.1.7 Sv. De Raad beveelt aan de modernisering van het wetboek aan te grijpen deze bepaling helderder te formuleren.

Artikel 1.2.1.8 Sv
Niet duidelijk is waarom in het eerste lid gekozen is voor "de rechter-commissaris en de rechter op de zitting" en niet voor "de rechter" (zoals in artikel 1.2.1.1 Sv). Nu lijkt de bepaling ten onrechte niet van toepassing op de raadsheer-commissaris.

Artikel 1.2.2.1 Sv
De Raad geeft in overweging te bepalen dat in zaken waarin het jeugdstrafrecht wordt toegepast (bij voorkeur) de rechtbank onder b. de zaak behandelt, zoals nu ook de richtlijn van het Openbaar Ministerie behelst. Het belang is gelegen in de betrokkenheid van ouders in de procedure, de intensieve betrokkenheid van de Raad voor de Kinderbescherming en de jeugdreclassering en de bekendheid met de sociale kaart in het arrondissement waar de zaak dient.

In het eerste lid, onder d, staat: "een vervolging (…) is aangevangen". Niet duidelijk is of hierbij wordt verwezen naar artikel 1.3.2.3 Sv.

Artikel 1.2.3.4 Sv
Het onderscheid tussen "openbaar ministerie" – "officier van justitie" – "advocaat-generaal" wordt in deze en andere bepalingen alsmede in de MvT niet consequent gemaakt. Het verschil in terminologie moet duidelijk en accuraat zijn (bijvoorbeeld waar het gaat om de ontvankelijkheid).

Artikel 1.2.3.6 Sv
Ten aanzien van het eerste lid wordt in de toelichting (MvT, boek 1, p. 99) als voorbeeld genoemd "de verlenging van een geschorste vervolging (…) (artikel 14 tot en met 20)". Dit is een beslissing die in het kader van de berechting – en dus niet door de raadkamer – wordt genomen.
In de toelichting bij het tweede lid (MvT, boek 1, p. 99) wordt vermeld dat de rechten van andere betrokkenen wel moeten worden geëerbiedigd. Dit zou in de wettekst tot uitdrukking moeten worden gebracht.

Artikel 1.2.3.9 Sv
In de toelichting bij het eerste lid (MvT, boek 1, p. 102) wordt beschreven dat de raadkamer "ex nunc" moet toetsen en beoordelen. Het is wenselijk dit in de wettekst tot uitdrukking te brengen.
In de toelichting bij het vierde lid (MvT, boek 1, p. 102) lijkt van een nieuw getuigencriterium te worden uitgegaan: "dat de verlangde verklaring van de betreffende getuige van groot belang is om klaarheid te brengen." Verder is niet duidelijk hoe het oproepen/dagvaarden/medebrengen van getuigen of deskundigen voor de raadkamer wordt geregeld.

Artikel 1.2.4.7 Sv
In het tweede lid wordt de officier van justitie in de gelegenheid gesteld te reageren op het bezwaarschrift. Beide partijen hebben de gelegenheid gehad hun standpunt kenbaar te maken. Niet duidelijk is waarom de indiener van het bezwaarschrift vervolgens weer de gelegenheid krijgt te reageren op de opmerkingen van de officier van justitie. Voor een volwaardige 'schriftelijke ronde' zou de officier van justitie in dat geval in de gelegenheid moeten worden gesteld ook dáárop te reageren.

Artikel 1.2.4.8 Sv
In het eerste lid staat dat de rechter-commissaris direct beslist op een bezwaarschrift. Dat wekt verwachtingen die mogelijk niet waargemaakt kunnen worden. De Raad acht het daarom wenselijk dat het woord "direct" wordt vervangen door "zo spoedig mogelijk".

Hoofdstuk 3

Algemeen
Het gebruik van de aanduidingen "officier van justitie", "advocaat-generaal" en "openbaar ministerie" is ook hier niet altijd consequent.

Artikel 1.3.2.2 Sv
De MvT houdt in dat de advocaat-generaal beslist over het intrekken en afstand doen van rechtsmiddelen in tweede aanleg. De advocaat-generaal beslist echter ook over het *instellen* van rechtsmiddelen in tweede aanleg (het instellen van cassatie).

Artikel 1.3.2.5 Sv
Een strafbeschikking is, anders dan een dagvaarding, in beginsel niet verbonden aan (beter: gericht op) een terechtzitting. Met terechtzitting wordt immers niet mede een OM-zitting bedoeld. Dat lijkt te impliceren dat hier wordt gedoeld op uitgevaardigde strafbeschikkingen waartegen verzet is ingesteld.

Artikel 1.3.3.3 Sv
Niet duidelijk is hoe deze bepaling zich verhoudt tot artikel 1.3.3.2, vierde lid, Sv. In dat artikellid wordt gesproken over "het grondgebied waarvoor de opsporingsbevoegdheid geldt", terwijl in artikel 1.3.3.3 Sv wordt gesproken over een landelijke bevoegdheid. Als artikel 1.3.3.3 Sv alleen betrekking heeft op gewone opsporingsambtenaren is het wenselijk dat in de bepaling op te nemen.

Artikel 1.3.3.6 Sv
De beslissing dat de opsporingsambtenaar kan afzien van de uitoefening van zijn bevoegdheid tot opsporing is ruimer omschreven dan het huidige artikel 152, tweede lid, Sv waarnaar wordt verwezen. Op grond van artikel 152, tweede lid, Sv kan een opsporingsambtenaar onder verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie het opmaken van een proces-verbaal achterwege laten. Het begrip opsporen omvat meer dan alleen een proces-verbaal opmaken. Gegeven de hiërarchische opbouw van het stelsel, is een beslissing tot het afzien van opsporing per definitie onderworpen aan het gezag van de officier van justitie. In diens plaats kan de hulpofficier van justitie dat gezag uitoefenen, en staat daarmee ook de 'sepot-beslissing' onder het gezag van het openbaar ministerie. Dat maakt de zinsnede "onder verantwoordelijkheid van de officier van justitie en de hulpofficier van justitie" overbodig, nog afgezien van het feit dat de daarin vervatte nevenschikking ('en') enigszins onduidelijk is.

Hoofdstuk 4

Artikel 1.4.1.2 Sv
In het eerste lid wordt gesproken over "de verhorende rechter of ambtenaar". In de artikelen 1.4.1.3, tweede lid, Sv en 1.6.1.1, tweede lid, Sv wordt alleen over "de verhorende ambtenaar" gesproken. Volgens de MvT (p. 122) slaat "verhorende ambtenaar" op zowel de opsporingsambtenaar als de rechter-commissaris en de zittingsrechter. Daarvan uitgaande zou in artikel 1.4.1.2, eerste lid, Sv ook alleen van "de verhorende ambtenaar" kunnen worden gesproken.

Artikel 1.4.1.4 Sv
Het vijfde lid betreft de regeling omtrent de tolk die de verdachte bijstand verleent in het verkeer met diens raadsman. De laatstgenoemde is volgens het artikellid verantwoordelijk voor de oproeping. In de praktijk komt het vaak voor dat er enige verwarring bestaat over de tolk die krachtens deze bepaling (huidige artikel 28, vijfde lid, Sv) een voor te geleiden verdachte bijstaat die ten behoeve van de behandeling vordering bewaring/gevangenhouding in het cellencomplex van de rechtbank aanwezig is en daaraan voorafgaand zijn raadsman consulteert. Volgens deze en de huidige bepaling moet dan de raadsman de tolk ook voor dit consult oproepen. Een mogelijkheid is de door de rechtbank opgeroepen tolk van dienst te laten zijn ten behoeve van het verkeer tussen raadsman en verdachte voorafgaand aan de voorgeleiding. De tolk dient hiervoor dan wel te worden opgeroepen en beide tolkdiensten dienen te worden vergoed. Dit onderwerp krijgt binnen de Rechtspraak aandacht in het programma Verkeerstorens++.

Artikel 1.4.2.1.5 Sv
In deze bepaling zou ook gedacht kunnen worden aan een regeling voor de aanwijzing van een raadsman in de gevallen waarin een veroordeelde ten aanzien van wie een vordering ex art. 14fa Sr, 15h Sr en art. 509i Sv is gedaan en wiens destijds voorwaardelijk opgelegde straf/maatregel voorlopig ten uitvoer wordt gelegd. De voorgestelde bepaling ziet evenals artikel 1.4.2.1.4 Sv op de verdachte.

In het tweede lid wordt de bevoegdheid geregeld tot het geven van een last tot rechtsbijstand aan een verdachte die niet gehecht is na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting. Eenzelfde bevoegdheid ontbreekt ten aanzien van de rechter-commissaris. In dit verband kan gedacht worden aan de zich in vrijheid bevindende verdachte die een verzoek als bedoeld in artikel 182 Sv indient. De ervaring leert dat het horen van getuigen door een verdachte zonder rechtsbijstand moeizaam kan zijn.

De bepaling in het tweede lid komt erop neer dat de voorzitter van het gerecht de mogelijkheid behoudt om in voorkomende gevallen een last tot toevoeging te geven, namelijk wanneer dit in het belang van de zich in vrijheid bevindende verdachte is. De Raad geeft in overweging te bepalen dat ten aanzien van minderjarigen ook in andere gevallen, met het oog op het IVRK, een last tot toevoeging kan worden gegeven door de voorzitter van het gerecht wanneer dat in het belang van de minderjarige wordt geacht. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de bezwaarschriftprocedures met betrekking tot DNA-afname en omzetting van een taakstraf in vervangende jeugddetentie in leerplichtzaken.

Artikel 1.4.2.2.2 Sv
Dit artikel ziet op onjuist verkeer tussen raadsman en verdachte en geeft de officier van justitie bepaalde bevoegdheden om de vrijheid van het verkeer te beperken. Het derde lid bepaalt dat de officier van justitie het bevel beperking vrij verkeer direct aan het oordeel van de rechtbank dient te onderwerpen. De vraag is of het niet efficiënter is het bevel direct aan het oordeel van de rechter-commissaris te onderwerpen of een dergelijk bevel vooraf te laten gaan door een machtiging van de rechter-commissaris. Het is een grote en uitzonderlijke inbreuk die om snelle beoordeling vraagt.

Lid 4 (terminologie): Gaat het om betekening van de dagvaarding of terbeschikkingstelling van de dagvaarding (gelet op artikel 1.8.8 Sv)?

Hoofdstuk 5

Artikel 1.5.1.1 Sv
In het eerste lid onder c wordt gesproken van minderjarige in de zin van 'iedereen onder de achttien jaar'. Dat is niet in lijn met de terminologie elders in het wetboek. Het heeft de voorkeur om steeds dezelfde definitie te hanteren.

Artikel 1.5.2.5 Sv
Niet duidelijk is wie de kosten draagt voor zowel de bijstand van een advocaat, wettelijk vertegenwoordiger, persoon naar keuze of een tolk.

In dit artikel wordt (evenals in artikel 1.5.2.1 Sv) de term wettelijk vertegenwoordiger gebruikt. In artikel 4.1.2.1.2 Sv wordt gesproken van wettige vertegenwoordiger. Het verdient de voorkeur overal eenzelfde term te hanteren.

Artikel 1.5.2.8 Sv
In het eerste, tweede en vijfde lid wordt de term wettelijk vertegenwoordiger/wettige vertegenwoordiger niet gebruikt. De Raad beveelt aan hier te verwijzen naar de bijzondere curator in het geval er een belangenstrijd is ten aanzien van het spreekrecht.

Ten aanzien van het vierde lid is onduidelijk wie bepaalt of een minderjarige in staat is tot een redelijke waardering van zijn belangen.

Artikel 1.5.3.1 Sv
Bij tegenstrijdige belangen tussen een minderjarig slachtoffer en een wettelijk vertegenwoordiger, bijvoorbeeld indien een wettelijk vertegenwoordiger de verdachte is, biedt het burgerlijk recht de mogelijkheid van benoeming van een bijzondere curator om in rechte op te treden. De Raad geeft in overweging hiernaar expliciet te verwijzen.

Artikel 1.5.4.1 Sv
Hier wordt niets opgemerkt over de positie van de wettelijk vertegenwoordiger bij een minderjarig slachtoffer.

Hoofdstuk 6

Algemeen
Het Wetsvoorstel spreekt over de "verhorend ambtenaar'. In de toelichting (MvT boek 1, p. 122) wordt beschreven dat dit de opsporingsambtenaar, maar ook de rechter(-commissaris) kan zijn. Elders wordt onderscheid gemaakt tussen de rechter en de verhorend ambtenaar. Het lijkt juister om de rechter (hoewel rechterlijk ambtenaar) in dit verband niet onder een noemer te vatten met de

opsporingsambtenaar, maar (zoals in art. 1.6.1.1 Sv) de voorschriften zonder verhorend ambtenaar als actor te formuleren.

Artikel 1.6.1.1 Sv
De MvT benadrukt meermalen dat ook met de belangen van de getuigen rekening moet worden gehouden.
In artikel 1.6.1.1, eerste lid, Sv is geregeld dat de getuige ten behoeve van vaststelling van zijn identiteit wordt gevraagd naar een aantal gegevens. Getuigen vinden het vaak niet fijn om hun adresgegevens te noemen in het bijzijn van andere procesdeelnemers of dat deze gegevens worden vastgelegd (en zo ter kennis van andere procesdeelnemers komen). Het gaat in feite om de vaststelling van de identiteit van de getuige en dat hij traceerbaar is. Het zou wenselijk zijn het de getuige mogelijk te maken zijn adresgegevens desgewenst voor de overige procesdeelnemers af te schermen, bijvoorbeeld door te voorzien in de mogelijkheid van domiciliekeuze op een politiebureau.

Ten aanzien van het tweede lid wordt opgemerkt dat personen onder de veertien jaar niet verplicht zijn om zich te kunnen identificeren op grond van de Wet op de identificatieplicht. Het kan zijn dat een dergelijk persoon dus niet over een identiteitsbewijs beschikt.

Artikel 1.6.1.2 Sv
In dit artikel staat dat de verhorende ambtenaar een (beëdigd) tolk kan oproepen indien de verdachte de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheerst. Het gaat hier om een "kan-bepaling".
Voor de opsporingsambtenaar is denkbaar dat een verhoor of, zoals de toelichting ook suggereert (MvT boek 1, p. 123), een oppervlakkige inventarisatie op straat van wat de getuige zou kunnen verklaren, eventueel zonder (beëdigd) tolk plaatsvindt, bijvoorbeeld in het Engels of een andere taal, die verbalisant en de getuige begrijpen.
Onduidelijk is echter hoe deze bepaling ten opzichte van vertolking in de opsporingsfase (ook door een familielid bijvoorbeeld) zich verhoudt tot de afnameplicht voor de politie als bedoeld in artikel 28 Wet beëdigde tolken en vertalers. Als de politie een getuigenverhoor in het politiebureau afneemt, moet in beginsel een professionele tolk worden ingezet. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van technische hulpmiddelen, zoals een telefonische tolkendienst of videoconferentie.
In de toelichting (MvT boek 1 p. 122) wordt opgemerkt dat de rechter-commissaris zelf het verhoor in een vreemde taal kan doen. De Raad plaatst daar vraagtekens bij nu de procestaal Nederlands is. Het verplicht stellen van het oproepen van een (beëdigd) tolk voor een verhoor door de rechter(-commissaris) leidt tot praktische duidelijkheid en voorkomt tijdverlies door niet oproepen bij twijfel.

Artikel 1.6.1.3 Sv
In het huidige wetboek is ook de verplichting opgenomen de waarheid te spreken. Op de terechtzitting ligt die besloten in de eed of belofte, voor het onbeëdigd verhoor door de rechter-commissaris schrijft artikel 215 Sv voor dat de getuige de waarheid spreekt. Met het voorstel dat de getuige bij de rechter-commissaris wordt beëdigd dat hij de waarheid spreekt (artikel 2.10.3.1.5 Sv) is artikel 215 Sv verdwenen.
Wenselijk is echter dat als algemene plicht van de getuige wordt geformuleerd naar waarheid te verklaren, waarbij sanctionering beperkt kan blijven tot gevallen waarin sprake is van meineed. Als

mede te delen gevolg bij niet nakoming van deze plicht kan wellicht de getuige mede in kennis worden gesteld dat hij in een latere fase beëdigd zal worden (in elk geval bij het verhoor door de rechter-commissaris).

Volgens het eerste lid, onder b, wordt de getuige in kennis gesteld van een hem toekomend recht op rechtsbijstand. De toelichting ziet dat beperkt (MvT boek 1, p. 123, laatste alinea) en noemt niet het geval dat de getuige ook verdachte is (of blijkt te zijn). Daarin voorziet artikel 2.3.1.2, tweede lid, Sv wel, maar een vergelijkbare bepaling voor het verhoor door de rechter-commissaris ontbreekt. De keuze voor rechtsbijstand roept vervolgens de vraag op of deze kosteloos zou moeten zijn. Dat is nu niet het geval. Het is onder omstandigheden wenselijk dat de rechter daartoe ruimte heeft.
Het tweede lid schrijft voor dat de verhorende ambtenaar de getuige over een verschoningsrecht genoemd in de artikelen 1.6.2.1.1 Sv of 1.6.2.2.2 Sv inlicht. Het huidige wetboek beschrijft dat recht, maar schrijft die mededeling niet voor, al geschiedt die in de praktijk wel. Volgens het voorstel zal de verhorende ambtenaar eerst verkennende vragen over de relatie tot de verdachte (indien deze bekend is/bekend mag worden) moeten stellen (MvT Boek 1, p. 124). Enig vooronderzoek is dus vereist, maar dat zal niet steeds eenvoudig zijn en ook de vaststelling of een getuige het verschoningsrecht toekomt, zal in de praktijk tot vele indringende vragen leiden, die het bestek van de inleidende vragen te buiten gaan. Verwezen wordt hierbij naar de opmerkingen ten aanzien van het begrip 'levensgezel'.
Wenselijk is dat in de MvT wordt verduidelijkt wat in zoverre van de verhorende persoon wordt vereist.

Artikel 1.6.1.4 Sv
In het tweede lid wordt bepaald dat, indien de getuige niet meteen nadat hij het feit heeft waargenomen wordt verhoord, de verhorende ambtenaar hem moet vragen of en hoe hij het verhoor heeft voorbereid. Dit voorschrift doet als detailvoorschrift bureaucratisch aan.
Voor de beoordeling van de betrouwbaarheid van een verklaring is bovendien niet alleen "bewuste voorbereiding" van belang maar ook wat de herinnering beïnvloedt. Beter ware het om van dergelijke detaillistische voorschriften af te zien of de verhorende ambtenaar op te dragen de getuige niet alleen te ondervragen over wat deze heeft waargenomen, maar (zo nodig en niet noodzakelijk voor het verhoor) ook vragen te stellen met het oog op de beoordeling van de betrouwbaarheid van die verklaring. De verhorend ambtenaar dient zich op dat punt rekenschap te geven van de stand van de wetenschap omtrent de kennis van de werking van het geheugen van getuigen. Er is sprake van ontwikkeling en voortschrijdend inzicht in die wetenschap. De vraag of de getuige zich heeft voorbereid wordt niet (meer) algemeen op deze wijze als juist onderschreven.
Dit onderdeel miskent bovendien dat de getuige lang niet altijd een persoon is die "het feit heeft waargenomen". Denk bijvoorbeeld aan alibigetuigen.

Artikel 1.6.2.2.2 Sv
De voorgestelde omschrijving van het professionele verschoningsrecht én de mogelijke doorbreking daarvan is een zeer compacte weergave van de uitspraken van de Hoge Raad, welke jurisprudentie met name ziet op inbeslaggenomen stukken van geheimhouders. In de paragraaf die daarop betrekking heeft (titel 2. 7.6) keert deze omschrijving terug in art. 2.7.6.2.2.2, derde lid, Sv.
De voorgestelde omschrijving laat de rechtspraak de ruimte voor nadere interpretatie, onder meer waar het de invulling betreft van het begrip "rechtstreeks". De MvT benoemt in algemene zin dat het gaat om

codificatie van de jurisprudentie van de Hoge Raad (MvT Boek 1, p. 129). In paragraaf 9.6 Inbeslagneming bij verschoninggerechtigden van de MvT bij Boek 2 wordt deze uitgewerkt. Hoewel met betrekking tot dat onderwerp de rechtspraak zich heeft uitgekristalliseerd, zou een inhoudelijke bespreking van de doorbreking van het verschoningsrecht (ook) in dit algemene deel over de getuige niet misstaan.
Ook lijkt de wetgever een zekere verscherping te beogen, in het bijzonder waar het gaat om "rechtstreeks verband … met specifieke taakuitoefening". Meer duidelijkheid op dit punt is geboden.
De Raad onderschrijft de keuze dat een professioneel verschoningsgerechtigde zich niet meer kan verschonen van het afleggen van de gehele verklaring (wat vrij gebruikelijk is) maar alleen ten aanzien van bepaalde vragen (MvT, Boek 1, p. 134).
De Raad heeft in het eerdere advies over de Contourennota (p. 23) aandacht gevraagd voor procedurele eisen aan een verzoek tot doorbreking van het verschoningsrecht met betrekking tot de inbeslagneming en de rol van de rechter bij toetsing daarvan. In het voorstel staat nu dat in geval van beslag, tegen de beslissing tot kennisneming - en dus doorbreking van het verschoningsrecht - een rechtsmiddel open voor de verschoningsgerechtigde.
Het komt de Raad wenselijk voor dat ook enig rechtsmiddel (beroep op de raadkamer) wordt gecreëerd voor de getuige ten aanzien van wie de rechter(-commissaris) beslist dat hem geen verschoningsrecht toekomt.

Artikel 1.6.4.1 Sv
Aan het artikel zou toegevoegd kunnen worden dat de minderjarige getuige wordt gehoord op een zo min mogelijk belastende wijze.
Naast het studioverhoor voor jonge minderjarigen en/of kwetsbare getuigen kan gedacht worden aan het verhoor door de opsporingsambtenaar in aanwezigheid van de raadsman van de verdachte.

Artikel 1.6.4.2 Sv
Ten aanzien van het derde lid wordt opgemerkt dat de situatie dat de ouders of voogd geen bekende woon- of verblijfplaats in Nederland hebben slecht voorstelbaar is. Indien de minderjarige getuige in Nederland verblijft, moet het gezag over hem uitgeoefend worden. Theoretisch kan dat door de ouders in het buitenland. Als deze het zo goed hebben geregeld, moeten zij toch ook een kennisgeving krijgen.

Artikel II
De mogelijkheid te voorzien in overgangsrecht en gefaseerde inwerkingtreding kan wenselijk zijn.

BIJLAGE V: ARTIKELSGEWIJZE TEKSTUELE OPMERKINGEN BOEK 1

Artikel 1.1.2.6 Sv
Het slachtoffer ontbreekt in deze opsomming.

Artikel 1.2.1.8 Sv
Lid 2: "en *de identiteit* van de getuige".

Artikel 1.2.3.2 Sv
Lid 1a: De woorden "beroep tegen of toetsing van" vervangen door "beroep *of bezwaar* tegen dan wel toetsing van".
Lid 1b: In de wettekst wordt van gevangenhouding of gevangenneming gesproken. In de Memorie van Toelichting (MvT boek 1, p. 95) staat ook: "(verlenging van de)".

Artikel 1.2.3.3 Sv
Lid 2: "van het officier van justitie" vervangen door "van het openbaar ministerie".

Artikel 1.2.3.5 Sv
Lid 3 (laatste zin): "het openbaar ministerie *en* de betrokken procespartij"?
Lid 5: Zie opmerking bij 1.2.3.2 lid 1a Sv: "beroep *of bezwaar* tegen dan wel toetsing van een beslissing van de rechter-commissaris"?

Artikel 1.2.3.11 Sv
Door de wijze van formulering van het derde lid lijkt het of het proces-verbaal ofwel door de voorzitter ofwel door een ander lid van de raadkamer met de griffier wordt ondertekend. Bedoeld zal zijn dat de voorzitter én de griffier of – bij ontstentenis van de voorzitter - een lid van de raadkamer én de griffier het proces-verbaal ondertekenen.

Artikel 1.2.3.12 Sv
Waarin wordt de gemotiveerde afwijking als bedoeld in het tweede lid van dit artikel vastgelegd? En geldt voor die afwijking voor bepaalde tijd geen termijn?
Vermeldt de beslissing als bedoeld in het derde lid ook de naam van de griffier?

Artikel 1.2.4.6 Sv
"Hij kan *in dat geval* tevens ambtshalve de bewaring van de verdachte bevelen."

Artikel 1.3.2.4 Sv
Achter het woord "afgezien" dient het woord "mede" te worden geplaatst.

Artikel 1.4.1.3 Sv
Hier wordt aanbevolen in het derde lid te expliciteren dat ook van de naam van de tolk en van de taalrichtingen waarin is getolkt mededeling wordt gedaan in het proces-verbaal alsmede of de tolk een

beëdigd tolk is in de zin van de Wet beëdigde tolken en vertalers en – indien van toepassing – de motivering als bedoeld in artikel 28, vierde lid, Wet beëdigde tolken en vertalers.

Artikel 1.4.2.2.1 Sv
Het woord "benomen" dient te worden vervangen door "ontnomen". Het komt de helderheid van het artikel ten goede als de zinnen worden opgeknipt.

Artikel 1.6.1.3 Sv
De getuige heeft als zodanig meerdere plichten: te verschijnen *én* (niet: 'of') te verklaren (taalkundig: terugwijzing moet in meervoud '…het niet nakomen van die plicht*en*').

Art. 1.6.2.2.2 Sv
Dit artikel en met name de passage "waarin besloten ligt dat" zou duidelijker geformuleerd moeten worden. Bijvoorbeeld: "Getuigen die in de uitoefening van hun ambt, beroep of stand verplicht zijn tot geheimhouding kunnen zich van het beantwoorden van bepaalde vragen verschonen, voor zover het belang van de waarheidsvinding moet wijken voor het maatschappelijke belang dat ieder zich vrijelijk en zonder vrees voor openbaring om bijstand en advies tot hen moet kunnen wenden."

Artikel 1.6.3.2 Sv
De formulering van de laatste volzin dient te worden aangepast in: "(…) verschonen zich van *het beantwoorden van* een te dien aanzien gestelde vraag".

Artikel 1.10.1
Het eerste lid heeft betrekking op "de burger" en "zijn strafzaak". Daarmee lijkt te worden gedoeld op de verdachte. Uit het tweede lid volgt echter dat het ook om een slachtoffer en zelfs "belanghebbende" of "betrokkene" (en "diens" strafzaak) kan gaan. De vraag is daarom of de aanduiding "zijn strafzaak" hier wel past.
Het tweede lid roept de vraag op of een vordering ex artikel 51f Wetboek van Strafvordering nu strikt genomen wel of niet onder de definitie van "een bericht" valt.

BIJLAGE VI: ARTIKELSGEWIJZE OPMERKINGEN BOEK 2

Titel 1.1 Definities
In de nieuwe wet is gekozen om per boek te beginnen met definities. In artikel 2.1.1.1 staan slechts definities die van belang zijn voor bevoegdheden terwijl Boek 2 ook betrekking heeft op andere onderwerpen die verband houden met het opsporingsonderzoek. Een definitie van bijvoorbeeld de aangifte ontbreekt. Hoe de aangifte zich verhoudt tot de getuigenverklaring zou nader geduid kunnen worden.

Artikel 2.1.4.1 Sv
Deze bepaling over de verbaliseringsplicht (MvT p. 24 en 103) hangt samen met het schriftelijkheidsvereiste. Dat onderwerp is in het eerste boek aan de orde gekomen. Daarnaast is er samenhang met de bepalingen over het bewijs (boek 4). In hoeverre volstaan kan worden met digitale verslaglegging door opsporingsambtenaren, zal bij de consultatie van boek 4 aan de orde komen.

Artikel 2.2.1.1, tweede lid, Sv
De Raad onderschrijft dat bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht met een strafvorderlijk karakter zoals de bepaling over de klacht (de artikelen 64 e.v. Sr) worden overgeheveld naar het Wetboek van Strafvordering. Verder onderschrijft de Raad dat drempels voor de klacht, die in de praktijk wel eens struikelblokken bleken te zijn, worden geschrapt. In de MvT (boek 2, p. 30 onderaan) staat vermeld dat bezien wordt om bepalingen met betrekking tot het horen over de klacht mogelijk elders in het wetboek worden opgenomen. Mogelijk kunnen deze 'drempels' achterwege blijven.

Artikel 2.2.3.1 Sv
Dit betreft de wijze waarop aangifte gedaan kan worden.

a) Degene die aangifte doet kan in de praktijk een medewerker zijn die namens de werkgever aangifte doet van bijvoorbeeld een winkeldiefstal. Een (schriftelijke) 'volmacht' ontbreekt dan vrijwel steeds. Niet duidelijk is in hoeverre een dergelijke volmacht een vereiste is. Volgens de MvT (p. 108) is de schriftelijke volmacht vooral van betekenis voor het doen van een klacht. De ratio achter de regeling van de schriftelijke volmacht is echter niet geheel duidelijk en ook de kring van personen die een dergelijke volmacht dient te tonen is niet beschreven. Geldt de eis van een schriftelijke volmacht bijvoorbeeld ook voor een advocaat die namens zijn cliënt aangifte doet?

b) In de MvT wordt wel opgemerkt dat den aangifte bij een 3D-aangifteloket valt onder het begrip 'mondelinge aangifte'. Een opmerking dat een elektronische aangifte of volmacht onder het begrip 'schriftelijk' valt, ontbreekt. In hoeverre is deze bepaling toekomstbestendig geformuleerd?

Artikelen 2.2.3.2 en 2.2.3.3 Sv
De ondertekening van de aangifte zou toekomstbestendiger kunnen worden geformuleerd omdat er ook elektronisch getekend (geautoriseerd) kan worden.

Artikel 2.2.3.5, tweede lid, Sv
In het eerste lid wordt beschreven wanneer en bij wie een klacht kan worden ingetrokken. In het tweede lid wordt met een schakelbepaling kort gezegd geregeld dat het intrekken van de klacht op dezelfde wijze kan plaatsvinden als het doen van aangifte. Wat opvalt is dat artikel 2.2.3.4 Sv niet van overeenkomstige toepassing is verklaard terwijl het voor de hand ligt dat de intrekking aan de aangever (in een taal die hij begrijpt) ter beschikking wordt gesteld.

Artikel 2.3.3.2 Sv
Deze bepaling geeft de officier van justitie de bevoegdheid om voorwaarden te verbinden aan de toegang tot het bijwonen van het verhoor van de getuige door onder andere de raadsman van de verdachte. De Raad meent dat deze bevoegdheid te ruim is geformuleerd.

Artikel 2.5.1.2 Sv
De algemene motiveringsplicht is verwoord in een nieuwe bepaling. Hoewel de kritiek op de motivering door de rechter inmiddels wat gerelativeerd wordt[38], is een dergelijke accentuering zeker in verband met de vrijheidsbeneming relevant en positief te waarderen.

Artikel 2.5.2.4, eerste lid, Sv
Dit betreft het betreden van plaatsen door ieder ter aanhouding van een verdachte. In dit artikel wordt het verdenkingscriterium "een strafbaar feit" in plaats van "een misdrijf". Dit betreft een serieuze verruiming van een bevoegdheid. De motivering, dat dit om redenen van vereenvoudiging wordt voorgesteld, overtuigt niet. De opmerking terzijde (MvT, p. 118, "daar komt bij…") waarin wordt benoemd dat burgers in het algemeen niet weten of iets een misdrijf is evenmin (MvT, p. 118). De Raad is er geen voorstander van om louter ter vereenvoudiging bevoegdheden in deze mate te verruimen. Dat klemt temeer omdat dit geen oplossing lijkt te vormen voor een bestaand probleem.

Artikel 2.5.3.2.1 Sv
Omdat een aangehouden verdachte ook direct, zonder ophouden voor verhoor, in verzekering gesteld kan worden (dit gebeurt bijvoorbeeld geregeld op Schiphol) is het beter hier te spreken over de aangehouden verdachte in plaats van de voor onderzoek opgehouden verdachte.

Artikel 2.5.3.3.1, vierde lid, Sv
De beslissing over bezwaar tegen beperkingen neerleggen bij de rechter-commissaris lijkt heel logisch en is positief te waarderen. De tweede volzin ("niet uitvoerbaar bij voorraad tenzij…") is niet in overeenstemming met de praktijk: beperkingen zien juist op het belang van het onderzoek, zodat een logische keus zou zijn dat de beperkingen 'uitvoerbaar bij voorraad zijn, tenzij...'

Artikel 2.5.3.4.1 Sv
Momenteel toetst de rechter-commissaris of de inverzekeringstelling rechtmatig was. De voorgestelde toetsing van de inverzekeringstelling betreft het voortduren daarvan, derhalve een meer toekomstgerichte toets. Bij die toets dienen volgens de MvT overigens wel eventuele gebreken die

[38] R. Robroek 'De motivering van de voorlopige hechtenis in Nederland en het EVRM', DD 2017/7.

kleven aan de aanhouding of inverzekeringstelling te worden meegenomen. De Raad staat positief tegenover deze wijziging, maar signaleert wel enige onduidelijkheid:

a. De rechter-commissaris krijgt ook de bevoegdheid een invrijheidsstelling op termijn te bevelen (vijfde lid). In de MvT zou duidelijker kunnen worden aangegeven hoe dit zich verhoudt tot de bevoegdheid van de officier van justitie tot verlenging van de inverzekeringstelling (artikel 2.5.3.2.2, tweede lid, Sv);
b. De MvT (p. 121 e.v.) lijkt meer te beloven dan het negatief geformuleerde criterium 'onrechtmatig' dan wel het positief geformuleerde criterium 'voor een beperkte tijd rechtmatig' doet vermoeden. Deze criteria passen bij een marginale toets terwijl de toets door de rechter-commissaris minder marginaal, 'voller' zal zijn. De vraag is dan echter wat de rechter-commissaris dan toetst. Toetst hij bijvoorbeeld of er nog wel een verdenking is en/of dat er nog onderzoek nodig is? De ratio van de bepaling is rechtsbescherming, maar de toets zoals deze in de MvT wordt uitgelegd, lijkt ook richting een doelmatigheidstoets te gaan. Het is wenselijk dat in de MvT tot uitdrukking wordt gebracht wat in zijn algemeenheid bij de toets van de rechter-commissaris wordt verwacht.
c. Als winstpunt wordt genoemd "dat de voorgestelde procedure beter aansluit bij de wettelijke regeling van processuele sancties van onrechtmatig handelen." Nu dat onderdeel van het wetsvoorstel nog niet ter consultatie voor ligt, is de samenhang daarmee nog niet te beoordelen. De Raad komt op dit onderdeel terug bij de consultatie van boek 4.

In de MvT zou – n.a.v. jurisprudentie onder het huidige Sv - uitdrukkelijk kunnen worden vermeld of de verdachte ook zelf om toetsing kan vragen.

Artikel 2.5.4.1.3 Sv
Dit artikel bepaalt dat bewaring (14 dagen) en dus ook voorlopige vrijheidsbeperking voor onbepaalde tijd mogelijk zijn in geval van verdenking van een feit waarop twee jaar of meer gevangenisstraf is gesteld. Dat is ten opzichte van de huidige gevallen van artikel 67 Sv een aanzienlijke uitbreiding van de gevallen waarvoor nu een schorsing onder voorwaarden mogelijk is. Het onderzoek dat het WODC[39] daarnaar heeft gedaan is te beperkt om de betekenis van deze uitbreiding voor de praktijk te kunnen relativeren.

Artikel 2.5.4.1.5 Sv
De vraag dringt zich op of het in artikel 2.5.4.1.5 Sv overgenomen anticipatiegebod van 67a, derde lid, Sv met betrekking tot de voorlopige hechtenis artikel niet ook voor de voorlopige vrijheidsbeperking zou moeten worden geformuleerd, al is het lastiger de voorlopige vrijheidsbeperking te relateren aan de op te leggen straf.

Artikel 2.5.4.1.3 Sv
De formulering van artikel 2.5.4.1.3 Sv is duidelijker dan de huidige door het schrappen van de woorden "gewichtige reden …etc." en het voorop stellen van de onderzoeksgrond.

[39] Abels, Benschop, Blom, Jonk & Korf, Vereenvoudiging verdenkingscriteria. De gevolgen van de voorgenomen vereenvoudiging van de verdenkingscriteria voor de opsporingspraktijk, Rozenberg Publishers, Amsterdam 2016.

Artikel 2.5.4.2.1 Sv
Er is geen bepaling opgenomen waarbij aan een reclasseringsinstelling opdracht wordt gegeven om toezicht te houden en de verdachte ten behoeve daarvan te begeleiden, zoals wel opgenomen in art. 14d Sr en in het Besluit tenuitvoerlegging jeugdstrafrecht 1994. Niet duidelijk is waarom een dergelijke bepaling ontbreekt.

Artikel 2.5.4.2.1, tweede lid, onder k, Sv
Daar moet staan: "andere verboden of *verplichtende* maatregelen die kunnen strekken tot verwezenlijking van de in artikel 2.5.4.1.3, eerste lid, besloten doelen." In dit voorschrift is er niet voor gekozen om de kring te beperken tot verboden of verplichtende maatregelen 'het gedrag van de verdachte betreffende die kunnen strekken tot etc.' De Raad vraag zich af of de wetgever een ruimer toepassingsgebied beoogt.

Artikel 2.5.4.2.1, derde lid, Sv
Het is niet gewenst dat een bevel tot voorlopige vrijheidsbeperking voor onbepaalde tijd geldt. Door de te stellen voorwaarden kan de vrijheid van de verdachte zeer beperkt worden, bijvoorbeeld door huisarrest. Onder omstandigheden kan dat vallen onder de bescherming van artikel 5 EVRM en dient een duidelijke periode vastgesteld te zijn (zie voor een overzicht EHRM 5 juli 2016, 23755/07, EHRC 2017/30, Buzadji t. Moldavië). Het is daarom goed dat het derde lid voorziet in een beperking van de termijn door de rechter. Ook in het geval dat sprake is van intramurale opname in een zorginstelling of een verblijf in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang geldt dat het van belang is dat de rechter kan bepalen dat de maatregel niet voor onbepaalde tijd geldt. De Raad vraag zich af waarom het voorstel niet voorziet in een dwingende bepaling met betrekking tot de (maximale) tijdsduur van dergelijke opnames of huisarrest.

Artikel 2.5.4.2.1, vierde lid, Sv
De zinsnede '*en* zekerheidstelling' moet zijn '*en/of* zekerheidstelling'.

Artikel 2.5.4.2.2, eerste lid, Sv
Deze bepaling geeft de rechter de bevoegdheid het bevel tot voorlopige vrijheidsbeperking of tot toepassing van elektronisch toezicht en zekerheidstelling te wijzigen of op te heffen. Uit de MvT (p. 36) blijkt dat deze rechter bijvoorbeeld de rechter-commissaris of de rechter ter terechtzitting kan zijn. De artikelsgewijze toelichting kan aan duidelijkheid winnen indien wordt beschreven op welk moment men bij welke rechter terecht kan voor een opheffing of wijziging en onder welke titel desgewenst vrijheidsbeneming kan worden gevorderd (gevangenhouding of gevangenneming).

Artikel 2.5.4.2.2, derde lid, Sv
Dit artikel bepaalt dat de voorlopige vrijheidsbeperking van rechtswege opgeheven wordt bij voorlopige hechtenis maar ook bij elke vrijheidsbeneming uit anderen hoofde. Deze bepaling is onwenselijk en leidt tot uitvoeringsproblemen. *Tijdens* vrijheidsbeneming kan een bevel tot voorlopige vrijheidsbeperking weliswaar zinledig zijn (MvT, p. 128), het van rechtswege beëindigen van vrijheidsbeneming plaatst de politie en het openbaar ministerie voor het probleem dat zij zich te allen

tijde moeten wenden tot de rechter als blijkt dat de vrijheidsbeneming van korte duur is en het direct voortduren van de eerder met zorg geselecteerde maatregelen onverkort van belang is. De Raad geeft in overweging deze bepaling aan te passen.

Artikel 2.5.4.2.4, tweede lid, Sv
De verplichting de verdachte te horen bij elke beslissing op grond van dit hoofdstuk is te absoluut geformuleerd. Als het gaat om (beperkte) wijzigingen van ge- en verboden zal veelal ook een uitwisseling van standpunten via bijvoorbeeld e-mail kunnen volstaan.

Artikel 2.5.4.2.5 Sv
Deze bepaling bevat geen betekeningsvoorschrift zoals artikel 2.5.4.1.6 Sv. Onduidelijk is waarom daarvan is afgezien. De MvT (p. 128) verschaft daarover geen helderheid.

Artikel 2.5.4.3.1.2, derde lid, Sv
"*Het* daartoe aangewezen lid" zou moeten worden "*een* daartoe aangewezen lid" omdat "het lid" veronderstelt dat het verhoor niet door het gehele college kan worden afgenomen.

Artikel 2.5.4.3.1.4 Sv
Volgens de MvT (p. 129) moet "die over de gevangenhouding oordeelt" worden gelezen als: de rechter die gevangenhouding of gevangenneming heeft bevolen. Het is duidelijker dit ook zo in de wet op te nemen. De Raad waardeert positief dat de rechter-commissaris in de eerste fase over de beperkingen oordeelt.

Artikel 2.5.4.3.2.1 Sv
a) Niet duidelijk is wat bedoeld wordt met "geen grond" in het derde lid. Valt daaronder wat nu wordt verstaan onder gronden (artikel 2.5.4.1.3 Sv) of ook wat nu begrepen wordt onder gevallen (artikel 2.5.4.1.2 Sv) en ernstige bezwaren (artikel 2.5.4.1.4 Sv)?
b) Tegen het bevel bewaring is geen rechtsmiddel opengesteld. De verdachte komt echter binnen veertien dagen in raadkamer voor de beslissing gevangenhouding, zodat op redelijk korte termijn een nieuw rechterlijk toetsmoment volgt.
c) Er is geen rechtsmiddel tegen het bevel vrijheidsbeperking, terwijl daar geen raadkamer op volgt. De vraag is of, nu de voorlopige vrijheidsbeperking als zelfstandige bevoegdheid is geformuleerd, een dergelijke appelmogelijkheid niet wenselijk is; in ieder geval zou daarover in de MvT enige overweging moeten worden gewijd.

Artikel 2.5.4.3.3.4 Sv
Deze bepaling biedt een praktische oplossing voor het toevoegen van feiten aan het bevel voorlopige hechtenis en is een vooruitgang ten opzichte van het huidige artikel 67b Sv.

Artikel 2.5.4.3.4.1 Sv
a) In de MvT wordt vermeld dat deze bepaling ongewijzigd is ten opzichte van artikel 69 Sv. De formulering 'de rechter' in plaats van 'de rechtbank' lijkt echter ook een praktisch wenselijke

wijziging mogelijk te maken, te weten dat de rechter-commissaris het bevel bewaring zelf kan opheffen. Wenselijk is dat de MvT deze mogelijkheid ook benoemt.

b) Het derde lid lijkt te voorzien in een niet goed voorstelbare situatie.

Artikel 2.5.4.3.3.7 Sv
Deze bepaling betreft het van kracht blijven van het bevel voorlopige hechtenis na terugwijzing. Het artikel bevat een foutieve verwijzing: het verwijst immers naar zichzelf (artikel 5.4.3.3.7 Sv); bedoeld is vermoedelijk artikel 2.5.4.3.4.6 Sv.

Artikel 2.6.5.6.1 Sv
Omwille van de duidelijkheid zou in dit artikel kunnen worden aangegeven dat de confrontatie met de verdachte in persoon wordt bedoeld, zoals in de MvT ook is vermeld (p. 150-151).

Art. 2.6.5.6.1. lid 3 Sv
Het woord deskundige ware te vervangen door: een persoon die daartoe opgeleid en bekwaam is.

Artikel 2.6.6.1 Sv
In dit artikel wordt wel aandacht besteed aan de bevoegdheidstoedeling, maar niet aan de daarmee samenhangende kwestie of het onderzoek met betrekking tot het lichaam van een overleden verdachte of slachtoffer als onderzoek door een deskundige dan wel als 'technisch onderzoek' heeft te gelden. Voor 'technisch onderzoek' hoeft geen deskundige benoemd te worden. Het vijfde lid bepaalt dat het bevel in beginsel door een arts (aan wiens kwalificaties geen bijzondere eisen worden gesteld) wordt uitgevoerd, maar voorziet ook in een aantal uitzonderingen waarvan in het bijzonder die onder c kwestieus lijkt: moet de beoordeling of vervolgonderzoek niet gecompromitteerd wordt niet worden overgelaten aan degene die dat onderzoek moet verrichten?
Het is de vraag of deze nieuwe bepaling niet meer vragen oproept dan oplost. Het is immers bij uitstek de patholoog-anatoom zelf die weet op welke wijze een goede sectie wordt uitgevoerd. Idem voor wat betreft de aanvullende onderzoeken aan lichaamsdelen en/of –vloeistoffen.

Artikel 2.6.7.1 Sv
Deze algemene bepaling waarin staat omschreven in welke gevallen de rechter-commissaris bevoegdheden uit hoofdstuk 6 mag toepassen (bevoegdheden met betrekking tot het lichaam), zou beter passen in hoofdstuk 10 van boek 2, in welk hoofdstuk het onderzoek door de rechter-commissaris wordt beschreven of daar zou naar deze bevoegdheid kunnen worden verwezen.

Artikel 2.7.1.1.1 Sv
In het tweede lid is vermeld aan welke eisen de vordering van de OvJ moet voldoen.
In het derde lid is het tweede lid van overeenkomstige toepassing verklaard op het bevel van de rechter-commissaris, de *machtiging* van de rechter-commissaris wordt (abusievelijk?) niet genoemd.

Artikel 2.7.1.1.5, eerste lid, onder d, Sv

Thans is in de MvT expliciet vermeld dat in het kader van de veiligheid beelden kunnen worden gewist. Ook een verbod tot *het maken van beeldmateriaal* verdient expliciete vermelding, een en ander uiteraard met inachtneming van de persvrijheid.

Artikelen 2.7.2.2.6 en 2.7.8.1 Sv

In de MvT (p. 165) wordt ervan uit gegaan dat de officier van justitie aanwezig is bij het openen van de doorzoeking. Dat is een wijziging ten opzichte van de huidige praktijk. Wat is er op tegen dat er telefonisch wordt geopend opdat er met de werkzaamheden een aanvang kan worden gemaakt? Met name indien eerst forensisch moet worden gezocht of als in het kader van de WWM een doorzoeking gaande is welke overgaat in een andere doorzoeking, is dat een efficiënte manier van werken.

Bij lid 4 wordt in de MvT (p. 166) opgemerkt dat op grond van het huidige artikel 96c, tweede en derde lid, Sv de doorzoeking van de plaats in zijn geheel door de hulpofficier van justitie geschiedt en dat dit in de voorgestelde regeling anders is: "*Ook in geval van spoed blijft de officier van justitie, zij het op afstand, verantwoordelijk voor de doorzoeking en wijst hij - aan de hand van een lijst met voorwerpen en gegevens die tijdens de doorzoeking door de hulpofficier van justitie zijn inbeslaggenomen - aan welke voorwerpen en gegevens in bewaring worden genomen.*" (MvT, p. 166 midden).
De Raad ziet voor deze wijziging geen noodzaak. De huidige praktijk voldoet en is efficiënt. De officier van justitie moet niet te snel machtigen, maar als hij machtigt, is de doorzoeking vervolgens aan de hulpofficier van justitie. De doorzoeking eindigt met het eventueel in beslag nemen van voorwerpen en gegevens en het vervolgens verlaten van de plaats van de doorzoeking. Een vreemde eend in de bijt is dat in deze passage van de MvT wordt gesproken over het (na afloop van de doorzoeking) in bewaring nemen van inbeslaggenomen voorwerpen en gegevens.

Het voorbeeld dat wordt genoemd in de volgende passage van de MvT sluit niet aan bij de praktijk van de machtiging (MvT, p. 166):

"Het gebeurt geregeld dat in een omvangrijk opsporingsonderzoek op hetzelfde moment meerdere besloten plaatsen moeten worden doorzocht (de zogenaamde "klapdagen"). Verdachten kunnen elkaar dan niet waarschuwen over ophanden zijnde doorzoekingen en bewijsmateriaal laten verdwijnen. In gevallen waarin meerdere plaatsen op hetzelfde moment worden doorzocht, kan de officier van justitie die het opsporingsonderzoek leidt niet op al die plaatsen aanwezig zijn. Gevallen waarin de officier van justitie oordeelt dat in het belang van het onderzoek meerdere besloten plaatsen op hetzelfde moment worden doorzocht, vallen onder het bereik van het begrip "dringende noodzaak". In dat geval is de officier van justitie aanwezig bij de opening van één doorzoeking en bij alle andere plaatsen is een hulpofficier van justitie aanwezig (zie het derde lid). Door de coördinatie van de gehele actie door de officier van justitie is voldoende verzekerd dat alle doorzoekingen onder zijn verantwoordelijkheid vallen."

De Raad merkt bij deze passage op dat rechters-commissarissen regelmatig op "klapdagen" meerdere woningen doorzoeken. In die situaties is er (kort gezegd) *vrijwel nooit* sprake van machtigingen tot doorzoeking aan de (hulp)officier van justitie. Er worden in deze situaties bevriezingsmaatregelen getroffen, zo nodig wordt er telefonisch geopend/gesloten en de rechter-commissaris rijdt rond. Het

blijven volledige RC-zoekingen. Valt, als het gaat om OvJ-zoekingen, dit voorbeeld niet onder artikel 2.7.2.2.6, tweede lid, Sv in plaats van onder het vierde lid?

Artikel 2.7.2.2.8 Sv
Dit betreft een codificatie van de praktijk. Bij het in het tweede lid bepaalde (de doorzoeking wordt direct gestaakt bij intrekking van de toestemming) kunnen wel vraagtekens worden geplaatst: het direct staken van de doorzoeking in combinatie met de in de MvT vermelde plicht de woning direct te verlaten (MvT, p. 169) kan ertoe leiden dat (voor inbeslagneming vatbare) voorwerpen alsnog verdwijnen. Primair zou dienen te gelden dat toestemming een onherroepelijke volmacht inhoudt. Subsidiair kan het verlaten van het pand niet aan de orde zijn in verband met schade aan het opsporingsonderzoek: aanwezigheid blijft, er wordt zo nodig bevroren en de piket officier van justitie en piket rechter-commissaris worden benaderd.

Artikel 2.7.2.3.2 Sv
De vraag is of in de praktijk daadwerkelijk behoefte is aan een dergelijke bepaling, in die zin dat conservatoir beslag na verkregen machtiging (regelmatig) niet daadwerkelijk wordt gelegd. Anders is sprake van het onnodig creëren van een (tijd kostend) toetsmoment.
Wat betreft het in de vordering en machtiging op te nemen maximumbedrag (artikel 2.7.2.3.2 , tweede lid onder b en het derde lid; zie ook artikel 2.7.2.3.4, onder c) zou het wenselijk zijn in de MvT op te nemen of de lijn van de Hoge Raad wordt gevolgd, te weten dat vermelding van een bedrag geen grens aan de hoogte van het beslag legt, en zo ja, kunnen worden toegelicht waarom vermelding van het bedrag in de machtiging desalniettemin wenselijk wordt geacht.[40]

Artikel 2.7.2.3.6 Sv
In de MvT is vermeld dat de voorschriften niet alleen van toepassing zijn bij conservatoir beslag maar ook in geval van klassiek beslag (MvT boek 2, p. 175). Gelet hierop zou deze bepaling wellicht eerder bij de algemene bepalingen passen (afdeling 7.2.1).

Artikel 2.7.2.4.2 lid 2 Sv
In dit artikel is bepaald dat de officier van justitie uiterlijk 6 maanden na inbeslagname de teruggave van inbeslaggenomen voorwerpen beveelt, tenzij - kort gezegd - hij gemotiveerd beslist dat voortduring van het beslag in het belang van strafvordering noodzakelijk is. De vraag is welke sanctie staat op niet-naleving van deze termijn. Een sanctie met een reparatiemogelijkheid in evidente gevallen lijkt aangewezen om naleving te bevorderen.
Er dient rekening te worden gehouden met een behoorlijke werklastverzwaring aan de zijde van het OM.

Artikel 2.7.2.4.4 Sv
Ingevolge het tweede lid kunnen verdovende middelen ook zonder afstandsverklaring door de (hulp)officier van justitie aan het verkeer worden onttrokken indien *in verband met die verdovende middelen geen vervolging wordt ingesteld.* Blijkens de MvT ziet deze bepaling op de zogenaamde

[40] HR 31 januari 2006, ECLI:NL:HR:2006:AU4691, NJ 2006, 589.

'gebruikershoeveelheden' (MvT boek 2, p. 179). Wellicht is het zinvol dit in de wettekst aan te geven, nu denkbaar is dat ook bij grotere hoeveelheden geen vervolging wordt ingesteld vanwege bijvoorbeeld vormfouten of gebrek aan bewijs. Wat betreft de in het eerste lid genoemde personen ten overstaan van wie afstand kan worden gedaan van inbeslaggenomen voorwerpen, is het wellicht zinvol om de *rechter-commissaris* te vervangen door de *rechter*, of in ieder geval in boek 4 een verwijzing naar deze bepaling op te nemen.

Artikel 2.7.2.4.8 Sv
Een artikel dat het huidige artikel 134, tweede lid, Sv vervangt, lijkt te ontbreken.

Artikel 2.7.2.5.1 Sv
Deze bepaling ziet op het onttrekken aan het verkeer van voorwerpen in het geval een zaak niet (verder) wordt vervolgd. Onduidelijk is waarom de zinsnede 'had kunnen worden vervolgd' uit het huidige artikel 552f, eerste lid, Sv niet langer is opgenomen. In de MvT wordt alleen toegelicht waarom de zinsnede 'zal worden vervolgd' is geschrapt (MvT, p. 183).

Artikel 2.7.3.3.3 Sv
Zoals hiervoor is opgemerkt, is de redenering op p. 193 van de MvT om het vereiste van een machtiging van de rechter-commissaris te laten vervallen (te weten dat een dergelijke machtiging ook niet is vereist bij het bevel tot uitlevering van voorwerpen waaraan gevoelige gegevens zouden kunnen worden ontleend) niet geheel sluitend.
Het in het vierde lid bepaalde, dat een opsporingsambtenaar eerst kan vragen of iemand überhaupt toegang heeft tot bedoelde gegevens, vormt evenwel een praktische verbetering: aldus is sprake van een wettelijke grondslag voor het stellen van 'voorvragen' en wordt de administratieve werklast verminderd.

Artikelen 2.7.4.2.1 en 2.7.4.2.2 Sv
Op grond van de algemene bepaling (artikel 2.7.1.1.1 Sv) wordt een vordering, bevel en machtiging vooraf (schriftelijk) vastgelegd; alleen bij dringende noodzaak kan met een mondelinge vordering, een mondeling bevel en een mondelinge machtiging worden volstaan die later schriftelijk wordt vastgelegd. De vraag is of bij een onderzoek ter kennisneming van gegevens niet kan worden volstaan met een mondeling bevel. Denk aan de situatie van een doorzoeking, waarbij voorwerpen juist in beslag worden genomen vanwege de zich daarop/daarin bevindende gegevens. Een en ander zou tot onnodige administratieve werklast zorgen en biedt geen toegevoegde waarde.

Artikel 2.7.5.3 Sv
Dit artikel behelst een specifieke procedure voor vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens. Het past wellicht beter in het toekomstige boek met specifieke procedures.

Artikel 2.7.6.2.2.4 Sv
Een specifieke bepaling over het vervolg van de procedure wanneer de rechter-commissaris beslist dat van bepaalde stukken geen kennis mag worden genomen en de officier van justitie het daarmee niet

eens is, ontbreekt. Is het de bedoeling dat de rechter-commissaris die stukken onder zich houdt totdat de raadkamer op het eventuele beroep van de officier van justitie heeft beslist?

Afdeling 2.8
Deze heeft een titel die de lading niet dekt, namelijk 'heimelijke bevoegdheden'. De beschreven bevoegdheden zijn niet heimelijk. Dit woord heeft bovendien een negatieve connotatie. Het zijn 'bevoegdheden geheim onderzoek'.

Artikel 2.8.1.3.1 Sv
In de MvT wordt met betrekking tot de notificatieplicht abusievelijk vermeld dat het vierde en vijfde lid van het huidige artikel 126bb Sv zijn overgenomen. Deze leden zijn evenwel juist niet overgenomen (MvT, p. 235).

Artikelen 2.10.1.1 en 2.10.1.2 Sv
Er is een subtiel verschil in terminologie tussen de van de rechter-commissaris te vorderen 'uitoefening van de bevoegdheden' (2.10.1.1 Sv) en het 'verrichten van onderzoekshandelingen'(artikelen 181 en 182 Sv), welk verschil overigens wel in de MvT (p. 271) wordt toegelicht. Hoewel de nieuwe terminologie een verbetering vormt ten opzichte van 'onderzoekshandelingen' lijkt een duidelijker omschrijving dat de officier van justitie kan vorderen dat de rechter-commissaris 'onderzoek verricht door middel van het uitoefenen van bevoegdheden die …' gewenst, nu de reikwijdte van de eerstgenoemde bepaling niet anders is dan die van laatstgenoemde bepalingen en artikel 2.10.1.2 Sv ook spreekt van 'onderzoek als bedoeld in artikel 2.10.1.1' (MvT , p. 273).

Artikel 2.10.1.1 Sv
Uit de tekst van art. 2.10.1.1, tweede lid, Sv in relatie tot art. 2.10.1.2, eerste lid, Sv en de MvT (p. 276) volgt dat de officier van justitie zijn vordering tot het verrichten van onderzoekshandelingen niet behoeft te motiveren omdat aangenomen mag worden dat de officier van justitie alleen onderzoek door de rechter-commissaris vordert indien hij een dergelijk onderzoek 'nodig' acht. Dit is overgenomen uit artikel 181 Sv, waarover de MvT opmerkt dat bij de parlementaire behandeling de keuze is gemaakt dat aan verzoeken van de verdediging op dit punt wel 'hogere eisen' mogen worden gesteld. De Raad geeft in overweging om dit onderscheid niet te maken. Het ligt in de rede dat ook de officier van justitie onderbouwt dat en waarom zijn onderzoeksvoorstel aan de rechter-commissaris redelijkerwijze van belang is voor de naar aanleiding van het onderzoek ter zitting te nemen beslissingen (zie artikel 2.10.1.5, eerste lid, Sv). De praktijk leert dat door de rechter-commissaris een ongemotiveerd verzoek veelal slechts na toelichting kan worden beoordeeld. De taakstelling van de rechter-commissaris, in het bijzonder de bewaking van de rechtmatigheid van en het evenwicht in het onderzoek vormt een argument om ook van de officier van justitie enige motivering te vergen. Daarbij zal hij proportionaliteit en subsidiariteit in acht moeten nemen (artikel 2.1.2.2 Sv). De bevoegdheid zal ook alleen kunnen worden uitgeoefend als deze in het belang van het onderzoek is en niet wordt uitgeoefend voor een ander doel dan waarvoor zij is gegeven (artikel 2.1.2.1 Sv). Een – onderbouwde – vordering door de officier van justitie impliceert dat deze schriftelijk wordt gedaan. Deze eis lijkt nu enkel aan de verdachte te worden gesteld.
Artikel 2.10.1.2, eerste lid, Sv

Dit artikel bepaalt, zoals in artikel 182 Sv, dat de verdachte die de rechter-commissaris adieert, een reeds verhoorde verdachte is. Met het oog op de toenemende buitengerechtelijke afdoening kan men zich afvragen of de eis van verhoorde verdachte niet uitgebreid moet worden, teneinde de toegang tot de rechter-commissaris te waarborgen.

Artikel 2.10.1.2 Sv
Verwezen wordt naar de bespreking van de relatieve competentie van Boek 1. Dit artikel knoopt voor de relatieve competentie van de rechter-commissaris aan bij de rechtbank binnen het rechtsgebied waarvan de verdachte voor het eerst is verhoord, ingeval niet duidelijk is voor welke rechtbank de verdachte zal worden vervolgd. Dit leidt, gelet op de voorgestane landelijke bevoegdheid van de officier van justitie, tot een grote keuzevrijheid voor het openbaar ministerie als het gaat om het aanbrengen van zaken. Zoals in de advisering over boek 1 door de Raad naar voren is gebracht, brengt dit verschillende bezwaren met zich mee. De Raad adviseert dan ook het huidige systeem van relatieve competentie in stand te laten.

Artikel 2.10.1.3 Sv
In de MvT wordt gesuggereerd dat tot het ambtshalve onderzoek dat de rechter-commissaris kan verrichten als hij al in de zaak betrokken is ook behoort het horen van een getuige in de zaak van een medeverdachte die niet had verzocht om deze getuige te horen (MvT, p. 279 voorlaatste volzin). Het is positief te waarderen dat deze in de praktijk wel toegepaste gang van zaken (raadslieden in andere zaken worden uitgenodigd zich aan te sluiten) wordt gecodificeerd, zodat daaraan eventueel ook gevolgen kunnen worden verbonden. Het is echter de vraag of er dan wel sprake is van aanvullend onderzoek, nu het een andere zaak betreft dan die waarin de getuige was verzocht en mogelijk een zaak waarin nog helemaal geen onderzoek was verricht. Dit artikel breidt weliswaar de gevallen waarin de rechter-commissaris tot onderzoek is bevoegd uit, maar het aantal gevallen waarin sprake is van voorlopige hechtenis zal afnemen. De mogelijkheid om ambtshalve onderzoek verder uit te breiden, in ieder geval ook tot de zaken waarin vrijheidsbeperking wordt toegepast, is daarom aangewezen.

Artikel 2.10.1.4 Sv
Deze bepaling komt overeen met artikel 183 Sv. De vraag rijst of, indien de rechter-commissaris op verzoek van de verdachte onderzoek verricht, de officier van justitie aanvullend onderzoek moet kunnen vorderen.

Artikel 2.10.1.5 Sv

a) Nieuw is dat in de wet het criterium wordt opgenomen waaraan de rechter-commissaris vorderingen of verzoeken tot het uitoefenen van een bevoegdheid beoordeelt. Het criterium is of het 'onderzoek redelijkerwijs van belang is'. Correcter lijkt: 'van belang kan zijn' omdat de daadwerkelijke relevantie pas achteraf kan worden vastgesteld.
b) Blijkens de MvT (p. 281) is het de bedoeling dat de rechter-commissaris de verzoeken (en de vorderingen) 'zeer ruimhartig' beoordeelt. De formulering van deze bepaling lijkt te wijzen op: 'toewijzen, tenzij'. Er is zo bezien nauwelijks ruimte voor afwijzing. Gegeven een ruime uitleg van het ondervragingsrecht, kan men hiermee instemmen, maar deze uitleg opent de weg voor vele verdedigingsverzoeken om onderzoek met slechts zeer beperkte relevantie. Dit effect kan

in zoverre gerelativeerd worden dat een even ruim criterium al gold met de Wet versterking positie rechter-commissaris: slechts afwijzen "indien de gevraagde onderzoekshandeling niet kan bijdragen aan enige in de zaak te nemen beslissing". Dat was toen echter niet op deze wijze geëxpliciteerd in de wettekst. Afwijzing moet ook mogelijk zijn ingeval het verzoek of de vordering onvoldoende concreet of gemotiveerd is, dan wel het gevraagde onderzoek door de opsporingsdienst kan worden gedaan.

c) Een reactietermijn van twee weken (lid 2) is te krap, reeds omdat de reacties op verzoeken (met name die van de officier van justitie op een verzoek van verdachte) in de praktijk nog wel eens op zich laten wachten. Veelal zijn voor de beslissing ook de processtukken nodig, die eerst moeten worden opgevraagd. Het opstellen van aantekeningen om vertraging te motiveren (derde lid, laatste volzin) leidt tot extra werk en meer vertraging. Wellicht kan ook aan het openbaar ministerie een termijn worden gesteld voor het ter beschikking stellen van de stukken en aan beide partijen voor een reactie op de ander, maar ook hier lenen zich niet alle zaken voor uniforme termijnen.

d) Dat het onderzoek zo spoedig mogelijk moet worden verricht (lid 3), is op zichzelf, gelet op het vereiste van voortgang van het onderzoek, evident. In de praktijk vormt echter de planning, met nachtneming van de verhinderdata van met name raadslieden en van de officier van justitie een bottleneck. Praktische oplossingen, zoals vervanging regelen en het opgeven van schriftelijke vragen zijn niet afdwingbaar.

Artikel 2.10.1.6 Sv

Zie hiervoor onder artikel 2.10.1.5 Sv. In de praktijk zal de rechter-commissaris deze processtukken al nodig hebben op het moment dat hij zijn beslissing moet nemen. Bepaald zou moeten worden dat de officier van justitie deze stukken verstrekt wanneer de rechter-commissaris een verzoek of vordering als bedoeld in de artikelen 2.10.1.1 of 2.10.1.2 Sv voorgelegd krijgt.

Artikel 2.10.1.9 Sv

a) Deze bepaling regelt het 'gedelegeerd verhoor'. De rechter-commissaris beveelt de opsporingsambtenaar, zo mogelijk door tussenkomst van de officier van justitie, een getuige te horen. Voorheen geschiedde dit ook al onder de vlag van art. 177 Sv (nu artikel 2.10.1.8 Sv). De codificatie voorziet in een behoefte van de praktijk. Daarmee wordt aan contractueel tot geheimhouding verplichte getuigen de prikkel gegeven om te verschijnen en kan de rechter-commissaris optimaal gebruik maken van de expertise van gespecialiseerde opsporingsambtenaren. Hoewel in de MvT (p. 284) wordt gestipuleerd dat de bepaling niet bedoeld is om capaciteitsproblemen op te lossen, lijkt het de Raad wenselijk, gelijk voorheen onder artikel 177 Sv, ook verhoren mogelijk te maken waarbij grote haast geboden is terwijl de agenda van de rechter-commissaris die ruimte niet biedt.

b) Uit het vierde lid volgt dat de rechter-commissaris beslist over de toegang van de raadsman van de verdachte tot dit verhoor en overige toegang (en daaraan te stellen voorwaarden). Gelet op de artikelen 2.3.3.2 e.v. Sv gaat het hier om een discretionaire bevoegdheid van de rechter-commissaris. Wat de raadsman betreft lijkt dit niet in overeenstemming met het overigens zo ruimhartig geformuleerde ondervragings- en aanwezigheidsrecht.

Denkbaar is een bepaling als artikel 2.10.3.1.3 Sv dat erin voorziet dat de raadsman het verhoor kan bijwonen voor zover het onderzoeksbelang zich daartegen niet verzet.

c) Niet duidelijk is of tot deze categorie verhoren ook het studioverhoor behoort van jeugdigen en kwetsbare getuigen welke op last van de rechter-commissaris plaatsvindt in een kindvriendelijke ruimte en wordt verricht door een daartoe getrainde en gecertificeerde politieambtenaar en waarbij rechter-commissaris en raadsman in een andere ruimte aanwezig zijn.

d) Denkbaar is dat de rechter-commissaris ook kan bevelen dat een verdachte wordt gehoord door een opsporingsambtenaar. De behoefte daaraan kan zich voordoen ingeval de verdachte zich in het politieonderzoek beroept op zijn zwijgrecht en nadien, in de fase van de voorlopige hechtenis, kenbaar maakt te willen verklaren. Dit klemt te meer indien sprake is van een verdenking waarbij van het politieverhoor een audio opname gemaakt moet worden.

Artikel 2.10.1.11 Sv

Lid 3: het lijkt wenselijk dat ook wordt voorzien in een proces-verbaal van de rechter-commissaris zonder bemoeienis van de griffier.

Lid 4: Ook in eerdere artikelen komt de zinsnede voor: indien de verdachte of getuige of deskundige instemt met zijn verklaring ondertekent hij deze: betekent dit dat de plicht tot voorlezen van de verklaring aan de gehoorde of het doorlezen daarvan vervalt? Kan ingeval de verklaring door de rechter-commissaris wordt gedicteerd, worden volstaan met de mededeling dat de gehoorde instemt zonder voor- of doorlezing? Kan een gehoorde zonder meer instemmen?

Lid 5: De Raad vermag niet de meerwaarde van de 'aantekening' te zien. Gelet op de beoogde beweging naar voren is het goed dat het onderzoek in de voorfase optimaal gedocumenteerd wordt, maar voor formele vastlegging volstaat een proces-verbaal van bevindingen (dat ook door de rechter-commissaris alleen opgemaakt zou moeten kunnen worden) of beslissing (die ook kan strekken tot aanhouding van een beslissing) of (artikel 2.10.1.5 Sv) een kennisgeving aan partijen dat sprake is van uitstel.

De aantekening kan een beslissing, soms ook de overwegingen en een dagtekening bevatten en lijkt hiermee sterk op een proces-verbaal of beslissing.

Digitalisering brengt mee dat deze formele vormgeving op zichzelf eenvoudig te realiseren is en geen administratieve belasting vormt.

De wettekst lokt, wellicht door het gebruik van het woord 'aantekening', uit dat procespartijen ook informele aantekeningen van een rechter-commissaris willen inzien.

Artikel 2.10.1.12 Sv

Deze bepaling betreft de toevoeging van een raadsman aan de verdachte als deze bij een verhoor aanwezig zou mogen zijn. De Raad geeft in overweging om dit artikel uit te breiden met de toevoeging van een raadsman aan een getuige wanneer de rechter-commissaris rechtsbijstand voor de getuige wenselijk acht. Dit is wenselijk ten behoeve van de voortgang wanneer de getuige mede-/ook verdachte is of wordt (meineed), maar (nog) geen raadsman heeft.

Art. 2.10.2.1.3 Sv

De opgeroepen verdachte die voor verhoor moet verschijnen kan voor de duur van ten hoogste twee dagen in verzekering worden gesteld, waarbij dit artikel van overeenkomstige toepassing is verklaard op de getuige (2.10.3.1.2 Sv). Dit komt zelden voor maar áls het voorkomt, kan de termijn van twee dagen net te krap zijn.

Artikel 2.10.2.1.8 Sv
Aan het tweede lid, dat ziet op het toestaan van het stellen van vragen door opsporingsambtenaren, zou toegevoegd kunnen worden dat dit geschiedt na een daartoe strekkende vordering of door tussenkomst van de officier van justitie.

Artikel 2.10.2.2 Sv
Dit artikel is de pendant van art. 196 Sv en betreft het bevel tot observatie wanneer de voorlopig gehechte verdachte niet meewerkt aan een ander onderzoek. De formulering "*De rechter-commissaris kan (...) bevelen dat een onderzoek zal worden ingesteld naar de geestvermogens van de verdachte die zich in voorlopige hechtenis bevindt en dat de verdachte daartoe zo nodig wordt overgebracht*" suggereert dat een bevel nodig is bij elk onderzoek naar de geestvermogens van een voorlopig gehechte verdachte en dat er als het ware voorwaardelijke observatie wordt bevolen. Correcter lijkt voorop te stellen dat de rechter-commissaris alleen een bevel geeft wanneer dat nodig is, dus wanneer de verdachte niet meewerkt. "*De rechter-commissaris kan zo nodig (...) bevelen dat een onderzoek zal worden ingesteld naar de geestvermogens van de verdachte die zich in voorlopige hechtenis bevindt en dat de verdachte daartoe wordt overgebracht (...)*"

Artikel 2.10.3.1.2 Sv in samenhang met artikel 2.10.2.1.5 Sv
De MvT (p. 290) verwijst naar artikel 1.4.1.3 Sv (de verdachte) respectievelijk artikel 1.6.1.2 Sv (de getuige) voor de beslissing dat/of een tolk wordt opgeroepen. Artikel 1.4.1.3 houdt in dat een tolk wordt opgeroepen in alle gevallen waarin de verdachte de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheerst. Artikel 1.6.1.2 bepaalt dat de verhorende ambtenaar een tolk kan oproepen. Die discretionaire bevoegdheid is overgenomen uit artikel 191, eerste lid, Sv. De MvT bij artikel 1.6.1.2 neemt effectieve communicatie als eis en benoemt als uitzonderingsgeval dat de rechter-commissaris het verhoor afneemt in een vreemde taal die ook door de officier van justitie en verdediging wordt verstaan (MvT Boek 1, p. 122) en het voorbeeld dat in een prille fase van onderzoek wordt geïnventariseerd wat een getuige zou kunnen verklaren (MvT Boek 1, p. 123).
Het is – mede in het licht van de Europese Richtlijn betreffende het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures (2010/64/EU) – de vraag of in deze fase van het onderzoek een discretionaire bevoegdheid van de rechter-commissaris nog wel passend is. Oproeping van een (beëdigd) tolk bij een getuigenverhoor zou als imperatieve bepaling vorm moeten krijgen.

Artikel 2.10.3.1.4 Sv
Het eerste lid behelst de hoofdregel wat betreft de inhoud van de beslissing van de rechter-commissaris en vervolgens procedurele voorschriften. Het tweede lid bevat uitzonderingen op de hoofdregel. Duidelijker ware lid 1 te beperken tot de procedure van het verzoek en in lid 2 de hoofdregel en uitzonderingen te vermelden.

Het heeft de voorkeur in lid 4 te spreken over: "De rechter-commissaris" in plaats van over "hij".

Artikel 2.10.3.1.5 Sv
Eerder heeft de Raad de suggestie gedaan om de rechter-commissaris ook wat betreft de beëdiging ruimte te laten om te handelen naar bevind van zaken (advies Contourennota, p. 23). Die ruimte wordt in het Wetsvoorstel niet geboden. De motivering van het voorschrift dat de getuige steeds wordt beëdigd houdt in dat voor veel getuigen geldt dat zij nadien niet alsnog op zitting worden gehoord. Hoewel dit een goed argument is, zou de Raad, gelet op de veelvormigheid van de praktijk, willen pleiten voor behoud van beoordelingsruimte voor de rechter-commissaris, eventueel door uit te gaan van "beëdigen, tenzij (…)".

Artikel 2.10.3.1.6 Sv
De Raad bepleit opname van het tweede, derde en vierde lid van artikel 2.10.3.6.1 Sv in artikel 2.10.3.1.6 Sv. Een vordering/verzoek als bedoeld in artikel 2.10.3.1.6 Sv wordt dikwijls ingediend/voorgelegd voorafgaand aan het getuigenverhoor. Teneinde daarop te beslissen dient de rechter-commissaris zich een oordeel te vormen. Het horen van de officier van justitie, verdachte/raadsman en de getuige alvorens te beslissen over toepassing van het tweede lid van artikel 2.10.3.1.6 Sv ligt in de rede. Dit is dikwijls ook de praktijk.

Artikel 2.10.3.3.1 Sv
Dit artikel is imperatief gesteld. Indien wordt voldaan aan de twee genoemde voorwaarden dan wordt de vordering toegewezen en in het andere geval wordt de vordering afgewezen. Voorts houdt de wetgeving in dat de rechter-commissaris – kort gezegd – al datgene moet doen wat nodig is om de identiteit van de bedreigde getuige verborgen te houden. Het komt voor dat wel voldaan is aan de gestelde eisen maar dat het feitelijk nagenoeg onmogelijk is de identiteit verhuld te houden, omdat de inhoud van de verklaring zelf zal onthullen wie de zogenoemde anonieme bedreigde getuige is (bijvoorbeeld omdat er sprake is van slechts een kleine kring van "wetenden"). Onder die omstandigheden moet de rechter-commissaris de vordering kunnen afwijzen.

Titel 10.4.1
De voorgestelde bepalingen omtrent de benoeming van deskundigen zijn duidelijk en helder geformuleerd. Ze komen grotendeels overeen met de bepalingen van de per 1 januari 2010 in werking getreden Wet deskundige in strafzaken (Stb. 2009, 33). In de praktijk is er nog wel eens discussie over welk gedeelte van het dossier de deskundige krijgt om de vraagstelling adequaat te beantwoorden. De wet kan niet in concreto bepalen welke informatie de deskundige tot zijn beschikking krijgt, maar zou wel kunnen bepalen dat de voor het onderzoek relevante stukken door de rechter-commissaris aan de deskundige wordt overgelegd na overleg met de officier van justitie en de verdediging (indien het belang van het onderzoek zich daartegen niet verzet).

Artikel 2.10.4.1.2 Sv
In het vierde lid is de zogenaamde 'meekijk-deskundige' geregeld (het huidige art. 228 lid 4 Sv). De wettekst lijkt niet in te houden dat de deskundige (ook) door de rechter-commissaris benoemd wordt (en wordt getoetst op deskundigheid). Het is daardoor niet duidelijk of deze deskundige recht op inzage in

het dossier heeft en of er sprake is van recht op enige vergoeding. Eind 2016 heeft de Expertgroep rechters-commissarissen van het LOVS zich over deze kwestie uitgelaten. De uitkomst van deze discussie is dat de meekijk-deskundige op bekwaamheid wordt beoordeeld door de rechter-commissaris (omdat de deskundige inzage in het dossier krijgt), doch niet wordt benoemd door hem en niet wordt betaald uit 's Rijks kas. Omdat daarover verschillend gedacht kan worden (het meekijken geschiedt door een getoetst deskundige en is in het belang van het onderzoek) is het goed dat de wetgever zich ter zake uitspreekt.

Artikel 2.10.4.2.2 Sv
Zie hiervoor de opmerking bij artikel 2.10.3.1.2Sv. Bij een deskundige die de Nederlandse taal niet of onvoldoende machtig is, dient een (beëdigd) tolk te worden opgeroepen, niet: 'kan'.

Titel 10.5 Voortgangsbewaking
Deze Titel dient in samenhang met Boek 4, in het bijzonder met de voorgenomen fasering maken van het aanhangig maken van de zaak ter berechting, te worden beoordeeld. Blijkens de MvT (p. 299-300) wordt een duidelijker omlijning beoogd van het onderzoek door de rechter-commissaris, in verhouding tot dat door de zittingsrechter. De uitvoering van onderzoek door de rechter-commissaris loopt door tot het moment van de terechtzitting, maar het verzoek van de officier van justitie aan de voorzitter om dagbepaling (en de kennisgeving daarvan aan de rechter-commissaris, artikel 2.10.6.2, eerste lid, Sv) markeert het moment dat de verdediging zich met verdere onderzoekswensen in beginsel moet richten tot de voorzitter en de rechter-commissaris met de voorzitter in overleg moet treden over voortzetting van zijn onderzoek.

Artikel 2.10.5.1 Sv
Deze bepaling vormt een verbetering aangezien de verdediging door de kennisgeving van de stand van zaken in het onderzoek en de kennis van de processtukken de rechter-commissaris (tijdig) kan verzoeken onderzoek te verrichten. Als tijdstip van kennisgeving is gekozen voor drie maanden nadat het bevel tot gevangenhouding tegen de verdachte is uitgevaardigd en de officier van justitie nog niet tot dagvaarding is overgegaan. De verdachte krijgt inzicht in alle tot dan toe beschikbare processtukken. Inzicht in de tenlastelegging en kennisname van de beschikbare processtukken zijn voorwaarden om de verdediging (eerder) in staat te stellen onderzoekswensen te formuleren en bevordert de tijdigheid daarvan in het vooronderzoek. Dat de rechter-commissaris in het verlengde daarvan aan het doen van vorderingen dan wel verzoeken tot het verrichten van onderzoek termijnen kan stellen, lijkt de Raad een waardevolle aanvulling. Ook de voorgestelde regiebepaling is ten opzichte van het huidige artikel 185 Sv een verbetering. Het biedt de mogelijkheid aan zowel de officier van justitie als de verdachte om te vorderen dan wel verzoeken een regiebijeenkomst te beleggen. Het initiatief tot een regiezitting ligt, zo bezien, meer bij de procesdeelnemers dan bij de rechter ('graag of niet'; indien wel, kan dat gevolgen hebben voor het verdere verloop van de strafprocedure).

Artikel 2.10.5.3 Sv
Is het toereikend dat slechts aantekening van de regiebijeenkomst wordt gehouden? Als de zittingsrechter een eerdere processuele opstelling bij de beoordeling van getuigenverzoeken mag betrekken, moeten aan de verslaglegging mogelijk hogere eisen worden gesteld.

de Rechtspraak

Artikel 2.10.6.2 Sv
Dat sprake was van (overleg met en) instemming van de voorzitter zou wel transparant uit de stukken, met name de beslissing van de rechter-commissaris, moeten blijken.
Een toelichting op de vraag wie of welke functionaris met de voorzitter wordt bedoeld, is wenselijk. Gaat het er om dat dit dezelfde persoon is die de meervoudige kamer voorzit die de zaak inhoudelijk zal behandelen? Zo ja, wanneer wordt bepaald wie dat is, kunnen daar wisselingen in optreden, moeten daarvoor vervangers worden aangewezen? Of gaat het om een functie die door een piketrechter kan worden ingevuld? Maar wat is in dit geval de ratio van de instemming?

Overig
Thans voorziet artikel 446 Sv in beroep van de officier van justitie tegen de weigering van de rechter-commissaris om onderzoek te bevelen. Blijkens de MvT is die mogelijkheid ook nu voorzien (p. 276), maar onvermeld blijft of dit in een vergelijkbare algemene bepaling wordt voorzien.