

OPENBAAR MINISTERIE

College van procureurs-generaal
Voorzitter

Postbus 20305, 2500 EH Den Haag

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag


www.om.nl

Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Datum 24 juli 2018
Onderdeel
Ons kenmerk
Uw kenmerk
Bijlage(n)
Onderwerp Advies wetsvoorstel tot vaststelling van Boek 4 van
het nieuwe Wetboek van Strafvordering

Bij beantwoording de datum en
ons kenmerk vermelden.

Op 30 november 2017 heeft u, namens de minister van Justitie en Veiligheid en de minister voor Rechtsbescherming, de tweede tranche van het wetgevingsprogramma Modernisering van het Wetboek van Strafvordering ter advisering verzonden aan de organisaties en adviesorganen betrokken bij de strafrechtspleging. Deze tweede tranche bestaat uit het conceptwetsvoorstel Vaststellingswet Boek 3 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Beslissingen omtrent vervolging), het conceptwetsvoorstel Vaststellingswet Boek 4 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Berechting), het conceptwetsvoorstel Vaststellingswet Boek 5 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Rechtsmiddelen) en het conceptwetsvoorstel Vaststellingswet Boek 6 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Bijzondere regelingen).

Het College van procureurs-generaal heeft met bijzondere belangstelling kennisgenomen van deze tweede tranche en is graag bereid daarover te adviseren. Het College heeft er opnieuw voor gekozen om per boek een afzonderlijk advies op te stellen. Het onderhavige advies heeft betrekking op het Wetsvoorstel tot vaststelling van Boek 4 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Berechting).

Algemene opmerkingen over Boek 4

Het voorliggende conceptwetsvoorstel strekt ertoe om Boek 4 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering vast te stellen en voorziet volgens de memorie van toelichting in 'een herstructurering' van de bestaande wettelijke regeling van de berechting (de huidige artikelen 258 tot en met 398 Sv). Het College stelt vast dat de voorgestelde wijzigingen op onderdelen zo ingrijpend zijn dat er geen sprake meer is van louter een modernisering, in de zin van stroomlijning of herordening,¹ maar van een herziening van het strafprocesrecht. Als meest in het oog springend voorbeeld kan worden genoemd de regeling van de processuele sancties die het huidige artikel 359a Sv vervangt. Dit betreft een ingrijpende wijziging, waarvan de noodzaak naar het oordeel van de College onvoldoende wordt onderbouwd en in de rechtspraak ook niet wordt gevoeld (zie ook de paragraaf hierna). Daarnaast kan bijvoorbeeld worden gewezen op de gewijzigde rol van de voorzitter van de rechtbank, die in de memorie van toelichting wordt toegelicht, maar ook – op het eerste gezicht minder goed zichtbaar – de veranderde positie van de verdachte, het slachtoffer of de benadeelde partij en die van het openbaar ministerie. Er worden als het ware sluipenderwijs wijzigingen voorgesteld, die ertoe leiden dat de posities van deze procesdeelnemers verschuiven, zonder dat daar een heldere en goed onderbouwde visie aan ten grondslag ligt en zonder dat de gevolgen van die wijzigingen in onderlinge samenhang goed worden doordacht.² Dit zal hierna verder worden toegelicht.

Op deze plaats merkt het College op dat een van de belangrijkste problemen in de huidige praktijk wordt gevormd door de lange doorlooptijden. Voor die problematiek worden naar het oordeel van het College in de voorstellen onvoldoende oplossingen aangedragen. De voorstellen zijn soms te vrijblijvend geformuleerd, terwijl tegelijkertijd vertragende factoren worden ingebouwd, zoals bij de regeling van de processuele sancties. Het College zal dit verderop nader toelichten.

Positie van het openbaar ministerie

Het College constateert dat er in de voorliggende wetsvoorstellen sprake is van een versmalling van de taken van het openbaar ministerie en een inperking van

¹ Kamerstukken II 2015/16, 29 279, nr. 278 (Contourennota), p. 65.

² C.P.M. Cleiren wees daar ook al op in de hoorzitting / het rondetafelgesprek over de Contourennota Modernisering Wetboek van Strafvordering d.d. 10 februari 2016 in de Tweede Kamer en in haar artikel Modernisering van het Wetboek van Strafvordering. Kansen zijn niet altijd vrijblijvend, *Strafblad* 2015/40.

de magistratelijke positie van de leden van het openbaar ministerie. In Boek 3 wordt de vervolging (bij uitstek de taak van het openbaar ministerie) beperkt tot het uitbrengen van een dagvaarding of een strafbeschikking. De voorgestelde regeling is geen weerspiegeling van de praktijk, waarin een strafzaak ook op andere manieren door de officier van justitie kan worden afgedaan. Als het gaat om de regeling van de berechting in Boek 4 wordt de officier van justitie meer op één lijn gesteld met de verdediging. Dat blijkt niet alleen uit het feit dat verzoeken van de verdediging tot het horen van getuigen voorafgaand aan de zitting niet langer tot de officier van justitie moeten worden gericht, maar tot de voorzitter van de rechtbank, maar ook uit de in het wetsvoorstel gehanteerde terminologie ('instemmen', 'in overleg' in plaats van 'op de voordracht'). In de memorie van toelichting wordt aandacht besteed aan de versterking van de rol van de rechter en de manier waarop de voorgestelde regeling past in het contradictoire karakter van het strafproces, maar de betekenis daarvan voor de positie van het openbaar ministerie wordt niet beschreven en blijft dus onderbelicht. Tevens moet worden vastgesteld dat er een uitbreiding van de uitvoerende taken wordt voorgesteld, die erin bestaat dat het openbaar ministerie verantwoordelijk wordt voor de betekening en verstrekking van meer gerechtelijke stukken dan thans het geval is (de oproeping voor de terechtzitting na de betekening van de procesinleiding, het vonnis en eventueel de vertaling daarvan). Geconstateerd moet worden dat er sprake is van een veranderende positie van het openbaar ministerie, terwijl een onderbouwde visie daarop ontbreekt.

Positie van het slachtoffer / de benadeelde partij

Tevens is het College van oordeel dat er een fundamentele herbezinning zou moeten plaatsvinden op de rol van het slachtoffer in het strafproces. Het College merkt op dat in de memorie van toelichting de verbreding van de doelstellingen van het strafprocesrecht wordt geschetst als een van de ontwikkelingen die aanleiding geven tot modernisering van het Wetboek van Strafvordering. Het bevorderen dat de strafwet wordt toegepast op de werkelijk schuldige en het voorkomen dat de onschuldige veroordeeld wordt, staat nog steeds centraal en geeft ook nog steeds aanleiding tot aanpassingen van ons strafprocesrecht. Daarnaast zijn andere doelstellingen van het strafprocesrecht in de loop der jaren een belangrijker plaats gaan innemen. Daarbij valt – nog steeds volgens de memorie van toelichting – te denken aan de eerbiediging van de rechten en vrijheden van de verdachte en aan die van andere procesdeelnemers, in het bijzonder het slachtoffer. Het College constateert dat de rechten van het slachtoffer verder worden verruimd en dat het slachtoffer – ook in de rol van benadeelde partij – in het gemoderniseerde wetboek steeds meer een zelfstandige positie krijgt. Het College verwijst daarbij naar het wetsvoorstel over Boek 5,

waarin dit duidelijk blijkt uit de voorgestelde regeling waarin de benadeelde partij na de afwijzing of niet-ontvankelijkverklaring van zijn vordering tot schadevergoeding, niet langer de civielrechtelijk weg hoeft te volgen, maar langs strafrechtelijke weg appel kan instellen indien de verdachte en de officier van justitie geen hoger beroep hebben ingesteld.

In het wetsvoorstel over Boek 4 is de versterking van de positie van het slachtoffer of de benadeelde partij minder evident, maar sijpelt wel door in de verschillende wettelijke bepalingen, waarin de benadeelde partij op één lijn wordt gesteld met de verdachte en de officier van justitie. Dat is bijvoorbeeld het geval in het voorgestelde artikel 4.2.1.4, tweede lid, waarin wordt geregeld dat de voorzitter op grond van klemmende redenen kan bevelen dat enige vraag door zijn tussenkomst wordt gesteld. In het tweede lid van het huidige artikel 272 Sv is bepaald dat het moet gaan om een vraag 'die de verdachte of diens raadsman of de officier van justitie wil stellen'. Volgens de artikelsgewijze toelichting valt echter niet in te zien waarom vragen van andere procesdeelnemers, zoals de benadeelde partij, niet ook door de tussenkomst van de voorzitter kunnen worden gesteld.³ Die huidige beperking wordt daarom losgelaten. Ook in de voorgestelde regeling met betrekking tot het bespreken van de processtukken op de zitting wordt rekening gehouden met de belangen van het slachtoffer en de benadeelde partij (art. 4.2.4.1.1 lid 4). In de regeling van de schorsing van het onderzoek ter terechtzitting wordt uitdrukkelijk ook de benadeelde partij genoemd als procesdeelnemer, naast de verdachte en de officier van justitie, aan wie het proces-verbaal van de schorsing ter beschikking wordt gesteld (art. 4.2.4.9.1 lid 2).⁴

Ook het wettelijk spreekrecht is recentelijk fors uitgebreid. Het slachtoffer heeft nu een onbeperkt spreekrecht dat zich ook uitstrekt tot de vragen van artikel 350 Sv, zodat hij zich kan uitspreken over de bewezenverklaring, het strafbare feit, de schuld van de verdachte en de straf.⁵ Het spreekrecht wordt verder uitgebreid naar de tbs-verlengingszitting, voor zover het gaat om de inhoud van de bijzondere voorwaarden die aan een voorwaardelijke beëindiging van de

³ Het College wijst erop dat deze constructie zal kunnen leiden tot wrakingsverzoeken van de benadeelde partij of het slachtoffer. Het College verwijst daarvoor naar zijn consultatieadvies over Boek 6.

⁴ Art. 4.2.4.9.1 lid 2 vervangt het huidige art. 281 Sv. In art. 281 wordt alleen bepaald dát een proces-verbaal moet worden opgemaakt en in het midden wordt gelaten aan wie het proces-verbaal wordt verstrekt.

⁵ Art. 51e Sv is aangevuld bij Wet van 14 april 2016, *Stb.* 2016, 210, i.w.tr. op 1 juli 2016. Het slachtoffer kan zich sindsdien inhoudelijk uitspreken over alle vragen van art. 350 Sv.

dwangverpleging verbonden kunnen worden. Ook de kring van spreekgerechtigden zal de komende jaren verder worden uitgebreid.⁶ Het College constateert dat in het voorliggende wetsvoorstel met betrekking tot Boek 4 het huidige artikel 258 lid 3 Sv niet terugkeert. Daarin wordt bepaald dat drie personen het spreekrecht mogen uitoefenen. In de voorgestelde regeling (art. 4.2.4.5.1 en 4.2.4.5.3) is een dergelijke beperking niet opgenomen. Wel wordt het huidige derde lid van artikel 51e Sv gehandhaafd in het wetsvoorstel over Boek 1 (art. 1.5.2.8 lid 3). Die bepaling komt grotendeels overeen met het huidige artikel 258 lid 3 Sv, zij het dat daarin apart nog is opgenomen dat – kort gezegd – de partner van het slachtoffer niet van het spreekrecht kan worden uitgesloten. Het verdient naar het oordeel van het College aanbeveling deze bepaling over te hevelen naar Boek 4, nu deze bepaling betrekking heeft op de berechting, namelijk op de vraag wie daadwerkelijk gebruik mag maken van zijn spreekrecht op de zitting en de rol van de zittingsrechter daarbij. De recente inhoudelijke verruiming van het spreekrecht in samenhang met de aangekondigde uitbreiding van de kring van spreekgerechtigden roept de vraag op of deze wijzigingen zich nog wel verhouden tot een regeling die de strekking heeft het aantal personen dat daadwerkelijk op zitting het woord mag voeren te beperken tot drie. Het College bepleit nadrukkelijk geen uitbreiding van die kring, maar merkt op dat beter gekeken moet worden naar de onderlinge samenhang tussen de wettelijke regelingen.

Het belangrijker worden van de rol van het slachtoffer in het strafproces in het algemeen en de verruiming van het spreekrecht in het bijzonder, noopt naar het oordeel van het College tot een meer fundamentele reflectie zowel op de positie van het slachtoffer in relatie tot die van de verdachte in het strafgeding als de gevolgen van deze verruiming voor de praktijk. Bij deze fundamentele reflectie dient ook de positie van de officier van justitie te worden betrokken.

Het College draagt in dit verband als mogelijke denkrichting het tweefasenproces aan, waarin het slachtoffer het woord mag voeren als de schuld van de verdachte vaststaat.⁷ Een tweefasenproces doet meer recht aan de centrale uitgangspunt dat hierboven is genoemd, namelijk dat het strafproces in de eerste plaats draait

⁶ *Kamerstukken II 2017/18*, 33 552, nr. 43 (Meerjarenagenda slachtofferbeleid 2018-2021). Ook stieffamilie van het slachtoffer krijgt een wettelijk spreekrecht.

⁷ In 2011 heeft het WODC onderzoek laten doen naar de opportuniteit van de invoering van een tweefasenproces, zie B.F. Keulen e.a., *Naar een tweefasenproces? Over voor- en nadelen van een strafproces in twee fasen, in relatie tot de posities van slachtoffer en verdachte*, Groningen 2013. Het rapport werd in 2013 aan de Tweede Kamer aangeboden, zie *Kamerstukken II 2012/13*, 33 400 VI, nr. 120.

om de vraag of de verdachte werkelijk schuldig is aan de strafbare feiten die hem worden verweten. Bovendien doet het ook meer recht aan de positie van het slachtoffer. Voorkomen wordt dat de slachtofferverklaring de verdachte aanleiding geeft tot het tegenspreken van de beweringen van het slachtoffer, hetgeen zeer onaangenaam kan worden voor het slachtoffer en zelfs tot secundaire victimisatie zou kunnen leiden.⁸ Ook wordt voorkomen dat het slachtoffer naar aanleiding van zijn slachtofferverklaring als getuige wordt opgeroepen. Dat is een risico dat in de memorie van toelichting (p. 70-71) wordt aangestipt bij de bespreking van de wettelijke bewijsmiddelen. Ten slotte geeft een tweefasenproces beter richting aan de reële verwachting van een slachtoffer over de reikwijdte van de schadeverhaalsmogelijkheden op de dader. Tegelijkertijd onderkent het College dat aan een tweefasenstructuur ook de nodige organisatorische bezwaren kleven (zo moet er bijvoorbeeld voor worden gezorgd dat dezelfde zittingscombinatie in beide fasen beschikbaar is). Ook dat aspect zou moeten worden meegenomen in het onderzoek naar de mogelijkheid van de invoering van een tweefasenproces.

Ook zal aandacht moeten worden besteed aan de vermoedelijk in de toekomst vaker voorkomende gevallen waarin een groot aantal benadeelde partijen zich voegt in het strafproces. Onlangs hebben zich in een strafzaak met betrekking tot grootschalige internetoplichting 269 slachtoffers als benadeelde partij gevoegd. Hun vorderingen waren, op een handvol na, eenvoudig van aard, maar het grote aantal bracht de rechtbank ertoe alle benadeelde partijen niet-ontvankelijk te verklaren, nu een behandeling van de vorderingen een onevenredige belasting van het strafproces zou opleveren.⁹ Het is niet ongebruikelijk dat in dit soort zaken een groot aantal slachtoffers zich als benadeelde partijen in de strafzaak voegt. Dit legt een grote druk op de beschikbare zittingscapaciteit en maakt ook dat de loop van het proces onvoorspelbaar wordt. Omdat het slachtoffer niet aan termijnen gebonden is en bij de appointering veelal onbekend is of en welke slachtoffers zich uiteindelijk als benadeelde partij zullen voegen of gebruik wensen te maken van het spreekrecht, wordt het efficiënt inplannen van zaken op zitting bemoeilijkt, met het risico dat de gereserveerde zittingsruimte onverhoopt te krap blijkt of juist niet benut wordt. Dit is wellicht een logistiek probleem, maar wel een dat door de huidige en voorgestelde ruimhartige wetgeving (verder) in de hand wordt gewerkt.

⁸ M.S. Groenhuijsen, Van de regen in de drup. Van een kennisgestuurde slachtofferemancipatie in het strafrecht naar een "goede bedoelingen slachtofferpolitiek" anno 2018, *DD* 2018/14. Zie ook het consultatieadvies over Boek 5.

⁹ Rechtbank Den Haag 22 december 2017, *ECLI:NL:RBDHA:2017:15273*.

Regeling van de processuele sancties

De belangrijkste kritiek van het College op het wetsvoorstel van Boek 4 richt zich op de regeling van de processuele sancties.

In het huidige wetboek zijn de mogelijke sancties op vormverzuimen (strafvermindering, bewijsuitsluiting en niet-ontvankelijkheid van het openbaar ministerie) opgenomen in artikel 359a Sv. Voorgesteld wordt onder meer om deze sancties niet langer in één artikel op te nemen. De regeling van de bewijsuitsluiting is een onderdeel van de bewijsregeling in Boek 4 (art. 4.3.2.6), de niet-ontvankelijkheid van het openbaar ministerie (geherformuleerd als het verlies van het recht om te vervolgen) is ondergebracht bij de bepalingen inzake de vervolging in Boek 3 (art. 3.1.8) en de bepaling inzake strafvermindering wordt geplaatst in Titel IIIA van het Eerste Boek van het Wetboek van Strafrecht (art. 44b Sr). Vanuit systematisch oogpunt is deze keuze te begrijpen, maar de opsplitsing komt de leesbaarheid en inzichtelijkheid van de regeling, die ter zitting toch als één geheel zal worden beschouwd, niet ten goede.

Er worden in de memorie van toelichting twee redenen aangevoerd die in de weg staan aan het ongewijzigd overnemen van het huidige artikel 359a Sv in het gemoderniseerde wetboek. De eerste is dat de huidige bepaling zich alleen tot de rechter richt, terwijl de regeling niet alleen van toepassing is op beslissingen van de rechter, maar ook op vormen van buitengerechtelijke afdoening door de officier van justitie. Tegen deze wettelijke verruiming kan volgens het College geen bezwaar bestaan. Onrechtmatig verkregen bewijs is immers nu al een zelfstandige sepotgrond (sepotgrond 07).¹⁰ De tweede reden om de inhoud van artikel 359a Sv niet ongewijzigd over te nemen is dat deze bepaling geen normatief richtsnoer biedt bij de processuele sancties en te vrijblijvend is geformuleerd (de rechter 'kan' bepalen dat de straf wordt verlaagd, bewijsmateriaal wordt uitgesloten of het openbaar ministerie niet ontvankelijk verklaren). Nog daargelaten of artikel 359a Sv dat normatieve richtsnoer inderdaad niet biedt (hetgeen volgens het College kwestieus is), heeft, naar het oordeel van het College, de Hoge Raad met zijn jurisprudentie wel degelijk een normatief richtsnoer gegeven, waar de rechtspraak goed mee uit de voeten kan.¹¹ Het huidige recht biedt voldoende ruimte voor het opleggen van een

¹⁰ Aanwijzing gebruik sepotgronden (2014A007), *Stcrt.* 2014, 23614.

¹¹ In HR 30 maart 2004, ECLI:NL:HR:2004:AM2533, *NJ* 2004/376 m.nt. Y. Buruma (Afvoerpijp) worden algemene regels gegeven voor de toepassing van art. 359a Sv. In HR 19 februari 2013, ECLI:NL:HR:2013:BY5321, *NJ* 2013/308 m.nt. B.F. Keulen (Onbevoegde hulpofficier) worden nadere criteria voor bewijsuitsluiting geformuleerd.

processuele sanctie in de gevallen waarin dat echt nodig is. Hierbij kunnen als voorbeeld worden genoemd de gevallen waarin disproportioneel geweld bij een aanhouding leidt tot strafvermindering¹² of de gevallen waarin tot bewijsuitsluiting wordt overgegaan van de verklaring die de verdachte zonder cautie¹³ of zonder voorafgaande verhoorbijstand¹⁴ heeft afgelegd.

Aan de voorgestelde regeling wordt zeer ruim aandacht besteed in de memorie van toelichting. Deze uitgebreide tekst brengt het College echter niet tot de overtuiging dat de huidige regeling zó ingrijpend moet worden gewijzigd als thans wordt voorgesteld, met name niet nu in de toelichting aan de hand van voorbeelden getracht wordt aan te tonen dat de nieuwe bepalingen in de praktijk in de regel niet tot andere uitkomsten zullen leiden. Als de uitkomst toch min of meer hetzelfde is (wat het College overigens in twijfel trekt), waarom moet de regeling dan worden gewijzigd?

Het belangrijkste bezwaar van het College richt zich tegen de voorgestelde verruiming van de reikwijdte van de regeling. Kort gezegd komt deze verruiming op het volgende neer.

1. De koppeling met het voorbereidend onderzoek wordt losgelaten. Dat betekent dat ook onder de voorgestelde regeling valt: 1) onrechtmatig strafvorderlijk handelen dat niet in het voorbereidend onderzoek naar het tenlastegelegde feit plaatsvindt;¹⁵ 2) onrechtmatig handelen dat buiten de strafvorderlijke context plaatsvindt¹⁶ en 3) onrechtmatig handelen tijdens het onderzoek ter terechtzitting.¹⁷

¹² Zie bijv. HR 11 december 2012, ECLI:NL:HR:2012:BY4828, NJ 2013/130 m.nt. T.M. Schalken en HR 6 oktober 2015, ECLI:NL:HR:2015:2956, NJ 2015/430.

¹³ Zie bijv. HR 19 december 2017, ECLI:NL:HR:2017:3198 en 20 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:247.

¹⁴ Zie bijv. HR 20 maart 2018, ECLI:NL:HR:2018:368, NJ 2018/243 m.nt. J.M. Reijntjes.

¹⁵ Als voorbeeld hiervan kan worden genoemd de aanhouding van iemand die ten onrechte gesignaleerd staat en bij wie na fouillering een vuurwapen wordt aangetroffen. De onrechtmatige aanhouding staat nu niet in de weg aan een succesvolle vervolging voor het wapenbezit (zie HR 22 augustus 2006, ECLI:NL:HR:2006:AX6277).

¹⁶ Hierbij moet niet alleen worden gedacht aan optreden van de politie buiten de strafvorderlijke context (bijvoorbeeld tijdens de openbare ordehandhaving), maar ook aan optreden van particulieren (onder wie burgers en journalisten) en andere overheidsorganen dan politie en openbaar ministerie (bijvoorbeeld de AIVD of toezichthoudende organen).

¹⁷ Bijvoorbeeld het verzuim de verdachte de cautie te geven voorafgaand aan zijn verhoor ter terechtzitting.

2. In de huidige regeling staat rechtsherstel voorop: een processuele sanctie kan alleen aan de orde komen als vormen zijn verzuimd die niet meer kunnen worden hersteld. Herstel gaat vóór sanctie.¹⁸ In de voorgestelde regeling verdwijnt dit uitgangspunt.
3. De richtinggevende factoren genoemd in artikel 359a lid 2 Sv (het belang dat het geschonden voorschrift dient, ernst van het verzuim en het veroorzaakte nadeel) komen te vervallen.
4. De huidige eisen die door de Hoge Raad aan de inkleding van het verweer worden gesteld (de verdediging moet duidelijk en gemotiveerd aan de hand van de factoren die in artikel 359a lid 2 Sv worden genoemd, aangeven tot welk in artikel 359a Sv omschreven rechtsgevolg het vormverzuim dient te leiden), worden losgelaten. Er worden geen andere eisen aan gesteld dan aan andere uitdrukkelijk onderbouwde standpunten. Het is niet langer een aparte categorie verweren, waaraan specifieke eisen worden gesteld.
5. De mogelijkheid voor de rechter om te volstaan met de enkele constatering dat er sprake is van een onherstelbaar vormverzuim is niet in de voorgestelde wettelijke regeling opgenomen.
6. Bewijsuitsluiting kan ook uitdrukkelijk worden ingegeven door educatieve overwegingen. Niet langer is vereist dat er daarbij sprake moet zijn van een min of meer aantoonbaar structureel vormverzuim, zoals de Hoge Raad in zijn jurisprudentie voorschrijft.
7. Voor het antwoord op de vraag of van bewijsuitsluiting sprake zal zijn, wordt bepalend of de verkrijging van het bewijsmateriaal redelijkerwijs aan het onrechtmatig handelen is toe te rekenen. Onder het huidige recht wordt een rechtstreeks causaal verband vereist (uitsluitend en rechtstreeks gevolg). In de voorgestelde regeling wordt dus een ruimer criterium gehanteerd dan de Hoge Raad thans doet.
8. Het relativiteitsvereiste (of: Schutznorm), dat inhoudt dat er alleen een sanctie wordt verbonden aan een vormverzuim indien de verdachte zelf wordt getroffen in een belang dat door het geschonden vormvoorschrift wordt beschermd, wordt nadrukkelijk losgelaten. Ook als niet de verdachte, maar een ander door het onrechtmatig optreden in zijn belang is geschaad, kan er in uitzonderingsgevallen van bewijsuitsluiting in de strafzaak tegen de

¹⁸ Voorbeelden daarvan zijn het herstel van het verzuim om de verdachte te informeren van de verdachte over de uitslag van een DNA-onderzoek, waarna de verdachte alsnog om een tegenonderzoek kon verzoeken (HR 1 november 2005, ECLI:NL:HR:2005:AU2239) en het alsnog opmaken van een proces-verbaal van verhoor (HR 18 december 2012, ECLI:NL:HR:2012:BY5312).

verdachte sprake zijn. Dat is bijvoorbeeld het geval bij het verzuim de cautie te geven of bij schending van het verschoningsrecht.¹⁹

9. De motiveringsplicht bij bewijsuitsluiting wordt geschrapt. De feitenrechter kan zonder enige onderbouwing bewijs uitsluiten. Hierdoor dreigt willekeur. Bovendien wordt een zinvol hoger beroep of beroep in cassatie onmogelijk. Er is een wezenlijk verschil tussen de situatie waarin de rechter voorbij gaat een verweer tot bewijsuitsluiting, omdat er genoeg ander bewijs voorhanden is om tot een veroordeling te komen en de situatie waarin de rechter bewijs uitsluit uit educatieve overwegingen en de consequentie daarvan een vrijspraak is. Juist in dat laatste geval is een controleerbare motivering voor de rechtsgelijkheid en de mogelijkheid van toetsing door een hogere rechter essentieel.
10. Voor niet-ontvankelijkheid van het openbaar ministerie is niet langer vereist dat doelbewust of met grove veronachtzaming van de belangen van de verdachte aan diens recht op een eerlijke behandeling van zijn zaak is tekortgedaan. Het criterium van doelbewustheid of grove veronachtzaming keert niet terug in het voorgestelde artikel.

Deze verruiming gaat bovendien gepaard met een verplichting voor de rechter en de officier van justitie om bij onrechtmatig (overheids)optreden de voorgeschreven sanctie toe te passen. De regeling is niet alleen verruimd, maar ook hoofdzakelijk imperatief van aard:

- Art. 3.1.8 lid 1: Het OM *verliest* het recht om de verdachte te vervolgen...
- Art. 4.3.2.6 lid 2: Indien... *is* bewijsuitsluiting in het belang van een goede rechtsbedeling...
- 44b Sr: Onrechtmatig handelen... *leidt* tot vermindering van de opgelegde straf...

Zoals hierboven reeds is aangestipt, wordt de noodzaak tot verruiming van de regeling van de processuele sancties naar het oordeel van het College onvoldoende onderbouwd. De gevolgen van de invoering van de regeling zullen naar verwachting echter zeer groot zijn. De regeling zal ertoe leiden dat er in de toekomst veel zittingstijd gemoeid zal zijn met verweren over onrechtmatig handelen van politie, het openbaar ministerie, de rechter-commissaris, andere overheidsorganen en particulieren. Om die verweren te onderbouwen zullen er

¹⁹ Hiermee wordt op zichzelf aangesloten bij de rechtspraak van de Hoge Raad, maar niet kan worden uitgesloten dat vaker dan thans het geval is tot bewijsuitsluiting zal worden overgegaan, bijv. in het geval waarin de volkenrechtelijke soevereiniteit is geschonden. Een beroep op art. 359a Sv in zo'n geval stuit nu nog af op het relativiteitsvereiste, zie HR 5 oktober 2010, ECLI:NL:HR:2010: BL5629, NJ 2011/169 m.nt. T.M. Schalken.

onderzoekswensen en getuigenverzoeken worden ingediend, waarvan de behandeling kostbare (zittings)capaciteit vergt.²⁰ De rechtspraak gaat daarmee minstens vijftien jaar terug in de tijd (het Afvoerpijparrest van het Hoge Raad dateert van 2004).²¹ Vanaf dat arrest heeft de jurisprudentie van de Hoge Raad ertoe geleid dat er rust is gekomen op dit terrein. Het strafproces gaat nu weer over de vraag of de verdachte de dader is en zo ja, welke straf hij moet krijgen. Het materiële strafrecht staat voorop. De nadruk in het debat in de rechtszaal ligt niet meer op de strafrechtelijke procedure zelf. De voorgestelde regeling zal dit weer teruggedraaien. Sterker nog, de discussie over onrechtmatig (overheids)optreden zal in versterkte mate oplaaien, nu niet alleen het optreden van politie en het openbaar ministerie tot een processuele sanctie zal kunnen leiden, maar ook het onrechtmatig optreden van anderen, waaronder dat van burgers, journalisten en buitenlandse opsporingsambtenaren die niet onder verantwoordelijkheid van de Nederlandse autoriteiten opereren.

Het College benadrukt bovendien dat het opleggen van processuele sancties tot onbegrip leidt en op weinig maatschappelijk draagvlak zal kunnen rekenen. Onrechtmatig optreden moet uiteraard worden aangepakt, maar dat mag niet ten koste gaan van het slachtoffer of de samenleving.²² Uiteindelijk zijn zij de dupe van deze processuele sancties. Bewijsuitsluiting zal vaak tot een vrijspraak leiden. Strafvermindering leidt – evident – tot een kortere straf en daarmee tot een snellere terugkeer van de veroordeelde in de maatschappij. Het verlies van het recht de verdachte te vervolgen leidt tot straffeloosheid van de verdachte.

Een vraag die in de uitgebreide toelichting onbeantwoord blijft, is de vraag of elk vormverzuim onrechtmatig handelen oplevert. Een definitie van onrechtmatig optreden ontbreekt. In dit verband merkt het College op dat in de memorie van toelichting geen aandacht wordt besteed aan de gevolgen van de toepassing van de regeling van de processuele sancties (waarmee dus in rechte vast komt te

²⁰ Onder het huidig recht kan een getuigenverzoek worden afgewezen indien het vormverzuim waarover de opgegeven getuigen zouden kunnen verklaren, niet kan leiden tot een in art. 359a Sv genoemd rechtsgevolg, bijv. omdat het gaat om een vormverzuim dat niet onherstelbaar is of dat niet is begaan bij het voorbereidend onderzoek tegen de verdachte ter zake van het aan hem tenlastegelegde feit. Zie HR 1 juli 2014, ECLI:NL:HR:2014:1496, NJ 2014/441.

²¹ Zie voetnoot 11.

²² In dit verband spreekt de Hoge Raad sinds zijn arresten van 19 februari 2013 steevast over "zwaarwegende belangen als de waarheidsvinding en de bestrafing van de dader van een – mogelijk zeer ernstig – strafbaar feit, alsmede in voorkomend geval (...) de rechten van slachtoffers of hun nabestaanden" waarbij de Hoge Raad mede let "op uit het EVRM voortvloeiende positieve verplichtingen tot effectieve bestrafing".

staan dat er sprake is van onrechtmatig overheidsoptreden) voor de verplichting van de overheid om tot schadevergoeding aan de verdachte maar mogelijk ook het slachtoffer over te gaan. In het wetsvoorstel over Boek 6 wordt de regeling van de verticale schadevergoeding aanzienlijk verruimd. Onduidelijk is of en op welke wijze deze conceptregelingen in elkaar grijpen. Het College heeft de indruk dat deze regelingen onafhankelijk van elkaar tot stand zijn gekomen, zonder dat daarbij de gevolgen in onderling verband en samenhang goed zijn doordacht.

Het College wil benadrukken dat onrechtmatig strafvorderlijk optreden van opsporingsambtenaren en officieren van justitie zeker niet zonder consequenties blijft. Bij constatering van onrechtmatig optreden vinden er gesprekken plaats binnen of door het openbaar ministerie met de opsporingsinstantie. Onrechtmatig optreden kan daarnaast leiden tot een sepotbeslissing (het gaat dan om een technisch sepot). Het komt voor dat na constatering van onrechtmatig optreden, bijvoorbeeld de toepassing van een bijzondere opsporingsbevoegdheid buiten medeweten van de officier van justitie terwijl de wet een bevel van de officier van justitie eist, het opsporingsonderzoek meteen door het openbaar ministerie wordt beëindigd om zo een voorbeeld te stellen. De zaak komt dan niet voor de rechter, terwijl er wel een met artikel 359a-vergelijkbare sanctie volgt.

In voorkomende gevallen leiden geconstateerde vormverzuimen tot aanpassing van werkprocessen, zoals het geval was in de zaak Ainee. In die zaak werd het openbaar ministerie door de rechtbank niet-ontvankelijk verklaard, omdat een aantal belastende tapgesprekken in strijd met de werkelijkheid, onvolledig, oncontroleerbaar of gedenatureerd was uitgewerkt. De bewuste tapgesprekken hebben in het onderzoek een belangrijke, zo niet doorslaggevende rol gespeeld bij beslissingen over de doorzoeking en de voorlopige hechtenis. Verder zijn de gesprekken gebruikt bij het horen van getuigen. De rechtbank achtte hierdoor het recht op een eerlijk proces geschonden.²³ Die zaak heeft ertoe geleid dat er in het proces van het uitwerken van telefoontaps belangrijke verbeteringen zijn aangebracht en er zijn in alle eenheden audits uitgevoerd. De Amsterdamse strafzaak tegen de Hells Angels (Acroniem), waarin het openbaar ministerie niet-ontvankelijk werd verklaard omdat er tapgesprekken met advocaten in het dossier waren gevoegd,²⁴ heeft geleid tot een volledig nieuwe procedure met betrekking tot de omgang met geheimhoudersgesprekken.

De toepassing van buitensporig geweld tegen een verdachte leidt regelmatig tot strafvermindering op de voet van artikel 359a Sv. Dergelijk optreden kan ook

²³ Rechtbank Noord-Holland 20 maart 2013, ECLI:NL:RBNHO:2013:BZ4987.

²⁴ Rechtbank Amsterdam 20 december 2007, ECLI:NL:RBAMS:2007:BC0685.

leiden tot een strafrechtelijk onderzoek tegen de betrokken opsporingsambtenaren. De officier van justitie geeft opdracht tot zo'n onderzoek indien het aanwenden van geweld de dood of zwaar lichamelijk letsel heeft veroorzaakt en als er gebruik is gemaakt van een vuurwapen met enig lichamelijk letsel tot gevolg. In andere gevallen kan een aangifte aanleiding geven tot de start van een strafrechtelijk onderzoek tegen de opsporingsambtenaren. De uitkomsten van het in opdracht van het openbaar ministerie verrichte VIK-onderzoek²⁵ of (in geval van een schietincident) het rijksrechercheonderzoek worden afgewacht en beoordeeld, voordat de strafzaak tegen de verdachte (het slachtoffer van het politietoedreden) aan de zittingsrechter wordt voorgelegd. De stukken van het VIK- of rijksrechercheonderzoek worden aan het procesdossier van de verdachte toegevoegd, evenals de afdoeningsbeslissing van de zaaksofficier in het VIK- of rijksrechercheonderzoek. Op deze wijze kan door de zittingsrechter kennis worden genomen van de uitkomst van het strafrechtelijk onderzoek naar het toegepaste geweld.

Indien en voor zover de voorgestelde regeling van de processuele sancties wordt ingegeven door de wens om het toezicht op het strafvorderlijk overheidsoptreden te versterken (de Contourennota lijkt in die richting te wijzen),²⁶ vraagt het College aandacht voor het verscherpt toezicht op het openbaar ministerie door de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Anders dan wel wordt gedacht, is dit geen vorm van hiërarchisch toezicht binnen het openbaar ministerie.²⁷ De positie van de procureur-generaal bij de Hoge Raad is in de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO) geregeld; hij heeft een volledig van het openbaar ministerie onafhankelijke positie. Artikel 122 lid 1 Wet RO bepaalt dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad de minister in kennis kan stellen van het feit dat naar zijn oordeel het openbaar ministerie bij de uitoefening van zijn taak de wettelijke voorschriften niet naar behoren handhaaft of uitvoert. Deze bevoegdheid hangt samen met zijn opdracht te waken voor de handhaving en uitvoering van

²⁵ Het VIK (Veiligheid, Integriteit en Klachten) is een afdeling binnen de politie-eenheden. Zowel de politieleiding als het openbaar ministerie kan de VIK opdracht geven tot een onderzoek. Als een VIK-onderzoek in opdracht van het openbaar ministerie plaatsvindt betreft het een strafrechtelijk onderzoek.

²⁶ *Kamerstukken II* 2015/16, 29 279, nr. 278, p. 19-20.

²⁷ In de memorie van antwoord behorende bij het Wetsvoorstel Computercriminaliteit III wordt het toezicht door de procureur-generaal abusievelijk als hiërarchische controle binnen het openbaar ministerie gekwalificeerd, zie *Kamerstukken I* 2016/17, 34 372, nr. D, p. 8. Sinds 1 juni 1999 maakt het parket bij de Hoge Raad als gevolg van de Wet reorganisatie Openbaar Ministerie en instelling landelijk parket (*Stb.* 1999, 194) geen deel meer uit van het Openbaar Ministerie. Zie hierover J.W. Fokkens en N.N. Kirkels-Vrijman, De procureur-generaal bij de Hoge Raad en het Openbaar Ministerie, in: A.G. Bosch e.a. (red), *Twee eeuwen Openbaar Ministerie 1811-2011*, Den Haag: SDU 2011, p.191- 212.

wettelijke voorschriften bij de gerechten zoals omschreven in artikel 121 Wet RO en biedt de juridische grondslag voor het uitoefenen van toezicht op het openbaar ministerie door de procureur-generaal bij de Hoge Raad. In 2012 is besloten om in dit kader thematische onderzoeken te verrichten naar de wijze waarop het openbaar ministerie zijn taken uitvoert. Hierbij gaat de aandacht telkens uit naar de juridische kwaliteit van de onderzochte taak. Sinds de revitalisering van deze toezichtstaak in 2011 zijn kritische toezichtsrapporten verschenen over respectievelijk de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvoeren van strafbeschikkingen²⁸ en de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het toevoegen van strafvorderlijke, justitiële en politieke gegevens aan het Bopz-dossier.²⁹ Van deze rapporten gaat de educatieve werking uit, die volgens de memorie van toelichting ook van de processuele sancties wordt verwacht. Deze rapporten hebben geleid tot concrete verbeteringen en borging van de juridische en organisatorische kwaliteit van deze (kritische) strafvorderlijke processen binnen het bredere kader van het op kwaliteitsverbetering gerichte programma Strafvordering OM2020.

Gezien het voorgaande ontraadt het College met klem om de voorgestelde regeling over de processuele sancties te handhaven.

Versterking regierol van de voorzitter van de strafkamer

Met de voorgestelde regeling wordt beoogd te bevorderen dat een zaak zo veel mogelijk pas voor een inhoudelijke behandeling wordt aangeboden wanneer de zaak zittingsrijp is. De regeling is erop gericht dat het onderzoek op de terechtzitting zo goed mogelijk wordt voorbereid. Dit zou moeten leiden tot een vermindering van het huidige aantal aanhoudingen voor nader onderzoek en een verkorting van de doorlooptijden. Met het oog hierop worden de mogelijkheden van de zittingsrechter voor een adequate zittingsvoorbereiding vergroot. Dit gebeurt in de eerste plaats door te voorzien in fasering van het aanbrengen van de zaak ter berechting en in de tweede plaats door te voorzien in meer wettelijke mogelijkheden voor de zittingsvoorzitter om voorafgaande aan de terechtzitting beslissingen te nemen. Op beide aspecten gaat het College hieronder in.

Fasering in het aanhangig maken van de zaak

In de regeling van het aanbrengen van de strafzaak ter berechting (hoofdstuk 1) staat niet langer de dagvaarding maar de procesinleiding centraal. Belangrijk is de procedure die bij de procesinleiding hoort: de officier van justitie brengt de strafzaak ter berechting aan door het indienen van de procesinleiding bij de

²⁸ *Beschikt en gewogen (2014), Wordt vervolgd: beschikt en gewogen (2017) en Beproefd verzet (2017).*

²⁹ *Gedeelde informatie (2017).*

voorzitter van de rechtbank. De berechting vangt hierdoor aan. De voorzitter van de rechtbank doet vervolgens de procesinleiding betekenen aan de verdachte. Deze betekening dient dan feitelijk door het openbaar ministerie te geschieden, zo blijkt uit de memorie van toelichting. Vervolgens komt er een fase waarin het onderzoek ter terechtzitting wordt voorbereid (zie hierna). Pas daarna bepaalt de voorzitter het tijdstip waarop de terechtzitting plaatsvindt (art. 4.1.1.6) en roept de officier van justitie de verdachte voor de terechtzitting op (art. 4.1.2.1 lid 1). Deze oproeping wordt ook weer betekend (art. 4.1.2.1 lid 2).

Hoewel het College de vervanging van het woord 'dagvaarding' op zichzelf wel begrijpelijk acht,³⁰ is de civielrechtelijke term 'procesinleiding' naar het oordeel van het College geen verbetering. Het strafproces is bedoeld om de strafwet toe te passen op de schuldige. Dit laat zich niet goed verenigen met de vrijblijvendheid die de term procesinleiding lijkt te suggereren. Bovendien versterkt de civielrechtelijke connotatie de indruk dat er sprake is van een verschuiving in de posities van het openbaar ministerie en de verdachte.

Het College staat op zichzelf niet afwijzend tegenover het gefaseerd aanhangig maken van de zaak, dat gebeurt in grotere strafzaken nu ook al in de praktijk, maar ziet ook belangrijke nadelen aan de voorgestelde regeling.

Betekening procesinleiding en oproeping

De voorgestelde regeling brengt met zich dat in plaats van één betekening (van de dagvaarding), er twee betekeningen (van de procesinleiding en de oproeping) door het openbaar ministerie moeten worden gedaan.³¹ Het College verzet zich daartegen. Door het indienen van de procesinleiding bij de voorzitter vangt de berechting aan. Daarmee gaat de verantwoordelijkheid van de strafzaak over van de officier van justitie naar de voorzitter van de rechtbank. Die verantwoordelijkheid brengt mee dat ook de voorzitter en niet de officier van justitie moet zorgdragen voor de oproeping van de verdachte. Dit is een logisch gevolg van de nieuwe bevoegdheidsverdeling. Bovendien moet gelet op de wens om de doorlooptijden te verkorten, worden voorkomen dat onnodig extra schakels worden ingebouwd, waardoor de risico's van vertraging en fouten worden vergroot. De lijnen moeten zo kort mogelijk zijn. Dit geldt niet alleen voor de betekening van de procesinleiding en de oproeping, maar ook voor de andere

³⁰ Het element 'dag' in het woord 'dagvaarding' verwijst naar de rechtsdag waartegen de verdachte wordt opgeroepen. Aangezien de toekomstige procesinleiding de oproepingsfunctie ontbeert, ligt het inderdaad minder voor de hand om voor dit document de term 'dagvaarding' te handhaven.

³¹ Overeenkomstig de algemene regeling van gerechtelijke mededelingen in Boek 1 vindt de betekening plaats onder verantwoordelijkheid van, dus feitelijk door, het openbaar ministerie (artikel 1.9.1.2, consultatieversie Boek 1).

gevallen waarin stukken die onder de verantwoordelijkheid van de rechter vallen moeten worden betekend. Het College komt daarover nog verder te spreken als het gaat om de betekening van het vonnis.

Zaken waarin geen voorlopige hechtenis wordt toegepast

In een deel van de zaken die door de meervoudige kamer worden behandeld en waarbij de verdachte zich niet in voorlopige hechtenis bevindt (ongeveer 6.500 zaken op jaarbasis (2016)), verdient het de sterke voorkeur de betekening van de procesinleiding en de oproeping tegelijkertijd te kunnen laten plaatsvinden, zoals ook in de voorgestelde unusregeling wordt voorgeschreven. Het gaat dan om zaken die van dien aard zijn dat niet wordt verwacht dat de verdediging verzoeken als genoemd in artikel 4.1.1.4 leden 1 en 2 zal indienen of om zaken waarin geen betekening in persoon kan plaatsvinden omdat het gaat om een verdachte zonder vaste woon- of verblijfplaats of om een verdachte die in een exotisch buitenland woont. In die gevallen kan voor de zekerheid de termijn tussen de oproeping en de aanvang van de zitting eventueel worden verlengd, voor het geval de verdediging alsnog verzoeken indient. Een dergelijke regeling is efficiënter dan de voorgestelde regeling, die inhoudt dat in zaken die door de meervoudige kamer worden behandeld de procesinleiding en de oproeping afzonderlijk van elkaar worden betekend.

Onder de huidige regeling wordt in strafzaken die door de meervoudige kamer worden behandeld en waarin geen voorlopige hechtenis wordt toegepast een dagvaarding uitgebracht als de zaak naar het oordeel van de officier van justitie zittingsrijp is. Na het betekenen van de dagvaarding kan de verdachte aan de officier van justitie het verzoek doen om getuigen op te roepen. Deze verzoeken komen in de voorgestelde regeling bij de voorzitter van de rechtbank terecht. In de procesinleiding wordt de mededeling opgenomen dat de verdachte het recht heeft een verzoek in te dienen om getuigen op te roepen (art. 4.1.1.2 lid 1 onder a). Daarvoor geldt een termijn van twee weken na betekening van de procesinleiding, die met twee weken kan worden verlengd (art. 4.1.1.4 lid 3). Bovendien kunnen na deze termijn nog verzoeken worden ingediend (art. 4.1.1.4 lid 8). De mededeling dat de verdachte het recht heeft de voorzitter te verzoeken getuigen op te roepen wordt vervolgens herhaald in de oproeping (art. 4.1.2.3 lid 1 onder c). Tussen de betekening van de oproeping en de aanvang van de terechtzitting ligt een termijn van ten minste tien dagen (art. 4.1.2.4 lid 1). Door twee keer dezelfde mededeling te doen dat de verdachte getuigenverzoeken kan indienen, worden er meer momenten ingebouwd waarop dergelijke verzoeken administratief behandeld en inhoudelijk beoordeeld moeten worden. De beoogde winst zou hiermee teniet gedaan kunnen worden.

Zaken waarin voorlopige hechtenis wordt toegepast

In de praktijk bestaat er verschil in de voorbereiding van de behandeling van een strafzaak, waarin in de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt en die waarin de verdachte niet gedetineerd is. In art. 2.5.4.3.3.2 lid 3 (consultatieversie Boek 2) staat dat "[d]e termijn gedurende welke het bevel [tot gevangenhouding of gevangenneming] van kracht is, door de rechtbank op vordering van de officier van justitie *vóór de aanvang van het onderzoek op de terechtzitting* telkens [kan] worden verlengd met periodes van ten hoogste drie maanden. De duur van de gevangenneming of gevangenhouding en de verlengingen daarvan gaan tezamen een periode van een jaar niet te boven." Zoals gezegd, vangt door het indienen van de procesinleiding bij de voorzitter van de rechtbank de berechting aan. Het onderzoek ter terechtzitting (dit is het kantelpunt in zaken waarin voorlopige hechtenis wordt toegepast) vangt aan door het uitroepen van de zaak (art. 4.2.2.1). Tussen het indienen van de procesinleiding en het uitroepen van de zaak kan echter een lange termijn verlopen. De aanvang van het onderzoek ter terechtzitting is afhankelijk van de dagbepaling door de voorzitter. Dit betekent dat de verantwoordelijkheid voor het tijdig aanbrengen van de zaak op zitting (*vóór het verstrijken van de termijn van één jaar*) niet meer in handen is van het openbaar ministerie. Het College vreest dat het openbaar ministerie niet voldoende regie kan houden op de termijnen van de voorlopige hechtenis in deze fase. In de memorie van toelichting schemert door dat hierbij een belangrijke rol wordt toegedicht aan de Verkeerstoren ++. In deze Verkeerstoren werken openbaar ministerie en de rechtspraak samen op het logistieke vlak. De vraag rijst of de regeling niet teveel leunt op dit – niet op de wet gebaseerde – samenwerkingsverband en of de regeling daardoor wel voldoende toekomstbestendig is. Het College verwijst op dit punt ook naar zijn consultatieadvies over Boek 5.

De vrees van het College dat het openbaar ministerie niet voldoende regie kan houden op de termijnen van de voorlopige hechtenis in de fase tussen het indienen van de procesinleiding en de aanvang van het onderzoek ter terechtzitting, wordt nog versterkt door het bepaalde in artikel 4.1.2.5. Daarin is de bevoegdheid van de voorzitter neergelegd om een reeds geplande zitting uit te stellen. Die regeling is ruimer geformuleerd dan het huidige artikel 278 lid 3 Sv, nu het niet langer hoeft te gaan om een verzoek van een verdachte die zijn eigen verdediging wenst te voeren. Er wordt in de voorgestelde regeling afgezien van een normering voor verzoeken om uitstel. Deze bepaling vormt een risicofactor in strafzaken waarin de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt en het onderzoek ter terechtzitting tijdig moet aanvangen om te voorkomen dat de verdachte op vrije voeten moet worden gesteld.

Tevens merkt het College op dat de figuur van de pro-formazitting niet tot het verleden zal gaan behoren, zoals blijkt uit de memorie van toelichting bij Boek 2 wordt beoogd. De reële verwachting bestaat immers dat in grotere strafzaken,

met een even zo groot maatschappelijk belang, het onderzoek ter terechtzitting – in ieder geval formeel – zal moeten aanvangen voordat het voorbereidend onderzoek is afgerond, om te waarborgen dat de verdachte in voorlopige hechtenis zal kunnen worden gehouden.

Intrekken procesinleiding

De intrekking van de procesinleiding wordt in de voorgestelde regeling aan banden gelegd. In artikel 4.1.2.6 wordt bepaald dat de officier van justitie tot de aanvang van de terechtzitting de procesinleiding kan intrekken, ook op gronden aan het algemeen belang ontleend, maar hij moet dan meteen mededelen dat hij alsnog afziet van vervolging (waardoor de zaak eindigt) of aankondigen dat hij alsnog een strafbeschikking zal uitvaardigen. Het College kan zich niet verenigen met dit voorschrift. Er zijn immers andere redenen denkbaar op grond waarvan de officier van justitie de procesinleiding wil intrekken, met name omdat de officier van justitie naar aanleiding van nieuwe informatie of op verzoek van de verdediging nog nader onderzoek wil doen, dat mogelijk een ander licht op de tenlastegelegde feiten kan werpen (wat zowel ten nadele als ten voordele van de verdachte kan uitvallen). In dat geval wordt de procesinleiding ingetrokken met als doel op een later moment een nieuwe beoordeling te maken en mogelijk een nieuwe procesinleiding in te dienen, die meer recht doet aan het verwijt dat aan de verdachte wordt gemaakt.

Indien de tenlastelegging moet worden uitgebreid, kan een tweede procesinleiding worden uitgebracht. Ingevolge artikel 4.2.3.8 kunnen deze procesinleidingen gelijktijdig worden behandeld. De vraag rijst of bij het uitbrengen van een tweede procesinleiding weer de gehele voorbereidende procedure uit hoofdstuk 1 doorlopen moet worden. De memorie van toelichting biedt daarover geen helderheid.

Voorzittersbeslissingen

Als algemeen punt merkt het College op dat een regeling, waarin de voorzitter voorafgaande aan de inhoudelijke behandeling een aantal beslissingen kan nemen, alleen zinvol is als deze beslissingen worden genomen door de voorzitter van de samenstelling die de zaak inhoudelijk gaat behandelen. Alleen in dat geval is er sprake van voldoende commitment en kan er daadwerkelijk een adequate en consistente zittingsvoorbereiding plaatsvinden. De memorie van toelichting lijkt van deze situatie uit te gaan, nu er een aantal maal achter het woord 'voorzitter' tussen haken de zinsnede 'de beoogd voorzitter van de rechtbank' is toegevoegd, maar dit kan en moet naar het oordeel van het College dwingender worden verwoord.

Een aandachtspunt is de rolverdeling tussen de voorzitter en de rechter-commissaris. Na het indienen van de procesinleiding is de regie in handen van de

voorzitter. In de voorgestelde regeling wordt gekozen voor een stelsel waarin de rechter-commissaris tot aan de aanvang van de terechtzitting bevoegd blijft onderzoek te verrichten, zij het dat hij dit afstemt met de zittingsrechter nadat de procesinleiding is ingediend. Uit de memorie van toelichting blijkt ook dat de verdediging nog de mogelijkheid heeft om getuigenverzoeken in te dienen bij de rechter-commissaris nadat de procesinleiding ter beschikking is gesteld. Naar het oordeel van het College hinkt de regeling op deze manier op twee gedachten. De situatie dat er in de fase voorafgaand aan de zitting twee kapiteins op één schip zijn, moet naar het oordeel van het College zoveel mogelijk worden voorkomen. Het moet voor alle procespartijen in elke fase duidelijk zijn tot wie zij zich moeten richten met hun vorderingen en verzoeken. Ook moet worden voorkomen dat dezelfde verzoeken (min of meer) tegelijk bij twee verschillende instanties kunnen worden ingediend, waarop door elke instantie autonoom (en daarmee in potentie tegenstrijdig) kan worden beslist en er mogelijk dubbel werk wordt verricht of juist een beslissing uitblijft, in de veronderstelling dat de ander aan zet is. De voorgestelde regeling leidt naar het oordeel tot onduidelijkheid en draagt daardoor het risico van vertraging in zich. De memorie van toelichting moet worden aangescherpt op dit punt, waarbij een duidelijke verbinding moet worden gelegd met de regeling van het onderzoek door de rechter-commissaris in hoofdstuk 10 van Boek 2.

Indienen getuigenverzoeken bij voorzitter van de rechtbank

In artikel 4.1.1.4 wordt bepaald dat de verdachte de voorzitter van de rechtbank schriftelijk kan verzoeken getuigen en deskundigen voor de terechtzitting op te roepen. De officier van justitie fungeert daardoor niet langer als voorportaal voor getuigenverzoeken voor de terechtzitting. Dit is een voorbeeld van een wijziging die ertoe leidt dat de officier van justitie meer op één lijn wordt gesteld met de verdediging, zoals hierboven al werd opgemerkt. Het College staat op zichzelf echter niet afwijzend tegenover deze wijziging, nu die in het teken staat van een efficiëntere voorbereiding van het onderzoek ter terechtzitting. Het College meent echter dat de regeling nog iets strakker kan worden vormgegeven, door niet alleen de verdediging aan termijn te binden voor het indienen van verzoeken, maar in de wet ook termijnen op te nemen voor de reactie van de officier van justitie en de beslissingen van de voorzitter. Hierbij kan worden gedacht aan een vrij algemene bepaling waarin staat dat de voorzitter een termijn bepaalt.

Het College kan niet instemmen met het voorschrift van artikel 4.1.1.4 lid 7, waarin de officier van justitie wordt aangewezen als de verantwoordelijke autoriteit die na inwilliging van het verzoek getuigen op te roepen op bevel van de voorzitter zorgdraagt voor de oproeping van die getuigen. Ook die taak moet dan bij de rechtbank worden belegd. Het College verwijst naar hetgeen hierboven is opgemerkt over de betekening van de procesinleiding en de oproeping. Bij een

nieuwe verdeling van de bevoegdheden hoort ook een nieuwe verdeling van de uitvoerende taken.

Verwijzing naar de rechter-commissaris

In het voorgestelde artikel 4.1.1.4 lid 6 wordt bepaald dat de voorzitter, indien de verdachte en de officier van justitie daarmee instemmen, de rechter-commissaris kan verzoeken de getuige of deskundige te verhoren of kan bepalen dat een van de rechters die over de strafzaak oordelen, de getuige of deskundige als rechter-commissaris zal verhoren. De verwijzing naar de rechter-commissaris wordt hier dus gebonden aan het instemmingsvereiste van de officier van justitie en de verdediging. De voortvarendheid van het strafproces is hier niet mee gediend. Bovendien verhoudt zij zich slecht met het bepaalde in artikel 4.2.2.10, waarin staat dat de rechtbank (de voltallige zittingscombinatie) de zaak zonder instemming naar de rechter-commissaris kan verwijzen. Hoewel het op theoretisch niveau te verdedigen valt dat de beslissing van een enkele rechter gebonden is aan het instemmingsvereiste van de verdediging en de officier van justitie en de beslissing van de voltallige zittingscombinatie niet, meent het College dat de verwijzing naar de rechter-commissaris voor nader onderzoek niet zo'n ingrijpende beslissing is, dat daardoor het verschil in procedure kan worden gerechtvaardigd. De voorzitter moet in staat worden geacht op eigen gezag deze beslissing te kunnen nemen. Het College verwijst op dit punt ook naar zijn consultatieadvies over Boek 5.

Schriftelijke ronde

In het voorgestelde artikel 4.1.1.5 is de mogelijkheid opgenomen van een schriftelijke ronde voorafgaand aan de inhoudelijke behandeling. De voorzitter kan hiertoe besluiten op vordering van de officier van justitie, op verzoek van de verdachte of ambtshalve, indien op voorhand vraagpunten of aspecten van de strafzaak aanwijsbaar zijn waarover een stukkenwisseling kan bijdragen aan de inhoudelijke discussie op de terechtzitting. Hierbij moet volgens de memorie van toelichting vooral worden gedacht aan rechtsvragen, zoals vragen over rechtsmacht of andere preliminaire kwesties, over de toepasselijkheid of uitleg van (complexe) regelgeving of vragen over rechtshulp of internationaal recht.

Door het College wordt, zoals hierboven al is verwoord, het belang ingezien van een goed voorbereide inhoudelijke behandeling. Als de inhoudelijke behandeling begint, moet het ook echt een inhoudelijke behandeling zijn. Kwesties die daarvoor geregeld kunnen worden, moeten ook daarvoor geregeld worden. Het College wil ervoor pleiten verder te gaan dan het bieden van een facultatieve mogelijkheid voor de voorzitter om een schriftelijke ronde in te lassen en een even zo facultatieve mogelijkheid voor partijen om daaraan wel of niet mee te werken. Het zou de zorgvuldigheid en efficiëntie (in ieder geval van de behandeling van grote zaken) ten goede komen als in de wet bepaald zou worden

dat zowel onderzoekswensen als preliminaire verweren (in de zin van art. 4.3.1.1) in beginsel altijd schriftelijk worden ingediend respectievelijk gevoerd worden voorafgaand aan de inhoudelijke behandeling, waarna een schriftelijke reactie van de andere partij volgt. Vervolgens zou het aan het oordeel van de rechter kunnen worden overgelaten of hij meteen beslist op de schriftelijke stukken of het wenselijk vindt partijen nog ter zitting te horen alvorens te beslissen. Het zou daarbij bovendien zinvol zijn te bepalen dat verweren die zien op de vragen van artikel 4.3.1.1 ook daadwerkelijk schriftelijk en voorafgaand aan de inhoudelijke behandeling gevoerd moeten worden voor zover dat mogelijk is, en niet worden 'opgespaard' tot de inhoudelijke behandeling (tenzij dat om inhoudelijke redenen noodzakelijk is).

Dit alles zou de behandeling van de te bespreken vraagstukken ontegenzeggelijk zorgvuldiger maken en er tevens voor zorgen dat het openbare strafproces ook vooral gaat waar het – in de visie van het College – over moet gaan: de feiten op de tenlastelegging. Dat is bovendien ook in het belang van het slachtoffer.

In de voorgestelde vorm heeft de regeling van de schriftelijke ronde echter onvoldoende toegevoegde waarde, want de regeling is vrijblijvend: het is slechts een vrijwillige 'gelegenheid' die ook door partijen geweigerd mag worden. Als de verdediging niet meewerkt, heeft dat geen consequenties. Dit is een gemiste kans om het strafproces efficiënter te maken en de doorlooptijden te verkorten. De sanctie op het ongebruikt laten van de mogelijkheid schriftelijke standpunten kenbaar te maken waar dat wordt gevraagd of vereist zou rechtsverwerking moeten zijn. Wie bijvoorbeeld gevraagd wordt preliminaire verweren schriftelijk voorafgaand aan de zitting te voeren en dat niet doet, behoeft niet in de gelegenheid gesteld te worden diezelfde verweren vervolgens alsnog preliminair op zitting te voeren (tenzij er een goede reden is waarom het eerder niet is gebeurd). Dat hoeft uiteraard een bespreking van diezelfde punten bij pleidooi of een ambtshalve beoordeling door de rechter niet in de weg staan. De regeling van artikel 4.3.4.3 zou zodanig moeten worden aangepast dat ook schriftelijke standpunten die niet mondeling tijdens een pleidooi worden herhaald, als uitdrukkelijk onderbouwd standpunt (of in de nieuwe terminologie: uitdrukkelijk voorgedragen standpunt³²) kunnen gelden.

Verschijningsplicht voor verdachte van bepaalde gewelds- en zedendelicten

³² Het College merkt overigens op dat taalkundig gezien een 'uitdrukkelijk onderbouwd standpunt' iets anders is dan een 'uitdrukkelijk voorgedragen standpunt'. Het College begrijpt deze wijziging in terminologie niet goed. De eis dat standpunten onderbouwd moeten zijn en voorzien van een ondubbelzinnige conclusie komt nu minder goed uit de verf. Deze eis zou onverminderd gehandhaafd moeten blijven.

In artikel 4.2.1.1a wordt een verschijningsplicht geïntroduceerd voor de verdachte die zich in voorlopige hechtenis bevindt en die wordt verdacht van, kort gezegd, een ernstig gewelds- of zedenmisdrijf.³³ Deze verdachte is verplicht aanwezig bij het onderzoek ter terechtzitting en bij de uitspraak (art. 4.1.2.3 en art. 4.2.4.11.3 lid 3). Indien deze verdachte niet op de terechtzitting verschijnt, stelt de rechtbank het onderzoek uit en beveelt zij tevens de medebrenging van de verdachte, tenzij zonder onderzoek van de zaak zelf blijkt van nietigheid van de tenlastelegging, onbevoegdheid van de rechtbank of niet-ontvankelijkheid van de officier van justitie. De rechtbank kan het bevel tot medebrenging op grond van bijzondere omstandigheden achterwege laten (art. 4.2.2.3 lid 2).

Naar het oordeel van het College wordt dit voorstel onvoldoende onderbouwd. Met name de keuze voor deze categorieën strafbare feiten en de beperking tot verdachten die zich in voorlopige hechtenis bevinden, wordt niet toegelicht.³⁴ Onduidelijk is of de verschijningsplicht zich ook uitstrekt tot de proformazitting en de regiezitting. Bovendien is de voorgestelde regeling dat de behandeling van de zaak moet worden aangehouden als deze verdachte – in weerwil van zijn wettelijke verschijningsplicht – niet op de zitting aanwezig is, niet erg efficiënt en zeker niet indien het voortduren van de voorlopige hechtenis hier mede van afhankelijk is. De regeling kan zo gemakkelijk tot een vertraging van het strafproces leiden.³⁵ Dit kan eventueel verholpen worden door aan artikel 4.2.1.1a een tweede lid toe te voegen, dat ertoe strekt dat deze verplichting door de sterke arm wordt geëffectueerd, zonder dat de rechter daarvoor een afzonderlijk bevel medebrenging hoeft geven.

Naar het oordeel van het College bestaat er geen noodzaak tot invoering van de voorgestelde regeling. De praktijk leert dat gedetineerde verdachten in de regel aanwezig zijn bij de behandeling van hun zaak op zitting. Bovendien biedt de huidige regeling voldoende mogelijkheden om, indien dat noodzakelijk wordt geacht, de aanwezigheid van de verdachte ter terechtzitting te bewerkstelligen

³³ Deze bepaling, maar dan anders geformuleerd, keert terug als nieuw in te voegen art. 268a Sv in het voorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht in verband met de nadere versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces (uitbreiding slachtofferrechten). Dit wetsvoorstel is nu in formele consultatie.

³⁴ Het College is er overigens geen voorstander van om de regeling naar niet-gedeteneerde verdachten uit te breiden, al was het maar omdat daardoor het risico wordt gecreëerd dat de behandeling van de zaak wordt vertraagd omdat de verdachte onvindbaar is.

³⁵ Niet ondenkbaar is dat de regeling als zodanig ook als verdedigingsstrategie zal worden gebruikt.

(zie art. 258 lid en art. 278 lid 2 Sv). In de rechtspraak is aanvaard dat artikel 278 lid 2 Sv zich ook uitstrekt tot de zitting waarop uitspraak wordt gedaan.³⁶

Het College is, kortom, van oordeel dat de regeling voor verplichte verschijning van de verdachte geen toegevoegde waarde heeft en vooral tot vertraging van de behandeling van de zaak zal kunnen leiden. Het College adviseert dan ook deze regeling te schrappen.

Gelegenheid tot het maken van opmerkingen over de zaak

In artikel 4.2.3.6 is in algemene bewoordingen geformuleerd dat de voorzitter de verdachte in de gelegenheid kan stellen opmerkingen te maken over de zaak. Blijkens de toelichting (p. 190) is het de bedoeling om de verdachte in de gelegenheid te stellen zich bij aanvang van de behandeling uit te laten over zijn proceshouding. Opgemerkt wordt in de eerste plaats dat die bedoeling dan ook uitdrukkelijk in de bepaling zelf moet terugkomen, omdat deze nu wel erg ruim is geformuleerd en ruimte biedt voor onbeperkte beschouwingen over de zaak als geheel. Daarnaast vraagt het College zich af het opnemen van deze bepaling wel nodig is. Het staat de rechter immers altijd vrij – gelijk nu ook het geval is en ook regelmatig gebeurt – om bij aanvang van de behandeling naar de proceshouding van de verdachte te vragen.

Getuigencriterium

In de voorgestelde regeling voor het oproepen van getuigen wordt – volgens de memorie van toelichting – uitgegaan van een trechtermodel, waarbij getuigenverzoeken aanvankelijk ruimhartig worden toegekend en strenger worden getoetst naarmate het onderzoek vordert. Dit trechtermodel wordt vormgegeven door het gebruik van twee criteria: het verdedigingsbelangcriterium en het noodzaakcriterium. Het noodzaakcriterium wordt geherformuleerd, namelijk 'noodzakelijk in het belang van een behoorlijke behandeling van de zaak'. Daarmee wordt volgens de memorie van toelichting tot uitdrukking gebracht dat ook andere belangen dan het belang van de waarheidsvinding moeten worden meegewogen. Bij beantwoording van de vraag of een verhoor 'noodzakelijk is in het belang van een behoorlijke behandeling van de zaak', moeten volgens de memorie van toelichting onder andere (deze opsomming is dus niet limitatief) de volgende belangen worden meegewogen:

- het belang voor de door de rechter te nemen beslissingen naar aanleiding van het onderzoek ter terechtzitting;
- het recht op een eerlijk proces/beginselen van een behoorlijke procesorde;
- de belangen van de getuige;

³⁶ HR 20 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:237.

- onmiddellijkheidsbeginsel en openbaarheid van het onderzoek ter terechtzitting;
- procedurele aspecten zoals de voortgang van de procedure, het stadium van het onderzoek waarin het verzoek wordt gedaan en de proceshouding van de verzoekende of vorderende partij.

Het geherformuleerde criterium wordt ook gebruikt voor het nemen van andere beslissingen dan het oproepen van getuigen en deskundigen. Het moet ook worden toegepast bij het nemen van beslissingen over het overleggen van processtukken en stukken van overtuiging (art. 4.2.4.8.2), nader onderzoek door de rechter-commissaris (art. 4.2.4.8.4), het onderzoek naar geestesvermogen van de verdachte, (art. 4.2.4.8.7), de schouw of het elders horen van getuigen of verdachten (art. 4.2.4.8.8) en het schorsen van het onderzoek ter terechtzitting (art. 4.2.4.9.10). Voor die laatste beslissing geldt nu niet het noodzaakcriterium, maar het criterium van het belang van het onderzoek (huidig art. 281 Sv). Deze wijziging wordt niet toegelicht.

Het College plaatst drie kanttekeningen bij de voorgestelde regeling. De eerste is dat het niet zonder meer voor de hand ligt dat het geherformuleerde noodzaakcriterium, waarvan de invulling evident is toegesneden op de oproeping van getuigen, ook wordt gebruikt voor het nemen van andere beslissingen. Het College merkt daarbij op dat naast het criterium van 'noodzakelijk is in het belang van een behoorlijke behandeling van de zaak' in de voorgestelde wettekst ook nog de termen 'noodzakelijk' en 'dringend noodzakelijk' worden gebruikt, bijvoorbeeld bij de regeling van de motiveringsplicht van de rechter (art. 4.2.1.6 en 4.3.4.3) en de gijzeling van een getuige (art. 4.2.4.3.5). Het College adviseert de keuze voor de terminologie beter te doordenken en in ieder geval ten minste duidelijk toe te lichten wat met de term 'noodzakelijk' in de betreffende artikelen wordt bedoeld.

De tweede opmerking van het College heeft betrekking op de strekking van de voorgestelde regeling. Zoals gezegd, wordt uitgegaan van een trechtermodel, waarbij getuigenverzoeken aanvankelijk ruimhartig worden toegekend en strenger worden getoetst naarmate het onderzoek vordert. Dit trechtermodel wordt vormgegeven door het gebruik van twee criteria, het verdedigingsbelangcriterium en het noodzaakcriterium. Van oudsher is de gangbare opvatting dat het noodzaakcriterium voor de verdachte een strengere maatstaf is dan de maatstaf van het verdedigingsbelang. In de jurisprudentie is dit onderscheid echter gerelativeerd.³⁷ Het verschil tussen het verdedigingsbelang- en het

³⁷ M.J.A. Duker, Noodzaak en verdedigingsbelang: naar meer eenduidigheid, *DD* 2008/3.

noodzaakcriterium is inmiddels tamelijk marginaal.³⁸ Door de manier waarop in de memorie van toelichting invulling wordt gegeven aan het noodzaakcriterium lijkt dit verschil volledig te verdwijnen. Het lijkt er zelfs op dat het nieuwe noodzaakcriterium ruimer is dan het verdedigingsbelangcriterium, nu in de beslissing aan de hand van dat (noodzaak)criterium ongeveer elk denkbaar belang moet worden meegewogen. Het standpunt dat er ook in de voorgestelde regeling sprake is van een trechtermodel deelt het College dan ook niet. Er is eerder sprake van een omgekeerde trechter.

Het College ziet geen meerwaarde in de voorgestelde regeling ten opzichte van de huidige wettelijke regeling en de wijze waarop de Hoge Raad daaraan nadere invulling heeft gegeven. Het College vreest dat de voorgestelde regeling en met name het geherformuleerde noodzaakcriterium zal leiden tot onduidelijkheid in de praktijk en daarmee tot uiteenlopende jurisprudentie. Voor de rechter zal het moeilijker worden een getuigenverzoek af te wijzen wanneer het criterium niet langer wordt begrensd; hij staat dan voor de lastige opgave te moeten onderbouwen waarom een getuigenverhoor *niet* noodzakelijk is in het belang van een behoorlijke behandeling van de zaak. Onder het huidige recht kan een dergelijk verzoek met toepassing van het noodzaakcriterium worden afgewezen op de grond dat de rechter zich door het verhandelde ter terechtzitting voldoende ingelicht acht en hem dus de noodzakelijkheid van het gevraagde verhoor niet is gebleken. Naar het oordeel van het College is de rechtspraktijk niet gebaat bij de regeling op de wijze zoals thans wordt voorgesteld, waarbij dit essentiële punt – acht de rechter zich voldoende ingelicht – verloren dreigt te gaan. De introductie van een nieuw noodzaakcriterium acht het College onwenselijk.³⁹

Tot slot – het College komt nu bij de bespreking van zijn derde kanttekening – merkt het College op dat in de huidige rechtspraak van de Hoge Raad eisen worden gesteld aan de motivering van getuigenverzoeken die door de verdediging tot de zittingsrechter worden gericht. De verdediging moet ten aanzien van iedere getuige aangeven waarom het horen van deze getuige van belang is voor enige uit hoofde van artikel 348 en 350 Sv te nemen beslissing. Artikel 6 lid 3 onderdeel d EVRM verzet zich er niet tegen dat deze eis aan de onderbouwing van zo'n verzoek wordt gesteld. Ook de rechtspraak van het EHRM omtrent het ondervragingsrecht noopt volgens de Hoge Raad niet tot het stellen van andere, lichtere eisen aan de motivering van een verzoek tot het oproepen en horen van

³⁸ M.J. Borgers, annotatie onder het arrest HR 1 juli 2014, ECLI:NL:HR:2014:1496, NJ 2014/441. Zie ook r.o. 2.78 van dat arrest. Zie verder Bas de Wilde, Het recht getuigen in strafzaken te ondervragen anno 2017, AA 2017/777.

³⁹ Het College verwijst hiervoor ook naar zijn advies over Boek 5.

getuigen.⁴⁰ Deze jurisprudentie van de Hoge Raad wordt in de memorie van toelichting weliswaar kort besproken, maar daaraan wordt niet de conclusie verbonden om een motiveringseis in de wettelijke regeling op te nemen. Het College vindt dit, mede gelet op de introductie van het ruime noodzaakcriterium, een gemis. Het ontbreken van een wettelijke motiveringsvereiste zal de rechterlijke afweging na een verzoek tot het oproepen en horen van getuigen verder bemoeilijken.

Schrappen van artikel 349 lid 3 Sv

De bepaling van artikel 349 lid 3 Sv keert niet terug in de voorgestelde regeling. Die bepaling luidt: "Ingeval de officier van justitie op grond van artikel 264, tweede lid, onder b, weigert een door de rechter gegeven bevel tot dagvaarding of oproeping van een getuige ten uitvoer te leggen, terwijl die getuige ingevolge een onherroepelijke rechterlijke beslissing geen bedreigde getuige of afgeschermd getuige wiens identiteit verborgen wordt gehouden is, spreekt de rechtbank de niet-ontvankelijkheid van de officier van justitie in zijn vervolging uit." Het schrappen van deze bepaling acht het College juist.

Problematisch is echter de tekst in de memorie van toelichting (p. 96). Die wekt de indruk dat de weigering een getuige op te roepen aan wie eerder anonimiteit is toegezegd verwijtbaar is, en dat de daarop volgende niet-ontvankelijkheid niet meer zo expliciet in de wet hoeft te staan, maar nog wel de hoofdregel is, tenzij de rechter op basis van nieuwe informatie toch afziet van de getuige. Het is van belang dat in de toelichting tot uitdrukking komt dat er een goede, te respecteren reden kan zijn om een dergelijke getuige toch niet op te roepen, en dat de rechter in zo'n geval een afweging zal moeten maken van alle belangen (waaronder bijvoorbeeld ook de rechten van slachtoffers) en zal moeten kiezen voor de oplossing die het meest recht doet aan al die belangen. Dat kan bij een 'perifere' getuige dan bewijsuitsluiting zijn, bij een cruciale getuige niet-ontvankelijkheid en bij een getuige die nog helemaal niet in het dossier voorkomt en niet van groot belang lijkt, kan iedere sanctie uitblijven en het proces gewoon voortgaan. Op grond van de tekst van de memorie van toelichting zal de feitenrechter toch kunnen denken dat hoewel het niet meer zo expliciet in de wet staat, de bedoeling hetzelfde is: de niet-ontvankelijkheid moet worden uitgesproken, tenzij de rechter terugkomt op zijn beslissing de getuige op naam te horen.

Het College wijst erop dat de huidige regeling het werken met anonieme getuigen onnodige procesrisico's in zich draagt: als een verschil van inzicht met de rechter over de noodzaak van anonimiteit van een getuige per definitie leidt tot niet-

⁴⁰ Arresten van de Hoge Raad van HR 4 juli 2017, ECLI:NL:HR:2017:1015, NJ 2017/440 m.nt. T. Kooijmans, r.o. 3.6 en ECLI:NL:HR:2017:1219, NJ 2017/441 m.nt. T. Kooijmans, r.o. 3.6.

ontvankelijkheid (ongeacht het belang van de getuige), bedenkt de officier van justitie zich wel twee keer voor hij eraan begint en wordt dit bewaard voor cruciale getuigen. Dat lijkt niet in lijn met de politieke wens om getuigen waar nodig en mogelijk goed te kunnen beschermen. In sommige gevallen bestaan er positieve verplichtingen tot effectief onderzoek en vervolging, voortvloeiend uit de rechtspraak van het EHRM, die eraan in de weg staan om bij een meningsverschil over een perifere getuige (denk aan een buurtbewoner die iets heeft opgevangen dat niet cruciaal is) de hele zaak te beëindigen.

Kort en goed stelt het College zich op het standpunt dat het goed is dat de bepaling van artikel 349 lid 3 Sv wordt geschrapt, maar dat de memorie van toelichting op dit punt moet worden aangepast.

Bewijsregeling

De voorgestelde wijzigingen in de bewijsregeling geven het College grosso modo weinig reden tot het maken van opmerkingen. Het College gaat hieronder op een aantal specifieke wijzigingen in.

Opnamen van beeld en geluid als zelfstandig bewijsmiddel

Voorgesteld wordt om aan de opsomming van wettige bewijsmiddelen in artikel 4.3.2.2 een nieuw onderdeel toe te voegen: opnamen van beeld of geluid. Ook onder het huidige recht kunnen opnamen van beeld of geluid al aan het bewijs van een strafbaar feit bijdragen. Op de terechtzitting kunnen camerabeelden vertoond en geluidopnamen afgespeeld worden. Via de eigen waarneming van de rechter kunnen deze opnamen in dat geval vervolgens aan het bewijs bijdragen. Maar opnamen van beeld of geluid kunnen nu niet zelfstandig, op dezelfde voet als schriftelijke bescheiden, als bewijsmiddel worden gebruikt.

De winst van de voorgestelde regeling zit onder meer hierin dat van de opnamen ook buiten de zitting kennis genomen kan worden. Nog daargelaten dat dit nu in de meeste gevallen ook al wel kan, blijft de cruciale vraag hoe de rechter *reeds ter terechtzitting* moet omgaan met de mogelijkheid dat hij opnamen van beeld of geluid eventueel als bewijsmiddel zal gebruiken. Daarover zou de memorie van toelichting meer informatie mogen verschaffen. Duidelijk is dat de rechter, in het vonnis, er niet mee mag volstaan te verwijzen naar metadata (omschrijving gegevensdrager, naam van het bestand, tellerstanden). In het vonnis zal hij een beschrijving moeten geven van wat hij op de beelden heeft waargenomen (memorie van toelichting, p. 63, laatste volzin). Maar kan zo'n beschrijving wel in het vonnis worden opgenomen zonder dat de rechter zijn waarneming ter zitting met partijen heeft besproken (ter vermindering van een verrassingsbeslissing)? En is een dergelijke bespreking wel mogelijk zonder een vertoning van de beelden ter terechtzitting? Als de laatste vraag (in processueel opzicht) bevestigend

beantwoord moet worden, hoe kan er dan (in materieel opzicht) zinvol over die beelden worden gedebatteerd? Als een zinvolle bespreking niet mogelijk is zonder de vertoning van de beelden ter terechtzitting, wat is dan precies de winst ten opzichte van de huidige situatie? Vooralsnog lijken derhalve de proceseconomische voordelen beperkt.

Bewijsminima

De bewijsminima worden anders vormgegeven (art. 4.3.2.5 ter vervanging van het huidige art. 344a Sv). In artikel 4.3.2.5 lid 1 is een nieuw bewijsminimum opgenomen, dat gebaseerd is op de rechtspraak van het EHRM:⁴¹ het bewijs dat de verdachte het feit heeft begaan kan niet in beslissende mate worden aangenomen op mededelingen van een persoon die de verdachte niet heeft kunnen ondervragen, tenzij het recht op een eerlijk proces daardoor niet is geschonden. In het tweede lid van datzelfde artikel is opgenomen dat het bewijs dat de verdachte het feit heeft begaan, niet kan worden aangenomen op mededelingen die de verdachte op grond van een wettelijke verplichting tot het verschaffen van informatie heeft gedaan, tenzij het recht op een eerlijk proces daardoor niet wordt geschonden. Ook dat is een nieuwe bepaling.

Het College heeft aarzelingen bij dit aan de rechtspraak van het EHRM ontleende criterium "tenzij het recht op een eerlijk proces daardoor niet is geschonden", omdat het EHRM bij de beoordeling van de vraag of er sprake is van een schending van het recht op een eerlijk proces kijkt naar *'the proceedings as a whole'* of *'the overall fairness of the criminal proceedings'*. Voor de feitenrechter is de benadering van *overall fairness* niet goed toepasbaar. Het EHRM kan terugkijkend de hele nationale procedure overzien.⁴² Of artikel 6 EVRM geschonden is, kan door de feitenrechter weliswaar iets beter worden beoordeeld ten tijde van de beraadslaging over de bewijsbeslissing dan bij de eerdere vraag of de getuige moet worden opgeroepen voor verhoor, maar dan nog is het perspectief van de feitenrechter in eerste aanleg een andere dan dat van het EHRM als de zaak aan dat hof zou worden voorgelegd.

Bovendien is het een vrij nietszeggend voorschrift. Immers, ook als dit voorschrift niet in de bewijsregeling zou staan, moet de rechter in overeenstemming met artikel 6 EVRM handelen. Dat staat ook met zoveel woorden artikel 1.1.1.2 van

⁴¹ EHRM 15 december 2011, NJ 2012/283 (Al-Khawaja en Tahery tegen Verenigd Koninkrijk) en EHRM 15 december 2015, NJ 2017/294 (Schatschaschwili tegen Duitsland).

⁴² Zie hierover B. de Wilde, Het recht getuigen in strafzaken te ondervragen anno 2017, AA 2017/777, p. 780.

Boek 1, waarin wordt bepaald dat "[d]e verdachte recht [heeft] op een eerlijk proces binnen een redelijke termijn".⁴³

Naar het oordeel van het College kan met betrekking tot het gebruik voor het bewijs van de verklaring van een getuige die de verdediging niet heeft kunnen ondervragen, wel een nadere, meer concrete invulling worden gegeven aan het criterium, op de manier zoals de Hoge Raad dat ook doet in zijn arrest van 4 juli 2017, ECLI:NL:HR:2017:1016, NJ 2017/447 m.nt. T. Kooijmans, r.o. 3.2.1: "De omstandigheid dat de verdediging, ondanks het nodige initiatief daartoe, geen gebruik heeft kunnen maken van die mogelijkheid, staat niet eraan in de weg dat een door een getuige afgelegde verklaring voor het bewijs wordt gebezigd, mits is voldaan aan de eisen van een eerlijk proces, *in het bijzonder doordat de bewezenverklaring niet in beslissende mate op die verklaring wordt gebaseerd dan wel — indien de bewezenverklaring wel in beslissende mate op die verklaring wordt gebaseerd — het ontbreken van een behoorlijke en effectieve mogelijkheid om de desbetreffende getuige te ondervragen in voldoende mate wordt gecompenseerd.*" Naar het oordeel van het College biedt deze overweging een aanknopingspunt voor een meer concrete wettelijke bepaling dan thans wordt voorgesteld. Het in de memorie van toelichting genoemde argument (p.73) dat de rechtspraak van het EHRM te veranderlijk van aard is om daarop een wettelijke bewijsregeling te baseren, rechtvaardigt naar het oordeel van het College niet dat in de wet met vage normen wordt volstaan.

Alternatieve kwalificatie

In artikel 4.3.1.4 lid 2 wordt de mogelijkheid van een 'alternatieve kwalificatie' geïntroduceerd. In de praktijk van de strafrechtspleging doen zich situaties voor waarin duidelijk is dat de verdachte een gedraging heeft verricht die onder meer delictomschrijvingen valt, maar onduidelijk blijft welk van deze feiten de verdachte precies heeft begaan. De wettelijke formulering van de huidige artikelen 350 en 351 Sv gaat ervan uit dat het bewezenverklaarde één strafbaar feit oplevert; de formulering houdt geen rekening met de mogelijkheid van een alternatieve bewezenverklaring of kwalificatie. Die mogelijkheid bestaat straks wel. Er worden daaraan wel grenzen gesteld, die erop neerkomen dat de meest gunstige bepaling voor de verdachte moet worden toegepast. De opgelegde straf mag niet hoger zijn dan het laagste strafmaximum. Bijkomende straffen mogen alleen worden opgelegd indien dat bij elk van beide strafbare feiten mogelijk is. Daar komt bij dat een alternatieve bewezenverklaring of kwalificatie achterwege

⁴³ Ook bestaat het voornemen om het recht op een eerlijk proces in de Grondwet te verankeren. Dit voorstel (eerste lezing) werd op 20 februari 2018 door de Eerste Kamer aangenomen, *Handelingen I* 2017/18, nr. 20, item 4 en Kamerstukken 34517.

blijft in het geval beide strafbare feiten niet hetzelfde feit in de zin van artikel 68 Sr betreffen.

Naar het oordeel van het College komt de mogelijkheid van een alternatieve kwalificatie tegemoet aan het probleem dat bestaat wanneer niet méér kan worden vastgesteld dan dat de verdachte in ieder geval één van de elkaar uitsluitende feiten heeft begaan. Dat kan zich bijvoorbeeld voordoen als ten aanzien van een verdachte van diefstal of verduistering niet vast komt te staan of hij het ontvreemde goed anders dan door misdrijf onder zich had⁴⁴ of in het geval waarin onvoldoende duidelijk is of de voorbereidingshandelingen betrekking hadden op diefstal met geweld of afpersing met geweld.⁴⁵ Voor die beperkte situaties biedt de regeling uitkomst.

Een voorwaarde om te kunnen komen tot een alternatieve kwalificatie is – als het College het goed begrijpt – wel dat beide alternatieven ten laste zijn gelegd, al laat de memorie van toelichting dat in het midden (p. 189-190). Het verdient aanbeveling om de wettelijke bepaling en/of de toelichting in die zin aan te vullen.

Een aandachtspunt is de wijze waarop de alternatieve kwalificatie opgenomen moet worden in de justitiële documentatie en de effecten daarvan voor de verklaring omtrent het gedrag. Het College vraagt hiervoor aandacht.

Inhoud van het vonnis

De voorgestelde regeling van de inhoud van het vonnis geeft het College aanleiding tot het maken van de volgende opmerking.

In het huidige artikel 359 lid 6 Sv staat dat het opleggen van een straf of maatregel die vrijheidsbeneming meebrengt altijd gemotiveerd moet worden in het vonnis. Deze bepaling keert niet terug in de voorgestelde regeling van artikel 4.3.4.6. Alleen in het geval dat daarover een verweer is gevoerd of het opleggen van een vrijheidsbenemende straf verbazing wekt, dient de oplegging van deze straf gemotiveerd te worden. Het College vindt deze keuze onbegrijpelijk. Naar zijn oordeel dient een zo ingrijpende straf, waarvan de oplegging uitdrukkelijk is voorbehouden aan de rechter, altijd gemotiveerd te worden, ongeacht of daarover een verweer is gevoerd of aan het verbazingscriterium is voldaan. Een goede

⁴⁴ Zie V.M.A. Sinnige, *De systematiek van de vermogensdelicten. Reden voor verandering?* (diss. Groningen), Deventer: Wolters Kluwer 2017 en HR 14 februari 2017, ECLI:NL:HR:2017:227, NJ 2017/137 m.nt. T. Kooijmans.

⁴⁵ Een alternatieve kwalificatie wordt hier al door de Hoge Raad goed gevonden, nu het gaat om misdrijven met gelijke strafmaxima, zie HR 5 april 2011, ECLI:NL:HR:2011:BO6691, NJ 2011/316 m.nt. P.A.M. Mevis.

motivering komt de legitimiteit van de beslissing ten goede en draagt bij aan de acceptatie van de straf door de verdachte.

Terbeschikkingstelling van het vonnis door het openbaar ministerie

Het voorgestelde artikel 4.3.6.1, eerste lid, bevat als nieuw uitgangspunt dat het vonnis ambtshalve aan de verdachte die niet bij de uitspraak aanwezig was of diens raadsman en aan de benadeelde partij ter beschikking wordt gesteld door het openbaar ministerie. In de memorie van toelichting staat (p. 223): "Zij zullen niet meer – zoals nu op grond van het huidige artikel 365, derde lid, is vereist – bij de voorzitter van de rechtbank hoeven te vragen om een afschrift. Ten aanzien van de verantwoordelijke autoriteit voor de terbeschikkingstelling van het vonnis is aansluiting gezocht bij de huidige regeling van de artikelen 366 en 366a, betreffende (respectievelijk) de mededeling van het vonnis en de 'mededeling voorwaardelijke veroordeling' die namens de officier van justitie worden gedaan. Het komt logisch voor ook de terbeschikkingstelling van het vonnis te laten plaatsvinden door de officier van justitie, bijvoorbeeld omdat daarbij, althans ten aanzien van de verdachte, dikwijls sprake is van een verplichting tot betekening (tweede of derde lid)." In lid 5 wordt bepaald dat het vonnis *desgevraagd* door de officier van justitie ter beschikking wordt gesteld aan de verdachte die bij de uitspraak aanwezig was. Verstrekking van het vonnis aan anderen geschiedt door de voorzitter of een andere rechter, zoals nu ook het geval is (art. 4.3.6.3).

Ook als het om de terbeschikkingstelling van een vertaling van bepaalde onderdelen van het vonnis gaat, wordt deze taak in het wetsvoorstel bij de officier van justitie neergelegd (art. 4.3.6.2). Dit betekent een uitbreiding van de administratieve taken van het openbaar ministerie. Op dit moment is het openbaar ministerie belast met de betekening van de mededeling uitspraak en de kennisgeving voorwaardelijke veroordeling alsmede voor de vertaling daarvan. Het openbaar ministerie wordt straks ook verantwoordelijk voor het ter beschikking stellen van de vonnissen en daarmee voor de eventuele vertaling en het beheer van (een deel van) de vonnissen en de bij die vonnissen behorende bijlagen. Dat geldt ook voor eventuele herstelvonnissen (art. 4.3.7.2, zie hierna). Bij de mededeling uitspraak zal (in sommige gevallen) een apart document, het vonnis met bijlagen, gevoegd moeten worden; dit betekent een extra werkbelasting voor het openbaar ministerie. Op dit moment is niet te voorzien wat de verhouding is tussen 'verkorte vonnissen' en 'uitgewerkte vonnissen' die betekend moeten worden.

Naar het oordeel van het College zou de verantwoordelijkheid voor de vertaling van het volledige vonnis in handen moeten liggen van de rechtspraak. Het openbaar ministerie kan en wil niet verantwoordelijk zijn voor de vertaling van

een compleet vonnis en de rechter zou de verantwoordelijkheid daarvoor ook niet uit handen moeten willen geven.

Herstelbeslissingen

Nieuw is de regeling in titel 4.3.7 over de herstelbeslissingen. Het voorgestelde artikel 4.3.7.1 gaat over het herstel van kennelijke rekenfouten, schrijffouten of andere kennelijke fouten die zich lenen voor eenvoudig herstel (art. 4.3.7.1). Daarmee wordt de rechtspraak van de Hoge Raad gecodificeerd.⁴⁶ Het tweede artikel in deze titel gaat een stap verder en ziet op aanvulling van het vonnis in de gevallen waarin de rechter heeft verzuimd te beslissen op een vordering van de officier van justitie of een verzoek van de benadeelde partij (art. 4.3.7.2).

Het College bepleit een zo eenvoudig mogelijke procedure voor het nemen van herstelbeslissingen, zodat kennelijke fouten en omissies zo snel mogelijk kunnen worden verholpen en het vonnis zonder onnodige vertraging kan worden geëxecuteerd.

Meer in het bijzonder merkt het College over artikel 4.3.7.2 op dat in de regeling niet is voorzien in een ambtshalve aanvulling van het vonnis. Aanvulling kan alleen plaatsvinden op vordering van de officier van justitie of op verzoek van de benadeelde partij. Het College dringt erop aan ook de ambtshalve aanvulling in de wet op te nemen, zodat voorkomen wordt dat de rechter, als hij zijn omissie ontdekt, zich tot de officier van justitie moet wenden om een aanvulling op het vonnis te kunnen bewerkstelligen. Bovendien valt niet in te zien waarom de verdachte wordt uitgesloten van de mogelijkheid een verzoek in te dienen om het vonnis aan te vullen. Denkbaar is bijvoorbeeld dat het vonnis bij de strafmaat abusievelijk geen melding maakt van aftrek van het voorarrest. In dat geval moet het vonnis ook op verzoek van de verdachte kunnen worden aangevuld.

Het College dringt er evenzeer op aan om het indienen van een vordering of verzoek tot aanvulling van het vonnis een termijn te verbinden. Na het indienen van een verzoek of vordering tot aanvulling van het vonnis zal immers onduidelijk zijn of de rechtbank aan de vordering of het verzoek tegemoet zal komen. Om die reden zal voor de zekerheid ook appel worden ingesteld. Immers, een appel kan wel tot het laatste moment worden ingetrokken, maar na ommekomst van de termijn van twee weken – als dan blijkt dat het vonnis niet zal worden aangevuld – kan geen appel meer worden ingesteld.

⁴⁶ HR 12 juni 2010, ECLI:NL:HR:2012:BW1478, NJ 2012/490 m.nt. Borgers.

Voor artikel 4.3.7.2 gelden vertalings- en betekenisvoorschriften voor het openbaar ministerie (lid 4). Het College verwijst hiervoor naar zijn eerdere opmerkingen hierover.

Unusregeling

Er wordt één regeling voorgesteld voor de behandeling van de unusrechter (politierechter of kantonrechter). De huidige bepalingen over de oproepingsprocedure bij de kantonrechter (art. 383 t/m 388, 392 en 393 Sv) keren niet terug in het nieuwe wetboek. In de memorie van toelichting (p. 115-116) wordt het schrappen van deze regeling onderbouwd met het argument dat in de huidige praktijk geen gebruik (meer) wordt gemaakt van de mogelijkheid een zaak door middel van een oproeping aanhangig te maken.

Dat argument gaat niet helemaal op. Het College merkt op dat deze oproepingsprocedure nog steeds – zij het op kleine schaal – wordt toegepast bij overtredingen door verdachten zonder bekende woon- of verblijfplaats (daklozen en in het buitenland wonende verdachten). Zij krijgen na ontdekking van de overtreding op heterdaad ter plekke door de opsporingsambtenaar een oproeping uitgereikt om op een bepaalde dag en tijdstip voor de kantonrechter te verschijnen. Daarbij kan met een korte aanduiding van het feit worden volstaan. Deze korte aanduiding van het feit wordt later door de officier van justitie aangevuld of verbeterd en per post toegezonden aan het door de verdachte opgegeven adres. Door de uitreiking in persoon is het onherroepelijk worden van het vonnis niet meer afhankelijk van de omstandigheid of de verdachte ter terechtzitting is verschenen. De door de kantonrechter opgelegde straf kan daardoor meteen na aanhouding van de veroordeelde – meestal na signalering in het opsporingsregister – ten uitvoer worden gelegd.

De consequentie van het afschaffen van de oproepingsprocedure is dat deze categorie verdachten straffeloos blijft. Immers, zonder verifieerbaar adres is het toezenden van een strafbeschikking vrij zinloos, om nog maar te zwijgen over de executie daarvan. De oproepingsprocedure bij de kantonrechter kan in die gevallen uitkomst bieden.

In de memorie van toelichting wordt ervan uitgegaan dat de huidige werkwijze van appointering in enkelvoudige zaken ook onder de nieuwe regeling in stand kan blijven. In de artikelsgewijze toelichting op artikel 4.4.4 staat: "In de huidige praktijk stelt het OM enkelvoudige kamerzittingen samen aan de hand van (landelijke) appointeringsrichtlijnen (...). Het wetsvoorstel verhindert niet dat deze praktijk blijft voortbestaan: de indiening bij de enkelvoudige kamer van de op de terechtzitting betrekking hebbende procesinleidingen zal vergezeld kunnen gaan van een voorstel voor behandeling van de desbetreffende zaken op een bepaalde

datum en op bepaalde tijdstippen. Dit zal eventueel kunnen (blijven) plaatsvinden in de vorm van een 'appointeringslijst of -voorstel', mits daarin wordt voldaan aan de (voor enkelvoudige kamerzaken van overeenkomstige toepassing zijnde) vereisten van artikel 4.1.1.1, derde lid: vermelding van a. een opgave van het feit dat ten laste wordt gelegd, met vermelding omstreeks welke tijd en welke plaats het begaan zou zijn, b. de wettelijke voorschriften waarbij het feit is strafbaar gesteld en c. een opgave van de getuigen, deskundigen, slachtoffers, spreekgerechtigden, benadeelde partijen of tolken die de officier van justitie zal oproepen. Op die manier kan in de praktijk invulling worden gegeven aan het voorschrift dat de rechter die zitting heeft in de enkelvoudige kamer 'in overleg met de officier van justitie' de dag van de terechtzitting bepaalt."

De huidige praktijk van de oproeping in kantonzaken laat zich niet verenigen met de vereisten van artikel 4.1.1.1 lid 3. In de ter plaatse uit te reiken oproeping kan immers geen uitgeschreven tenlastelegging (onderdeel a) en een opgave van andere procesdeelnemers (onderdeel c) worden opgenomen.

Het College pleit ervoor de huidige 'lik-op-stuk'-regeling van de oproeping bij de kantonrechter te handhaven. Dat past in de bestaande ontwikkelingen naar een strak gestroomlijnd proces en persoonsgerichte aanpak, waarbij een verdachte direct na de staandehouding voor de terechtzitting kan worden opgeroepen. De digitaliseringsontwikkelingen spelen in die aanpak en dat proces tot aan (de planning van) de zitting een belangrijke rol en kunnen een nieuwe impuls geven aan de oproepingenpraktijk.

Algemeen punt van kritiek

De bepalingen in het conceptwetvoorstel bevatten erg veel kruisverwijzingen, waardoor de regeling soms een lange puzzeltocht wordt. Dit heeft het College ook al geconstateerd in het consultatieadvies over Boek 2. Het meest sprekende voorbeeld of eigenlijk dieptepunt is artikel 4.2.1.9, dat betrekking heeft op de hervatting van het onderzoek ter terechtzitting na onderbreking. In het derde lid, dat gaat over het opmaken van het proces-verbaal van het onderzoek ter terechtzitting in dat geval, wordt verwezen naar artikel 4.2.4.9.1 lid 3. Die bepaling verwijst op haar beurt weer naar artikel 4.2.5.2. lid 2, waarin weer wordt verwezen naar artikel 4.2.5.1 en naar artikel 4.2.5.2 lid 3. De lezer loopt zo steeds verder het juridisch moeras in. Het College wijst erop dat in de toelichting op een andere bepaling, namelijk artikel 4.2.4.5 zesde tot en met achtste lid, juist wordt aangegeven dat niet langer wordt volstaan met een verwijzing naar een andere bepaling, maar de procedure voor de helderheid wordt uitgeschreven (zie memorie van toelichting, p. 183). Naar het oordeel van het College dient de begrijpelijkheid van het Wetboek van Strafvordering voor de gebruiker, een van

de doelstellingen van de modernisering, te prevaleren boven het vasthouden aan de wetstechnische systematiek uit de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Slotopmerkingen

Een belangrijke doelstelling van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering is de verkorting van doorlooptijden. Het College constateert dat de voorgestelde regeling van Boek 4 te weinig bijdraagt aan het bereiken van deze doelstelling. Er worden goede eerste stappen gezet, maar tegelijkertijd worden er belangrijke vertragende factoren ingebouwd, waarvan de regeling van de processuele sanctie voor de grootste vertraging zal gaan zorgen. Het College vindt deze keuze onbegrijpelijk en dringt er krachtig op aan om van deze regeling af te zien. Tevens dringt het College aan op een meer fundamentele reflectie op de veranderende positie van het openbaar ministerie, de verdachte en het slachtoffer in het strafproces en de gevolgen van die wijzigingen in onderlinge samenhang bezien.