Project bijstand Tweede Kamer modernisering Wetboek van Strafvordering

UTP/8000529

Inhoudelijke rapportage Boek 1: Strafvordering in het algemeen

17 mei 2023

Penvoerders
F. de Jong
S.S. Buisman

Meelezers
M.F.H. Hirsch Ballin
P.A.M. Mevis
P.A.M. Verrest

M.m.v. M.A. Loenen, M.J. Dubelaar en F.G.H. Kristen









Projectteam

mr. dr. Yannick van den Brink (VU)
mr. dr. Sanne Buisman (VU; coördinator)
prof. mr. Marieke Dubelaar (RU)
prof. mr. Masha Fedorova (RU)
prof. mr. Marianne Hirsch Ballin (VU; adviseur)
prof. mr. Ferry de Jong (UU)
prof. mr. François Kristen (UU)
mr. dr. Leonie van Lent (UU)
mr. dr. Sjarai Lestrade (RU)
mr. dr. Joep Lindeman (UU)
prof. mr. Paul Mevis (EUR)
mr. Ruben te Molder (RU)
prof. mr. Joost Nan (EUR)
prof. mr. Lonneke Stevens (VU)
prof. mr. Sanne Struijk (EUR)
mr. dr. Mikhel Timmerman (RU)
prof. mr. Pieter Verrest (EUR; adviseur)

Inhoudsopgave

1 Algemeen 7
1.1 Inleiding 7
1.2 Onderdelen die aan de orde komen in deze rapportage 8

2 Hoofdstuk 1: Inleidende bepalingen en definities 9
2.1 De regeling op hoofdlijnen 9
2.2 Wijzigingen ten opzichte van de bestaande regeling 9
2.3 Reacties op de voorgestelde regeling 10
2.4 Analyse van de voorgestelde regeling 11
2.5 Samenhang met andere onderdelen van het wetsvoorstel 14
2.6 Opkomende vragen 14

3 Hoofdstuk 2: De behandeling van zaken door de rechter 16
3.1 De regeling op hoofdlijnen 16
3.2 Wijzigingen ten opzichte van de bestaande regeling 16
3.3 Reacties op de voorgestelde regeling 17
3.4 Analyse van de voorgestelde regeling 19
3.5 Samenhang met andere onderdelen van het wetsvoorstel 24
3.6 Opkomende vragen 25

4 Hoofdstuk 3: Vervolging en opsporing van strafbare feiten 26
4.1 De regeling op hoofdlijnen 26
4.2 Wijzigingen ten opzichte van de bestaande regeling 26
4.3 Reacties op de voorgestelde regeling 27
4.4 Analyse van de voorgestelde regeling 30
4.5 Samenhang met andere onderdelen van het wetsvoorstel 34
4.6 Opkomende vragen 34

5 Hoofdstuk 4: De verdachte en zijn raadsman 36
5.1 De regeling op hoofdlijnen 36
5.2 Wijzigingen ten opzichte van de bestaande regeling 36
5.3 Reacties op de voorgestelde regeling 39
5.4 Analyse van de voorgestelde regeling 42
5.5 Samenhang met andere onderdelen van het wetsvoorstel 43
5.6 Opkomende vragen 44

6 Hoofdstuk 5: Het slachtoffer 46
6.1 De regeling op hoofdlijnen 46
6.2 Wijzigingen ten opzichte van de bestaande regeling 46
6.3 Reacties op de voorgestelde regeling 47
6.4 Analyse van de voorgestelde regeling 49
6.5 Samenhang met andere onderdelen van het wetvoorstel 50
6.6 Opkomende vragen 51

7 Hoofdstuk 6: De getuige 55
7.1 De regeling op hoofdlijnen 55
7.2 Wijzigingen ten opzichte van de bestaande regeling 55

7.3 Reacties op de voorgestelde regeling 56
7.4 Analyse van de voorgestelde regeling 57
7.5 Samenhang met andere onderdelen van het wetsvoorstel 60
7.6 Opkomende vragen 60

8 Hoofdstuk 7: De deskundige 62
8.1 De regeling op hoofdlijnen 62
8.2 Wijzigingen ten opzichte van de bestaande regeling 62
8.3 Reacties op de voorgestelde regeling 62
8.4 Analyse van de voorgestelde regeling 63
8.5 Samenhang met andere onderdelen van het wetsvoorstel 63
8.6 Opkomende vragen 64

9 Hoofdstuk 8: De processtukken 65
9.1 De regeling op hoofdlijnen 65
9.2 Wijzigingen ten opzichte van de bestaande regeling 65
9.3 Reacties op de voorgestelde regeling 66
9.4 Analyse van de voorgestelde regeling 68
9.5 Samenhang met andere onderdelen van het wetsvoorstel 72
9.6 Opkomende vragen 73

10 Hoofdstuk 9: Overdracht van berichten en het indienen van stukken 75
10.1 De regeling op hoofdlijnen 75
10.2 Wijzigingen ten opzichte van de bestaande regeling 75
10.3 Reacties op de voorgestelde regeling 77
10.4 Analyse van de voorgestelde regeling 80
10.5 Samenhang met andere onderdelen van het wetsvoorstel 81
10.6 Opkomende vragen 82

11 Hoofdstuk 11: Enige algemene voorzieningen 84
11.1 De regeling op hoofdlijnen 84
11.2 Wijzigingen ten opzichte van de bestaande regeling 84
11.3 Reacties op de voorgestelde regeling 85
11.4 Analyse van de voorgestelde regeling 88
11.5 Samenhang met andere onderdelen van het wetsvoorstel 89
11.6 Opkomende vragen 90

Afkortingen

A-G	advocaat-generaal
AMvB	algemene maatregel van bestuur
AP	Autoriteit Persoonsgegevens (tot 2016: CBP)
BOD'en	(platform) bijzondere opsporingsdiensten
CBP	College Bescherming Persoonsgegevens (sinds 2016: AP)
CRM	College voor de Rechten van de Mens
CVOM	(parket) centrale verwerking Openbaar Ministerie
DD	*Delikt en Delinkwent*
diss.	dissertatie
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EOM	Europees Openbaar Ministerie
e.a.	en anderen
e.v.	en volgende
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
Gw	Grondwet
HR	Hoge Raad der Nederlanden
HGEU	Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie
HvJ	Hof van Justitie van de Europese Unie
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten
iwtr.	inwerkingtreding
KMar	Koninklijke Marechaussee
MvT	memorie van toelichting
NJ	*Nederlandse Jurisprudentie*
NOvA	Nederlandse Orde van Advocaten
NVvR	Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak
OM	Openbaar Ministerie
par.	paragraaf
Pb	*Publicatieblad van de Europese Unie*
PMSv	*Platform Modernisering Strafvordering*
RC	rechter-commissaris
RHC	raadsheer-commissaris
RMTh	*Rechtsgeleerd Magazijn Themis*
r.o.	rechtsoverweging
SHN	Slachtofferhulp Nederland
Sr	Wetboek van Strafrecht
Stb.	*Staatsblad*
Sv	Wetboek van Strafvordering
Rvdr	Raad voor de rechtspraak
RvS	Raad van State
vgl.	vergelijk
Wet RO	Wet op de rechterlijke organisatie
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
z.d.	zonder datum
ZSM	Zorgvuldig, snel, maatwerk

1 Algemeen

1.1 Inleiding

Boek 1 van het gemoderniseerde wetboek bevat de algemene bepalingen ter zake van de strafvordering. Het betreft die algemene bepalingen die, voorafgaand aan de nadere regeling in Boeken 2 tot en met 6, nodig zijn voor de beschrijving en normering van het functioneren van de strafprocedure in het algemeen, waardoor een passende justitiële reactie kan worden gegeven op een strafbaar feit.[1] De bepalingen van Boek 1 beschrijven de algemene regels en daarmee enige **hoofdlijnen van strafvordering**: opsporing, vervolging en berechting, zoals nader uitgewerkt in de Boeken 2 en verder.
De bepalingen in Boek 1 staan daarmee niet op zichzelf. Kenmerkend voor deze is dat zij **doorwerken in de daaropvolgende boeken**. Dat geldt in het bijzonder voor de inleidende bepalingen en definities uit hoofdstuk 1.[2] Zo bevatten de inleidende bepalingen **beginselen die de strafvordering beheersen**, zoals het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel, het recht van de verdachte op een eerlijk proces binnen een redelijke termijn en de onschuldpresumptie, en het beginsel dat strafvordering plaats heeft op een wijze die recht doet aan de belangen van het slachtoffer.[3]
De regeling inzake de **behandeling van zaken door de rechter** (hoofdstuk 2) en de regeling inzake **vervolging en opsporing** (hoofdstuk 3) werken ook op hoofdlijnen door in de daaropvolgende boeken.[4] Daarbij kan gedacht worden aan de bevoegdheid van de enkelvoudige of meervoudige kamer, doorverwijzingen naar kamers, en behandeling van zaken door de rechter-commissaris (RC) in verband met de zogenoemde 'beweging naar voren'.[5] In hoofdstuk 3 is voorts gekozen voor een **andere invulling van het vervolgingsbegrip**,[6] waarbij aansluiting is gezocht bij de huidige situatie waarin de officier van justitie de centrale leidinggevende figuur is binnen het opsporingsonderzoek.[7]
Voorts bevat Boek 1 een algemene beschrijving van de positie en taken van de belangrijkste functionarissen in de strafrechtspleging, te weten de **rechter** (hoofdstuk 2), de **rechter-commissaris** (hoofdstuk 2), de **officier van justitie** (hoofdstuk 3) en de **opsporingsambtenaar** (hoofdstuk 3), alsook van de belangrijkste procesdeelnemers en hun rechten en bevoegdheden, namelijk de **verdachte** en zijn **raadsman** (hoofdstuk 4), het **slachtoffer** (hoofdstuk 5), de **getuige** (hoofdstuk 6) en de **deskundige** (hoofdstuk 7). De beschrijving geeft enerzijds richting aan de uitwerking van onderwerpen die raken aan de rechtspositie van deze functionarissen en procesdeelnemers. Anderzijds begrenzen deze bepalingen de handelingsruimte die actoren hebben binnen het wettelijke kader.

1 De memorie van toelichting spreekt over gepleegd strafbaar feit. Echter, strafvordering richt zich ook op het voorkomen en verstoren van strafbare feiten. Zie *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 87.
2 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 87.
3 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 87.
4 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 88.
5 'Beweging naar voren' wordt in de memorie van toelichting getypeerd als 'een samenstel van maatregelen die bevorderen dat strafzaken beter voorbereid op zitting komen. Dit komt de kwaliteit van de berechting ten goede en kan bijdragen aan het terugdringen van doorlooptijden. Met de beweging naar voren komt de nadruk te liggen op het vooronderzoek, zodat de zaak pas aangebracht wordt wanneer deze zittingsklaar is. Om dat te bereiken worden de pro forma zittingen opgeheven, de RC krijgt meer mogelijkheden om langer onderzoek te verrichten, kan termijnen stellen en kan regie voeren, het aanbrengen van de zaak wordt gefaseerd, de regierol van de zittingsrechter wordt versterkt en bestaande criteria voor getuigenverzoeken worden verduidelijkt. Zie *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), par. 4.8.
6 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 88.
7 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 16-18.

Het gaat hierbij overigens zeker niet om volledig uitgetekende 'kernprofielen' van de genoemde actoren;[8] eerder zou men hier moeten spreken van 'profielschetsen'. Voor de nadere detaillering moet men – opnieuw – in de latere Boeken wezen.[9] En met betrekking tot sommige strafvorderlijke functionarissen zal ook buiten het wetboek moeten worden gekeken, aangezien de regeling van hun posities gedeeltelijk in organieke wetgeving – zoals de Wet RO – haar beslag heeft gekregen. In zoverre bestaat dus ook steeds samenhang tussen het wetsvoorstel en andere wetten.
In hoofdstuk 8 en 9 van Boek 1 is een aantal onderwerpen geregeld die voor een belangrijk deel samenhangen met het **verkrijgen en verstrekken van informatie** van strafvorderlijke aard. Het betreft de regeling inzake **processtukken** (hoofdstuk 8) en de (niet zo lang geleden nog integraal herziene) regeling inzake de **overdacht van berichten** en het **indienen van stukken** (hoofdstuk 9).[10] In hoofdstuk 11 is een aantal algemene voorzieningen opgenomen inzake het **herstelrecht**,[11] de toepassing van **videoconferentie**, de **inzet van tolken**, **opdrachten aan de reclassering** en **verstoring van ambtsverrichtingen**. Tot slot is hoofdstuk 10 in Boek 1 gereserveerd voor de algemene bepalingen over de tenuitvoerlegging. Het conceptwetsvoorstel daarvoor is op 19 april 2023 tezamen met de vaststellingswet van Boek 7 (Tenuitvoerlegging) ter consultatie aan de ketenpartners voorgelegd.[12] Dit onderdeel valt daardoor buiten de reikwijdte van deze rapportage.

1.2 Onderdelen die aan de orde komen in deze rapportage

Nu Boek 1 belangrijke algemene uitgangspunten en definities kent, is er voor gekozen om bij de bespreking van de verschillende onderwerpen van Boek 1 de hoofdstukkenvolgorde van het wetsvoorstel aan te houden. In deze rapportage komen derhalve achtereenvolgens de volgende onderdelen aan de orde:
- Inleidende bepalingen en definities (par. 2);
- De behandeling van zaken door de rechter (par. 3);
- Vervolging en opsporing van strafbare feiten (par. 4);
- De verdachte en zijn raadsman (par. 5);
- Het slachtoffer (par. 6);
- De getuige (par. 7);
- De deskundige (par. 8);
- De processtukken (par. 9);
- Overdacht van berichten en het indienen van stukken (par. 10);
- Enige algemene voorzieningen, in het bijzonder de videoconferentie (par. 11).

8 M.S. Groenhuijsen & G. Knigge (red.), Het onderzoek ter zitting. Eerste interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001, Deventer Kluwer: 2004, p. 77-111.
9 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 88-89.
10 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 89-90.
11 Dit onderwerp is beperkt in omvang, nu herstelrecht onderdeel uitmaakt van het innovatiespoor. Eventuele regelingen in het nieuwe wetboek worden daarom via een aanvullingsspoor vastgesteld.
12 Conceptwetsvoorstel Vaststelling van Boek 1, hoofdstuk 10 en de Boeken 7 en 8 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Tweede vaststellingswet Wetboek van Strafvordering). Te raadplegen via www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/04/25/concept-2e-vaststellingswet-wetboek-van-strafvordering.

2 Hoofdstuk 1: Inleidende bepalingen en definities

2.1 De regeling op hoofdlijnen

Met de inleidende bepalingen in titel 1.1 wordt beoogd om enkele **beginselen en uitgangspunten** te formuleren – die mede voortvloeien uit de Gw, artikel 6 EVRM en/of het HGEU[13] – die bij de **uitleg en toepassing** van het wetboek leidend zijn.[14] Het betreft de volgende vier uitgangspunten en beginselen: strafvordering vindt plaats op de wijze bij wet voorzien (het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel) (artikel 1.1.1); het recht op een eerlijk proces binnen een redelijke termijn (artikel 1.1.2); de onschuldpresumptie (artikel 1.1.3); en de bepaling dat strafvordering plaatsvindt op een wijze die recht doet aan de belangen van het slachtoffer (artikel 1.1.4).
In titel 1.2 zijn definities opgenomen van een aantal centrale begrippen in de strafvordering. Beoogd is (ook) om met de definiëring van een aantal hoofdbegrippen (**opsporing, opsporingsonderzoek, berechting**) een uiterst **globaal inzicht in de structuur** van het wetboek te verschaffen aan de burger. De definities in titel 1.2 zijn grotendeels overgenomen uit het huidige wetboek.[15] Het gaat onder meer om de begrippen 'opsporingsambtenaar' (artikel 1.1.5), 'opsporing'[16] (artikel 1.1.6), 'berechting' en 'onderzoek op de terechtzitting' (artikel 1.1.7), en daarnaast om de terminologie van 'rechterlijke beslissingen', 'uitspraken' en 'eind-' en 'tussenvonnissen' en '-arresten' (artikelen 1.1.8 en 1.1.9).

2.2 Wijzigingen ten opzichte van de bestaande regeling

- Wettelijke verankering van het recht op een **eerlijk proces** (artikel 1.1.2);
- Wettelijke verankering van de **onschuldpresumptie** (artikel 1.1.3);
- De bepaling dat strafvordering plaatsvindt op een wijze die recht doet aan de **belangen van het slachtoffer** (artikel 1.1.4);
- Met het oog op de fasering van het strafproces en de 'beweging naar voren' wordt het begrip **'berechting'** geïntroduceerd (artikel 1.1.7 lid 1) en het **'onderzoek ter terechtzitting'** wordt gedefinieerd (artikel 1.1.7 lid 2);
- Het onderscheid tussen rechterlijke uitspraken en **beschikkingen** uit artikel 138 Sv is **geschrapt**. In het nieuwe wetboek wordt louter gesproken over **rechterlijke beslissingen**, zijnde alle beslissingen van een rechter, waaronder mede begrepen de beslissingen van RC (artikel 1.1.8 lid 1). Een rechterlijke beslissing is een **uitspraak** wanneer de wet voorschrijft dat zij op de zitting wordt uitgesproken (artikel 1.1.8 lid 2);
- Het begrip 'einduitspraak' is vervangen door **'eindvonnis' en 'eindarrest'**. Dit zijn de vonnissen en arresten waarmee de zaak wordt afgesloten (artikel 1.1.9 lid 1). Nieuw zijn voorts de begrippen **'tussenvonnis' en 'tussenarrest'** dit zijn de vonnissen en arresten die na aanvang van het onderzoek ter terechtzitting en voorafgaand aan het eindvonnis of eindarrest worden gewezen (artikel 1.1.9 lid 2);
- Er is een algemene definitie opgenomen van de begrippen **'minderjarigen' en 'ouders'** (artikel 1.1.10). Daarbij is aansluiting gezocht bij de definities van deze begrippen in het Burgerlijk Wetboek;

13 Artikel 6 EVRM, artikelen 47, 48 en 49 HGEU, artikel 17 Gw. Zie voorts artikel 7 EVRM.
14 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 90.
15 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 94.
16 Een nieuwe definitie van het begrip 'opsporing' is naar aanleiding van de adviezen van het OM en de politie niet doorgevoerd. Zie daarover OM, *Advies conceptwetsvoorstel Boeken 1 en 2 nieuwe Wetboek van Strafvordering – Boek 1*, 5 juli 2017, p. 7-9 en Politie, *Consultatieadvies contourennota modernisering Wetboek van Strafvordering*, 28 juni 2017, bijlage 1, p. 3-4.

- In artikel 1.1.11 is bepaald dat bij **AMvB** voorzieningen voor de **elektronische overdracht** van berichten en het **elektronisch indienen** van stukken kunnen worden aangewezen;
- In artikel 1.1.18 is aangepast naar de huidige situatie waarin er zowel Minister van Justitie en Veiligheid alsook een Minister voor Rechtsbescherming is.

2.3 Reacties op de voorgestelde regeling

2.3.1 Consultatieadvies CRM

Het CRM benadrukt dat voor de kenbaarheid van wezenlijke waarborgen het van belang is deze **waarborgen in de wet** zelf worden opgenomen. Het wijst er voorts op dat het ook van belang is om in de memorie van toelichting een beschouwing te wijden aan de **uitwerking en onderlinge verhouding van deze rechten**. Daarbij wordt ook aandacht gevraagd voor een beschouwing van de **algemene beginselen van een goede procesorde**, zoals openbaarheid, rechtszekerheid, proportionaliteit en subsidiariteit. Deze beginselen zijn noodzakelijk voor de inzichtelijkheid van het **afwegingskader** dat de wetgever voor ogen staat. Tot slot dient voor een goed begrip van de grondslagen volgens het College integraal inzicht worden verschaft in de concrete betekenis hiervan voor de **taken en verantwoordelijkheden van alle procespartijen**, zoals opsporingsinstanties, OM, raadsman en de rechtspraak.[17]

2.3.2 Consultatieadvies NOvA

De NOvA wijst erop dat er in de inleidende bepalingen **slechts twee van de rechten van de verdachte** worden genoemd. Volgens de NOvA wekt het de indruk van plichtmatigheid en vrijblijvendheid. Volgens de NOvA kan de codificatie van belangrijke rechten meer impact hebben indien de **afgeleide beginselen** van deze rechten worden benoemd en uitgewerkt. Daarbij kan worden gedacht aan equality of arms, een onbeperkt ondervragingsrecht, het recht op vrije communicatie van de verdachte en zijn raadsman en de algemene beginselen van een goede procesorde.[18]

2.3.3 Consultatieadvies NVvR

De NVvR stelt vast dat er **geen eenduidige keuze** is gemaakt voor de plaats van de regeling van **algemene uitgangspunten**. Hoewel Boek 1 aanvangt met algemene bepalingen, zijn er ook algemene bepalingen in bijzondere hoofdstukken opgenomen. De NVvR is van mening dat een stelsel van **heen-en-weer-verwijzingen en herhalingen** afbreuk doet aan de overzichtelijk en leesbaarheid van de wetgeving.[19] Zij adviseert te komen tot een heldere keuze: of (1) een in principe volledige algemene regeling in Boek 1, waarbij in de bijzondere boeken alleen afwijkingen daarvan worden opgenomen, of (2) een stelsel waarbij de geldende bepalingen in elk hoofdstuk volledig en zonder verwijzingen worden uitgeschreven. Voorts wijst de NVvR erop dat een aantal belangrijke definities in hoofdstuk 1 van Boek 1 ontbreken, zoals die van voorlopige hechtenis, verkort proces-verbaal, ouders.[20]

2.3.4 Consultatieadvies SHN

Het uitgangspunt van artikel 1.1.4 dat strafvordering plaatsvindt op een wijze die recht doet aan de belangen van de slachtoffers, doet de vraag rijzen in hoeverre het nieuwe wetboek

17 CRM, *Advies conceptwetsvoorstellen Boeken 1 en 2 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 24 juli 2017.
18 NOvA, *Advies wetsvoorstellen herziening Boeken 1 en 2 Wetboek van Strafvordering*, 30 juni 2017, nrs. 6-12.
19 Zie ook doelstelling 1 van de moderniseringsoperatie: *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 23.
20 NVvR, *Advies conceptwetsvoorstellen Boeken 1 en 2 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 25 juli 2017, p. 3 en 5.

inderdaad aan die belangen recht doet. SHN constateert dat er verder **geen voorstellen** zijn gedaan tot **verbetering van de positie van het slachtoffer.**[21]

2.3.5 Advies RvS

De RvS onderschrijft het uitgangspunt de reikwijdte van de regeling en de voornaamste duurzame normen op het niveau van de wet in formele zin worden geregeld. Voorschriften van meer technische of administratieve aard of nadere voorschriften die vaak wijziging behoeven in verband met technische of wetenschappelijke inzichten kunnen op lager niveau worden uitgewerkt. Hij merkt wel op dat waar het gaat om regelgeving die **raakt aan de grondrechten van burgers, regeling op het niveau van de wet in formele zin** in het algemeen vereist is.[22]

2.4 Analyse van de voorgestelde regeling

2.4.1 Titel 1.1: Inleidende bepalingen

In de inleidende bepalingen zijn zoals gezegd de belangrijkste uitgangspunten van strafvordering opgenomen, te weten (1) het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel, (2) het recht van de verdachte op een eerlijk proces en de onschuldpresumptie en (3) strafvordering in het belang van het slachtoffer. Deze uitgangspunten worden hieronder nader toegelicht. Voorts wordt ingegaan op het ontbreken van de beginselen van proportionaliteit, subsidiariteit en doelbinding in Boek 1 (4).

(1) Het **strafvorderlijk legaliteitsbeginsel** blijft het **fundament** van het gemoderniseerde wetboek.[23] Derhalve vindt strafvordering enkel plaats op de wijze **bij de wet voorzien**. Het legaliteitsbeginsel hangt daarmee in de eerste plaats samen met de staatsrechtelijke rechtsverhoudingen (de democratisch gekozen wetgever beslist) en de codificatieopdracht van artikel 107 lid 1 Gw. Het legaliteitsbeginsel hangt voorts nauw samen met de doelstelling te voorzien in een systematisch opgezet en inzichtelijk wetboek dat het toepasselijke recht weerspiegelt.[24] Om te voorkomen dat het nieuwe wetboek steeds moet worden aangepast op de nieuwe technieken en technologieën (c.q. het bevorderen van een techniekonafhankelijk wetboek), is het uitgangspunt dat de **reikwijdte** en de **voornaamste duurzame normen** in het wetboek worden opgenomen, terwijl voorschriften van meer technische of administratieve aard of voorschriften die vaak wijziging behoeven, op lager niveau worden uitgewerkt. Een **grondslag** voor de uitoefening van bevoegdheden moet aldus in een **formele wet** zijn neergelegd; **uitwerkingen** van bevoegdheden mogen evenwel in een **AMvB** zijn vervat.[25]
De vraag is of daarmee voldoende kwaliteitsgarantie wordt geboden; het uitgangspunt is immers dat de vrijheid van de burger beter wordt beschermd indien wordt geëist dat inbreuken op die vrijheid in een wet in formele zin worden geregeld, dan wanneer die inbreuken op lager niveau mogen worden geregeld. **Ruime delegatie** van de regeling van strafvorderlijke bevoegdheden, waarbij in feite op lager niveau onderdelen worden uitgewerkt, zou dat uit-

21 SHN, *Consultatie boeken 1 en 2 nieuwe Wetboek van strafvordering*, 29 juni 2017, p. 1-2.
22 RvS, *Advies over het nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 6 april 2022, p. 109.
23 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 92. Zie ook G.J.M. Corstens/M.J. Borgers & T. Kooijmans, *Het Nederlands stafprocesrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 23-25.
24 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 23.
25 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 92-93.

gangspunt kunnen **ondergraven**. Ook kunnen door de verspreide regeling van strafprocesrecht de **samenhang, stelselmatigheid**, **overzichtelijkheid en toegankelijkheid** eenvoudig worden ondermijnd.[26]
De RvS heeft in dat kader de bovenstaande uitgangspunten van de minister onderschreven, maar tevens opgemerkt dat waar het gaat om **regelgeving die raakt aan grondrechten**, regeling op het niveau van de **wet in formele zin** in het algemeen vereist is.[27] Het is derhalve met het oog op de omschrijving van onder meer de opsporingsbevoegdheden in Boek 2 steeds van belang om de vraag te stellen of de bevoegdheden voldoende zijn uitgewerkt in het wetboek en of het gebruik van AMvB's geen afbreuk doet aan de systematiek en inzichtelijkheid van het wetboek.

(2) Volgens de memorie van toelichting **wordt niet beoogd** om in Boek 1 te voorzien in een **complete catalogus van (grond)rechten**. Gekozen is om twee bepalingen over de rechten van de verdachte op te nemen: het **recht op een eerlijk proces binnen een redelijke termijn** en de **onschuldpresumptie**. Dit zijn rechten die in de artikelen 6 EVRM, 47 en 48 HGEU en 14 IVBPR zijn neergelegd en voor een deel ook in bepalingen in de Gw zijn vervat.[28] Het voorstelde artikel 1.1.2 sluit naar zijn aard aan bij artikel 17 Gw. Het recht op een eerlijk proces is onlangs in artikel 17 Gw in het algemeen en voor alle rechtsgebieden gecodificeerd. De thans voorgestelde bepaling in het nieuwe wetboek is de nadere uitwerking ervan als vooropgesteld uitgangspunt voor het specifieke rechtsgebied van het strafrecht.
In tegenstelling tot de voorstellen van de NOvA[29] en het CRM[30] is er **niet** voor gekozen om een aantal **deelbeginselen** van het recht op een eerlijk proces in Boek 1 op te nemen, zodat het recht op een eerlijk proces ook daadwerkelijk in de praktijk wordt gefaciliteerd. Daarbij kan worden gedacht aan het beginsel van *equality of arms*, een onbeperkt ondervragingsrecht, het recht op verdediging, het recht op vrije communicatie tussen de verdachte en zijn raadsman en de beginselen van een goede procesorde.[31] **Enkele specifieke rechten** – met uitzondering van de beginselen van een goede procesorde – worden evenwel uitgewerkt **in latere onderdelen** van het wetboek waar dit inhoudelijk het meest voor de hand zou liggen. Daarmee lijkt een **enigszins versnipperd beeld** van rechten van de verdachte te bestaan. De keuze voor specifieke deelrechten, alsmede de plaatsing in het wetboek zouden voorts **beter** kunnen **worden onderbouwd**.
Volgens de memorie van toelichting vormt de wettelijke verankering van deze **rechten geen zelfstandige bron van strafprocesrecht**.[32] Wel zijn deze bepalingen van betekenis voor de doorwerking van regels en rechtspraak van EHRM en HvJ. Zoals opgemerkt ligt de bepaling van artikel 1.1.2 inzake het eerlijk proces in het verlengde van de algemene bepaling van artikel 17 lid 1 Gw. De argumenten voor het opnemen van die bepaling uit de parlementaire

26 G.J.M. Corstens/M.J. Borgers & T. Kooijmans, *Het Nederlands stafprocesrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 25.
27 RvS, *Advies over het nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 6 april 2022, p. 109.
28 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 91.
29 NOvA, *Advies wetsvoorstellen herziening Boeken 1 en 2 Wetboek van Strafvordering*, 30 juni 2017, nrs. 6-12.
30 CRM, *Advies conceptwetsvoorstellen Boeken 1 en 2 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 24 juli 2017.
31 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 91. Vgl. in dit kader ook de klassieke uitgangspunten die worden genoemd in G.J.M. Corstens/M.J. Borgers & T. Kooijmans, *Het Nederlands stafprocesrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 48 e.v.: rechterlijke onafhankelijkheid, rechterlijke onpartijdigheid, vervolgingsmonopolie OM, opportuniteitsbeginsel, strafvorderlijke legaliteit, geen procedure zonder aanleiding, onschuldpresumptie, hoor en wederhoor, recht op rechtsbijstand, recht op vertaling en vertolking, zwijgrecht, interne openbaarheid, externe openbaarheid, motivering, onmiddellijkheidsbeginsel, beginselen van een behoorlijke procesorde, waaronder wordt begrepen verbod op willekeur, vertrouwensbeginsel, gelijkheidsbeginsel, het beginsel van zuiverheid van oogmerk en redelijke en billijke belangenafweging.
32 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 91.

geschiedenis van die grondwetswijziging zijn daarmee ook hier van betekenis. Er is sprake van een 'beginselbepaling' waarmee een wezenlijke grondslag van het strafprocesrecht tot uitdrukking wordt gebracht, welke beginselbepaling 'elders' verdere uitwerking krijgt en daarbij kan 'helpen', zoals bij de 'vertaling' en regeling van de doorwerking van de jurisprudentie van het EHRM en het HvJ inzake het eerlijk proces. De bepaling ondersteunt de rechtsvorming ter zake en in zoverre is het wel een 'nuttig recht' genoemd. Het karakter van artikel 1.1.2 is daarmee vergelijkbaar met het karakter van artikel 1.1.1 (legaliteitsbeginsel) en artikel 1.1.4 (belangen slachtoffer). Ook deze 'beginselverklaringen' moeten hun nadere uitwerking in andere regels krijgen. Daarmee blijft tegelijk enigszins onduidelijk wat de **precieze rol en betekenis** van de artikelen 1.1.2 en 1.1.3 zijn. Kan de verdachte bijvoorbeeld een beroep doen op de in artikelen 1.1.2 en 1.1.3 neergelegde rechten?

(3) Nieuw is dat strafvordering plaats dient te vinden op een wijze die recht doet aan de **belangen van het slachtoffer**.[33] De belangen van het slachtoffer kunnen evenwel op gespannen voet staan met die van de verdachte. Het is daarom de vraag hoe artikel 1.1.4 zich **verhoudt** tot de **rechten van de verdachte** in artikel 1.1.2 en 1.1.3. Voorts rijst de vraag of het slachtoffer via artikel 1.1.4 kan afdwingen dat het strafproces recht doet aan zijn belangen. Het slachtoffer dient immers verzekerd te zijn dat het zijn **rechten** kan **uitoefenen** als het slachtoffer dat wenst.
Artikel 1.1.4 beoogt in de eerste plaats te benadrukken dat de **strafrechtelijke autoriteiten** bij de uitvoering van hun taken en uitoefening van hun bevoegdheden de belangen van het slachtoffer in acht dienen te nemen. In de tweede plaats moet het strafproces zo zijn ingericht dat **secundaire victimisatie** wordt **voorkomen**. Of de belangen van het slachtoffer voldoende worden gewaarborgd is daarnaast – volgens de memorie van toelichting – mede afhankelijk van goede afspraken en uitvoering door de organisaties en functionarissen in de strafrechtspleging.[34] Daarmee lijkt de **verantwoordelijkheid** voor een groot deel te worden neergelegd bij de **praktijk**. Dat roept de vraag op of slachtofferbelangen met dit artikel afdoende gewaarborgd zijn.

(4) Het valt op dat de beginselen van **proportionaliteit en subsidiariteit**, als algemene beginselen **niet** zijn opgenomen in de **algemene bepalingen van Boek 1**.[35] Deze beginselen zijn binnen het wetboek uitsluitend neergelegd in de algemene bepalingen van Boek 2. De toelichting schrijft daarover dat deze beginselen enkel voor het opsporingsonderzoek zijn vastgelegd, nu deze beginselen "voor de normering van het opsporingsonderzoek verhoudingsgewijs van grote betekenis zijn en dat het vooral op het terrein van het opsporingsonderzoek voor de toegankelijkheid en kenbaarheid van het recht waarde heeft om deze beginselen nadrukkelijk voorop te stellen". Die argumentatie is minder overtuigend. **Ze miskent de waarde die deze beginselen voor de strafrechtspleging in breder verband hebben**.[36] De beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit normeren immers onder meer ook de vervolgingsbeslissing (Boek 3) de afwegingen die moeten worden genomen in het kader van de berechting,

33 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 93-94.
34 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 94.
35 Zie nader over de wenselijkheid van codificatie van deze beginselen in Boek 1 A. Das, 'De codificatie van rechtsbeginselen in het gemoderniseerde Wetboek van Strafvordering', *PMSv*, 2018, par. 3; P.H.P.H.M.C. van Kempen, 'Subsidiariteit, proportionaliteit en doelbinding als algemene beginselen: codificatie graag, maar meer volledig', *DD* 2018/8, par. 7.
36 Vgl. G.J.M. Corstens/M.J. Borgers & T. Kooijmans, *Het Nederlands stafprocesrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 66.

waaronder de sanctieoplegging (Boek 4), de inzet van rechtsmiddelen (Boek 5) en de schadevergoeding bij overheidsoptreden, de OM-gedragsaanwijzing of de ontruimbevoegdheid van een gekraakt pand (Boek 6). De verankering van deze beginselen enkel in Boek 2 wekt dan ten onrechte de suggestie dat zij niet op de strafrechtspleging in het algemeen van toepassing zouden zijn. Immers, de inleidende bepalingen uit Boek 1 formuleren enkele beginselen of uitgangspunten die bij de uitleg en toepassing van het Wetboek van Strafvordering leidend zijn.[37]

2.4.2 Titel 1.2: Definities

Met de algemene definities in titel 1.2 is beoogd een uiterst globaal overzicht van het strafproces te verschaffen. De definities zijn grotendeels overgenomen uit het huidige wetboek.[38] Een aantal wijzigingen in de bepalingen houdt verband met de techniekonafhankelijkheid van het wetboek (zie artikel 1.1.11) of beogen het hedendaagse strafprocesrecht te weerspiegelen (bijvoorbeeld artikelen 1.1.7, 1.1.8, 1.1.9 en 1.1.18).

2.5 Samenhang met andere onderdelen van het wetsvoorstel

De algemene bepalingen en definities in Boek 1 werken door in alle daaropvolgende onderdelen van het wetboek.

Regeling	Boek 1	Boek 2	Boek 3	Boek 4	Boek 5	Boek 6
Titel 1.1: Inleidende bepalingen	■	□	□	□	□	□
Titel 1.2: Definities	■	□	□	□	□	□

Legenda:
■ Geregeld in
□ Werkt door in

2.6 Opkomende vragen

- Het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel blijft het fundament van het gemoderniseerde wetboek. Met het oog op de toekomstbestendigheid van het wetboek is er evenwel voor gekozen om de uitwerking van bevoegdheden in een AMvB te vervatten. De vraag is of daarmee voldoende kwaliteitsgarantie wordt geboden en de samenhang, stelselmatigheid, overzichtelijkheid en toegankelijkheid niet eenvoudig worden ondermijnd?
- Het recht van de verdachte op een eerlijk proces en de onschuldpresumptie zijn verankerd in artikelen 1.1.2 en 1.1.3. De bepalingen lijken als beginselbepalingen in het verlengde te liggen van artikel 17 lid 1 Gw en van betekenis te kunnen zijn bij de doorwerking van internationale regelingen en rechtspraak, in het bijzonder van het EHRM en de EU. De precieze status en de betekenis van deze bepalingen zijn echter niet heel duidelijk, nu zij niet worden geacht een ‘zelfstandige bron’ van strafprocesrecht te vormen.
- Er is geëxpliciteerd dat strafvordering plaatsvindt in het belang van het slachtoffer. Onduidelijk is hoe dit uitgangspunt zich verhoudt tot de rechten en belangen van de verdachte. Tevens is de waarborging afhankelijk van de uitvoering door praktijkorganisaties en functionarissen; het is de vraag of dat afdoende is. Kan een overzicht worden gegeven van (voorbeelden van) de uitwerking van dit artikel in de Boeken 2 tot en met 6?

[37] *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 90-91.
[38] *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 94.

- Proportionaliteit, subsidiariteit en doelbinding zijn niet opgenomen bij de algemene bepalingen in Boek 1. Die keuze lijkt de algemene waarde die deze beginselen hebben voor de strafrechtspleging te miskennen. Onduidelijk is wat zich precies tegen codificatie in Boek 1 verzet.
- Het opsporingsbegrip is (alsnog) inhoudelijk ongewijzigd gebleven, terwijl in de praktijk een ruimer begrip wordt aangehouden.

Voorgestelde vragen:

- Op welke wijze wordt gewaarborgd dat het gebruik van AMvB's ter uitwerking van bepaalde onderdelen van het wetboek geen afbreuk doet aan de inzichtelijkheid voor de burger en bruikbaarheid voor de rechtspraktijk van het nieuwe wetboek?
- Volgens de memorie van toelichting levert de verankering van het recht op een eerlijk proces binnen een redelijke termijn en de onschuldpresumptie in de artikelen 1.1.2 en 1.1.3 geen zelfstandige bron van strafprocesrecht op. Kan in dat kader worden toegelicht wat de betekenis is van deze wettelijke verankering? Komt de verdachte bijvoorbeeld een beroep toe op artikelen 1.1.2 en 1.1.3, wanneer op deze rechten inbreuk wordt gemaakt?
- Klopt het beeld dat de bepalingen als beginselbepalingen in het verlengde liggen van artikel 17 lid 1 Gw en van betekenis kunnen zijn bij de doorwerking van internationale regelingen en rechtspraak, in het bijzonder van het EHRM en de EU?
- Kan een overzicht worden gegeven van (voorbeelden van) de uitwerking van dit het recht op een eerlijk proces in de Boeken 2 tot en met 6? Zouden daarbij de keuze voor de uitwerking van specifieke deelrechten van het recht op een eerlijk proces en de plaatsing van die uitwerking in het wetboek nader kunnen worden toegelicht en onderbouwd?
- Hoe verhoudt het uitgangspunt dat strafvordering plaatsvindt op een wijze die recht doet aan de belangen van het slachtoffer zich tot de rechten van de verdachte, zoals neergelegd in onder meer artikelen 1.1.2 en 1.1.3? Kan een overzicht worden gegeven van (voorbeelden van) de uitwerking van dit artikel in de Boeken 2 tot en met 6?
- Op welke wijze zou het beginsel dat strafvordering plaatsvindt met inachtneming van de belangen van slachtoffers invulling moeten krijgen in de praktijk?
- Kan het slachtoffer via een beroep op artikel 1.1.4 afdwingen dat het strafproces recht doet aan zijn belangen?

3 Hoofdstuk 2: De behandeling van zaken door de rechter

3.1 De regeling op hoofdlijnen

Titel 2.1 bevat onder de noemer 'Algemene bepalingen' een gemeenschappelijke regeling van onderwerpen die voor verschillende rechters ('zittingsrechter', raadkamer, RC en RHC) van belang zijn. Daarnaast biedt titel 2.2 een regeling van de relatieve competentie van de rechtbanken om strafbare feiten te berechten; de regeling is in hoge mate gelijkluidend aan de huidige regeling. Titel 2.3 bevat een 'basisregeling' van de procedure in raadkamer; de bestaande regeling is hierin op onderdelen geactualiseerd en daarnaast op onderdelen gepreciseerd en aangevuld. Algemene regels die betrekking hebben op de taken en de positie van de RC zijn in titel 2.4 bijeengebracht.

3.2 Wijzigingen ten opzichte van de bestaande regeling

- De in het huidige wetboek in artikel 271 Sv neergelegde verplichting voor de rechter om tijdens het onderzoek op de terechtzitting de zaak op een **onbevooroordeelde en onpartijdige wijze te behandelen** wordt verplaatst naar artikel 1.2.1, zodat duidelijk is dat dit voorschrift voortaan voor alle rechters en ook buiten de terechtzitting geldt.
- Artikel 1.2.2 bepaalt – in overeenstemming met de gegroeide praktijk dat ook de raadkamer de zaak op zitting behandelt – dat de rechter, met uitzondering van RC en RHC, de zaak **op de zitting behandelt, tenzij de wet anders** bepaalt.
- Artikel 1.2.3 bepaalt dat rechterlijke beslissingen bij de berechting en bij de afzonderlijke behandeling van met de berechting verbonden vorderingen door de rechtbank bij vonnis en door het gerechtshof bij arrest worden genomen.
- In aansluiting daarop introduceert artikel 1.2.4 een nieuw criterium voor de **verdeling van zaken over raadkamer en 'zittingsrechter'**: "Indien niet is voorgeschreven dat de rechtbank of het gerechtshof bij vonnis of arrest beslist, wordt de zaak behandeld door de raadkamer van de rechtbank of het gerechtshof."
- Titel 2.3 bevat een **algemene regeling van de behandeling door de raadkamer**. De bestaande regeling in artikelen 21 tot en met 25 wordt daarbij op onderdelen **'bij de tijd'** gebracht. Artikel 1.2.12 bevat een eigen regeling van de **relatieve competentie** voor de raadkamer, die aansluit bij de regeling in titel 2.2.
- Hoofdregel is de behandeling door een **meervoudige raadkamer**, aldus voorgesteld artikel 1.2.13; **enkelvoudige behandeling is mogelijk wanneer de zaak van eenvoudige aard is en indien het belang ervan zich daartegen niet verzet**. In de wet wordt aangeduid wanneer behandeling door een meervoudige kamer in ieder geval aangewezen is, bijvoorbeeld omdat het een beslissing tot langdurige vrijheidsbeneming betreft of een beslissing die mogelijk het einde van de vervolging inhoudt.
- De behandeling door de raadkamer vindt in beginsel steeds plaats op de zitting. In afwijking van het thans geldende voorschrift van artikel 22 lid 1 bepaalt het voorgestelde artikel 1.2.16 lid 1 dat daarbij **hoofdregel is dat die behandeling in het openbaar plaatsvindt**, behoudens bij wet aangeduide uitzonderingen.
- Artikel 1.2.17 voorziet in de mogelijkheid van een zogenoemde **verkorte (schriftelijke) procedure**: in bij de wet bepaalde gevallen, en onder de in lid 2 van artikel 1.2.17 genoemde voorwaarden, kan de raadkamer zonder onderzoek op de zitting, dus 'op stukken', een beslissing nemen.
- Titel 2.4 bevat algemene bepalingen over de bevoegdheid, het functioneren en de ondersteuning van de RC.

3.3 Reacties op de voorgestelde regeling

3.3.1 Consultatieadvies Rvdr

De Rvdr merkt ten aanzien van titel 2.1 op dat in het wetsvoorstel niet expliciet is verwoord dat de **zittingsrechter eindverantwoordelijke is voor een goede strafrechtspleging** in een concrete strafzaak. De Raad acht het opnemen hiervan in de wet noodzakelijk om onduidelijkheid te voorkomen over de vraag wie in welke fase van het proces waarvoor verantwoordelijk is. Voor een omschrijving van de taak van de zittingsrechter kan volgens de Rvdr worden verwezen naar artikel 113 lid 1 Gw. In de omschrijving zou tevens de eindverantwoordelijkheid van de zittingsrechter voor de waarheidsvinding, de rechtsbescherming en een behoorlijke procesorde kunnen worden opgenomen, alsmede het gegeven dat hij daarbij niet is gebonden aan de uitkomsten van het vooronderzoek. Ten slotte vindt de Raad het opmerkelijk dat wel de rollen en taken van de RC, de officier van justitie, de verdachte, de getuige en de raadkamer in de wet zijn beschreven, terwijl "de voor het strafproces cruciale kernspeler, de zittingsrechter, ontbreekt".[39]
In relatie tot titel 2.3 merkt de Rvdr op hij zich kan vinden in de hoofdregel dat behandeling van zaken door de raadkamer meervoudig plaatsvindt en dat **enkelvoudige behandeling mogelijk is wanneer de zaak van eenvoudige aard is en het belang** ervan zich daartegen niet verzet. Dit uitgangspunt volgt volgens de Rvdr echter niet zonder meer uit de voorgestelde regeling, reden waarom hij aanbeveelt **alsnog in de codificatie** daarvan te voorzien."[40]
Met betrekking tot titel 2.4 stelt de Rvdr vast dat de door de wetgever beoogde 'beweging naar voren' onder meer zal leiden tot een **verschuiving van regietaken** van de meervoudige kamer tijdens de 'hoofdfase' **naar de RC in de 'voorfase'** van de strafzaak. De Raad wijst erop dat als gevolg van dat grotere beroep op de RC een **uitbreiding nodig is van de formatie**, zowel kwantitatief als kwalitatief, hetgeen structurele kosten met zich brengt.[41]

3.3.2 Consultatieadvies NVvR

In relatie tot titel 2.3 leidt de NVvR uit de voorgestelde bepalingen af dat (ook) een (juridisch) eenvoudige zaak door de **meervoudige raadkamer** wordt behandeld indien het **belang daarvan 'groot'** is. De NVvR stelt daarbij aan de orde dat dit criterium onduidelijk is, nu de memorie van toelichting van de betekenis ervan **geen verdere indicatie** biedt.[42] Meer in het algemeen vraagt de NVvR zich af of het niet zinvoller zou zijn om algemene regels te stellen voor

[39] Rvdr, *Advies consultatie boeken 1 en 2 nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 11 juli 2017, p. 7. Dit advies is door de wetgever niet overgenomen.

[40] Rvdr, *Aanvullend ongevraagd advies inzake de ambtelijke eindversie van het Wetsvoorstel tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 18 december 2019, p. 6. Het bedoelde uitgangspunt volgt echter uit de combinatie van de voorgestelde artikelen 1.2.5 lid 1 en 1.2.13.

[41] Rvdr, *Advies consultatie boeken 1 en 2 nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 11 juli 2017, p. 42-43. Dit punt wordt door de wetgever geadresseerd in hoofdstuk 10 ('Uitvoeringsconsequenties') van het algemeen deel van de memorie van toelichting, *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 73-87, en in de daarop betrekking hebbende Bijlage 2.

[42] NVvR, *Advies conceptwetsvoorstellen Boeken 1 en 2 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 25 juli 2017, p. 7. De wetgever heeft evenwel in het eerste lid van artikel 1.2.13 wel enige indicatie verschaft door een opsomming te geven van zaken die in ieder geval meervoudig moet worden behandeld: "Behandeling door een meervoudige kamer van de rechtbank vindt in ieder geval plaats indien het betreft: a. beroep tegen of toetsing van een beslissing van de rechter-commissaris; b. een vordering van het openbaar ministerie tot gevangenhouding of gevangenneming of tot de verlenging daarvan; c. een vordering van het openbaar ministerie strekkende tot vrijheidsbeneming voor de duur van een jaar of meer; d. een bezwaarschrift tegen de procesinleiding indien de berechting zal plaatsvinden door een meervoudige kamer; of e. een verzoek om wraking of een verzoek om verschoning." Zie lid 2 voor de raadkamer van het gerechtshof; en zie *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 131-134.

zowel de terechtzitting als de raadkamer en vervolgens de **uitzonderingen met betrekking tot de raadkamer in een afzonderlijke titel** op te nemen.[43]
In relatie tot titel 2.4 merkt de NVvR op dat het wetsvoorstel voortbouwt op de uitgangspunten van de Wet versterking positie rechter-commissaris.[44] Voorgesteld artikel 1.2.25 lid 2 (voorheen 1.2.4.1 lid 2) bindt de bevoegdheidsuitoefening van de RC expliciet aan de belangen van rechtsbescherming en daarnaast die van de volledigheid, evenwichtigheid en de voortgang van het opsporingsonderzoek. Dit vraagt in de visie van de NVvR van zowel de officier van justitie als de RC "een **actieve opstelling bij het – minst genomen op hoofdlijnen – volgen van het opsporingsonderzoek**", vooral in zaken waarin de RC de officier van justitie heeft gemachtigd tot de inzet van een aantal zwaardere opsporingsbevoegdheden, zoals OVC en infiltratie.[45]

3.3.3 Consultatieadvies Politie

In relatie tot titel 2.3 wijst de Politie op de voorgestelde, nieuwe mogelijkheid voor de **raadkamer** (inmiddels in artikel 1.2.19 lid 2, eerder in artikel 1.2.3.9 lid 2) om te bevelen dat de verdachte of veroordeelde in persoon zal verschijnen en om daartoe eventueel diens medebrenging te gelasten. De Politie acht op grond hiervan **een toename van het aantal bevelen tot verschijning en/of medebrenging**, en daarmee een verzwaring van de werklast van de politie en de Dienst Justitiële Inrichtingen niet onaannemelijk. De Politie adviseert dan ook hiernaar nader onderzoek te verrichten en/of een nadere toelichting te geven in de memorie van toelichting.[46]
Van vergelijkbare aard is een overweging in relatie tot titel 2.4 over de **RC**. De Politie merkt op dat het voorgestelde voorschrift van (intussen) artikel 1.2.25 lid 2 (voorheen artikel 1.2.4.1 lid 2) een nadere explicitering behelst van hetgeen in artikel 170 lid 2 van het huidige wetboek wordt omschreven als "uitoefening van toezichthoudende bevoegdheden met betrekking tot het opsporingsonderzoek". De expliciete koppeling van het optreden van de RC aan de belangen van "rechtsbescherming en volledigheid, de evenwichtigheid en de voortgang van het opsporingsonderzoek", in combinatie met de versterkte rol van de rechter-commissaris, zou er volgens de Politie toe kunnen leiden dat RC's **meer verzoeken tot het doen van onderzoek** zullen toewijzen, dat zij **vaker ambtshalve aanvullend onderzoek** zullen (laten) uitvoeren en dat **vaker regiebijeenkomsten** gehouden zullen worden. "Een en ander kan resulteren in een toename van de werklast, nu het doorgaans de politie zal zijn die de gewenste onderzoeken zal (moeten) uitvoeren en (via de officier van justitie) in een vroeger stadium processtukken zal (moeten) aanleveren."[47]

3.3.4 Advies RvS

De RvS schrijft in zijn advies dat invoering van het nieuwe wetboek, behalve voor de verschillende procesdeelnemers, ook voor de rechtspraak met grote uitdagingen gepaard zal gaan: "In organisatorisch opzicht zullen verder nieuwe samenwerkingsverbanden moeten worden

43 NVvR, *Advies conceptwetsvoorstellen Boeken 1 en 2 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 25 juli 2017, p. 7-8. Dit advies is, als bekend, niet opgevolgd.
44 *Stb.* 2011, 600.
45 NVvR, *Advies conceptwetsvoorstellen Boeken 1 en 2 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 25 juli 2017, p. 8. Zie ook het hieronder in par. 3.3.3 kort besproken consultatieadvies van de Politie.
46 Politie, *Consultatieadvies contourennota modernisering Wetboek van Strafvordering*, 28 juni 2017, bijlage 1, p. 4.
47 Politie, *Consultatieadvies contourennota modernisering Wetboek van Strafvordering*, 28 juni 2017, bijlage 1, p. 4. Deze en/of soortgelijke punten worden geadresseerd in hoofdstuk 10 ('Uitvoeringsconsequenties') van het algemeen deel van de memorie van toelichting, *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 73-87, en in de daarop betrekking hebbende Bijlage 2.

aangegaan en werkprocessen opnieuw moeten worden ingericht. De personeelstekorten bij de rechtspraak roepen echter de vraag of dit werkelijk ertoe zal leiden dat rechters deze nieuwe rollen kunnen invullen. In het bijzonder bij de **kabinetten van de RC is het personeelstekort groot**, terwijl juist daar nieuwe taken worden belegd met het nieuwe Wetboek van Strafvordering."[48] Iets verderop meldt het advies: "Gelet op de huidige capaciteitsproblemen ziet de Afdeling **substantiële risico's voor de uitvoerbaarheid** van het voorgestelde wetboek. De Afdeling acht het daarom van het grootste belang dat in de toelichting per onderdeel van het wetboek wordt beschreven wat de structurele gevolgen voor de personeelscapaciteit bij de uitvoeringsinstanties zullen zijn en in hoeverre de uitvoeringsinstanties in staat zijn om de hiervoor benodigde capaciteit te leveren."[49]

3.4 Analyse van de voorgestelde regeling

3.4.1 Titel 2.1: Algemene bepalingen

Deze titel is als zodanig nieuw. Hij bevat een gemeenschappelijke regeling van enige onderwerpen die voor verschillende rechters van belang zijn. De regeling geldt dus niet alleen voor de meervoudige of enkelvoudige kamer die in eerste aanleg of hoger beroep met de berechting van de strafzaak (ofwel de 'hoofdzaak') is belast,[50] maar ook voor de (meervoudig of enkelvoudig samengestelde) raadkamer en de RC en RHC. Zo bepaalt het voorgestelde artikel 1.2.1 dat de rechter de **zaak onbevooroordeeld en onpartijdig behandelt** en tijdens het onderzoek van de zaak geen blijk geeft van enige overtuiging omtrent de schuld of onschuld van de verdachte. Een gelijkaardig voorschrift is in het huidige wetboek neergelegd in artikel 271 lid 2. Vanwege zijn plaatsing in Boek 1 is duidelijk dat het voorschrift van artikel 1.2.1 niet alleen van toepassing is op het onderzoek op de terechtzitting, maar ook op andere procedures en ook buiten de zitting.
Belangrijk is dat titel 2.1 een nieuwe maatstaf introduceert voor de **verdeling van zaken over de raadkamer en de zogenoemde 'zittingsrechter'**. Die laatste term wordt gemeenlijk gebruikt ter aanduiding van de rechter die verantwoordelijk is voor de inhoudelijke behandeling van de zaak op de terechtzitting en voor de daarop in beginsel volgende beantwoording van de vragen van artikelen 348 en 350 in het huidige (en artikelen 4.3.1 en 4.3.3 in het nieuwe)[51] wetboek. De term 'zittingsrechter' – die overigens in het bestaande noch in het voorgestelde wetboek voorkomt, maar die in de memorie van toelichting bij het voorgestelde wetboek wel herhaaldelijk opduikt[52] – is echter achterhaald en zelfs misleidend, aangezien ook de raadkamer de aan haar toevertrouwde zaken al sinds jaar en dag in beginsel op zitting behandelt en

48 RvS, *Advies over het nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 6 april 2022, p. 40-41 (onder verwijzing naar p. 42-43 van het *Advies consultatie boeken 1 en 2 nieuwe Wetboek van Strafvordering* van de Rvdr van 11 juli 2017). Zie over onderzoek en regie door de RC nader p. 159-166.

49 RvS, *Advies over het nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 6 april 2022, p. 44. De wetgever is de RvS hierin gevolgd. Zoals vermeld in de *Beslisnota Verwerking advies Raad van State over het nieuwe Wetboek van Strafvordering* van 20 oktober 2022 (te raadplegen via: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2023Z04767&did=2023D11284) heeft de wetgever dit gedaan door in het algemeen deel van de toelichting een geheel herzien hoofdstuk over de uitvoeringsconsequenties op te nemen, waarin tevens de bevindingen van de Commissie Letschert (*Kamerstukken II* 2020/21, 29279, 637 (met bijlagen)) zijn meegenomen. Zie het eerder genoemde hoofdstuk 10 van het algemeen deel van de memorie van toelichting, *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 73-87, en in de daarop betrekking hebbende Bijlage 2.

50 'Berechting' omvat volgens de definitie van dit begrip in artikel 1.1.7 lid 1 niet de behandeling van het beroep in cassatie. Zie ook par. 2.2 hierboven.

51 Zie daarover de rapportage over Boek 4 van het nieuwe wetboek.

52 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), onder andere op p. 16-19, 23, 30, 34-36, 42, 44, 108, 113, 123.

in zoverre dus net zo goed 'zittingsrechter' is.[53] Alleen de RC en de RHC onderzoeken de zaken met de behandeling waarvan zij zijn belast *niet* op zitting.
Het voorgestelde artikel 1.2.2 bevestigt dit: "De rechter, met uitzondering van de rechter-commissaris en de raadsheer-commissaris, onderzoekt de zaak met de behandeling waarvan hij is belast op de zitting, tenzij de wet anders bepaalt." Bij gevallen waarin de wet toestaat dat een kwestie niet op zitting maar 'op stukken', dus schriftelijk, wordt afgedaan, moet vooral worden gedacht aan de zogenoemde 'verkorte raadkamerprocedure' (artikel 1.2.17).[54]
Op de vraag *welke* kwesties de raadkamer (op zitting of, bij wijze van uitzondering, schriftelijk) behandelt, vinden wij een antwoord in artikelen 1.2.3 en 1.2.4. Artikel 1.2.3 lid 1 luidt: "De rechtbank beslist bij vonnis en het gerechtshof bij arrest in de gevallen bij de wet bepaald." Dat geldt volgens lid 2 "in ieder geval" voor "de rechterlijke beslissingen bij de berechting en bij de afzonderlijke behandeling van met de berechting verbonden vorderingen".
Een en ander moet worden gelezen in samenhang met het bepaalde in artikel 1.1.7 dat de begrippen 'berechting' en 'onderzoek op de terechtzitting' definieert als respectievelijk "de behandeling van een zaak door de rechter in eerste aanleg of in hoger beroep ter bepaling van de gegrondheid van de tegen een verdachte ingestelde vervolging" (lid 1) en "het onderzoek op de zitting dat plaatsheeft in het kader van de berechting" (lid 2).[55] Met de in artikel 1.2.3 lid 2 genoemde "afzonderlijke behandeling van met de berechting verbonden vorderingen" wordt gedoeld op de vordering benadeelde partij, de vordering tot tenuitvoerlegging (de 'TUL') en de vordering tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. De memorie van toelichting spreekt in dit verband van **'vonnisprocedures'**;[56] deze zijn steeds gekoppeld aan een onderzoek op de *terecht*zitting en hun wettelijke regeling is ondergebracht in Boek 4 (en voor de fase van hoger beroep in hoofdstuk 4 van Boek 5).
De zogenoemde **'raadkamerprocedure'** is bestemd voor (alle) overige kwesties. Artikel 1.2.4 bepaalt dat kwesties ter zake waarvan de **wet *niet* voorschrijft dat daarover bij vonnis of arrest** wordt beslist, worden behandeld door de raadkamer van de rechtbank of het gerechtshof. Daarbij kan het in beginsel dus over (alle) kwesties gaan die los staan van de berechting en 'met de berechting verbonden vorderingen' (andere vonnisprocedures dan deze kent het wetboek namelijk niet; met de woorden "in ieder geval" houdt artikel 1.2.3 lid 2 de mogelijkheid open dat in de toekomst ook nog andere procedures als vonnisprocedures worden aangemerkt).[57] Zoals in de memorie van toelichting wordt opgemerkt, komt dit "inhoudelijk neer op dezelfde afbakening als die nu geldt."[58]
Artikel 1.2.6 **verruimt de bestaande mogelijkheden tot verwijzing** van de ene (meervoudige of enkelvoudige) naar de andere (meervoudige of enkelvoudige) kamer. Nieuw is bovendien dat de voorzitter de zaak **ook al voor het onderzoek op de zitting** kan verwijzen.

53 Zie nader par. 3.4.3 hieronder.
54 Zie daarover opnieuw par. 3.4.3 hieronder.
55 Zie ook par. 2.2 hierboven. De fase van de berechting – die wordt ingeluid met de procesinleiding van de officier van justitie – omvat dus meer dan 'enkel' het onderzoek op de terechtzitting; zij omvat namelijk in ieder geval tevens de voorbereiding daarvan en de beraadslaging en uitspraak na afloop daarvan; zie Boek 4, hoofdstukken 1 tot en met 3, en zie voor de regeling in hoger beroep Boek 5, hoofdstuk 4.
56 Zie *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 16, 107, 109, 128.
57 Vgl. *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 107. Overigens bepaalt artikel 1.2.4 (tweede volzin) – net als artikel 21 lid 1 van het huidige wetboek – dat op vorderingen of verzoeken die tijdens het onderzoek op de terechtzitting worden gedaan, ook op de terechtzitting wordt beslist.
58 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 128. Daaraan wordt toegevoegd: "Beoogd is niet, wijziging te brengen in de reikwijdte van de bevoegdheid van de raadkamer." Zie ook p. 16, alwaar wordt opgemerkt dat met het voorgestelde artikel 1.2.4 wordt voorzien in "een heldere afgrenzing van competenties" van de raadkamer en de vonnis of arrest wijzende rechter.

3.4.2 Titel 2.2: De relatieve bevoegdheid van rechtbanken om strafbare feiten te berechten

Voor elke vorm van rechterlijke bemoeienis met strafbare feiten wordt de relatieve bevoegdheid in het nieuwe wetboek afzonderlijk geregeld.[59] Titel 2.2 heeft enkel betrekking op de **relatieve bevoegdheid van de rechtbank tot *berechting* van strafbare feiten**, dus tot de behandeling van een zaak ter bepaling van de gegrondheid van de tegen een verdachte ingestelde vervolging (zie artikel 1.1.7 lid 1). De berechting zelf wordt nader gereguleerd in Boek 4 van het nieuwe wetboek (en voor wat betreft het hoger beroep in hoofdstuk 4 van Boek 5). De relatieve competentie van de **raadkamer en van de RC wordt in algemene zin apart geregeld** (op een wijze die voortbouwt op de regeling in titel 2.2), in respectievelijk artikel 1.2.12 en artikel 1.2.26.[60] De regeling van de relatieve bevoegdheid van de **gerechtshoven** blijft waar hij is: in artikel 60 van de Wet RO.

Bij de regeling van de relatieve competentie van de rechtbanken is in het nieuwe wetboek **vastgehouden aan het bestaande uitgangspunt van 'eenheid van instantie'**, ofwel het uitgangspunt dat alle rechterlijke bemoeienis met de zaak zoveel mogelijk bij een en dezelfde rechtbank moet zijn geconcentreerd. Daarbij is van belang dat de bevoegdheid van de raadkamer en van de RC om tijdens het opsporingsonderzoek te oordelen over een vordering van de officier van justitie of over een verzoek, bezwaarschrift of klaagschrift in de artikelen 1.2.12 en 1.2.26 is gekoppeld aan de relatieve competentie van de rechtbank. In verband met het uitgangspunt van 'eenheid van instantie' is voorts van belang dat artikel 1.3.9 bepaalt dat **de officier van justitie die de bewaring heeft gevorderd of heeft gevorderd dat de RC onderzoek verricht** op grond van artikel 2.10.1, zich, behoudens enkele uitzonderingen, bij de verdere behandeling van de zaak **dient te wenden tot de rechtbank van hetzelfde arrondissement** (en dus bij diezelfde rechtbank ook de procesinleiding moet indienen). Voor het geval de verdachte tussentijds is verhuisd, biedt artikel 1.2.9 lid 1 een voorziening.

De nieuwe regeling leidt dan ook **nauwelijks tot inhoudelijke wijzigingen**. De regeling in het voorgestelde artikel 1.2.9 van de relatieve bevoegdheid van de rechtbank om strafbare feiten te berechten is in hoge mate gelijkluidend aan die in het huidige artikel 2. De tekstuele wijzigingen en toevoegingen (hieronder cursief weergegeven) ten opzichte van de huidige wettekst houden verband met het gewijzigde vervolgingsbegrip en dienen ter bestendiging van het gehandhaafde beginsel van 'eenheid van instantie'. Volgens lid 1 van artikel 1.2.9 zijn de rechtbanken bevoegd om strafbare feiten te berechten die zijn begaan:

a. binnen hun rechtsgebied,
b. door een verdachte die binnen hun rechtsgebied zijn woon- of verblijfplaats heeft of daarbinnen zijn laatst bekende woon- of verblijfplaats heeft gehad; nieuw ten opzichte van de bestaande regeling is dat de bevoegdheid zich ook uitstrekt tot feiten die zijn begaan door

[59] Het nieuwe wetboek neemt aldus afscheid van de in artikelen 2 tot en met 6 van het bestaande wetboek neergelegde, 'uniforme' regeling van de relatieve competentie van rechtbanken tot 'kennisneming' van strafbare feiten. Deze nog op het wetboek van 1838 teruggaande bevoegdheidsregeling heet 'uniform' omdat zij in beginsel op alle vormen van rechterlijke bemoeienis met strafbare feiten betrekking heeft. Zoals in de memorie van toelichting wordt opgemerkt, paste een dergelijk eenvormig stelsel goed bij de strafrechtspleging van de negentiende eeuw en ook nog bij die van de eerste helft van de twintigste eeuw: "In alle gevallen waarin niet, na een uiterst summier opsporingsonderzoek, 'rauwelijks' werd gedagvaard, volgde een vooronderzoek dat door de RC werd verricht. Dit vooronderzoek vond plaats nadat de officier van justitie de 'rechtsingang' had gevorderd. Die vordering werd gezien als het begin van de vervolging, omdat de zaak daarmee ter behandeling aan de rechter werd voorgelegd. Het vooronderzoek en het eindonderzoek waren (…) twee fasen waarin de behandeling van de zaak door de rechtbank uiteenviel" (*Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 116). De RC en de officier van justitie hebben overduidelijk stuivertje-gewisseld. Na de geleidelijke afschaling en vervolgens uiteindelijk (per 1 januari 2013) de afschaffing van het gerechtelijk vooronderzoek (Wet herziening van het gerechtelijk vooronderzoek, *Stb.* 1999, 243; en Wet versterking positie rechter-commissaris, *Stb.* 2011, 600) "is het opsporingsonderzoek onder leiding van de officier van justitie het alomvattende processuele kader voor het onderzoek naar strafbare feiten geworden" (*Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 149).

[60] Zie nader par. 3.4.3 en 3.4.4 hieronder.

een verdachte die *binnen hun rechtsgebied woon- of verblijfplaats had op het moment waarop de officier van justitie de bewaring vorderde of vorderde dat de RC onderzoek verricht op grond van artikel 2.10.1*,

c. door een verdachte die zich binnen hun rechtsgebied bevindt; nieuw ten opzichte van de bestaande regeling is dat de bevoegdheid zich ook uitstrekt tot feiten die zijn begaan door een verdachte die *zich binnen hun rechtsgebied bevond op het moment waarop de officier van justitie de bewaring vorderde of vorderde dat de RC onderzoek verricht op grond van artikel 2.10.1*,
d. door een verdachte tegen wie binnen hun rechtsgebied ter zake van een ander feit door de officier van justitie de *bewaring is gevorderd, tegen wie ter zake van een ander feit is gevorderd dat de RC onderzoek verricht op grond van artikel 2.10.1 of tegen wie ter zake van een ander feit een procesinleiding is ingediend*.

Leden 2 tot en met 5 van het voorgestelde artikel 1.2.9 en de voorgestelde artikelen 1.2.10 en 1.2.11 handhaven de **aanvullende bevoegdheidsregels** van de huidige artikelen 2, 4, 5 en 6.[61] Op goede – in de memorie van toelichting helder uiteengezette – gronden wordt echter de bestaande regel van artikel 6 lid 2 (waarin onderscheid wordt gemaakt tussen daders en medeplichtigen) in het nieuwe wetboek niet gehandhaafd.[62] Dat geldt ook voor de bestaande 'voorrangsregel' van artikel 2 lid 2.[63]

3.4.3 Titel 2.3: De raadkamer

Net als het huidige wetboek bevat ook het nieuwe wetboek in Boek 1 een algemene basisregeling voor de behandeling van aan de hoofdzaak verwante of daarvan afgeleide kwesties door een andere rechter dan de RC of de rechter die de strafzaak berecht. De raadkamer behandelt diverse kwesties, bijvoorbeeld vorderingen in het kader van de verlenging van de voorlopige hechtenis. De wetgever stelt daarbij voorop dat "de **raadkamer bestaansrecht** heeft als een rechterlijke voorziening naast RC en zittingsrechter, met een **eigen, van het onderzoek op de terechtzitting afwijkend procesrecht**".[64] Daarvoor pleiten onder meer proceseconomische argumenten: "Een raadkamerprocedure fungeert als een relatief snelle voorziening voor procedurele beslissingen, die soepel kan functioneren doordat niet het geheel aan procedurele waarborgen van een openbare terechtzitting van toepassing is. En ook doordat specifieke, afwijkende procedurele bepalingen van toepassing kunnen zijn (…). De raadkamer biedt een vlotte tussentijdse voorziening voor kwesties waarin de RC niet kan worden ingezet, maar waarmee het onderzoek van de strafzaak op de terechtzitting ook niet kan of moet worden belast. De raadkamer heeft daarmee een **belangrijke functie als 'restrechter'**."[65]
De in titel 2.3 samengebrachte algemene regels over de behandeling door de raadkamer beogen een **'flexibele basis' te bieden voor de uiteenlopende raadkamerprocedures** die het

61 Daarbij gaat het ook om het reeds aangenomen maar nog niet in werking getreden vierde lid van artikel 2 van de huidige wet (*Stb.* 2022, 28): "Met een ambtenaar aan wie bij of krachtens artikel 7, eerste, achtste of negende lid, van de Politiewet 2012 of artikel 6, eerste lid, van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten de bevoegdheid geweld te gebruiken is toegekend, wordt ten aanzien van het derde lid gelijkgesteld een persoon in de openbare dienst van een vreemde staat die in Nederland op door het volkenrecht toegelaten wijze zijn bediening uitoefent en aan wie de bevoegdheid geweld te gebruiken is toegekend." (Overigens zal de op dit moment bestaande doublure van het derde lid van artikel 2 worden verholpen door vernummering van 'het eerste derde lid' tot vijfde lid; *Stb.* 2022, 345.)
62 Zie *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 122.
63 Zie *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 119.
64 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 123.
65 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 127.

nieuwe (net als het huidige) wetboek kent.[66] De nieuwe regeling brengt in verhouding tot de bestaande regeling in artikelen 21 tot en met 25 Sv geen fundamentele wijzigingen met zich; wel wordt de bestaande regeling op onderdelen **gepreciseerd en 'bij de tijd' gebracht** ofwel gemoderniseerd.[67]

In verband met de hierboven genoemde ontwikkelingen wordt het in artikel 138 Sv gemaakte **onderscheid tussen 'beschikkingen' en 'uitspraken' in het nieuwe wetboek niet overgenomen**. Daarvoor in de plaats komt het onderscheid tussen rechterlijke beslissingen en uitspraken (artikel 1.1.8).[68] De genoemde ontwikkelingen zijn voor de wetgever tevens aanleiding voor de introductie van een nieuw criterium voor de verdeling van zaken over de raadkamer en de rechter die de strafzaak berecht. Het nieuwe criterium is neergelegd in het eerdergenoemde artikel 1.2.4 dat bepaalt dat kwesties ter zake waarvan de wet *niet* voorschrijft dat daarover bij vonnis of arrest wordt beslist, worden behandeld door de raadkamer van de rechtbank of het gerechtshof. Gelet op het bepaalde in artikel 1.2.3 kan het daarbij in beginsel dus gaan over (alle) kwesties die los staan van de berechting en 'met de berechting verbonden vorderingen'.[69]

De in titel 2.3 samengebrachte algemene regels over de behandeling door de raadkamer beogen, als gezegd, een 'flexibele basis' te bieden voor de uiteenlopende raadkamerprocedures die binnen (en buiten) het wetboek voorkomen. Het voorgestelde artikel 1.2.12 lid 1 bepaalt dat in alle gevallen waarin een zaak wordt behandeld door de raadkamer de bepalingen van titel 2.3 gelden, tenzij de wet anders bepaalt. Gelet op de veelheid en diversiteit van raadkamerkwesties is dit een verstandig uitgangpunt. Elders in de wet kunnen dus **afwijkende of aanvullende regels** worden gegeven voor de desbetreffende raadkamerprocedure. In de memorie van toelichting worden daarvan enige voorbeelden genoemd;[70] maar onduidelijk is vooralsnog – en wel juist gezien de grote hoeveelheid raadkamerprocedures en de ongelijksoortigheid daarvan – in welke mate en op welke punten afzonderlijke regelingen van raadkamerprocedures van de in titel 2.3 neergelegde 'basisregeling' (kunnen) verschillen.

In aansluiting op artikel 1.2.5 uit titel 2.1 wordt voorts de bestaande hoofdregel van behandeling door een **meervoudige raadkamer** gehandhaafd. Op grond van het voorgestelde artikel 1.2.13 is enkelvoudige behandeling mogelijk wanneer de zaak van eenvoudige aard is en indien het belang ervan zich daartegen niet verzet. In de wet wordt aangeduid wanneer behandeling door een meervoudige kamer in ieder geval aangewezen is, bijvoorbeeld omdat

66 Raadkamerprocedures die betrekking hebben op strafzaken kunnen ook in tal van andere wetten worden aangetroffen (zoals in het Wetboek van Strafrecht). Zie voor een overzicht J.W.H.G. Loyson, *Raadkamerprocedures in strafzaken*, Deventer: Wolters Kluwer 2020.

67 De figuur van de raadkamerprocedure stamt als gezegd uit het begin van de negentiende eeuw, dus uit een tijd waarin nog sprake was van een goeddeels geheim, inquisitoir en gerechtelijk vooronderzoek onder leiding van een RC die onder rechtstreeks toezicht stond van de rechtbank. Het huidige wetboek van 1926 verleende de raadkamerprocedure al een meer tegensprekelijk karakter, ten gevolge waarvan de behandeling zich van de beslotenheid van de ('echte') raadkamer naar de zittingszaal verplaatste. De raadkamerprocedure werd sindsdien ook steeds meer losgekoppeld van het vooronderzoek. Onder invloed van de Straatsburgse rechtspraak met betrekking tot het in artikel 6 lid 1 EVRM vervatte recht van de verdachte op een openbare behandeling van zijn zaak zijn vanaf midden jaren 1990 bovendien verscheidene raadkamerprocedures voor het publiek toegankelijk geworden. Inmiddels geldt dat voor ongeveer de helft van de raadkamerprocedures .Zie L. van Lent, *Externe openbaarheid in het strafproces* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom juridisch 2008, p. 106-109; *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 125.

68 Zie par. 2.2 hierboven.

69 Zie nader par. 3.4.1 hierboven.

70 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 129: "Gelet op de veelheid en diversiteit van raadkamerkwesties zijn soms uitzonderingen, afwijkingen of aanvullingen op deze basisregels nodig, die bij de desbetreffende raadkamerprocedure elders in het wetboek zijn vermeld. Zo kan bijvoorbeeld het horen, oproepen of in kennis stellen van een andere belanghebbende dan de indiener van het verzoek of klaagschrift zijn voorgeschreven (zie de artikelen 3.5.7 en 6.2.4, tweede lid). Een ander voorbeeld vormt het voorschrijven van de betekening van de beslissing (artikel 2.5.22, eerste lid)."

het een beslissing tot langdurige vrijheidsbeneming betreft of een beslissing die mogelijk het einde van de vervolging inhoudt. De behandeling door de raadkamer vindt in beginsel steeds plaats **op de zitting**. Daarbij wordt de thans geldende hoofdregel omgedraaid: in afwijking van het bepaalde in het huidige artikel 22 lid 1 komt als nieuwe hoofregel te gelden dat de behandeling, **behoudens bij de wet aangeduide uitzonderingen, in het openbaar** plaatsvindt (artikel 1.2.16 lid 1). Een van de wettelijke uitzonderingen is opgenomen in 1.2.16 lid 6: raadkamerprocedures betreffende een beroep tegen een beslissing van de RC vinden, net als onder het huidige recht, niet in het openbaar plaats.[71]
Voorgesteld artikel 1.2.17 voorziet in de mogelijkheid van een **verkorte procedure** waarbij de zaak **zonder onderzoek op de zitting, dus schriftelijk** wordt afgedaan. Lid 1 bepaalt dat een dergelijke vereenvoudigde afdoening mogelijk is in bij de wet bepaalde gevallen. Een beslissing 'op stukken' is bijvoorbeeld mogelijk op grond van artikel 3.5.5 (de klager is kennelijk niet ontvankelijk of het beklag kennelijk ongegrond), of op grond van artikel 2.5.38 lid 2 (de verdachte is reeds eerder op een verzoek is gehoord).[72] Lid 2 bepaalt dat ook bij positieve beslissingen op in beginsel elk verzoek van de betrokken procespartij en elke voordracht van de RC een verkorte procedure kan worden gevolgd, indien het OM te kennen heeft gegeven daartegen geen bezwaar te maken dan wel indien het OM, hoewel in de gelegenheid gesteld om bezwaar te maken, van die gelegenheid geen gebruik heeft gemaakt.[73]
Voor het overige bevat de voorgestelde regeling in titel 2.3 vooral een aantal nuttige preciseringen en aanvullingen, die in combinatie met de daarop betrekking hebbende opmerkingen in de memorie van toelichting goeddeels voor zich spreken.[74] Daarbij gaat het onder meer om de wijze van onderzoek; de geïntroduceerde mogelijkheid tot medebrenging van de verdachte; de mogelijkheid voor procespartijen om zich te laten bijstaan en hun belangen te laten behartigen door een raadsman of advocaat.

3.4.4 Titel 2.4: De rechter-commissaris

Titel 2.4 bevat algemene bepalingen over de bevoegdheid, het functioneren en de ondersteuning van de rechter-commissaris. Het gaat om artikelen die vanwege hun algemene karakter zijn opgenomen in Boek 1. Het merendeel is met relatief lichte wijzigingen overgenomen uit de tweede titel van het Tweede Boek (De rechter-commissaris belast met de behandeling van strafzaken).

3.5 Samenhang met andere onderdelen van het wetsvoorstel

De bepalingen van titel 2.2 werken met name door in Boek 4 en in hoofdstuk 4 van Boek 5. De bepalingen van titel 2.4 werken met name door in hoofdstuk 10 van Boek 2, terwijl de bepalingen van titels 3.3 en 3.4 vooral relevant zijn voor Boek 2.

71 Niet geheel duidelijk is waarom in deze bepaling, naast de RC, niet ook de RHC wordt genoemd.

72 Bij wraking geldt een andere constructie; zie artikel 6.2.2 lid 4 en zie *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 138: "Een volgend verzoek om wraking van dezelfde rechter wordt niet in behandeling genomen, tenzij feiten of omstandigheden worden voorgedragen die pas na het eerdere verzoek aan de verzoeker bekend zijn geworden (artikel 6.2.2, vierde lid)."

73 Bij een verzoek van een procespartij kan het bijvoorbeeld gaan om een verzoek tot teruggave van een inbeslaggenomen voorwerp. Het begrip 'voordracht' – stelt de memorie van toelichting – kan duiden op een initiatief van de RC tot verkrijging van een verklaring dat de zaak geëindigd is (artikel 3.1.3) of tot opheffing van de voorlopige hechtenis door de rechtbank (artikel 2.5.38); zie *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 138.

74 Zie *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 139-148.

Regeling	Boek 1	Boek 2	Boek 3	Boek 4	Boek 5	Boek 6
Titel 2.1: Algemene bepalingen						
Titel 2.2: De relatieve bevoegdheid van de rechtbanken om strafbare feiten te berechten						
Titel 2.3: De raadkamer						
Titel 2.4: De rechter-commissaris						

Legenda:
Geregeld in
Werkt door in

3.6 Opkomende vragen

De voorgestelde bepalingen in hoofdstuk 3 van Boek 1 roepen verschillende vragen op in relatie tot inhoud en reikwijdte van bevoegdheden tot vervolging en opsporing van verschillende functionarissen binnen de strafrechtspleging.

Voorgestelde vragen:

- Titel 2.3 beoogt een 'flexibele basis' te bieden voor de uiteenlopende raadkamerprocedures die het nieuwe wetboek kent; afzonderlijke regelingen kunnen van de algemene bepalingen afwijkingen. Onduidelijk is echter vooralsnog – en wel juist gezien de grote hoeveelheid raadkamerprocedures en de ongelijksoortigheid daarvan is vooralsnog echter onduidelijk in welke mate en op welke punten afzonderlijke regelingen van raadkamerprocedures van de in titel 2.3 neergelegde 'basisregeling' (kunnen) verschillen. Zou een overzicht kunnen worden geboden van de afwijkingen elders in de wet?
- Kan nader worden toegelicht op welke wijze zal kunnen worden gegarandeerd dat de kabinetten van de RC de grote hoeveelheid extra taken die het nieuwe wetboek meebrengt op een verantwoorde wijze zullen kunnen uitvoeren, gelet op het feit dat momenteel de personeelstekorten bij met name de kabinetten van de RC zeer groot zijn?

4 Hoofdstuk 3: Vervolging en opsporing van strafbare feiten

4.1 De regeling op hoofdlijnen

Hoofdstuk 3 van Boek 1 bevat de 'kernbepalingen' met betrekking tot de vervolging en opsporing van strafbare feiten. Daarbij gaat het in het bijzonder om een aanduiding van de organen die met de vervolging en opsporing zijn belast en van hun voornaamste taken en bevoegdheden. De vervolging van strafbare feiten behoort tot de kerntaak van het openbaar ministerie; zie titels 3.1 en 3.2. De officier van justitie is daarnaast belast met de leiding van het opsporingsonderzoek en kan daarom bevelen geven aan de andere opsporingsambtenaren; zie daarover titel 3.4. De officier van justitie krijgt in algemene zin een landelijke bevoegdheid; daarover gaat titel 3.3. De nadere regeling van het opsporingsonderzoek is te vinden in Boek 2, die van de vervolging is te vinden in Boek 3.

4.2 Wijzigingen ten opzichte van de bestaande regeling

- Artikel 1.3.1, betreffende het College van procureurs-generaal, bestaat in een samenvoeging van de voorschriften van artikelen 8 en 140 uit het bestaande wetboek. De formulering daarvan is in het nieuwe artikel aangepast, zonder dat daarmee wijzigingen van inhoudelijke aard zijn beoogd.
- Het nieuwe wetboek bevat, net zomin als het bestaande een definitie van het begrip vervolging. Maar dat het nieuwe wetboek een belangrijke **wijziging van het vervolgingsbegrip** introduceert, blijkt uit de in artikel 1.3.3 gegeven beschrijving van de wijzen waarop vervolging kan worden *ingesteld*. De officier van justitie kan vervolging instellen door ofwel een strafbeschikking uit te vaardigen (lid 1 sub a), ofwel een procesinleiding in te dienen, waarmee de zaak wordt aangebracht ter berechting (sub b). Lid 2 bepaalt dat de bevoegdheid tot vervolging door uitvaardiging van een strafbeschikking – in de gevallen en onder de voorwaarden bij of krachtens de wet bepaald – ook toekomt aan opsporingsambtenaren (sub a) en vertegenwoordigers van organisaties en personen met een publieke taak belast (sub b). Anders dan onder het huidige recht, geldt een vordering tot **bewaring geldt dus niet langer als daad van vervolging**. Hetzelfde geldt voor een vordering aan de RC tot het verrichten van onderzoek (voorgesteld artikel 2.10.1).
- De wijziging van het vervolgingsbegrip is van belang vanwege de rechtsbeschermende functie die het begrip: van oudsher heeft: van oudsher heeft de verdachte vanaf een daad van vervolging **aanspraak op bepaalde rechten**. Onder het voorgestelde wetboek wordt deze functie als ijkmoment voor toekenning van die rechten overgenomen door het **eerste verhoor van de verdachte**.
- Het voorgestelde artikel 1.3.4 bevat het **opportuniteitsbeginsel** en vormt de opvolger van de huidige artikelen 167 lid 2 en 242 lid 2.
- Titel 3.3 introduceert een **landelijke vervolgings- en opsporingsbevoegdheid voor de bij arrondissementen aangesloten officieren van justitie**. Mogelijkheden tot het aanbrengen van strafbare feiten bij rechtbanken blijven (uiteraard) gebonden aan de relatieve competentie van de rechtbanken. Invoering van de landelijke bevoegdheid leidt tot afschaffing van (want treedt in de plaats van) het bestaande plaatsvervangerschap van rechtswege van officieren van justitie bij andere arrondissementen.[75]

[75] Daartoe zal de Wet RO bij gelegenheid van de invoeringswet worden aangepast aan het nieuwe wetboek; zie *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 171 en 175.

- Titel 3.4 bevat bepalingen over **bij de opsporing betrokken functionarissen** waarin in hoofdzaak bestaand recht wordt gehandhaafd. Vastgelegd wordt onder meer welke personen als gewoon opsporingsambtenaar (artikel 1.3.10) en als buitengewoon opsporingsambtenaar (artikel 1.3.11) met de opsporing zijn belast en welke opsporingsambtenaren hulpofficier van justitie zijn (artikel 1.3.13).

4.3 Reacties op de voorgestelde regeling

4.3.1 Consultatieadvies CRM

In relatie tot het onder het nieuwe wetboek gewijzigde vervolgingsbegrip (titel 3.2) plaatst het CRM enige kanttekeningen bij de aanwijzing van het **eerste politieverhoor als het beginpunt van de gelding van rechtsbeschermende waarborgen** voor de verdachte. Nu precieze criteria om uit te maken wanneer sprake is van een politieverhoor ontbreken, bestaat volgens het CRM het risico "dat het moment van **verhoor bewust naar een later moment geschoven** zou kunnen worden ten koste van de uitoefening van verdedigingsrechten".[76] Het College wijst erop dat naast het eerste politieverhoor als 'formeel criterium' voor het beginpunt van het recht op rechtsbescherming te bepalen, ook het **materiële vervolgingsbegrip van artikel 6 EVRM** van belang blijft. Het CRM adviseert daarom om meer duidelijkheid te verschaffen over de consequenties van het voorgestelde vervolgingsbegrip en over de wijze waarop het bovengenoemde risico ondervangen wordt.[77]

4.3.2 Consultatieadvies NOvA

Ook de NOvA hekelt de nieuwe invulling van het vervolgingsbegrip en de formele koppeling van de rechtsbescherming aan het eerste politieverhoor: "De wijziging markeert een duidelijk breekpunt met het huidige juridisch discours, zonder dat daar een evidente, niet-academische behoefte voor is."[78] De Orde wijst in dat verband op de spanning tussen enerzijds de "zuiver formele invulling" van het Nederlandse vervolgingsbegrip en anderzijds het **autonome vervolgingsbegrip uit het EVRM (de *criminal charge***) voor de toepasselijkheid waarvan een inhoudelijk criterium geldt: een handeling van de overheid waaraan de betrokkene in redelijkheid de conclusie heeft kunnen verbinden dat hij wordt beschuldigd van een strafbaar feit. Dit autonome vervolgingsbegrip zal **nog steeds als uitgangspunt** dienen te gelden voor de toepassing van rechten uit het EVRM. Door het eerste politieverhoor categorisch als beginpunt van de rechtsbescherming aan te merken, wordt volgens de Orde echter "miskend dat er **diverse situaties zijn waarin de *criminal charge* niet met het verhoor van de verdachte begint, maar eerder**, bijvoorbeeld met de doorzoeking bij een verdachte natuurlijk persoon of rechtspersoon".[79]
De NOvA wijst daarnaast op het **begrip 'vervolging' in artikel 72 lid 1 Sr**: "Elke daad van vervolging stuit de verjaring, ook ten aanzien van anderen dan de vervolgde." 'Vervolging' als bedoeld in deze bepaling is een autonoom begrip dat in de rechtspraak wordt uitgelegd "een

[76] CRM, *Advies conceptwetsvoorstellen Boeken 1 en 2 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 24 juli 2017, p. 3.

[77] CRM, *Advies conceptwetsvoorstellen Boeken 1 en 2 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 24 juli 2017, p. 3. De suggestie – ook door de NOvA gedaan, zie par. 4.3.2 hierna – om voor de bepaling van het aanvangsmoment van de gelding van rechtsbeschermende waarborgen (meer) aansluiting te zoeken bij het materiële vervolgingsbegrip van het EVRM (de *criminal charge*), is door de wetgever niet overgenomen. Zie *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 164; en zie par. 4.4.2 verderop.

[78] NOvA, *Advies wetsvoorstellen herziening Boeken 1 en 2 Wetboek van Strafvordering*, 30 juni 2017, p. 15.

[79] NOvA, *Advies wetsvoorstellen herziening Boeken 1 en 2 Wetboek van Strafvordering*, 30 juni 2017, p. 15. Als eerder opgemerkt, is de suggestie om meer aansluiting te zoeken bij het begrip *criminal charge* uit het EVRM door de wetgever niet overgenomen; zie verder par. 4.4.2 hieronder.

daad welke erop is gericht een voor tenuitvoerlegging vatbare beslissing van de rechter te verkrijgen".[80] Dit begrip verschilt dus van zowel de *criminal charge* als het (huidige en voorgestelde) strafvorderlijke vervolgingsbegrip. Tot slot wijst de NOvA op mogelijke fricties in de verhouding tussen het nieuwe strafvorderlijke vervolgingsbegrip en **internationaalrechtelijke instrumenten** waarbij het begrip een rol speelt. In dat verband wordt onder andere artikel 9 Overleveringswet genoemd, dat een weigeringsgrond voor overlevering biedt in het geval dat tegen de opgeëiste persoon een 'vervolging' in Nederland gaande is. De NOvA meent de verhouding van het nieuwe vervolgingsbegrip tot het begrip vervolging in andere (nationale en internationale) regelgeving onvoldoende toegelicht is.[81]

4.3.3 Consultatieadvies Rvdr

De Rvdr is uitgesproken kritisch over de voorgenomen invoering van een **landelijke opsporings- en vervolgingsbevoegdheid voor alle officieren van justitie**; gesteld wordt "dat dit geen goed onderbouwd en effectief voorstel is, dat **onvoldoende duidelijk** is welke gevolgen de regeling in de praktijk zal hebben voor de **verplaatsing van zaken** en dat het voorstel ook overigens **niet noodzakelijk lijkt en onwenselijk** is".[82] Daarbij wijst de Raad er onder meer op dat de officier van justitie behorend bij een bepaald arrondissementsparket onder het huidige recht tevens **van rechtswege plaatsvervanger is bij andere parketten en daarmee gebonden is aan aldaar bestaande werk- en appointeringsafspraken**. De voorgestelde regeling bergt het risico in zich dat dergelijke afspraken zullen worden doorkruist.[83] Een ander risico van de voorgestelde landelijke bevoegdheid dat de Raad ziet is dat het ertoe kan leiden dat **RC's van verschillende rechtbanken** bij een en hetzelfde onderzoek betrokken raken zonder dat zij daarvan zelf een goed overzicht hebben.
De Raad waarschuwt nadrukkelijk voor het **gevaar van forumshopping**.[84] De Rvdr wijst er bovendien op dat eventuele gevallen van misbruik van de voorgestelde ruime regeling in de praktijk moeilijk bewijsbaar zullen zijn, zodat de in de toelichting genoemde mogelijkheid om bij misbruik de officier van justitie niet-ontvankelijk te verklaren "feitelijk niet als stok achter de deur kan gelden".[85]
Een ander punt van kritiek betreft de landelijke bevoegdheid als 'oplossing' voor bestaande problemen bij de mandatering van bevoegdheden van de officier van justitie aan parketmedewerkers in het kader van de uitvaardiging van strafbeschikkingen.[86] Volgens de Raad is sprake van een steeds verdergaande verschuiving van taken en bevoegdheden naar parketmedewerkers, waarbij "**voldoende checks and balances** om de mandatering in overeenstem-

80 NOvA, *Advies wetsvoorstellen herziening Boeken 1 en 2 Wetboek van Strafvordering*, 30 juni 2017, p. 15, onder verwijzing naar de conclusie van A-G Knigge bij HR 13 maart 2012, *NJ* 2012/191.

81 NOvA, *Advies wetsvoorstellen herziening Boeken 1 en 2 Wetboek van Strafvordering*, 30 juni 2017, p. 16. Vgl. *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 165, waar de verhouding van het nieuwe vervolgingsbegrip tot artikel 72 Sr wordt belicht.

82 Rvdr, *Advies consultatie boeken 1 en 2 nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 11 juli 2017, p. 9-11.

83 Hierop wordt ook gewezen in de consultatieadviezen van de Hoge Raad en de NVvR. Zie HR, *Advies inzake Boeken 1 en 2*, 6 juli 2017, p. 5-6; NVvR, *Advies conceptwetsvoorstellen Boeken 1 en 2 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 25 juli 2017, p. 11. De memorie van toelichting stelt in reactie hierop dat op dit punt nadere afspraken kunnen worden gemaakt tussen het College van procureurs-generaal en de Rvdr; *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 174.

84 Rvdr, *Aanvullend ongevraagd advies inzake de ambtelijke eindversie van het Wetsvoorstel tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 18 december 2019, p. 8.

85 Rvdr, *Advies consultatie boeken 1 en 2 nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 11 juli 2017, p. 9-11.

86 Gedoeld wordt op de mandaatproblemen bij het zogenoemde 'virtueel parket'. Zie nader hierover par. 4.4.3 verderop.

ming te brengen met de **beginselen van een goede procesorde** en eisen aan **rechtsbescherming**" veelal ontbreken.[87] Een verdere verruiming van bevoegdheden van de officier van justitie om daarmee mandatering van bevoegdheden aan parketmedewerkers te vergemakkelijken, is naar het oordeel van de Raad dan ook niet juist.

4.3.4 Consultatieadvies OM

Het OM heeft bedenkingen tegen de keuze van de wetgever voor het woord 'behoorlijke' in de taakomschrijving van het College van procureurs-generaal in titel 3.1 (artikel 1.3.1) als vervanging van het woord 'richtige' in de artikelen 8 en 140 van het huidige wetboek. Het OM zou liever zien dat voor 'richtige' het woord 'rechtmatige' in de plaats zou treden. Deze laatste term zou namelijk, gelet op de bevoegdheid van het College om richtlijnen uit te vaardigen om de opsporing en vervolging te sturen, in te kaderen en te normeren, meer recht doen aan de taakuitoefening van het College dan het woord 'behoorlijke'. Het OM adviseert dus om het woord **'behoorlijke' te vervangen door het woord 'rechtmatige'**.[88]
Het OM heeft daarnaast forse bezwaren tegen de regeling (uit het conceptwetsvoorstel) inzake de **landelijke bevoegdheid van de officier van justitie**. Een landelijke bevoegdheid voor alle officieren van justitie is een al langer bestaande wens van het OM. Toch is op de burelen van het College van procureurs-generaal "met grote teleurstelling" van de (aanvankelijk) voorgestelde regeling kennisgenomen, omdat daarin de mogelijkheden tot uitoefening van de landelijke bevoegdheid dermate strikt aan banden wordt gelegd (met zogenoemde **'dwingende instructienormen'**) dat in feite sprake is van een inperking van de bestaande bevoegdheid van de officier van justitie.[89] Met de voorgestelde regeling wordt de landelijke bevoegdheid volgens het OM dus te veel gerelativeerd, waardoor de flexibiliteit van de organisatie van het OM ernstig zou worden belemmerd. Voorts acht het OM een **niet-ontvankelijkverklaring** als reactie op een (incidentele) afwijking van de instructienormen **"volkomen disproportioneel"**.[90]

4.3.5 Advies RvS

De RvS stelt vast dat de voorgenomen invoering van een **landelijke opsporings- en vervolgingsbevoegdheid voor alle officieren van justitie** past in de "ontwikkeling van het OM van een verzameling lokale parketten naar een landelijke en centraal geleide organisatie".[91] In aanmerking genomen dat de officier van justitie ook onder het nieuwe wetboek bij de uitoefening van zijn bevoegdheden gebonden is aan de relatieve competentie van de rechtbank, zal invoering van de landelijke bevoegdheid feitelijk slechts tot een beperkte toename leiden van de mogelijkheden voor de officier van justitie om de zaak bij een andere rechtbank aan

87 Rvdr, *Aanvullend ongevraagd advies inzake de ambtelijke eindversie van het Wetsvoorstel tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 18 december 2019, p. 8.

88 OM, *Advies conceptwetsvoorstel Boeken 1 en 2 nieuwe Wetboek van Strafvordering – Boek 1*, 5 juli 2017, p. 11. Het advies is door de wetgever niet opgevolgd; zie ook par. 4.4.1 hieronder.

89 OM, *Advies conceptwetsvoorstel Boeken 1 en 2 nieuwe Wetboek van Strafvordering – Boek 1*, 5 juli 2017, p. 5. Zie ook NVvR, *Advies conceptwetsvoorstellen Boeken 1 en 2 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 25 juli 2017, p. 9-11. In het uiteindelijke wetsvoorstel zijn de 'dwingende instructienormen' niet meer opgenomen; zie par. 4.4.3 hieronder.

90 Zie OM, *Advies conceptwetsvoorstel Boeken 1 en 2 nieuwe Wetboek van Strafvordering – Boek 1*, 5 juli 2017, p. 17-20.

91 RvS, *Advies over het nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 6 april 2022, p. 87. Zie ook *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 169-170: "[De aanvankelijke] lokale organisatiestructuur kwam meer en meer onder druk te staan door de maatschappelijke ontwikkelingen die zich sinds de eerste helft van de negentiende eeuw hebben voltrokken. (…) Dit alles heeft gemaakt dat het openbaar ministerie tegenwoordig een centraal geleide, landelijke organisatie is. Het toekennen van een landelijke bevoegdheid aan de bij een arrondissementsparket aangestelde officier van justitie past in deze ontwikkeling."

te brengen. De RvS schaart zich dan ook achter het in de memorie van toelichting ingenomen standpunt dat de (door de Rvdr geuite)[92] **vrees voor forumshopping en een verlegging van zaakstromen ongefundeerd** is.[93]
Wel is de Afdeling van mening dat de ter zake voorgestelde regeling "het **karakter heeft van een compromis**, waarbij enerzijds een landelijke bevoegdheid wordt ingevoerd die anderzijds meteen weer wordt beperkt door een aantal dwingende instructienormen".[94] Daarbij acht de Afdeling (met het OM)[95] de einduitspraak van niet-ontvankelijkheid van het OM niet de meest aangewezen reactie op schending van de instructienormen. De Afdeling adviseert de **dwingende instructienormen uit het wetsvoorstel te schrappen**.[96]

4.4 Analyse van de voorgestelde regeling

Opmerking verdient dat de bepalingen in hoofdstuk 3 van Boek 1 moeten worden begrepen in **samenhang met de zogenaamde 'organieke wetgeving'** waarin de organisatie en de taken van het OM en van de verschillende opsporingsorganisaties zijn vastgelegd, in het bijzonder de Wet RO, de Politiewet 2012 en de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten. De memorie van toelichting merkt in dit verband op: "Dit hoofdstuk vervult een brugfunctie tussen die organieke wetgeving en de nadere regeling van de opsporing en de vervolging in de Boeken 2 en 3. Het verheldert wat uit de organieke wetgeving met betrekking tot de opsporing en vervolging voortvloeit en geeft daaraan een nadere uitwerking. Hier en daar treedt enige overlap op met de organieke wetgeving. De rechtvaardiging daarvan is gelegen in de toegankelijkheid van de regelgeving."[97]

4.4.1 Titel 3.1: Het College van procureurs-generaal

Het voorgestelde artikel 1.3.1 is de opvolger van artikelen 8 en 140 in het huidige wetboek. Het beschrijft de taak van het College van procureurs-generaal ten aanzien van de vervolging en de opsporing. Het eerste lid bepaalt dat het **College van procureurs-generaal "waakt voor een behoorlijke vervolging en opsporing van strafbare feiten"**. De memorie van toelichting merkt op dat met de samenvoeging van de beide bestaande bepalingen geen inhoudelijke wijziging is beoogd.[98] Wel is de terminologie gemoderniseerd, doordat de term 'richtige' uit artikelen 8 en 140 is vervangen door het meer hedendaagse woord 'behoorlijke'.
Uit de toelichting wordt echter niet geheel duidelijk of het hier inderdaad om niet meer dan een terminologische update gaat, of dat met de keuze voor het woord **'behoorlijke' wellicht toch deels een iets ander accent** wordt gelegd:[99] "Daaronder valt niet alleen de rechtmatigheid van de vervolging en de opsporing. Het gaat er van oudsher ook om dat geen 'verzuim' plaatsvindt in de vervolging en opsporing van strafbare feiten. Voorkomen moet worden dat strafbare feiten niet opgespoord en niet vervolgd worden zonder dat daarvoor een goede

92 Zie par. 4.3.3 hierboven.
93 RvS, *Advies over het nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 6 april 2022, p. 87. Zie ook *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 172 en 174. Zie verder par. 4.4.3 hieronder.
94 RvS, *Advies over het nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 6 april 2022, p. 87.
95 Zie par. 4.3.4 hierboven.
96 Dit advies van de Afdeling is opgevolgd. De beperkende instructienormen zijn in het uiteindelijke wetsvoorstel komen te vervallen. Zie nader par. 4.4.3 hieronder.
97 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 159.
98 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 160.
99 Vgl. OM, *Advies conceptwetsvoorstel Boeken 1 en 2 nieuwe Wetboek van Strafvordering – Boek 1*, 5 juli 2017, p. 11; en zie par. 4.3.4 hierboven.

reden is. In het verlengde daarvan ligt dat ook de opportuniteit van de vervolging en de opsporing tot de behoorlijkheid ervan moet worden gerekend en dat onder het waken voor een behoorlijke vervolging en opsporing ook de zorg voor een evenwichtige benutting van de beschikbare capaciteit valt."[100]
Wat de in het gegeven citaat genoemde "zorg voor een evenwichtige benutting van de beschikbare capaciteit" betreft: opvallend is dat in de contourennota door de minister nog melding werd gemaakt van het voornemen om de bijzondere verantwoordelijkheid van het **OM als 'poortwachter' tot de rechter** nader te regelen, maar dat in de latere versies van het wetsvoorstel van dit voornemen niets meer is terug te vinden.[101]
Het tweede lid van artikel 1.3.1 bepaalt dat het College van procureurs-generaal **"algemene aanwijzingen [kan] geven voor de vervolging en opsporing**"; dit lid vervangt de tweede volzin van de huidige artikelen 8 en 140 ("Het geeft daartoe de nodige bevelen aan de hoofden van de parketten"). Het gaat in dit verband om 'algemene aanwijzingen' in de zin van artikel 130 lid 6 Wet RO. Weliswaar kunnen die aanwijzingen op grond van laatstgenoemde bepaling enkel "de uitoefening van de taken en bevoegdheden van het openbaar ministerie" zelf betreffen, maar in de praktijk gelden de aanwijzingen voor de opsporing (ook) rechtstreeks voor alle opsporingsambtenaren. Het nieuwe tweede lid van artikel 1.3.1 bevestigt deze reeds bestaande werkelijkheid.[102]

4.4.2 Titel 3.2: Vervolging

Het voorgestelde artikel 1.3.3 bevat (impliciet) een **nieuw vervolgingsbegrip**. Het eerste lid van dat artikel bepaalt: "De officier van justitie kan vervolging instellen door: a. het **uitvaardigen van een strafbeschikking**; b. het **aanbrengen ter berechting door indiening van een procesinleiding**." Het tweede lid bepaalt: "In de gevallen en onder de voorwaarden bij of krachtens de wet bepaald kan vervolging door het uitvaardigen van een strafbeschikking ook ingesteld worden door: a. opsporingsambtenaren; b. vertegenwoordigers van organisaties en personen met een publieke taak belast." Het begrip 'vervolging' krijgt hiermee een andere invulling. Het vervolgingsbegrip dat aan ons huidige wetboek ten grondslag ligt, houdt immers in dat de vervolging begint op het moment waarop de rechter door een vordering van de officier van justitie in de zaak wordt betrokken; volgens deze traditionele definitie is dus ook (reeds) sprake van vervolging op het moment dat de officier van justitie bij de RC een vordering tot bewaring van de verdachte doet.[103] Onder het voorgestelde wetboek geldt een dergelijke vordering dus niet langer als een daad van vervolging.
Dit is van belang in verband met de rechtsbescherming van de verdachte. Voorheen gold dat een daad van vervolging de activering van verdedigingsrechten voor de verdachte met zich bracht. Onder het voorgestelde wetboek wordt de systematische koppeling tussen vervolging en rechtsbescherming losgelaten. Het **ijkpunt voor de activering van rechtsbeschermende waarborgen** wordt verlegd naar het moment **vóór aanvang van het eerste verhoor** van de

100 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 160.

101 Zie *Kamerstukken II* 2015/16, 29 279, nr. 278 (Contourennota), p. 36.

102 Zie *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 161: "Het is kunstmatig om de binding aan die aanwijzingen te construeren via de tussenschakel van een verondersteld bevel van de officier van justitie. Daarom is in het tweede lid met zoveel woorden tot uitdrukking gebracht dat de algemene aanwijzingen de opsporing kunnen betreffen. Daardoor wordt buiten twijfel gesteld dat alle opsporingsambtenaren zich aan die aanwijzingen moeten houden."

103 Zie *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 162; G.J.M. Corstens/M.J. Borgers & T. Kooijmans, *Het Nederlands stafprocesrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 123-124.

verdachte.[104] Volgens de memorie van toelichting sluit deze systematiek, waarin voor de bescherming van de rechtspositie van de verdachte wordt aangeknoopt bij het eerste verhoor van de verdachte, ook goed aan bij de eisen van artikel 6 EVRM, aangezien dat moment van het eerste verhoor "in veel gevallen [ook] het begin van de criminal charge" vormt.[105]

4.4.3 Titel 3.3: Landelijke bevoegdheidsuitoefening door de officier van justitie

Voorgesteld artikel 1.3.5 bepaalt dat de officier van justitie zijn bevoegdheden tot het doen van vorderingen en het indienen van procesinleidingen bij alle rechtbanken kan uitoefenen.[106] In aanvulling hierop bepaalt het eerste lid van het voorgestelde artikel 1.3.12 (opgenomen in titel 3.4) dat de officier van justitie zijn bevoegdheid tot opsporing in het gehele land kan uitoefenen. Daarmee kent het voorgestelde wetboek in algemene zin een **landelijke opsporings- en vervolgingsbevoegdheid** toe aan elke officier van justitie, ook (dus) aan de officier van justitie die is aangesteld bij een van de arrondissementsparketten.[107] Ten aanzien van deze zogenoemde 'arrondissementsofficier' bepaalt het voorgestelde artikel 1.3.6 dat hij zich bij de uitoefening van zijn landelijke bevoegdheid "in het bijzonder [richt] op de strafbare feiten die door de rechtbank in het arrondissement worden berecht". Behouden blijft daarmee volgens de memorie van toelichting het bestaande uitgangspunt van artikel 9 lid 1 Sv, dat de arrondissementsofficier van justitie **zich primair richt op de lokale criminaliteit** die tot de bevoegdheid van zijn 'eigen' rechtbank behoort. Wel wordt de officier met de voorgestelde regeling meer "**flexibiliteit geboden** om in voorkomend geval **bovenlokale zaken** op te pakken en bij een andere rechtbank aan te brengen".[108]

Nu bestaat deze flexibiliteit ook reeds onder het huidige recht, doordat iedere officier van justitie die bij een bepaald arrondissementsparket is aangesteld op grond van artikel 136 lid 5 Wet RO **van rechtswege plaatsvervangend officier van justitie** is bij alle andere arrondissementsparketten, alsook bij het landelijk parket, het functioneel parket, het parket CVOM en het parket-generaal. Deze constructie heeft evenwel als nadeel dat de officier van justitie dan gebruik moet maken van de ondersteuning van het parket waarbij hij als plaatsvervanger optreedt. Daarbij komt dat voor parketmedewerkers, die een groot deel van de werkzaamheden

104 De memorie van toelichting licht deze verschuiving als volgt toe: "De systematiek van het wetboek van 1926 bouwde voort op de systematiek van zijn voorganger uit 1838. Die systematiek weerspiegelde de strafrechtspleging van die tijd, waarin voor opsporingsambtenaren een uiterst bescheiden rol was weggelegd en het vooronderzoek bijna geheel in handen lag van de RC. Het vooronderzoek bestond bijna per definitie uit een gerechtelijk vooronderzoek. In die tijd was het daarom realistisch om de inschakeling van de rechter als het beginpunt van de vervolging aan te merken. Tegelijk sprak het min of meer vanzelf dat alleen de verdachte tegen wie een gerechtelijk vooronderzoek werd ingesteld, aanspraak had op rechtsbescherming. De negentiende-eeuwse werkelijkheid is echter niet meer die van de hedendaagse strafrechtspleging. Doordat het gerechtelijk vooronderzoek meer en meer plaats maakte voor een opsporingsonderzoek, werd het van toeval afhankelijk of de verdachte aan de wet verdedigingsrechten kon ontlenen. De leemte in de rechtsbescherming werd deels door jurisprudentierecht opgevuld, hetgeen het recht er niet toegankelijker op maakte. Voor een adequate en inzichtelijke regeling van de rechtspositie van de verdachte biedt de vraag of een rechter in de zaak is betrokken dan ook geen goed aanknopingsmoment meer"; *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 162.

105 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 164. De suggestie van het CRM en de NOvA om voor de bepaling van het aanvangsmoment van de gelding van rechtsbeschermende waarborgen (meer) het begrip *criminal charge* zelf als uitgangspunt te nemen, is door de wetgever dus niet overgenomen. Zie ook par. 4.3.1-4.3.2 hierboven.

106 De formulering "bevoegdheden tot het doen van vorderingen en het indienen van procesinleidingen" houdt verband met de gewijzigde invulling van het vervolgingsbegrip (zie par. 4.4.2 hierboven). Die brengt mee dat het vorderen van de bewaring of de gevangenhouding niet meer zal kunnen worden aangemerkt als de uitoefening van de bevoegdheid tot vervolgen; hetzelfde geldt voor de tot de rechter-commissaris gerichte vordering bepaalde onderzoekshandelingen te verrichten. Met de term 'vervolgingsbevoegdheid' zou dus de beoogde lading van artikel 1.3.5 niet worden gedekt.

107 De officieren van justitie die zijn aangesteld bij het landelijk parket, het functioneel parket of het parket CVOM hebben deze landelijke bevoegdheid ook onder het huidige recht immers al.

108 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 174. Die grotere mate van flexibiliteit ligt volgens de memorie van toelichting erin besloten dat in artikel 1.3.5 niet – zoals in artikel 9 lid 1 Sv – wordt gesproken van 'belast zijn met', maar van 'gericht zijn op'.

van de officier van justitie in mandaat uitvoeren, *niet* geldt dat zij van rechtswege plaatsvervanger zijn bij de andere parketten. Parketmedewerkers die werkzaam zijn bij het parket van aanstelling van een officier van justitie, kunnen diens bevoegdheden daardoor alleen maar bij dát parket in mandaat uitoefenen. Zij mogen dus bijvoorbeeld niet uit naam van een officier van justitie die bij een ander parket is aangesteld dan waarbij zij zelf werkzaam zijn, strafbeschikkingen uitvaardigen – zoals wel op grote schaal gebeurde binnen het verband van het **zogenoemde 'virtuele parket'**.[109] Met de introductie van de landelijke bevoegdheid van de arrondissementsofficier van justitie krijgt deze praktijk alsnog een toereikende wettelijke basis.[110]

Overeenkomstig het advies van de RvS en het eerdere consultatieadviezen van het OM[111] zijn de aanvankelijk in het wetsvoorstel opgenomen, 'beperkende instructienormen' die – kort gezegd – inhielden dat de officier van justitie zich onthoudt van optreden buiten zijn eigen arrondissement tenzij dit redelijkerwijs noodzakelijk is, nu uit het wetsvoorstel geschrapt.[112] In plaats daarvan is gekozen voor een minder dwingende uitwerking van het beginsel van **'eenheid van instantie'** (ofwel het beginsel dat alle rechterlijke bemoeienis met de zaak zoveel mogelijk bij dezelfde rechtbank moet zijn geconcentreerd).[113] Die uitwerking is te vinden in de voorgestelde artikelen 1.3.8 en 1.3.9. Artikel 1.3.8 schrijft voor dat wanneer door de officier van justitie eenmaal een rechter in de zaak is betrokken, de zaak – behoudens uitzonderingen – niet meer kan worden overgedragen aan een ander parket. In het verlengde hiervan bepaalt artikel 1.3.9 dat als de officier van justitie eenmaal de bewaring heeft gevorderd of op grond van artikel 2.10.1 heeft gevorderd dat de RC bepaald onderzoek verricht, hij zich vervolgens – behoudens uitzonderingen – voor de verdere behandeling van de zaak tot de rechtbank van hetzelfde arrondissement wendt.[114]

Het voorgaande neemt intussen niet weg dat de voorgestelde landelijke bevoegdheid van de officier van justitie (nog altijd) **verschillende vragen oproept**. Daarbij speelt een rol dat verschillende (meer of minder strikte) interpretaties mogelijk zijn van het voorschrift van artikel 1.3.6 dat de bij een arrondissementsparket aangestelde officier van justitie zich bij de uitoefening van zijn landelijke bevoegdheid "in het bijzonder richt" op de strafbare feiten die tot de bevoegdheid van zijn 'eigen' rechtbank behoren. Hetzelfde geldt voor de opmerking in de memorie van toelichting dat de gekozen formulering de officier van justitie meer "flexibiliteit biedt om in voorkomend geval bovenlokale zaken op te pakken". Een en ander kan aanleiding geven tot de vraag of met invoering van de landelijke bevoegdheid (niet toch) de basis wordt gelegd voor een **op termijn mogelijk heel anders georganiseerd OM** waarbinnen de differentiatie van werkprocessen overwegend langs lijnen van inhoudelijke expertise verloopt, en minder op relatieve competentie is gebaseerd. Een dergelijke verandering zou leiden tot een

[109] Een sinds 2014 binnen het parket CVOM operatief team van medewerkers dat zich toelegt op het wegwerken van achterstanden bij de verschillende parketten in het land. De procureur-generaal bij de Hoge Raad heeft deze praktijk in strijd met het geldende recht geoordeeld; zie het rapport *Beproefd verzet. Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij de afhandeling van het verzet tegen een OM-strafbeschikking*, Den Haag 2017, p. 64; zie ook het rapport *Wordt vervolgd: beproefd verzet*, Den Haag 2019, p. 9 e.v.

[110] *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 171.

[111] Zie par. 4.3.3 en 4.3.4 hierboven.

[112] Zie de artikelen 1.3.6 lid 2, 1.3.8 lid 1 en 1.3.12 lid 1 van de ambtelijke versie van het wetsvoorstel van juli 2020.

[113] Dit beginsel ligt ook ten grondslag aan de in titel 2.2 van Boek 1 voorziene regeling van de relatieve bevoegdheid van de rechtbanken tot berechting van strafbare feiten; zie daarover par. 3.4.2 hierboven.

[114] In de memorie van toelichting wordt – in afwijking van het adviezen van de RvS, het OM en de Rvdr (zie par. 4.3.3-4.3.5 hierboven) – vastgehouden aan de einduitspraak van niet-ontvankelijkheid van het OM als aangewezen reactie op niet-naleving van deze voorschriften. De niet-ontvankelijkverklaring moet hier volgens de toelichting niet worden gezien als een 'sanctie', maar als een herstelbare correctie op de vervolgingsbeslissing, waarna de officier van justitie de zaak opnieuw bij een andere relatief bevoegde rechtbank kan aanbrengen. Zie *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 173.

scheve verhouding met de organisatie van de gerechten, waarin wel wordt vastgehouden aan 'lokale' afdoening. Hoe verhoudt invoering van een landelijke bevoegdheid van de officier van justitie zich tot de bevoegdheden van het Europees Openbaar Ministerie? Wat gaat de landelijke bevoegdheid van de officier van justitie op termijn betekenen voor de burger? (Zijn alle officieren van justitie op zeker moment bereikbaar via de mailbox van het CVOM?) En welke implicaties heeft invoering van de landelijke bevoegdheid van de officier van justitie voor de bevoegdheden van de assistent- officier van justitie en andere nieuw onderscheiden functies binnen het OM?

4.4.4 Titel 3.4: Opsporing

In de voorgestelde bepalingen van titel 3.4 wordt in grote lijnen bestaand recht gehandhaafd. Vastgelegd wordt welke personen als gewoon opsporingsambtenaar (artikel 1.3.10) en als buitengewoon opsporingsambtenaar (artikel 1.3.11) met de opsporing zijn belast en welke opsporingsambtenaren hulpofficier van justitie zijn (artikel 1.3.13). Zoals hierboven al bleek, bepaalt artikel 1.3.12 lid 1 dat de officier van justitie zijn bevoegdheid tot opsporing in het gehele land kan uitoefenen. In lid 2 wordt die mogelijkheid ook aan de andere gewoon opsporingsambtenaren toegekend, zij het geclausuleerd met een verwijzing naar "hetgeen bij of krachtens de wet is bepaald". Voorts wordt in deze titel vastgelegd dat de officier van justitie het gezag over de opsporing uitoefent (artikel 1.3.14).

4.5 Samenhang met andere onderdelen van het wetsvoorstel

Als eerder opgemerkt, moeten de bepalingen van dit hoofdstuk mede worden gelezen tegen de achtergrond van de organieke wetgeving, in het bijzonder de Wet RO. De bepalingen van titel 3.2 werken met name door in Boek 3, terwijl de bepalingen van titels 3.3 en 3.4 vooral relevant zijn voor Boek 2.

Regeling	Boek 1	Boek 2	Boek 3	Boek 4	Boek 5	Boek 6
Titel 3.1: Het College van procureurs-generaal						
Titel 3.2: Vervolging						
Titel 3.3: Landelijke bevoegdheidsuitoefening door de officier van justitie						
Titel 3.4: Opsporing						

Legenda:

Geregeld in

Werkt door in

4.6 Opkomende vragen

De voorgestelde bepalingen in hoofdstuk 3 van Boek 1 roepen verschillende vragen op in relatie tot inhoud en reikwijdte van bevoegdheden tot vervolging en opsporing van verschillende functionarissen binnen de strafrechtspleging.

Voorgestelde vragen:

- Kan worden toegelicht of met de vervanging van het woord 'richtige' door het woord 'behoorlijke' in artikel 1.3.1 mede een inhoudelijke wijziging van de bepaling optreedt en, zo ja, waaruit die wijziging bestaat?
- Kan worden gepreciseerd welke functionarissen met een publieke taak zijn of kunnen worden begrepen onder de aanduiding "vertegenwoordigers van organisaties en personen met een publieke taak belast" in artikel 1.3.3 lid 2 sub b? In hoeverre vallen daaronder eventueel ook medewerkers met een publieke taak die (zoals brandweerlieden of ambulancemedewerkers) hun taken formeel niet onder leiding van een officier van justitie uitvoeren? En hoe wordt ten aanzien van hun eventuele strafvorderlijke optreden (het nemen van vervolgingsbeslissingen) vanuit het OM het toezicht georganiseerd?
- Hoe verhoudt invoering van een landelijke bevoegdheid van de officier van justitie zich tot de bevoegdheden van het Europees Openbaar Ministerie?
- Kan worden verduidelijkt wat wordt bedoeld met het voorschrift in artikel 1.3.6 dat de bij een arrondissementsparket aangestelde officier van justitie zich bij de uitoefening van zijn landelijke bevoegdheid "in het bijzonder richt" op de strafbare feiten die tot de bevoegdheid van zijn 'eigen' rechtbank behoren? Welke mate van flexibiliteit biedt dit de officier van justitie om in voorkomende gevallen bovenlokale zaken op te pakken?
- Welke implicaties heeft invoering van een landelijke bevoegdheid van de officier van justitie voor de bevoegdheden van de assistent- officier van justitie en van andere nieuw onderscheiden functies binnen het OM?
- Kan worden toegelicht in hoeverre invoering van een landelijke bevoegdheid voor de officier van justitie op termijn zal leiden tot structurele veranderingen in de organisatie van werkprocessen binnen het OM? Welke impact hebben die eventuele structurele veranderingen op de verhouding tot en samenwerking met de gerechten en op de burger?

5 Hoofdstuk 4: De verdachte en zijn raadsman

5.1 De regeling op hoofdlijnen

Boek 1 hoofdstuk 4 bevat algemene bepalingen die de rechtspositie van de verdachte en zijn raadsman betreffen. Titel 4.1 is gewijd aan de verdachte. In titel 4.1 zijn bepalingen opgenomen over het begrip 'verdachte', gelijkstellingen met de verdachte, het pressieverbod en het zwijgrecht, mededelingen van rechten aan de verdachte, het recht van de verdachte op bijstand van een raadsman en het doen van afstand daarvan, de mededelingsplicht van het recht op rechtsbijstand en het vaststellen van de identiteit van de verdachte. In titel 4.2 zijn bepalingen opgenomen die betrekking hebben op het optreden van de raadsman en op de bevoegdheden van de raadsman.
Vanwege de verbondenheid van de verdachte en zijn raadsman zijn de bepalingen die op beide procesdeelnemers betrekking hebben, opgenomen in één hoofdstuk. De drie belangrijkste inhoudelijke wijzigingen die in dit hoofdstuk ten opzichte van de huidige wettelijke regeling zijn doorgevoerd, betreffen:

1. de definitie van het **begrip verdachte**;
2. de introductie van nieuwe verplichtingen om de verdachte over een aantal **rechten te informeren**; en
3. de regeling over de manier waarop de raadsman de justitiële autoriteiten van zijn optreden voor de verdachte in kennis stelt (door middel van een zogeheten **'stelbrief'**).

5.2 Wijzigingen ten opzichte van de bestaande regeling

- De belangrijkste wijziging betreft de **definitie** van het begrip **verdachte**. In de definitiebepaling van 'verdachte' worden enkele aanpassingen doorgevoerd (NB: met de wijzigingen is geen inhoudelijke verandering beoogd ten opzichte van het geldende recht[115]). De huidige omschrijving sluit volgens de minister minder goed aan bij de functie die het begrip in het wetboek vervult; het begrip 'verdachte' is in het nieuwe wetboek aanknopingspunt voor het bieden van rechtsbescherming aan personen die als verdachte zijn aangemerkt. Daarnaast hanteert het nieuwe wetboek een ander vervolgingsbegrip[116], welke keuze gevolgen heeft voor het begrip 'verdachte'. Er is in het wetsvoorstel sprake van een zogenoemd **formeel verdachtebegrip:** in het wetboek worden aan verdachten rechten toegekend.[117]
- In het eerste lid van artikel 1.4.1 is bepaald dat onder verdachte voorafgaand aan het instellen van de vervolging wordt verstaan degene die als zodanig is aangemerkt. In het tweede lid is vervolgens bepaald dat iemand alleen als verdachte mag worden aangemerkt indien ten aanzien van hem een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit bestaat. Na het instellen van vervolging wordt onder verdachte verstaan degene tegen wie de vervolging is gericht (derde lid). De reikwijdte van dit derde lid is gewijzigd: in

115 Het huidige wetboek van strafvordering gaat uit van het volgende begrip verdachte, artikel 27 lid 1: als verdachte wordt vóórdat de vervolging is aangevangen, aangemerkt degene te wiens aanzien uit feiten of omstandigheden een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit voortvloeit. Lid 2 bepaalt: Daarna wordt als verdachte aangemerkt degene tegen wie de vervolging is gericht.

116 Het nieuwe vervolgingsbegrip houdt in dat van vervolging sprake is wanneer een procesinleiding is uitgebracht of een strafbeschikking is uitgevaardigd. Het nieuwe vervolgingsbegrip brengt mee dat de fase van de strafprocedure waarin van vervolging nog geen sprake is, ten opzichte van het geldende recht langer duurt. Ook dat vergroot de behoefte aan een formele definitie van het begrip verdachte.

117 De nieuw voorgestelde formulering stelt de toekenning van rechten aan de verdachte niet langer afhankelijk van het vervuld zijn van de voorwaarde dat de verdenking op redelijke gronden berust.

de systematiek van het nieuwe wetboek is van het instellen van vervolging sprake indien een procesinleiding is uitgebracht of een strafbeschikking is uitgevaardigd.

- In artikel 1.4.2 zijn **gelijkstellingen met de verdachte** opgenomen: de eerste twee leden verduidelijken welke personen in verband met een aantal procedures mede onder een verdachte kunnen worden begrepen, het derde lid bepaalt dat de rechten van een verdachte ook toekomen aan een ambtenaar tegen wie in verband met geweldgebruik een feitenonderzoek is gestart.
- Artikel 1.4.4. bouwt voort op het huidige artikel 27c Sv en regelt de **mededeling van rechten aan de verdachte**. De opbouw van het artikel is gewijzigd door de introductie van de verdachten die worden uitgenodigd voor verhoor als nieuwe categorie verdachten die recht heeft op een kennisgeving van rechten. Daartoe worden er nieuwe verplichtingen geïntroduceerd in het derde lid die nopen tot het aanpassen van informatiebladen inhoudende de kennisgeving van rechten van de verdachte. Artikel 1.4.4 lid 2 bepaalt dat aan de verdachte die niet is aangehouden, voorafgaand aan zijn verhoor, mededeling wordt gedaan van het **zwijgrecht**, het **recht op rechtsbijstand** en, indien van toepassing, het **recht op vertolking en vertaling**. Een verschil is dat alleen wordt verwezen naar het zwijgrecht van de verdachte, terwijl de huidige regeling, naast het zwijgrecht ook de cautie omvat.[118] Lid 3 is nieuw en bevat de verplichting om de verdachte die is uitgenodigd voor verhoor, voorafgaand aan dit verhoor, schriftelijk te informeren over het recht op **mededeling van het feit waarvan hij wordt verdacht**, het **zwijgrecht**, het recht op **rechtsbijstand** en het recht op **vertolking en vertaling**, het recht op **kennisneming van processtukken**, het recht om **stukken in te dienen** ter voeging en het recht om de **RC te verzoeken onderzoek te verrichten**. In onderdeel d is de verplichting toegevoegd om de verdachte ervan in kennis te stellen dat hij recht heeft om stukken in te dienen ter voeging bij de processtukken.
- In artikel 1.4.7 is de **mededelingsplicht** opgenomen voor het **recht op rechtsbijstand**. In de formulering van de onderdelen b en c zijn enkele wijzigingen opgenomen. De formulering in lid 1 onderdeel b is beperkt tot de RC: de mogelijkheid dat de RC een andere rechterlijke autoriteit met het verhoor belast, bestaat niet meer. Hoger beroep en beroep in cassatie kunnen worden ingesteld langs elektronische weg, per brief en door mededeling. In overeenstemming hiermee is in lid 1 onderdeel c de verplichting van de griffier om aan de verdachte mededeling te doen van zijn recht op rechtsbijstand, beperkt tot de situatie waarin de verdachte persoonlijk op de griffie komt om hoger beroep of beroep in cassatie in te stellen. Op grond van lid 2 wordt de verdachte bij de betekening van een aantal berichten in kennis gesteld van zijn recht op rechtsbijstand. De berichten verschillen echter van de huidige: dat hangt samen met de andere wijze van voorbereiding van het onderzoek op de terechtzitting die in eerste aanleg en hoger beroep wordt voorgesteld. Denk aan de betekening van de procesinleiding (lid 2 onderdeel a). Op grond van het voorgestelde lid 2 onderdeel c wordt de verdachte in kennis gesteld bij de betekening van de kennisgeving van de ontvangst van de processtukken, nadat hoger beroep is ingesteld tegen het eindvonnis. Deze kennisgeving bestaat momenteel niet. Ten slotte wordt de verdachte (lid 2 onderdeel d) van zijn recht op rechtsbijstand in kennis gesteld bij de betekening van de kennisgeving dat de processtukken bij de Hoge Raad zijn ingekomen, nadat beroep in cassatie is ingesteld tegen het eindarrest.

[118] In het nieuwe wetboek is de instructienorm betreffende de cautie, telkens geplaatst bij de bepalingen die op het verhoor van de verdachte betrekking hebben.

- Artikel 1.4.8 bevat een algemene bepaling over het **vaststellen van de identiteit van de verdachte**. Het betreft een algemene bepaling die zich richt tot de verhorende ambtenaar.[119] Ten opzichte van de huidige regeling is het voorschrift algemener geformuleerd en strekt zich nu uit tot alle gevallen waarin de verdachte wordt gehoord, verhoord of ondervraagd, of waarin hij een verhoor bijwoont. In lid 2 zijn twee wijzigingen aangebracht ten opzichte van het geldende recht. De eerste wijziging is dat de vervolginstructie in aanvulling op artikel 2.6.9 ook geldt voor opsporingsambtenaren die een verdachte verhoren. De tweede wijziging ten opzichte van het geldende recht is dat deze vervolginstructie ook geldt voor rechterlijk ambtenaren, waar dit voor hen nu nog een discretionaire bevoegdheid is.
- Om tot een **gestroomlijnde en meer toegankelijke regeling** te komen, zijn de bepalingen die betrekking hebben op het **kennisgeven van het optreden van de raadsman** zoveel mogelijk bijeengebracht. Ook is ten opzichte van de huidige wet nieuw dat het stellen in hoger beroep en cassatie apart is geregeld.
- De belangrijkste inhoudelijke wijziging betreffende het optreden van de raadsman betreft de wijze waarop de raadsman andere autoriteiten in kennis stelt (d.m.v. een **stelbrief**) van zijn optreden voor de verdachte. In het wetsvoorstel is nu voorzien in een algemene regeling (artikel 1.4.11) waarin de bepalingen over de stelbrief zijn geherstructureerd en gestroomlijnd. Met deze regeling wordt beoogd de in de praktijk ontstane situatie van onduidelijkheid over de strekking van de stelbriefregeling op te heffen.
- Artikel 1.4.16 bevat een algemene regeling voor de **waarneming en vervanging van de aangewezen raadsman** en bevat verder regels ten aanzien van de situatie waarin de aangewezen raadsman verhinderd is of afwezig blijft. Om de toegankelijkheid van de regeling te verbeteren, zijn de bepalingen die op deze onderwerpen betrekking hebben zoveel mogelijk bijeengebracht.
- Artikel 1.4.17 regelt het **vrije verkeer met de verdachte**; ten opzichte van de huidige regeling is de nieuwe bepaling techniekonafhankelijk geformuleerd (‘kan vertrouwelijk met hem communiceren’).
- Artikel 1.4.18 regelt de **beperking van het vrije verkeer met de verdachte**. Een wijziging ten opzichte van de huidige regeling is dat deze bepaling **techniekonafhankelijk** is geformuleerd. Omdat het vrije verkeer tussen raadsman en verdachte zich ook kan uitstrekken tot andere vormen van communicatie dan het afleggen van bezoeken en het uitwisselen van brieven, dient de beperking van het vrije verkeer zich in de voorgestelde regeling eveneens uit te strekken tot andere vormen van communicatie. Ten opzichte van het geldende recht is aan lid 2 de zin toegevoegd dat de Algemene termijnenwet niet van toepassing is. In het derde lid is nu opgenomen: ‘De officier van justitie dient direct een vordering tot handhaving van het bevel bij de rechtbank in.’ In lid 3 is toegevoegd dat de beslissing van de rechtbank ook kan inhouden dat zij het bevel van de officier van justitie ‘handhaaft’. In het vierde lid is bepaald dat beperkingen van het vrije verkeer tussen de raadsman en de verdachte eindigen op het moment van indiening van de procesinleiding. Het moment van indienen van de procesinleiding is bepalend in de voorgestelde regeling (in tegenstelling tot de huidige betekening van de dagvaarding). Op het moment van het indienen van de procesinleiding vangt immers de berechting aan. Voor de volledigheid is bepaald dat de beperkingen ook eindigen zodra een strafbeschikking is uitgevaardigd.

[119] Doordat deze algemene bepaling betrekking heeft op alle situaties waarin een verdachte wordt gehoord, verhoord, ondervraagd of waarin hij een verhoor bijwoont, kan de aanduiding dat de identiteit van een verdachte moet worden vastgesteld of geverifieerd op diverse plaatsen in het wetboek achterwege blijven.

- In artikel 1.4.20 is de regeling opgenomen over de **uitoefening van de rechten van de verdachte door zijn raadsman**.

5.3 Reacties op de voorgestelde regeling

5.3.1 Consultatieadvies NOvA

De NOvA merkt op dat mogelijk twist kan ontstaan over de vraag hoe het 'aanmerken' als verdachte in de praktijk zal gaan en of een (in materieel opzicht) verdachte die niet als zodanig is aangemerkt daardoor rechten misloopt. Ook merkt de NOvA op dat het een gemiste kans is dat de wetgever geen woorden wijdt aan de interactie van het verdachte-begrip met dat van *criminal charge*.[120]
De NOvA merkt op dat door de Minister gewenste '**beweging naar voren**' door het onderzoek zoveel mogelijk in de onderzoeksfase te laten plaatsvinden en de in dat kader geuite wens dat de verdediging zo snel mogelijk onderzoekswensen indient veronderstellen dat de verdachte **daadwerkelijk een raadsman** heeft. Het aantal verdachten dat geen raadsman inschakelt is nu al substantieel en zal door de bezuinigingsmaatregelen alleen maar groeien, aldus de NOvA. De wetsvoorstellen leunen te zwaar op de aanwezigheid van een raadsman.[121] Het **aanvangsmoment** voor betrokkenheid van de raadsman wordt nu gelegd bij het eerste **politieverhoor** van de verdachte. Mede gelet op de wens van de Minister om het proces zo vlot mogelijk te laten verlopen acht de NOvA het merkwaardig dat de verdachte pas onderzoekswensen mag opgeven nádat hij zelf is gehoord. Verdachten worden vaak als laatste in het onderzoek gehoord, dit geldt met name voor verdachte rechtspersonen.[122] Het nieuwe wetboek geeft echter nauwelijks regels die in het bijzonder gelden voor de vervolging van **rechtspersonen**. In de praktijk wordt de rechtspersoon zelf pas aan het einde van een onderzoek gehoord, terwijl de getuigen aan wier verklaringen de vennootschap gehouden kan worden, veelal in het begin van het onderzoek worden gehoord. De verdachte rechtspersoon mist hier dus een essentieel **verdedigingsrecht** dat hem op basis van het beginsel van **equality of arms** toekomt.[123]
De NOvA vraagt ook aandacht voor de gebrekkige implementatie van artikel 3 lid 1, aanhef onder b van **EU Richtlijn 2012/13/EU** betreffende het recht op informatie in strafprocedures. De NOvA adviseert om de tekst van artikel 1.4.1.6 te verduidelijken zodat deze zonder twijfel voldoet aan het bepaalde in de Richtlijn. Dit kan door aan het tweede lid na "zijn recht op rechtsbijstand" toe te voegen: "en de voorwaarden waaronder deze bijstand kosteloos kan worden verkregen."[124]
Ten aanzien van de **stelbrief** merkt de NOvA het volgende op. De praktijk laat zien dat een stelbrief aan de griffier er in de meeste gevallen voor zorgt dat de raadsman daadwerkelijk als zodanig in het dossier bekend wordt geregistreerd. Die zekerheid is veel minder groot als de stelbrief alleen aan de officier van justitie behoeft te worden gezonden. De officier van justitie heeft thans ook niet meer de plicht om de griffier op de hoogte te stellen van een stelbrief. Het Modernisering traject is een uitgelezen kans deze voor de praktijk onhandige omissie alsnog te herstellen. Voorts wordt geadviseerd om te verduidelijken aan welke instantie de stelbrief dient te worden gericht in hoger beroep en cassatie.[125]

120 NOvA, *Advies modernisering Wetboek van Strafvordering*, 23 juli 2018, p. 4.
121 NOvA, *Advies wetsvoorstellen herziening Boeken 1 en 2 Wetboek van Strafvordering*, 30 juni 2017, p. 8.
122 NOvA, *Advies wetsvoorstellen herziening Boeken 1 en 2 Wetboek van Strafvordering*, 30 juni 2017, p. 9.
123 NOvA, *Advies wetsvoorstellen herziening Boeken 1 en 2 Wetboek van Strafvordering*, 30 juni 2017, p. 23.
124 NOvA, *Advies wetsvoorstellen herziening Boeken 1 en 2 Wetboek van Strafvordering*, 30 juni 2017, p. 55.
125 NOvA, *Advies wetsvoorstellen herziening Boeken 1 en 2 Wetboek van Strafvordering*, 30 juni 2017, p. 56.

Ten aanzien van de voorgestelde bepaling voor de **beperking van het vrije verkeer van de verdachte en diens raadsman** stelt de NOvA voor om lid 2 aan te passen zodat de duur van deze beperkingen wordt verlengd van 6 dagen naar 7 dagen. Ook ontbreekt in het wetsvoorstel de bepaling van het huidige artikel 593, lid 1 Sv, dat bepaalt dat de Algemene Termijnenwet niet van toepassing is op de termijn van het bevel beperkingen. De NOvA adviseert de verkorting van de termijn te schrappen en de voorgestelde bepaling aan te vullen met een voorziening waardoor, zoals in het huidige artikel 591 lid 3, de Algemene termijnenwet niet op deze termijn van toepassing is.[126]

5.3.2 Consultatieadvies NVvR

Ten aanzien van hoofdstuk 4 van Boek 1 vraagt de NVvR zich af of een **meerderjarige kwetsbare verdachte recht op kosteloze rechtsbijstand** krijgt bij alle verhoren ter zake de verdenking van elk misdrijf. De NVvR vraagt dit punt te verhelderen omdat juist (ook) deze categorie verdachten een meer dan gemiddeld belang hebben bij passende rechtsbijstand.[127]

5.3.3 Consultatieadvies KMar

De KMar merkt op dat de toelichting bij het voorgestelde artikel 1.4.1.1 (inmiddels artikel 1.4.1) voldoende onderbouwing geeft voor een herformulering van het **verdachtebegrip**. Tekstueel adviseert de KMar om in het tweede lid van het artikel het woord ‘en’ te vervangen door ‘of’.[128] Daarnaast stelde KMar niet in te zien waarom te allen tijde de **bijstand van een tolk** moet worden ingeroepen als een verdachte de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheerst. De KMar meent dat het mogelijk zou moeten zijn de verdachte in een andere taal dan de Nederlandse te verhoren. Vooral bij kortdurende en eenvoudige verhoren zal dit tijd en geld besparen.[129]

5.3.4 Consultatieadvies CRM

Het College merkt op dat de wetwijziging uitgaat van een meer **contradictoire procesvorm**. Dit vereist een **actievere rol van de verdediging**. Om deze actievere rol te kunnen vervullen is het echter wel van belang dat het systeem zo wordt ingericht dat de verdediging daadwerkelijk de ruimte krijgt om feiten te vergaren en **tegenspraak** te leveren. Een toename van de verantwoordelijkheid van de verdediging zou in ieder geval gelijke pas moeten houden met een daarbij passend stelsel van **gefinancierde rechtsbijstand** om verdachten te verzekeren van een kwalitatief goede verdediging. In de memorie van toelichting wordt geen aandacht besteed aan het belang van beschikbare en kwalitatief goede rechtsbijstand bij een meer contradictoire procedure. Een beschouwing op dit punt is echter onmisbaar om recht te doen aan een evenwichtig stelsel van waarborgen en het belang van waarheidsvinding.[130]

5.3.5 Consultatieadvies Rvdr

De Rvdr voorziet dat het uit elkaar halen van het formele en materiele begrip ‘verdachte’ op de wijze als nu is voorzien, tot verwarring zal leiden. De begrippen in lid 1 ‘is aangemerkt’ en ‘blijkt’ werken deze verwarring in de hand. De Rvdr werpt de vraag op of het in het eerste lid opgenomen onderdeel ‘is aangemerkt’ uit feiten en omstandigheden moet ‘blijken’? En zo ja,

126 NOvA, *Advies wetsvoorstellen herziening Boeken 1 en 2 Wetboek van Strafvordering*, 30 juni 2017, p. 58.
127 NVvR, *Advies conceptwetsvoorstellen Boeken 1 en 2 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 25 juli 2017, p. 11.
128 KMar, *Consultatieadvies inzake enkele onderdelen modernisering Wetboek van Strafvordering*, z.d., p. 2.
129 KMar, *Consultatieadvies wetsvoorstellen Boek 1 en 2 Sv*, z.d., p. 4-5.
130 CRM, *Advies conceptwetsvoorstellen Boeken 1 en 2 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 24 juli 2017, p. 2-3.

hoe is dit kenbaar? De Rvdr beveelt aan het huidige artikel 27 Sv te handhaven. Ook werpt de Rvdr de vraag op hoe het voorgestelde nieuwe verdachte-begrip zich verhoudt tot terrorismewetgeving en het vervolgingsbegrip.[131]
De Rvdr plaatst een kanttekening bij het voorstel om in artikel 1.4.1.2 (nu: artikel 1.4.3) niet de verplichting tot het geven van de **cautie** op te nemen. Het zou volgens de Rvdr niet misstaan dit wezenlijke beginsel tot uitdrukking te brengen in de 'kern-bepaling' over wie de verdachte is en welke rechten hem ten principale toekomen.[132]
De Rvdr werpt de vraag op of het niet efficiënter is het bevel van de officier van justitie inzake beperking vrij verkeer direct aan het oordeel van de RC te onderwerpen, in plaats van de rechtbank voor te leggen, of een dergelijk bevel vooraf te laten gaan door een machtiging van de RC.[133]

5.3.6 Advies RvS

In het advies van de RvS wordt stilgestaan bij de veranderende positie van de verdachte. De Rvs merkt op dat de **eerbiediging van de rechten en vrijheden van de verdachte** inmiddels een van de **nevendoelstellingen van het strafprocesrecht** is geworden. De modernisering strekt er mede toe deze doelstelling te vertalen in uitgangspunten en systematiek, in plaats van in incidentele aanpassingen.[134] De RvS merkt op dat de verdachte in het algemeen sterk afhankelijk is van goede rechtsbijstand; een meer **contradictoire gedingstructuur** brengt risico's mee voor de verdachte zonder (adequate) rechtsbijstand en daarmee ook voor de waarheidsvinding.[135] De rechtspositie van de verdachte wordt in het strafproces als geheel evident sterk bepaald door het EVRM en de wijze waarop de verdragsrechten van de verdachte worden geïnterpreteerd en toegepast. Daarom is het volgens de RvS van groot belang dat de voorstellen beogen de **verhouding tot het EVRM** te optimaliseren. Voor de verwezenlijking van **verdedigingsrechten** is nodig dat de verdachte kan beschikken over informatie omtrent zijn rechten en de strafzaak tegen hem, en over (zo nodig gefinancierde) rechtsbijstand. Het is echter niet alleen belangrijk om te bezien in hoeverre de verdachte deze rechten heeft, maar ook of hij in staat is deze daadwerkelijk uit te oefenen.[136]
Het is belangrijk dat de informatie aan en communicatie met de verdachte plaatsvindt op een wijze die begrijpelijk is en ook handvatten biedt op basis waarvan de verdachte adequaat kan handelen om zijn verdediging te (laten) organiseren. De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de mogelijkheden in de praktijk van de strafrechtspleging om de **'doenbaarheid'** van de voorstellen te vergroten door het verschaffen van begrijpelijke informatie en het bieden van concrete handvatten. Op basis van de Europese regelgeving dient bij het doen van mededelingen van rechten uitdrukkelijk rekening te worden gehouden met kwetsbare verdachten, maar ook verdachten die niet (duidelijk) in die categorie vallen, hebben niet zelden weinig inzicht in het belang van hun rechten en een beperkt **doenvermogen**. De Afdeling adviseert daarom in het bijzonder aandacht te besteden aan mogelijkheden om verdachten te **stimuleren bijtijds rechtsbijstand** in te schakelen.[137]

131 Rvdr, *Advies inzake concept-voorstellen in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering*, 23 augustus 2018, p. 2-3.
132 Rvdr, *Advies consultatie boeken 1 en 2 nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 11 juli 2017, p. 12.
133 Rvdr, *Aanvullend ongevraagd advies inzake de ambtelijke eindversie van het Wetsvoorstel tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 18 december 2019, p. 55.
134 RvS, *Advies over het nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 6 april 2022, p. 45-46.
135 RvS, *Advies over het nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 6 april 2022, p. 48.
136 RvS, *Advies over het nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 6 april 2022, p. 48-49.
137 RvS, *Advies over het nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 6 april 2022, p. 52.

De Afdeling merkt op dat de niet-aangehouden verdachte, net als de aangehouden verdachte, in ieder geval vanaf het eerste politieverhoor recht heeft op kennisneming van de processtukken. De Afdeling adviseert een verplichting in de wet op te nemen om ook de **niet-aangehouden verdachte** voorafgaand aan zijn eerste verhoor mededeling te doen van zijn recht op **kennisneming van de processtukken**. De Afdeling adviseert tevens te voorzien in een wettelijke verplichting om de verdachte bij zijn eerste verhoor (schriftelijk) in kennis te stellen van de verzoeken die hij bij de RC kan indienen.[138]
De Afdeling merkt op dat **rechtsbijstand** een wezenlijke voorwaarde is voor een **adequate uitoefening van verdedigingsrechten** in een complexe procedure als het strafproces. Dit geldt des te meer nu de verdachte in een meer contradictoire gedingstructuur in hogere mate afhankelijk is (geworden) van rechtsbijstand voor zijn verdediging. Rechtsbijstand geldt bovendien als belangrijkste waarborg voor **effectieve participatie** aan het strafproces door kwetsbare verdachten. Gelet op het voorgaande benadrukt de Afdeling dat de modernisering van het wetboek niet los kan worden gezien van de ingezette herziening van het stelsel van **gefinancierde rechtsbijstand**. De Afdeling merkt op dat de niet-aangehouden verdachte geen beroep kan doen op gefinancierde rechtsbijstand rondom het politieverhoor; dat recht heeft deze verdachte in beginsel pas als hij een procesinleiding heeft ontvangen. Derhalve rijst de vraag in hoeverre het onderscheid tussen aangehouden en niet- aangehouden verdachten gerechtvaardigd kan worden geacht. Dat geldt in het bijzonder voor **kwetsbare verdachten**.[139] De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de vraag of het aangewezen is te voorzien in gefinancierde consultatie- en verhoorbijstand voor kwetsbare niet-aangehouden verdachten. De beschikbaarheid van (gefinancierde) rechtsbijstand daarbij is ook belangrijk voor een daadwerkelijke **'beweging naar voren'** en effectieve regievoering door de RC. De Afdeling adviseert daarom in de toelichting in te gaan op de vraag of en in hoeverre de verdachte bij de indiening van verzoeken zoals het indien van onderzoekswensen, moet kunnen beschikken over gefinancierde rechtsbijstand.

5.4 Analyse van de voorgestelde regeling

In de memorie van toelichting wordt verduidelijkt dat bij bepalingen die rechten aan een verdachte toekennen uit een oogpunt van rechtsbescherming behoefte bestaat aan een formeel begrip verdachte: die rechten moeten, ook in het opsporingsonderzoek, toekomen aan iedere persoon die als verdachte is aangemerkt. Dat vloeit ook voort uit de **EU-richtlijnen over procedurele rechten van verdachten** in strafprocedures. Die richtlijnen vormen bovendien een uitwerking van het in artikel 6 EVRM neergelegde **recht op een eerlijk proces**.
In de memorie van toelichting wordt benadrukt dat, gelet op Richtlijn 2012/13/EU, er bijzondere aandacht moet zijn voor verdachten die de inhoud of de betekenis van de informatie in de informatiebladen (inhoudende de kennisgeving van rechten van de verdachte) niet kunnen begrijpen vanwege bijvoorbeeld hun **jeugdige leeftijd** of hun **mentale of fysieke gesteldheid**.[140]
De verplichting om de verdachte die is uitgenodigd voor verhoor (artikel 1.4.4 lid 3) te informeren over de rechten in onderdelen c en e is mede geïntroduceerd op basis van het consultatieadvies van de NOvA en de constatering in het onderzoeksrapport *Mind the gap*, dat de

138 RvS, *Advies over het nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 6 april 2022, p. 54-55.
139 RvS, *Advies over het nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 6 april 2022, p. 60-61.
140 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 194.

wettelijke regeling rond de **informatieverstrekking** van overheidswege versterkt kan worden.[141] In dit onderzoeksrapport worden daarbij het recht op **kennisneming van de processtukken** en het recht om de RC te **verzoeken onderzoek te verrichten** specifiek genoemd.
De **(informatie)verplichting** die in artikel 1.4.4 lid 3 is opgenomen gaat verder dan de minimumnormen die zijn vastgelegd in Richtlijn 2012/13/EU.[142] In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat het wenselijk is om verder te gaan dan de **Europese minimumnormen** voorschrijven, omdat deze rechten zowel voor de verdachte die is uitgenodigd voor verhoor als voor de aangehouden verdachte van groot belang zijn voor het effectief en tijdig uitoefenen van hun **verdedigingsrechten**.[143]
In de memorie van toelichting wordt benoemd dat is overwogen om het recht op kennisneming van processtukken, het indienen van stukken ter voeging en het indienen van een verzoek om onderzoek te verrichten bij de RC op te nemen in een **verklaring van rechten voor alle verdachten**, zoals verzocht door de NOvA.[144] In de dagelijkse praktijk is het niet eenvoudig om deze rechten aan de verdachte over te brengen. Mededeling van deze rechten is bij staandehouding (een fase voorafgaand aan een eventuele aanhouding) daarom niet gewenst, aldus de memorie van toelichting.
De voorgestelde regeling voor wat betreft het stellen van de raadsman is in lijn met de aan de jurisprudentie van de Hoge Raad gegeven uitleg: nog steeds geldt als uitgangspunt dat erkenning van de raadsman aangewezen is als van zijn optreden, anders dan door een separate stelbrief, ondubbelzinnig uit het procesdossier blijkt. Dit uitgangspunt past bij het karakter van de **stelbrief als 'ordemaatregel'** en sluit tevens aan bij de rechtspraak van het EHRM.[145]

5.5 Samenhang met andere onderdelen van het wetsvoorstel

De regeling werkt door in alle daaropvolgende onderdelen van het wetboek. Niet alle bepalingen uit de huidige titel over de verdachte zijn in Boek 1, hoofdstuk 4 geplaatst. Relevante bepalingen betreffende de verdachte zijn verspreid in verschillende boeken van het wetsvoorstel opgenomen. In verband met de keuze om in titel 11.3 van Boek 1 een algemene regeling op te nemen over de inzet van tolken, is de huidige bepaling over de bijstand van een tolk bij het verhoor van de verdachte niet in dit hoofdstuk, maar in die titel verwerkt. De bepaling die ertoe verplicht om derden over de vrijheidsbeneming van de verdachte in te lichten is terug te vinden in Boek 2, hoofdstuk 5 (bevoegdheden tot vrijheidsbeperking en vrijheidsbeneming). De huidige bepalingen die specifiek betrekking hebben op het politieverhoor van de verdachte en op de toegang van zijn raadsman tot dat verhoor zijn overgenomen in Boek 2, hoofdstuk 3.
De vraag of iemand als verdachte is aangemerkt is ook relevant voor bepalingen in Boek 3, bijvoorbeeld het verzoek aan de rechtbank om te verklaren dat de zaak geëindigd is (artikel 3.1.3) of het indienen van een bezwaarschrift tegen de procesinleiding (artikel 3.2.1). De regeling in artikel 1.4.2 lid 2 is verder bijvoorbeeld van belang voor de toepassing van de bepalingen uit Boek 4, hoofdstukken 2 en 3, die in Boek 4, titel 4.3, van overeenkomstige toepassing zijn verklaard. Artikel 1.4.2 lid 2 is ook van toepassing bij en relevant voor de bepalingen

141 Zie P.T.C. van Kampen e.a., *Mind the gap. Modernisering Wetboek van Strafvordering: consequenties voor de verdediging*, Den Haag: WODC 2018, par. 4.6.2.
142 Richtlijn 2012/13/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2012 betreffende het recht op informatie in strafprocedures (*Pb* 2012, L 142).
143 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 196.
144 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 196.
145 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 206.

uit Boek 4, titel 4.3 zelf; de officier van justitie kan ook een schikking aangaan met de veroordeelde, als een persoon tegen wie het eindvonnis of eindarrest gewezen is. Het zwijgrecht dat is opgenomen in artikel 1.4.3 lid 2 komt op meerdere plekken in het nieuwe wetboek terug; ten aanzien van het verhoor door een opsporingsambtenaar is de cautie geregeld in artikel 2.3.6 en voor het verhoor door respectievelijk de raadkamer, de RC en de zittingsrechter is de cautie geregeld in de artikelen 1.2.19, 2.10.17 en 4.2.12.
De bepaling in artikel 1.4.7 over de mededelingsplicht op rechtsbijstand hangt samen met bepalingen in Boek 5. De verdachte moet bijvoorbeeld van zijn recht op rechtsbijstand in kennis worden gesteld bij de betekening van de kennisgeving dat de processtukken bij de Hoge Raad zijn ingekomen, nadat beroep in cassatie is ingesteld tegen het eindarrest. Dit hangt samen met artikel 5.5.6 waarin is opgenomen dat na ontvangst van de processtukken de griffier aan de verdachte een kennisgeving daarvan doet betekenen. In artikel 1.4.20 is de regeling opgenomen over de uitoefening van de rechten van de verdachte door zijn raadsman. Door deze bepaling in Boek 1 hoofdstuk 4 op te nemen geldt dit artikel voor het hele wetboek.

Regeling	Boek 1	Boek 2	Boek 3	Boek 4	Boek 5	Boek 6
Titel 4.1: De verdachte						
Titel 4.2: De raadsman						

Legenda:
Geregeld in
Werkt door in

5.6 Opkomende vragen

- Aandachtspunt bij het doen van mededelingen van rechten is het rekening houden met **kwetsbare verdachten**. De RvS adviseert aandacht te besteden aan mogelijkheden om (in verschillende fasen van het strafproces) verdachten te stimuleren/motiveren bijtijds rechtsbijstand in te schakelen.
- Voor wat betreft de **gefinancierde rechtsbijstand** geldt dat de niet-aangehouden verdachte geen beroep kan doen op gefinancierde rechtsbijstand rondom het politieverhoor (dat recht heeft deze verdachte pas als hij de procesinleiding heeft ontvangen). De RvS merkt op dat de vraag rijst in hoeverre het onderscheid tussen aangehouden en niet- aangehouden verdachten (op dit punt) gerechtvaardigd kan worden geacht en vraagt in het bijzonder aandacht voor of het aangewezen is te voorzien in gefinancierde consultatie- en verhoorbijstand voor kwetsbare niet-aangehouden verdachten. Daarnaast verzoekt de RvS om aandacht voor de vraag of en in hoeverre de verdachte bij de indiening van bijvoorbeeld verzoeken bij de RC moet kunnen beschikken over gefinancierde rechtsbijstand.
- De NOvA merkt op dat door de Minister gewenste 'beweging naar voren' door het onderzoek zoveel mogelijk in de onderzoeksfase te laten plaatsvinden en de in dat kader geuite wens dat de verdediging zo snel mogelijk onderzoekswensen indient veronderstellen dat de verdachte daadwerkelijk een raadsman heeft.
- Met betrekking tot artikel 1.4.18 lid 3 (beperking vrije verkeer verdachte) heeft de Rvdr in consultatie de suggestie gedaan dat niet de raadkamer maar de RC beslist over het bevel beperken van het vrije verkeer (vanuit het oogpunt van de gewenste snelheid). In het wetsvoorstel is echter de raadkamer als bevoegde instantie gehandhaafd, met als reden

'het ingrijpende karakter van deze bevoegdheid die een inbreuk maakt op de verdedigingsrechten van de verdachte'.[146]

Voorgestelde vragen:

- In artikel 1.4.3. is geen verplichting tot het geven van de cautie opgenomen. Waarom is ervoor gekozen de instructienorm betreffende de cautie te plaatsen bij de bepalingen die op het verhoor van de verdachte betrekking hebben?
- Kunt u een reactie geven op hetgeen door de NOvA is opgemerkt namelijk dat het aantal verdachten dat afziet van rechtsbijstand of de bijstand tot een minimum zal beperken, zal toenemen. Hoe verhoudt zich dat volgens u tot de voorgestelde regelingen, meer specifiek de gewenste beweging naar voren en de meer contradictoire gedingstructuur?
- Uit het nader rapport blijkt dat de regering voornemens om het recht op gefinancierde rechtsbijstand in verband met het politieverhoor van de niet-aangehouden kwetsbare verdachte, mits er voldoende budgettaire mogelijkheden zijn, op te nemen in een afzonderlijk wetsvoorstel (tot wijziging van het huidige wetboek), dat in voorbereiding is. Kunt u hier een toelichting opgeven? Omvat dat recht op gefinancierde rechtsbijstand consultatie- en verhoorbijstand (en zo ja, geldt dat voor alle verhoren van de aangehouden kwetsbare verdachte)?
- Hoe verhoudt de beschikbaarheid van (gefinancierde) rechtsbijstand zich tot een daadwerkelijke beweging naar voren? In hoeverre zou volgens u de verdachte bij bijvoorbeeld de indiening van verzoeken zoals het indienen van onderzoekswensen, moeten kunnen beschikken over gefinancierde rechtsbijstand?
- Zou u kunnen toelichten op welke wijze de voorgestelde regeling gedurende het gehele strafproces tijdige rechtsbijstand voor verdachten stimuleert?
- In artikel 1.4.18 lid 3 is opgenomen dat de rechtbank zo spoedig mogelijk beslist (na de raadsman te hebben gehoord). Wat betekent zo spoedig mogelijk? Kunt u in gaan op de vraag of het mogelijk is hiervoor een termijn op te nemen?
- Met betrekking tot het voorgestelde artikel 1.4.18: een alternatief (of cumulatief) zou kunnen zijn dat de officier van justitie (ook) een voorafgaande machtiging van de rechter-commissaris nodig heeft alvorens het betreffende bevel tot beperking van het vrije verkeer te kunnen geven. Biedt de nu voorgestelde regeling betere waarborgen ten opzichte van het geschetste alternatief, en zo ja waarom? Dat laat het voorschrift het bevel tot verlenging direct aan de rechtbank voor te leggen onverlet. Wat verzet zich tegen de machtiging van de R-C als extra, of eventuele alternatieve waarborg. Waarom is in art. 1.2.13 de behandeling niet aan de meervoudige raadkamer voorbehouden?
- In de voorgestelde regeling betreffende de stelbrief heeft de officier van justitie een centrale rol. Hoe verhoudt zich dat tot de door de NOvA geschetste praktijk die laat zien dat een stelbrief aan de griffier er in de meeste gevallen voor zorgt dat de raadsman daadwerkelijk als zodanig in het dossier bekend wordt geregistreerd? Waarom is ervoor gekozen om in de wettelijke regeling geen plicht op te nemen voor de officier van justitie om de griffier op de hoogte te stellen van een stelbrief?

146 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 211.

6 Hoofdstuk 5: Het slachtoffer

6.1 De regeling op hoofdlijnen

Hoofdstuk 5 van Boek 1 betreft de rechtspositie van het slachtoffer. De regeling bouwt voort op de tekst van het huidige Wetboek van Strafvordering (Titel IIIA). Onder slachtoffer wordt in het nieuwe wetboek verstaan 'de natuurlijke persoon of rechtspersoon die als rechtstreeks gevolg van een strafbaar feit schade, met inbegrip van lichamelijke, geestelijke of emotionele schade, heeft geleden of economisch nadeel heeft ondervonden' (direct slachtoffer) en een 'familielid van een persoon wiens verlijden veroorzaakt is door een strafbaar feit' (indirect slachtoffer) (art. 1.5.1).
Het hoofdstuk vangt aan met de belangrijkste definities (Titel 5.1). In Titel 5.2 zijn de rechten van het slachtoffer opgenomen. De regeling inzake de voeging benadeelde partij, dat voorziet in de mogelijkheid tot een voeging van een vordering tot schadevergoeding in de strafprocedure, is neergelegd in Titel 5.3. Tot slot zijn de bepalingen over rechtsmiddelen voor het slachtoffer neergelegd in Titel 5.4.

6.2 Wijzigingen ten opzichte van de bestaande regeling

- De definitie van het slachtoffer maakt een onderscheid tussen een **direct slachtoffer** en een **indirect slachtoffer** (art. 1.5.1 sub a, b, en c);
- Er wordt voorzien in de mogelijkheid om bij AMvB te bepalen dat het aantal familieleden dat aanspraak kan maken op de slachtofferrechten wordt beperkt, en welke indirecte slachtoffers voorrang krijgen (art. 1.5.2 lid 5);
- De **zorgplicht voor de officier van justitie** om te bewerkstelligen dat het slachtoffer snel wordt geïnformeerd over zijn **recht om informatie te ontvangen** over de aanvang en de voortgang van de strafzaak is geëxpliciteerd (art. 1.5.3 lid 1 sub b);
- Het **recht om informatie te ontvangen** over de strafzaak krijgt nadrukkelijker het karakter van een **open einde**, waarbij ook andere punten worden genoemd waarover het slachtoffer informatie kan verkrijgen (art. 1.5.4 lid 1);
- De wettelijke bepaling dat een verzoek van het slachtoffer ook langs elektronische weg kan geschieden en dat bij AMvB hiertoe nadere regels kunnen worden gesteld is geschrapt (art. 51ac lid 8);
- Het **slachtoffer** kan de officier van justitie **verzoeken stukken** waarover de officier van justitie beschikt **toe te voegen aan de processtukken** (art. 1.5.5 lid 2);
- In de wettelijke regeling van het **recht om kennis te nemen van processtukken** is een aantal wijzigingen verwerkt: i) de belang-grond is aangescherpt tot "van belang acht voor de beoordeling van de zaak tegen de verdachte of van zijn vordering op de verdachte", ii) er wordt systematisch onderscheid gemaakt tussen kennisnemen en inzage, iii) de weigeringsgronden worden in de bepaling zelf genoemd, iv) bij weigering wordt het slachtoffer geïnformeerd over het feit dat de processtukken niet volledig zijn, v) de officier van justitie hoeft niet langer een machtiging van de rechter-commissaris te verkrijgen bij weigering van het toevoegen en/of kennisnemen van processtukken, vi) de wet geeft nu aan wie op welk moment beslist (officier van justitie of rechtbank), en vii) de wettelijk geboden mogelijkheid om een afschrift van processtukken te verkrijgen is vervallen en vervangen door de in de memorie van toelichting gegeven interpretatie dat het slachtoffer in beginsel recht heeft op een kopie (art. 1.5.5 lid 3);

- De **beslisregeling bij afwijzing van verzoeken om vertaling** van informatie is vervallen en beperkt tot bezwaar bij de officier van justitie (dat was de rechter-commissaris) (art. 1.5.7 lid 6);
- De b**evoegdheid om nadere regels** te stellen voor de **vertaling van schriftelijke stukken** is verruimd (art. 1.5.7 lid 8);
- De **strafbaarstelling van schending van de geweldsinstructie** door de politie is **niet** langer een **spreekrechtwaardig** delict (art. 1.5.8 lid 1);
- Beperkingen van het spreekrecht van **ouders van een minderjarig slachtoffer** en **wettelijk genoemde vertegenwoordigers** van het **slachtoffer dat niet bij machte is te spreken** tot de gevolgen van het strafbare feit, zijn komen te vervallen. Daarmee hebben ook deze spreekgerechtigden een **onbeperkt spreekrecht** (art. 1.5.8 leden 5 en 6);
- Voor spreekgerechtigden die geen slachtoffer zijn, is thans bepaald dat aan hen de slachtofferrechten van artikelen 1.5.3 t/m 1.5.7 toekomen (art. 1.5.9);
- Voor de toepassing van de regeling van de **positie van de benadeelde partij** wordt het begrip benadeelde partij **uitgebreid** 'tot alle personen die in het strafproces als eiser kunnen optreden voor hun vordering tot schadevergoeding' (MvT, p. 159) en voorts is afgestapt van de formulering dat men zich als benadeelde partij voegt in het strafproces;
- Voor het **schadebegrip** wordt nu aangesloten bij de formulering van artikel 6:95 BW (art. 1.5.10 lid 1);
- De **ontvankelijkheidseisen** voor de vordering benadeelde partij zijn anders geformuleerd (art. 1.5.11 lid 1);
- Het formulier waarmee de benadeelde partij haar vordering kan doen en de gronden daarvoor kan toelichten, wordt ruimer omschreven. Bovendien moet op het formulier worden aangegeven bij welk parket de benadeelde partij haar formulier kan indienen (art. 1.5.13). Het gevolg is dat het formulier ook bruikbaar is wanneer de strafzaak buitengerechtelijk wordt afgedaan;
- Wanneer de benadeelde partij zelf geen slachtoffer is, heeft de schakelbepaling van art. 1.5.14 een kleiner bereik. De mogelijkheid van slachtofferhulp is thans uitgesloten. Aan de andere kant kent de schakelbepaling een verruiming tot de vertegenwoordigers van het slachtoffer (wel benadeelde partij, maar zelf geen slachtoffer);
- De regeling van de mogelijkheden om als slachtoffer een bezwaarschrift in te dienen tegen bepaalde beslissingen van de officier van justitie inzake het kennisnemen en het toevoegen van processtukken bij diezelfde officier van justitie is nieuw (art. 1.5.15).
- Tot slot is de mogelijkheid tot het afsplitsen van de vordering benadeelde partij niet in dit wetsvoorstel meegenomen. Dit onderwerp komt aan de orde in het aanvullingsspoor.

6.3 Reacties op de voorgestelde regeling

6.3.1 Consultatieadvies SHN

Slachtofferhulp Nederland constateert dat er in Boek 1 geen voorstellen zijn gedaan tot belangrijke verbetering van de positie van het slachtoffer. Eerder deed SHN voorstellen ter versterking van de positie van het slachtoffer in het vooronderzoek (zie bijlage bij *Kamerstukken II* 2015/16, 27279, nr. 278). Er is volgens SHN echter ervoor gekozen om slechts ten aanzien van enkele specifieke punten voorstellen tot wijziging te doen ter verbetering van de positie van het slachtoffer, omdat de implementatie van de EU Richtlijn minimumnormen slachtoffers reeds een forse belasting voor politie en het OM zal vormen. SHN acht dit niet afdoende en wijst erop dat er in het verleden herhaaldelijk toezeggingen gedaan zijn over de verbetering van de rechtspositie van het slachtoffer in het vooronderzoek.

Slachtofferhulp Nederland stelt daarom drie belangrijke veranderingen voor. Allereerst dient het slachtoffer tijdens het vooronderzoek het recht te hebben om de officier van justitie te verzoeken bepaalde onderzoekshandelingen te (laten) verrichten of om de officier van justitie te vragen deze te vorderen bij de RC. Ten tweede dient het slachtoffer de mogelijkheid te worden geboden om zijn mening te geven over de afdoeningsbeslissing die de officier van justitie voornemens is te nemen. Ten derde zou de rechter moeten worden verplicht in zijn uitspraak te motiveren waarom hij afwijkt van de uitdrukkelijke onderbouwde standpunten van het slachtoffer.
Tot slot stelt SHN voor om de voorwaarde dat enkel inzage wordt verleend in de processtukken die 'voor het slachtoffer van belang zijn' te schrappen. Daarmee wordt het recht op kennisneming gelijkgesteld met dat van de verdachte. Het slachtoffer heeft volgens SHN immers belang bij kennisneming van alle processtukken ter voorbereiding van de zitting. Voorts kan de officier van justitie de kennisneming of het toevoegen van stukken weigeren onder schriftelijke machtiging van de RC. SHN stelt voor dat daarbij ook de verplichting wordt opgenomen dat de RC het slachtoffer hoort.[147]

6.3.2 Consultatieadvies RSJ

De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) stelt dat de informatieplicht in het voorstel weliswaar voldoet aan de minimumnormen van de EU-richtlijn minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten[148], maar dat het niettemin aanscherping behoeft. In het bijzonder stelt zij voor dat de informatieplicht in artikel 1.5.2.3 (thans art. 1.5.4) voor de gevallen waarin een bevel voorlopige vrijheidsbeperking van toepassing is, voor zover het gaat om een contact- of locatieverbod of een locatiegebod dat dient ter bescherming van het slachtoffer uitbreiding verdient.[149]

6.3.3 Advies RvS

De Raad van State constateert dat bij de modernisering van het Wetboek van strafvordering geen grote nieuwe wijzigingen worden voorgesteld ten aanzien van de positie van het slachtoffer.[150] Zij stelt dat gelet op de snelle ontwikkeling van slachtofferrechten in de afgelopen decennia het goed is dat in dit voorstel een pas op de plaats wordt gemaakt. Het toekennen van meer wettelijke slachtofferrechten hoeft immers niet per definitie te leiden tot betere resultaten voor het slachtoffer. Tevens wijst zij op de noodzaak van balans. De verschuiving binnen de rolverdeling tussen de procesdeelnemers kunnen voor sommige nadelig uitpakken. Zij wijst daarbij op de terugtred van de rechter in combinatie met de sterkere positie van het OM, dat nadelige consequenties voor verdachte en het slachtoffer kan hebben. Andersom kan de emancipatie van het slachtoffer en de toegenomen bevoegdheden van politie de positie van de verdachte verder onder druk zetten.[151]

147 Slachtofferhulp Nederland, *Consultatie boeken 1 en 2 nieuwe Wetboek van strafvordering*, 29 juni 2017, p. 1-4 en 6.
148 Richtlijn 2012/29/EU tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ, *PBEU* 2012, L315/57, *Stb*. 2017, 90.
149 Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Advies concept wetsvoorstellen Boeken 1 en 2 Wetboek van strafvordering*, 8 juni 2017, p. 7.
150 RvS, *Advies over het nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 6 april 2022, p. 19 en 70.
151 RvS, *Advies over het nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 6 april 2022, p. 22.

Daarnaast wijst de RvS op de winst die is te behalen door een goede implementatie en praktische uitvoering van bestaande wet- en regelgeving. Daarbij dient oog te zijn voor het doenvermogen van slachtoffers. Het voorzien in toegankelijke informatievoorzieningen en ondersteuning kunnen bijdragen aan betere kennis over hun rechten en de uitoefening ervan in de praktijk. Met het oog op de belangen van het slachtoffer wijst de RvS voorts op het belang van tijdige beslissingen, die op een heldere wijze gemotiveerd worden. Slachtoffers dienen voldoende informatie te krijgen als wordt afgezien van de opsporing of vervolging. Zij adviseert nadere maatregelen te treffen om de motivering van afdoeningsbeslissingen te verbeteren. Daarbij kan worden gedacht aan nieuwe beleidsregels of een intern actieplan.[152]

6.4 Analyse van de voorgestelde regeling

Hoofdstuk 5 bouwt zoals gezegd voort op de tekst van het huidige Wetboek van Strafvordering (Titel IIIA). Bij veel bepalingen is de tekst wat gestroomlijnd en afgestemd met andere aanpassingen in het nieuwe wetboek. Het bevat in zoverre ook **geen grote wijzigingen**. In artikel 1.5.1 wordt een onderscheid gemaakt tussen het directe en het indirecte slachtoffer. Tevens wordt in dit artikel de definitie van de benadeelde partij gegeven.
In Titel 5.2 zijn de rechten van het slachtoffer opgenomen. De **slachtofferrechten** bestaan uit de algemene norm van correcte bejegening van het slachtoffer in artikel 1.5.2, welke norm aan de basis ligt van de andere slachtofferrechten. De andere slachtofferrechten zien op het verkrijgen van informatie over de strafzaak, zoals de inzage in processtukken, het inbrengen van informatie in de strafzaak, zoals het toevoegen van processtukken, het verkrijgen van ondersteuning, tolkenbijstand, de schriftelijke slachtofferverklaring en het spreekrecht.
De positie van het slachtoffer in het strafproces is de afgelopen decennia sterk veranderd.[153] De laatste jaren wordt de verdere emancipatie ook wel geduid als een periode van “alle remmen los”. Volgens Groenhuijsen is “het slachtoffer perspectief (…) losgeweekt van zijn wetenschappelijke en ethische bedding”.[154] Dienovereenkomstig stelt de Raad van State dat “gelet op de snelle ontwikkelingen van slachtofferrechten in de afgelopen decennia (…) het **positief te waarderen** [is] dat in dit voorstel een **pas op de plaats** wordt gemaakt. De Afdeling onderkent het belang van een behoorlijke positie voor het slachtoffer in het strafproces. Het toekennen van meer wettelijke slachtofferrechten leidt echter niet per definitie tot betere resultaten voor het slachtoffer.” [155] Op deze wijze zou de positie van het slachtoffer in het strafproces ook kunnen worden bestendigd. In dat licht zouden de voorstellen van Slachtofferhulp Nederland ook nader moeten worden bezien; de door SHN voorgestelde wijzigingen zouden bovendien gepaard gaan met een grotere werklast voor politie, openbaar ministerie en de rechter.[156]
De regeling van de **benadeelde partij** geeft aan wie kan worden aangemerkt als benadeelde partij, hoe die haar vordering kan inbrengen, en hoe de rechter daarop kan beslissen. **Niet** is gekozen om in dit wetsvoorstel een voorstel te doen voor de behandeling van de vordering

152 RvS, *Advies over het nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 6 april 2022, p. 30 en 72.
153 Zie daarover nader Y. Buruma, ‘Een mentaliteitsgeschiedenis van slachtofferemancipatie’, *NTS* 2020/2 en M.S. Groenhuijsen, ‘Hervorming van de procespositie van slachtoffers in het strafrecht in het recente verleden en de nabije toekomst’, in J. Altena, J. Cnossen, J. Crijns, P. Schuyt, & J. ten Voorde (red.), *In onderlinge samenhang. Liber Amicorum Tineke Cleiren*, Den Haag: Boom Juridisch 2021, p. 481-500.
154 M.S. Groenhuijsen, ‘Hervorming van de procespositie van slachtoffers in het strafrecht in het recente verleden en de nabije toekomst’, in J. Altena, J. Cnossen, J. Crijns, P. Schuyt, & J. ten Voorde (red.), *In onderlinge samenhang. Liber Amicorum Tineke Cleiren*, Den Haag: Boom Juridisch 2021, p. 485-486.
155 RvS, *Advies over het nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 6 april 2022, p. 71.
156 Slachtofferhulp Nederland, *Consultatie boeken 1 en 2 nieuwe Wetboek van strafvordering*, 29 juni 2017, p. 1-4 en 6.

van de benadeelde partij in een **afgesplitste procedure**. De Raad van State had hierover geadviseerd de regeling na verwerking van het rapport van de Commissie-Donner en het onderzoek van het WODC opnieuw aan haar voor te leggen. Dat advies is door de minister opgevolgd: “Nadat door de regering een standpunt zal zijn bepaald ten aanzien van het advies van de commissie en daarmee ook over de procedure voor afzonderlijke behandeling van de vordering van de benadeelde partij, zal worden bezien welke onderdelen van het standpunt moeten worden uitgewerkt en wettelijk verankerd.” [157]
De regeling van de rechtsmiddelen is nieuw. Zij voorziet in de mogelijkheid een bezwaarschrift in te dienen bij de officier van justitie tegen allerlei beslissingen van de officier van justitie in het kader van inzage en toevoegen van processtukken. Het betreft (a) de afwijzing van een verzoek tot het voegen van door het slachtoffer ingediende stukken, (b) de kennisgeving dat de aan het slachtoffer ter kennisneming gegeven stukken niet volledig zijn, (c) de beslissing dat hem geen kopie wordt verstrekt van bepaalde stukken of gedeelten daarvan en (d) de afwijzing van het verzoek om vertaling van schriftelijke informatie of processtukken. De vraag rijst in dit verband of deze rechtsmiddelen gelet op het onderwerp niet beter tot hun recht zouden komen in de algemene regeling inzake processtukken (zie hierna in par. 8).
Doordat de huidige regeling van Titel IIIA goeddeels is overgenomen in Hoofdstuk 5 van Boek 1, in welke titel de richtlijn slachtofferrechten[158] is geïmplementeerd,[159] geeft geeft ook het voorgestelde uitvoering aan die Richtlijn slachtofferrechten.

6.5 Samenhang met andere onderdelen van het wetvoorstel

De regeling heeft algemene werking en werkt door in andere Boeken. In Boek 2 kunnen bijvoorbeeld bepaalde opsporingsmiddelen in worden gezet, zoals DNA-onderzoek naar de vaststelling van de identiteit (art. 2.6.19), onderzoek naar een ernstig besmettelijke ziekte (afdeling 6.5.7) en het onderzoek met betrekking tot het lichaam van een overleden slachtoffer (Titel 6.6). In Boek 3 is de regeling onder meer van belang in het kader tot het opleggen van de schadevergoedingsmaatregel in de strafbeschikking (art. 3.3.1), de informatieplicht over het uitreiken van de strafbeschikking (art. 3.3.5 lid 4), alsook het beklag over het niet opsporen of niet vervolgen van strafbare feiten (hoofdstuk 5). In het kader van Boek 4 kan het slachtoffer worden opgeroepen voor het onderzoek ter terechtzitting (art. 4.1.11), het uitoefenen van het spreekrecht (afdeling 2.4.5) en de vordering van de benadeelde partij (Titel 4.1). In Boek 5 speelt het een rol bij de informatieverschaffing (zie Titel 2.3), de oproeping voor de terechtzitting in hoger beroep (art. 5.4.15) en de herziening (zie bijvoorbeeld art. 5.8.25). In Boek 6 is het van belang in het kader van de berechting van jeugdigen (Titel 1.1).

Tot zal de regeling mogelijk van belang zijn voor een regeling inzake het herstelrecht. Deze regeling valt onder het innovatiespoor en zal mogelijk via het aanvullingsspoor dat losstaat van dit wetsvoorstel worden bijgevoegd.[160]

Regeling	Boek 1	Boek 2	Boek 3	Boek 4	Boek 5	Boek 6
Titel 5.1: Definities						

157 *Kamerstukken* 2022/23, 36327, nr. 4.
158 Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ, *Pb EU* 2012, L 315/57.
159 Zie Wet van 8 maart 2017, houdende implementatie van richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ (PbEU 2012, L 315), *Stb*. 2017/90.
160 Zie daarover ook par. 11.

Titel 5.2: De rechten van het slachtoffer						
Titel 5.3: De benadeelde partij						
Titel 5.4: Rechtsmiddelen						

Legenda:
Geregeld in
Werkt door in

6.6 Opkomende vragen

- Door de RvS is gewezen op het belang van een goede implementatie en uitvoering van bestaande wet- en regelgeving. Tevens is het belangrijk te voorzien in toegankelijke informatievoorzieningen en ondersteuning die bijdragen aan betere kennis bij het slachtoffer over zijn rechten en de uitoefening daarvan.
- Hoofdstuk 5 geeft regels inzake de positie van het slachtoffer. Anders dan in de MvT staat (op p. 212), is de wettelijke regeling niet beperkt tot het strafproces. De richtlijn slachtofferrechten geeft evenmin regels die beperkt zijn tot het strafproces. Gelden de regels van hoofdstuk 5 ook voor buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten? Of geldt dat alleen voor de regels van titel 5.2 met de slachtofferrechten, omdat de regels van titel 5.3 over de vordering benadeelde partij zien op het indienen van deze vordering in het strafproces? Daarbij is relevant dat inmiddels meer strafbare feiten via een strafbeschikking worden afgedaan dan via het strafproces.
- De wettelijke regeling gaat uit van een mondig slachtoffer dat zelf zijn rechten inroept. Een aantal malen wordt expliciet bepaalt dat het slachtoffer een ‘verzoek’ moet doen om informatie, zoals in artikel 1.5.4 lid 2. Echter, dat veronderstelt dat het slachtoffer bekend is met de omstandigheid dat hij een bepaald recht heeft. De vraag is of dat steeds het geval is, en ook op het juiste moment in het voorbereidend onderzoek. De informatie van de politie kan tekortschieten, het officiersgesprek vindt pas na geruime tijd plaats, etc. De oplossing kan tweeërlei zijn. Ofwel er moet wettelijk zijn gewaarborgd dat het slachtoffer bijtijds en volledig wordt geïnformeerd over zijn rechten. Ofwel het inroepen van bepaalde slachtofferrechten moet niet afhankelijk zijn gemaakt van een daartoe strekkend verzoek van het slachtoffer. Dat betekent dat politie en Openbaar Ministerie het slachtoffer actief en op eigen initiatief moeten informeren.
- De Hoge Raad heeft het maken van procesafspraken erkend (HR 27 september 2022, ECLI:NL:HR:2022:1252). Het slachtoffer is daarbij niet betrokken, maar procesafspraken kunnen doorwerken in de mogelijkheden van het slachtoffer om diens rechten te kunnen uitoefenen. De officier van justitie moet bij het voorbereiden en/of maken van procesafspraken met de verdediging rekening moet houden met de belangen van het slachtoffer en/of benadeelde partij, aldus de Hoge Raad in r.o. 5.3.1. Dat sluit aan bij de algemene instructienorm van artikel 1.1.4. Echter, kan de officier van justitie hier invulling aan geven wanneer hij niet op de hoogte is van die belangen van het slachtoffer, hetgeen goed mogelijk is doordat wordt uitgegaan van een mondig slachtoffer dat zelf verzoeken doet (zie hiervoor)?
- In de literatuur is aangegeven dat het spreekrecht een wettelijk recht is en derhalve uit hoofde van het huidige artikel 51e lid 1 Sv bestaat, gelijk het hoorrecht van artikel 10 richtlijn slachtofferrechten. Er is evenwel ook betoogd dat het spreekrecht pas ontstaat als het slachtoffer ter terechtzitting aanwezig is en heeft aangegeven het spreekrecht te willen uitoefenen. Hoe moet artikel 1.5.8 lid 1 worden gelezen?

- In de literatuur en door de Nationale Ombudsman is verdedigd dat het spreekrecht ook moet kunnen worden uitgeoefend in de strafbeschikkingsprocedure dan wel dat spreekrechtwaardige delicten alleen worden gedagvaard en derhalve niet met een strafbeschikkingsprocedure worden afgedaan, zoals thans mogelijk is en ook gebeurt. Afdoening met een strafbeschikkingsprocedure zou alleen mogelijk moeten zijn wanneer de spreekgerechtigde daar expliciet mee in stemt. Want in dat geval doet hij afstand van zijn spreekrecht. In de aanwijzing slachtofferrechten is echter sinds december 2021 expliciet uitgesloten dat het slachtoffer bij het OM-hoorgesprek aanwezig kan zijn en daarmee dus ook geen spreekrecht kan uitoefenen. Is dit beleid in het licht van de voorgestelde wettelijke regeling van het spreekrecht van artikel 1.5.8 en het hoorrecht van artikel 10 lid 1 richtlijn slachtofferrechten handhaafbaar of moet worden bepaald dat spreekrechtwaardige delicten alleen kunnen worden gedagvaard?
- In de voorgestelde regeling van de bevoegdheid van het slachtoffer om stukken waarover hij zelf beschikt toe te voegen (artikel 1.5.5 lid 1) alsook van de bevoegdheid van het slachtoffer om kennisneming van processtukken te verzoeken (artikel 1.5.5 lid 3) vervalt huidige voorafgaande rechterlijke toets doordat de officier van justitie bij weigering niet langer een schriftelijke machtiging van de rechter-commissaris behoeft. Wel bestaat de mogelijkheid dat het slachtoffer tegen de weigeringsbeslissing bezwaar kan maken bij rechter-commissaris (artikel 1.5.15 lid 1 sub a en b). Dat is een rechterlijke toets achteraf, te initiëren door het slachtoffer zelf. Waarom is gekozen voor deze verkorting van rechtsbescherming, terwijl in andere gevallen wel een voorafgaande schriftelijke machtiging van de rechter-commissaris is vereist (te weten bij de weigering om stukken toe te voegen die zich onder de officier van justitie bevinden, artikel 1.5.5 lid 2)?

Voorgestelde vragen:

- Op welke wijze wordt beoogd bestaande wet- en regelgeving op een goede wijze te implementeren en uit te voeren, met oog voor het doenvermogen van slachtoffers? Op welke wijze wordt voorzien in toegankelijke informatievoorzieningen en ondersteuning die bijdragen aan betere kennis bij het slachtoffer over zijn rechten en de uitoefening van deze rechten?
- Hoofdstuk 5 geeft regels inzake de positie van het slachtoffer en deze wettelijke regeling is voor haar toepassingsbereik niet beperkt tot het strafproces. De richtlijn slachtofferrechten is evenmin beperkt tot het strafproces. Gelden de regels van hoofdstuk 5 ook voor buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten?
- De voorgestelde wettelijke regeling gaat uit van een mondig slachtoffer dat zelf zijn rechten inroept. Dat veronderstelt dat het slachtoffer bekend is met zijn rechten. In de praktijk blijkt dat het slachtoffer niet altijd of niet op het juiste moment bekend is met zijn rechten. De oplossing kan tweeërlei zijn. Ofwel er moet wettelijk zijn gewaarborgd dat het slachtoffer bijtijds en volledig wordt geïnformeerd over zijn rechten. Ofwel het inroepen van bepaalde slachtofferrechten moet niet afhankelijk zijn gemaakt van een daartoe strekkend verzoek van het slachtoffer, hetgeen betekent dat politie en Openbaar Ministerie het slachtoffer actief en op eigen initiatief moeten informeren.
- Bij het voorbereiden en/of maken van procesafspraken met de verdediging moet de officier van justitie rekening moet houden met de belangen van het slachtoffer en/of benadeelde partij. Dat sluit aan bij de algemene instructienorm van artikel 1.1.4. Procesafspraken kunnen doorwerken in de mogelijkheden van het slachtoffer om diens rechten te kunnen uitoefenen. Hoe kan de officier van justitie hier invulling aan geven wanneer hij niet of niet bijtijds op de hoogte is van die belangen van het slachtoffer?
- In de literatuur is betoogd dat het spreekrecht een wettelijk recht is en derhalve uit hoofde van het huidige artikel 51e lid 1 Sv bestaat, gelijk het hoorrecht van artikel 10 lid 1 richtlijn slachtofferrechten, terwijl ook is verdedigd dat het spreekrecht pas ontstaat als het slachtoffer ter terechtzitting aanwezig is en heeft aangegeven het spreekrecht te willen uitoefenen. Hoe moet artikel 1.5.8 lid 1 worden gelezen?
- In de literatuur en door de Nationale Ombudsman is verdedigd dat het spreekrecht ook moet kunnen worden uitgeoefend in de strafbeschikkingsprocedure. Als dat als ongewenst wordt beschouwd, dan moeten spreekrechtwaardige delicten alleen worden gedagvaard en derhalve niet met een strafbeschikkingsprocedure worden afgedaan. Dat kan alleen anders zijn wanneer de spreekgerechtigde daar expliciet mee in stemt. In de aanwijzing slachtofferrechten is expliciet uitgesloten dat het slachtoffer bij het OM-hoorgesprek aanwezig kan zijn en daarmee dus ook geen spreekrecht kan uitoefenen. Is dit beleid in het licht van het spreekrecht van artikel 1.5.8 en het hoorrecht van artikel 10 lid 1 richtlijn slachtofferrechten handhaafbaar of moet worden bepaald dat spreekrechtwaardige delicten alleen kunnen worden gedagvaard?
- De voorafgaande rechterlijke toets in de vorm van een schriftelijke machtiging van de rechter-commissaris als de officier van justitie het toevoegen van stukken door het slachtoffer zelf of de kennisneming van processtukken door het slachtoffer wil weigeren, wordt vervangen door de mogelijkheid van een rechterlijke toets achteraf door de rechter-commissaris, in te roepen door het slachtoffer zelf. Dit is een verkorting van de rechtsbescherming. Waarom is hiervoor gekozen?

7 Hoofdstuk 6: De getuige

7.1 De regeling op hoofdlijnen

In het nieuwe wetboek krijgt de getuige zijn eigen hoofdstuk in Boek 1, waarin zijn positie nader is genormeerd (hoofdstuk 6). Het hoofdstuk bevat de bepalingen die gelden of doorwerken in alle fasen van de strafprocedure en van toepassingen zijn op alle getuigen. Getuigen zijn personen die iets kunnen verklaren over het (vermoedelijk) gepleegde strafbare feit.[161] Naast verdachten, raadslieden, benadeelde partijen, deskundigen en de vertegenwoordigers van het OM, mag de rechter niet zonder meer anderen toelaten als zijn informanten. Indien de rechter iemand buiten deze groep informanten wil horen, zal hij die persoon namelijk – anders dan bijvoorbeeld het slachtoffer dat zijn spreekrecht uitoefent – moeten beëdigen als getuige.[162]
In de praktijk heeft de getuige nogal eens meerdere andere rollen in een strafzaak. Zo zal het slachtoffer naast getuige van het strafbare feit, soms ook spreekgerechtigde en/of benadeelde partij zijn. Tevens kan de getuige een (mede)verdachte zijn van het strafbare feit. Afhankelijk van de (dubbel)rol die de getuige vervult, zijn daarop verschillende bepalingen van toepassing.[163]
Tot slot is er een aantal getuigen met een bijzondere rol of status in de strafprocedure, zoals de kroongetuige (getuigen waarmee afspraken zijn gemaakt in ruil voor zijn verklaring), de afgeschermde getuige (personen die werkzaam zijn bij inlichtingen- en veiligheidsdiensten, die over staatsgeheime informatie beschikken relevant voor de beoordeling van een strafbaar feit) en de bedreigde getuige (getuigen die ernstige represailles vrezen van de verdachte of vanuit diens omgeving wanneer zijn identiteit bekend zou worden gemaakt).
Hoofdstuk 6 bestaat uit de volgende onderdelen: Titel 6.1 bevat algemene bepalingen met betrekking tot het verhoor van de getuige; Titel 6.2 betreft de verschoningsrechten; Titel 6.3 de verschoningsplichten; Titel 6.4 bevat bepalingen met betrekking tot de minderjarige getuige en Titel 6.5 met betrekking tot leden van het Koninklijk Huis.[164] De regels met betrekking tot de oproeping van getuigen en de te hanteren criteria bij verzoeken tot het horen van getuigen (verdedigings-/noodzakelijkheidsbelang) waarover ook de Raad van State kritische opmerkingen heeft gemaakt,[165] vallen niet onder hoofdstuk 6 en worden derhalve niet hier besproken.[166]

7.2 Wijzigingen ten opzichte van de bestaande regeling

- In artikel 1.6.1 is een **algemene regeling** opgenomen voor het **vaststellen van de identiteit** van de getuige. De bepaling is van toepassing op alle situaties waarin een getuige wordt gehoord, verhoord of ondervraagd. Daarmee is sprake van een **vereenvoudiging** regime doordat is uitgeschreven welke handelingen door de verhorende opsporings- of rechterlijke ambtenaar (kunnen) worden verricht ter vaststelling van de identiteit.

161 G.J.M. Corstens/M.J. Borgers & T. Kooijmans, *Het Nederlands stafprocesrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 141.
162 G.J.M. Corstens/M.J. Borgers & T. Kooijmans, *Het Nederlands stafprocesrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021,, p. 732.
163 In het geval van een slachtoffer zal dus ook naar de regeling van het slachtoffer en de benadeelde partij moeten worden gekeken. In het geval van een (mede)verdachte zal moeten worden gekeken naar de bepalingen die betrekking hebben op de verdachte.
164 In deze notitie wordt alleen stilgestaan bij de bepalingen uit boek I.
165 Advies Afdeling advisering Raad van State inzake vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, 6 april 2022, p. 162-166.
166 Zie daarover in het bijzonder de rapportage over Boek 4.

- Artikel 1.6.2 verplicht tot het **informeren van de getuige over zijn rechten**, zoals het recht op rechtsbijstand en het verschoningsrecht van de medeverdachte, **en plichten**, zoals de plicht om te verschijnen of te verklaren.
- Artikel 1.6.3 stelt bepaalde **betrouwbaarheidseisen** aan de **getuigenverklaring**. Nieuw is dat de verhorende ambtenaar aan de getuige die niet direct nadat hij het feit heeft waargenomen wordt verhoord, dient te vragen of en, zo ja, hoe hij het verhoor heeft voorbereid.
- Artikel 1.6.5 bevat een overzicht van **verschoningsgerechtigden**. Nieuw is dat eerdere echtgenoten of eerdere geregistreerde partners of partners afzonderlijk in onderdeel d zijn opgenomen. Voor deze categorie geldt het verschoningsrecht niet ten aanzien van feiten en omstandigheden die zich hebben voorgedaan nadat het huwelijk of het geregistreerd partnerschap of levenspartnerschap is beëindigd. Tevens is de levensgezel toegevoegd aan onderdelen c en d.
- In artikel 1.6.7 is de jurisprudentie van de Hoge Raad inzake het **professioneel verschoningsrecht** gecodificeerd. De wettekst expliciteert dat voor een beroep op het professioneel verschoningsrecht getuigen bij de uitoefening van hun ambt, beroep of stand een geheimhoudingsplicht moeten hebben, inhoudende dat het belang van waarheidsvinding moet wijken voor het maatschappelijk belang dat ieder zich vrijelijk en zonder vrees voor openbaring om bijstand en advies tot hen moet kunnen wenden. Voorts is het verschoningsrecht afgebakend tot die wetenschap die rechtstreeks verband houdt met deze taakuitoefening.
- Artikel 1.6.11 kent een **nieuwe verschoningsplicht** voor de rechter-commissaris of vertegenwoordiger van het ambt **na kennisneming van verschoningsgerechtigde informatie**. Daarmee wordt beoogd te voorkomen dat informatie die naar het oordeel van de rechter-commissaris door het verschoningsrecht bescherming verdient, alsnog verkregen kan worden door deze functionaris als getuige op te roepen en daarmee een getuigenverklaring af te dwingen.
- In artikel 1.6.12 is bepaald dat **ondervraging van een minderjarige** tot een minimum wordt beperkt.
- Artikel 1.6.13 regelt dat na een uitnodiging of oproeping van de **minderjarige getuige** voor verhoor, **de ouder van deze getuige wordt geïnformeerd** over onder meer het tijdstip, datum en plaats van het verhoor. Tevens wordt de ouder op de rechten en plichten van de getuige gewezen. Tot slot kan van het informeren worden afgezien wanneer het onderzoek zich verzet tegen het informeren van de ouder, indien het niet in het belang is van de minderjarige om de ouder te informeren en indien de ouder geen bekende woon- of verblijfplaats in Nederland heeft.

7.3 Reacties op de voorgestelde regeling

In het **advies van de RvS**[167] wordt niet expliciet stilgestaan bij de regeling omtrent de getuige. Wel wordt in dat verband gewezen op het **'doenvermogen'**. De Raad van State wijst erop dat ook het doenvermogen van andere burgers ontoereikend kan zijn om te kunnen **participeren in het strafproces**, waarbij gedacht kan worden aan slachtoffers, getuigen en in mindere mate deskundigen. De Afdeling geeft aan dat **duidelijke en toegankelijke communicatie** voor deze

[167] Eerdere consultatieadviezen worden in deze paragraaf niet besproken. Relevante standpunten daaruit zijn verwerkt in par. 7.4 hieronder.

procesdeelnemers daarom van groot belang is. Indien nodig moet ook voor hen ondersteuning of (rechts)bijstand beschikbaar zijn. De Afdeling adviseert bij de inrichting van de nieuwe werkprocessen bij de invoering van het voorgestelde wetboek rekening te houden met het doenvermogen van burgers in het strafproces.[168]

7.4 Analyse van de voorgestelde regeling

7.4.1 Titel 6.1: Algemene bepalingen met betrekking tot het verhoor van de getuige

De eerste titel brengt de bepalingen inzake het verhoor samen. De bepalingen richten zich primair tot de verhorend ambtenaar en normeren **ook het politieverhoor** dat in het huidige wetboek niet is geregeld. De regeling heeft oog voor de **belangen van waarheidsvinding** alsmede de **belangen van de getuigen** zelf. Het is om die reden dat de getuige wordt geïnformeerd over het kader waarbinnen hij wordt verhoord, wat er van hem wordt verwacht en wat er van hem wordt gevraagd. Tevens zijn er belangrijke rechtswaarborgen opgenomen om zijn belangen te beschermen.
Titel 6.1 is echter niet opgebouwd vanuit de rechten van de getuige. Dat heeft er vermoedelijk mee te maken dat die **rechten per situatie kunnen verschillen**.[169] In artikel 1.6.2 is opgenomen dat aan de getuige mededeling wordt gedaan van a) een eventuele plicht om te verschijnen of verklaren en een b) een hem toekomend recht op rechtsbijstand. Voor wat betreft de omvang van het recht op (gefinancierde) rechtsbijstand geldt dat dit elders in het wetboek wordt geregeld[170] en in andere regelgeving zoals de Wet op rechtsbijstand. Ondanks discussie in de rechtspraktijk over de vraag in welke gevallen de getuige een **recht op rechtsbijstand** zou moeten hebben, wordt in de memorie van toelichting beknopt ingegaan op het recht op rechtsbijstand aan getuigen.[171] De keuze voor rechtsbijstand roept tevens de vraag op of deze rechtsbijstand kosteloos moet zijn.[172] De minister heeft – ondanks verzoek daartoe van de Rvdr[173] en KMar[174] – er **niet voor gekozen om op te nemen dat de getuige naar waarheid moet verklaren**, omdat er bij de politie geen verplichting bestaat om te verschijnen en te verklaren.[175] De getuige moet bij het politieverhoor wel gewezen worden op een eventueel verschoningsrecht en ook het pressieverbod wordt op de getuige van toepassing verklaard (artikel 1.6.4).

7.4.2 Titel 6.2: Verschoningsrechten

In de tweede titel zijn de bepalingen inzake het verschoningsrecht opgenomen. Deze regeling voorziet in een wettelijke grondslag voor getuigen om vragen niet te beantwoorden of te weigeren een verklaring te geven. Er kunnen **vier categorieën** verschoningsrechten worden onderscheiden:

168 RvS, *Advies over het nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 6 april 2022, p. 38.
169 De rechten van het slachtoffer als getuige zullen in de regel anders zijn dan die voor de medeverdachte als getuige. Deze laatste kan bijvoorbeeld een beroep doen op het verschoningsrecht.
170 In de memorie van toelichting wordt een aantal voorbeelden genoemd. Een voorbeeld van een getuige die recht heeft op rechtsbijstand is de getuige die tevens slachtoffer is van een ernstig gewelds- of zedenmisdrijf (zie artikel 1.5.6 in verbinding met artikel 44 lid 4 Wet op de rechtsbijstand). Andere voorbeelden zijn de bedreigde getuige (artikel 2.10.39 lid 2) en de getuige aan wie toezeggingen zijn gedaan (artikel 2.10.60 lid 1).
171 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 246.
172 Vgl. Rvdr, *Advies consultatie boeken 1 en 2 nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 11 juli 2017, p. 68.
173 *Advies consultatie boeken 1 en 2 nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 11 juli 2017, p. 67 en 68.
174 KMar, *Consultatieadvies wetsvoorstellen Boek 1 en 2 Sv*, z.d., p. 6 en 7.
175 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 247.

1. Verschoningsrecht van naasten van de verdachte (familiaal verschoningsrecht; artikel 1.6.5);
2. Verschoningsrecht van personen die door het beantwoorden van een vraag zichzelf of naasten aan het gevaar van strafrechtelijke veroordeling zou blootstellen (familiaal verschoningsrecht; artikel 1.6.6);
3. Professioneel verschoningsrecht, ter zake van bepaalde beroepsbeoefenaren die wegens hun beroep zijn gehouden tot geheimhouding, zoals artsen, geestelijken, advocaten en notarissen (artikel 1.6.7);
4. Een beperkt verschoningsrecht van journalisten en publicisten (artikel 1.6.8).[176]

De term verschonings*recht* brengt tot uitdrukking dat de getuige zich *mag* verschonen. Hij is daartoe, mits er geen sprake is van een wettelijke geheimhoudingsplicht, niet verplicht. Een getuige kan een beroep op het verschoningsrecht doen indien sprake is van een spreekplicht. Van de politie wordt echter wel verlangd dat zij de getuige daar al op wijst, waarmee de minister overigens **niet een uitgebreide onderzoeksplicht naar de relatie** tussen de getuige en de verdachte in het leven heeft willen roepen.[177] De bepalingen uit het tweede Boek van het huidige wetboek zijn in ieder geval in deze titel overgenomen waarbij enkele redactionele wijzigingen zijn doorgevoerd. Het verschoningsrecht van verwanten kan nu ook ingeroepen door de **levenspartner** (artikel 1.6.6), waarvoor in de literatuur ook is gepleit in lijn met de maatschappelijke ontwikkelingen op dit punt. In het artikel is nu ook opgenomen dat het verschoningsrecht van **ex-partners** zich niet uitstrekt tot vragen over de periode nadat de relatie was verbroken.
Het **professioneel verschoningsrecht** vindt zijn grondslag in een "in Nederland geldend algemeen rechtsbeginsel dat meebrengt dat bij zodanige vertrouwenspersonen het maatschappelijk belang dat de waarheid in rechte aan het licht komt, moet wijken voor het maatschappelijk belang dat een ieder zich vrijelijk en zonder vrees voor openbaarmaking van het besprokene om bijstand en advies tot hen moet kunnen wenden".[178] In het nieuwe wetboek is de bepaling van het professionele verschoningsrecht volgens de minister meer **in lijn gebracht met de jurisprudentie van de Hoge Raad**.[179] De regeling heeft betrekking op de situatie waarin een professioneel verschoningsgerechtigde wordt gevraagd om als getuige te verklaren over feiten en omstandigheden die vallen binnen zijn verschoningsrecht. Het heeft dus geen betrekking op verschoningsrechtelijke stukken.
Het uitgangspunt is onder de nieuwe regeling nog steeds dat gewerkt wordt met een **open norm**; niet is gekozen voor een limitatieve opsomming. Daardoor kan volgens de minister voldoende worden ingespeeld op nieuwe ontwikkelingen in concrete zaken. Dat neemt niet weg dat er enkele wijzigingen zijn aangebracht. Het gaat daarbij concreet om een nadere duiding van de beroepsgroepen waaraan het professioneel verschoningsrecht toekomt en van

176 Vgl. G.J.M. Corstens/M.J. Borgers & T. Kooijmans, *Het Nederlands stafprocesrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 144.
177 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 248.
178 HR 1 maart 1985, *NJ* 1986/173, ECLI:NL:HR:1985:AC9066 (*Notaris Maas*), r.o. 3.1.
179 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 255. De huidige regeling zou niet meer het geldende recht weerspiegelen. Wie uit zou gaan van louter de wettelijke regeling en niet van de ontwikkelingen op het gebied van jurisprudentie zou eenvoudig op het verkeerde been worden gezet. Zie B.F. Keulen, 'Wetboek op stelten. Over de modernisering van het Wetboek van Strafvordering', *RMTh* 2014, p. 211-222.

de werkzaamheden waarvoor deze beroepsbeoefenaren het verschoningsrecht kunnen inroepen.[180]
In de tekst van artikel 1.6.6 is de jurisprudentie van de Hoge Raad gecodificeerd, waarin is bepaald dat een persoon aanspraak kan maken op het **professioneel verschoningsrecht** indien is voldaan aan **drie voorwaarden**:[181]

1. De persoon moet kunnen worden aangemerkt als vertrouwenspersoon met wiens beroep onlosmakelijk een geheimhoudingsplicht is verbonden, terwijl hij zijn beroep alleen goed kan uitvoeren indien volledige vertrouwelijkheid is geboden;
2. Met het beroep op het verschoningsrecht moet een in het algemeen belang noodzakelijke hulpverleningstaak worden behartigd; en
3. Het algemene belang dat iemand zich tot deze hulpverleners kan wenden moet prevaleren boven het belang van de waarheidsvinding.

Deze eisen zijn in de nieuwe tekst van artikel 1.6.6 gecodificeerd. Onder omstandigheden kunnen dus ook apothekers, vroedvrouwen, juridisch medewerkers van een bureau voor rechtshulp en reclasseringsmedewerkers een beroep doen op het professioneel verschoningsrecht. Voorts heeft de minister geëxpliciteerd dat het professioneel verschoningsrecht is beperkt tot "de wetenschap over hetgeen **rechtstreeks verband houdt met deze taakuitoefening**". Een notaris kan zich derhalve niet beroepen op het professioneel verschoningsrecht wanneer hij getuige is van een verkeersongeval.
Een belangrijke wijziging is dat het **verschoningsrecht is beperkt tot het beantwoorden van bepaalde vragen**. Er is dus geen sprake van het verschonen van een getuigenis in het algemeen. De verschoningsgerechtigde zal aldus per vraag moeten beoordelen of die vraag zich uitstrekt over de wetenschap die onder zijn verschoningsrecht valt.
Tot slot strekt het professioneel verschoningsrecht zich uit tot alle wetenschap die rechtstreeks verband houdt met de verschoningsgerechtigde hulpverleningstaak. Dat is dus ruimer dan informatie die aan de verschoningsgerechtigde als zodanig is toevertrouwd. Het behelst niet enkel die informatie die de cliënt of patiënt aan de verschoningsgerechtigde heeft versterkt. Ook de communicatie tussen cliënt of patiënt en verschoningsgerechtigde en de eigen waarnemingen bij het uitvoeren van verschoningsgerechtigde werkzaamheden kunnen onder het bereik vallen van het professioneel verschoningsrecht.[182]

7.4.3 Titel 6.3: Verschoningsplichten

In de derde titel staan de verschonings*plichten*. Wanneer sprake is van een van de twee genoemde verschoningsplichten (ten aanzien van het **verhoor van een afgeschermde getuige**, artikel 1.6.10; en na kennisneming van verschoningsgerechtigde informatie, artikel 1.6.11), *moet* de verschoningsgerechtigde zich beroepen op zijn verschoningsrecht. Nieuw is de bepaling inzake de tweede verplichting; deze voorziet in een verschoningsplicht voor onder meer de RC **na kennisneming van verschoningsgerechtigde informatie**. Daarmee wordt be-

180 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 255-256.
181 HR 25 oktober 1983, *NJ* 1984/132 ECLI:NL:HR:1983:AG4685, r.o. 5.5 e.v. Zie ook T. Bertens & F. Vellinga-Schootstra, *Grondslagen en strafprocessuele gevolgen van de geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht van de arts, advocaat en notaris* (Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland – Preadviezen 2013), Den Haag: Boom juridisch 2013, p. 173; *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 256.
182 Zie bijvoorbeeld HR 19 november 1985, *NJ* 1986/533. Zie ook *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 262.

oogd te voorkomen dat informatie waarvan is geoordeeld dat deze onder het verschoningsrecht valt, alsnog verkregen kan worden door de RC of andere verschoningsgerechtigde (vertegenwoordiger van het ambt, de beroepsgroep of de stand waartoe de verschoningsgerechtigde behoort) als getuige te horen.[183]

7.4.4 Titels 6.4–6.6: Bepalingen met betrekkingen tot de minderjarige getuige, leden van het Koninklijk Huis en maatregelen ter bescherming van getuigen

In de vierde titel zijn regels opgenomen met betrekking tot het horen van minderjarige getuigen. Met het oog op de kwetsbaarheid van de minderjarige is bepaald dat het ondervragen van **minderjarige getuigen tot een minimum** moet worden beperkt (artikel 1.6.12). Voorts zijn er regels geformuleerd inzake het informeren van de ouders omtrent de oproeping voor het verhoor en de aan de minderjarige toekomende rechten en plichten (artikel 1.6.13). De vijfde titel (artikel 1.6.14, dat grotendeels overeenkomt met het huidige artikel 226) gaat over het verhoor van de leden van het Koninklijk Huis.
In artikel 1.6.15 is een **delegatiebepaling** opgenomen. Het betreft de opvolger van het huidige artikel 226l. Deze bepaling biedt de grondslag om bij AMvB maatregelen te treffen voor de feitelijke bescherming van getuigen. Tevens kan de Minister ambtenaren belast met de opsporing van strafbare feiten aanwijzen die bevoegd zijn zich voor medewerking bij de te verlenen feitelijke bescherming te wenden tot eenieder.

7.5 Samenhang met andere onderdelen van het wetsvoorstel

De regeling van de getuige in Boek 1 werkt door in de daaropvolgende boeken. Zo is de regeling in Boek 2 van belang in het kader van de aangifteplicht (zie artikel 2.2.5), in hoofdstuk 3 in het kader van het verhoor door opsporingsambtenaren, en het verhoor van de getuige door de RC (titel 10.3). In Boek 4 is de regeling van belang voor het verhoor van de getuige op de terechtzitting (afdeling 2.4.3). Ook in hoger beroep is de regeling van belang bij het horen van getuigen (Boek 5; artikel 5.4.11). In Boek 6 kan de regeling onder andere van belang zijn bij de regeling over de berechting van een minderjarige.

Regeling	Boek 1	Boek 2	Boek 3	Boek 4	Boek 5	Boek 6
Titel 6.1: Algemene bepalingen met betrekking tot het verhoor van de getuige						
Titel 6.2: Verschoningsrechten						
Titel 6.3: Verschoningsplichten						
Titel 6.4: Bepalingen met betrekking tot de minderjarige getuige						
Titel 6.5: Leden van het Koninklijk Huis						
Titel 6.6.: Maatregelen tot bescherming van getuigen						

Legenda:
Geregeld in
Werkt door in

7.6 Opkomende vragen

- Hoofdstuk 6 bevat de belangrijkste algemene bepalingen over de getuige. Getuigen zijn personen die iets kunnen verklaren over het (vermoedelijk) gepleegde strafbare feit.

[183] *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 263.

- Getuigen kunnen binnen de strafprocedure verschillende dubbelrollen vervullen, zoals getuige en slachtoffer/benadeelde partij of getuige en (mede)verdachte. Afhankelijk van de dubbelrol die de getuige vervult, zullen dus verschillende bepalingen moeten worden geraadpleegd.
- Sommige getuigen hebben een bijzondere status zoals de afgeschermde en de bedreigde getuige.
- De bepalingen inzake het verhoor van de getuige richten zich primair tot de verhorend ambtenaar en normeren ook het politieverhoor dat in het huidige wetboek niet is geregeld. De regeling heeft oog voor de belangen van waarheidsvinding alsmede de belangen van de getuigen zelf.
- De Minister heeft – ondanks verzoeken daartoe van de Rvdr en KMar – er niet voor gekozen om op te nemen dat de getuige naar waarheid moet verklaren, omdat er bij de politie geen verplichting bestaat om te verschijnen en te verklaren. De getuige moet bij het politieverhoor wel gewezen worden op een eventueel verschoningsrecht en ook het pressieverbod wordt op de getuige van toepassing verklaard (artikel 1.6.4).
- De wettelijke regeling van het verschoningsrecht is in lijn gebracht met de geldende jurisprudentie van de Hoge Raad. De regeling weerspiegelt daarmee de gang van zaken in de praktijk.
- In twee gevallen rust er een verschoningsplicht op de getuige, namelijk in verband met het verhoor van de afgeschermde getuige en na kennisneming van verschoningsgerechtigde informatie. Hij moet zich in dat geval beroepen op het verschoningsrecht. Nieuw is de bepaling die voorziet in een verschoningsplicht voor onder meer de RC na kennisneming van verschoningsgerechtigde informatie. Daarmee wordt beoogd het verschoningsrecht extra te waarborgen.

Voorgestelde vragen:

- Zou nader kunnen worden toegelicht waarom er niet voor is gekozen in hoofdstuk 6 op te nemen dat de getuige naar waarheid moet verklaren?
- Op grond van artikel 1.6.2 lid 1 moet de getuige erop worden gewezen dat hij recht heeft op rechtsbijstand. Wat is de omvang van dit recht op (gefinancierde) rechtsbijstand van de getuige? In welke gevallen zou volgens u de getuige een recht op rechtsbijstand moeten hebben? En onder welke omstandigheden zou gefinancierde rechtsbijstand aan de getuige volgens u aan de orde moeten zijn?

8 Hoofdstuk 7: De deskundige

8.1 De regeling op hoofdlijnen

Boek 1, hoofdstuk 7 heeft betrekking op de positie van de deskundige. Tijdens de strafprocedure kunnen er vragen rijzen ten aanzien van de bewijsvoering of de beslissing over een op te leggen straf of maatregel, waardoor de rechter de expertise van een bepaalde deskundige moet inschakelen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een ballistisch deskundige, een psycholoog die een oordeel geeft over de waarneming van getuigen of een psychiater die zijn oordeel geeft over de (on)toerekeningsvatbaarheid van de verdachte.[184]
Bij de Wet deskundige in strafzaken[185] is de positie van de deskundige reeds nader genormeerd door in het huidige wetboek een aparte titel te creëren (Boek 1, Titel IIIC). Hoewel nagenoeg alle bestaande bepalingen grotendeels inhoudelijk ongewijzigd zijn overgenomen, is de insteek van dit hoofdstuk toch iets anders. Waar thans nog een catalogus wordt gegeven van alle rechten die de deskundige toekomen, beoogt de wetgever nu in Boek 1 alleen het deskundigenonderzoek te regelen dat in beginsel uitmondt in een rapport.[186] Het betreft dus louter de bijdrage die de deskundige levert in het voorbereidend onderzoek.[187]
Het hoofdstuk bevat onder meer regels over de opdracht van de deskundige tot het uitbrengen van een verslag, het deskundigregister, de verplichtingen van de deskundige, toegang tot de processtukken en eisen aan verslaglegging, het technisch sporenonderzoek en de identiteitsvaststelling van de deskundige.

8.2 Wijzigingen ten opzichte van de bestaande regeling

- Het huidige artikel 51m, dat het verhoor van de deskundige en de beëdiging door de rechter regelt, is niet overgenomen. De minister heeft ervoor gekozen om de regeling ter zake van de ondervraging van de deskundige in zijn geheel in Boeken 2 en 4 op te nemen.
- De regeling is voorts herschikt. Zo is de bepaling met betrekking tot het deskundigenregister naar voren gehaald (artikel 1.7.2) en is in die bepaling ook het lid te vinden waarin staat dat bij AMvB nadere regels kunnen worden gesteld ten aanzien van de kwalificaties van deskundigen en de toetsing daarvan.
- Nieuw is de mogelijkheid in artikel 1.7.4 lid 1 waarin is geregeld dat aan de deskundige kennis kan worden gegeven van de voor de opdracht relevante processtukken en dat deze zo nodig kunnen worden vertaald. Deze bepaling is toegevoegd omdat er in de praktijk wel discussie werd gevoerd over de vraag welke stukken uit het dossier aan de deskundige zouden worden versterkt.[188]
- Ook nieuw is artikel 1.7.6 dat regels geeft omtrent de identificatie van deskundigen.

8.3 Reacties op de voorgestelde regeling

184 G.J.M. Corstens/M.J. Borgers & T. Kooijmans, *Het Nederlands stafprocesrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021,, p. 153.
185 *Stb.* 2009, 33.
186 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 267. Dat standpunt lijkt alleen niet geheel systematisch te zijn doorgevoerd, want in artikel 1.7.6 wordt wel weer gerefereerd aan het verhoor. De titel van het hoofdstuk is ook heel algemeen geformuleerd, namelijk: De deskundige.
187 In deze notitie wordt alleen stilgestaan bij de bepalingen uit boek I. Voor het verhoor van de deskundige op het onderzoek ter terechtzitting wordt verwezen naar de rapportage over Boeken 2 en 4.
188 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 268.

De RvS[189] vraagt in zijn advies aandacht voor het **'doenvermogen'** van participanten in het strafproces. Daarbij wordt ook de deskundige genoemd. Participanten hebben behoefte aan **duidelijke en toegankelijke communicatie** en er moet – indien nodig – ondersteuning of (rechts)bijstand beschikbaar zijn. De RvS adviseert om bij de inrichting van nieuwe werkprocessen rekening te houden met dat doenvermogen.[190]

8.4 Analyse van de voorgestelde regeling

Zoals eerder gesteld, is het huidige artikel 51m niet overgenomen in hoofdstuk 7. Reden daarvoor is dat de minister niet beoogt te voorzien in een catalogus van alle rechten die de deskundige toekomen, maar **slechts het deskundigenonderzoek te regelen dat uitmondt in een rapport**. De regeling ter zake van de ondervraging van de deskundige wordt als gevolg in zijn geheel in Boeken 2 en 4 opgenomen. De minister maakt daarin een andere keuze dan bij de getuige, ten aanzien van wie in Boek 1 wel algemene uitgangspunten voor het verhoor zijn opgenomen.[191] De achterliggende reden daarvoor wordt uit de memorie van toelichting niet duidelijk.

In artikel 1.7.2 is bepaald dat **bij AMvB nadere regels** kunnen worden gesteld ten aanzien van de vereiste kwalificaties van deskundigen en de toetsing daarvan. De vraag rijst of de wetgever daarmee heeft beoogd tot uitdrukking te brengen dat die AMvB vooral van belang is voor geregistreerde deskundigen. Mogelijk is dat niet de bedoeling; de memorie van toelichting refereert daar ook niet aan. De plaatsing van de regeling onder lid 2 roept echter wel dat beeld op.

In artikel 1.7.5 is bepaald dat de artikelen 1.7.1 tot en met 1.7.4 **niet van toepassing zijn op "onderzoek dat gezien zijn aard als technisch opsporingsonderzoek** moet worden aangemerkt". Reden daarvoor is dat in de praktijk een onderscheid wordt gemaakt tussen deskundigenonderzoek en technisch opsporingsonderzoek. Dat laatste wordt niet als deskundigenonderzoek in de zin van de wet aangemerkt. Dat onderscheid is bekritiseerd omdat daarmee wettelijke waarborgen, zoals de meldplicht aan de verdediging en het recht op tegenonderzoek, voor bepaalde categorieën onderzoek buiten toepassing werden verklaard op basis van een Aanwijzing van het OM.[192] Het gevolg van het onderscheid is dat de regelingen van de benoeming van deskundigen door de officier van justitie (Boek 2, hoofdstuk 4) en door de RC (Boek 2, afdeling 10.4.1) niet van toepassing zijn op het technisch sporenonderzoek. Dat betekent overigens niet dat opsporingsambtenaren die technisch sporenonderzoek hebben verricht niet kunnen worden gehoord door de RC of de rechter.[193]

Vanuit de literatuur wordt tot slot aandacht gevraagd voor de **veiligheid van deskundigen** die rapporteren in high profile zaken. Dat doet de vraag rijzen of nog moet worden voorzien in een nadere regeling, bijvoorbeeld dat de deskundige zo nodig anoniem kan rapporteren.

8.5 Samenhang met andere onderdelen van het wetsvoorstel

De regeling inzake deskundigen werkt in een aantal boeken door. In Boek 2 is ze onder meer van belang voor regeling inzake de benoeming van deskundigen door de officier van justitie

189 Bespreking van eerdere consultatieadviezen is hier niet nodig.

190 RvS, *Advies over het nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 6 april 2022, p. 38.

191 Zie daarover par. 7. Overigens is de beëdiging van getuigen ook pas later in het wetboek geregeld.

192 B.F. Keulen e.a., *Het deskundigenregister in strafzaken. De beoogde werking, mogelijke neveneffecten en risico's*, Den Haag: WODC 2010, p. 101, 108 en 111.

193 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 269-270.

(hoofdstuk 4) en door de RC (afdeling 10.4.1). In Boek 4 is de regeling van belang bij de regeling van het verhoor van de deskundige tijdens het onderzoek op de terechtzitting (afdeling 2.4.4) en in het kader van het bewijs (titel 3.2). Tot slot kan de deskundige (uiteraard) ook een rol spelen tijdens het hoger beroep. In Boek 5 is dat onder andere terug te zien bij de regeling van onderzoekswensen (artikel 5.4.11).

Regeling	Boek 1	Boek 2	Boek 3	Boek 4	Boek 5	Boek 6
Hoofdstuk 7: De deskundige						

Legenda:
Geregeld in
Werkt door in

8.6 Opkomende vragen

- Tijdens de strafprocedure kunnen er vragen rijzen ten aanzien van de bewijsvoering of de beslissing over een op te leggen straf of maatregel, waardoor de rechter de expertise van een specifieke deskundige moet inschakelen. Boek 1, hoofdstuk 7 regelt de positie van deze deskundige. Het gaat daarbij specifiek om het deskundigenonderzoek dat uitmondt in een rapport.
- Er dient een onderscheid te worden gemaakt tussen deskundigenonderzoek en technisch opsporingsonderzoek. Dat laatste wordt niet als deskundigenonderzoek in de zin van de wet aangemerkt. Dat kan enkele problemen opleveren in het kader van de (rechts)waarborgen rondom het deskundigenonderzoek.
- Er is nog niet voorzien in een regeling die de veiligheid van deskundigen in high profile zaken moet beschermen.

Voorgestelde vragen:

- Hoofdstuk 7 beoogt niet te voorzien in een catalogus van alle rechten die een deskundige toekomen. De regeling ter zake van de ondervraging van de deskundige wordt Boeken 2 en 4 opgenomen. De minister maakt daarin een andere keuze dan bij de getuige, ten aanzien van wie in Boek 1 wel algemene uitgangspunten voor het verhoor zijn opgenomen. Kunt u toelichten waarom voor een verschillende invulling wordt gekozen?
- In artikel 1.7.2 is bepaald dat bij AMvB nadere regels kunnen worden gesteld ten aanzien van de kwalificaties die deskundigen dienen te hebben en de toetsing daarvan. Heeft u daarmee beoogd tot uitdrukking te brengen dat die AMvB vooral van belang is voor geregistreerde deskundigen?
- Acht u het met het oog op de veiligheid van deskundigen in high profile zaken nodig of wenselijk om te voorzien in een regeling om die veiligheid te waarborgen, zoals een regeling over anoniem rapporteren over de zaak?
- Het onderscheid tussen technisch onderzoek en deskundigenonderzoek heeft als gevolg dat wettelijke waarborgen niet steeds van toepassing zijn. Op welke wijze worden de belangen van de verdediging in het geval van technisch onderzoek gewaarborgd?

9 Hoofdstuk 8: De processtukken

9.1 De regeling op hoofdlijnen

Dit hoofdstuk bevat enkele **kernbepalingen over de processtukken** in strafzaken. De regels voor procestukken zijn op 1 januari 2013 door de Wet herziening regels betreffende de processtukken in strafzaken gewijzigd en gesystematiseerd. De regeling in dit hoofdstuk bouwt hierop voort. In titel 8.1 zijn bepalingen opgenomen over:

- de definitie van processtukken;
- de verantwoordelijkheid voor en beslissingsbevoegdheid over de processtukken;
- de beslissingen over het voegen van processtukken;
- de beslissingen over de kennisneming van processtukken;
- het recht op het verkrijgen van een kopie of vertaling van processtukken;
- een delegatiegrondslag voor mogelijke uitvoeringsregels.

Titel 8.2 bevat enkele bepalingen over de **rechtsmiddelen** tegen de afwijzing van vorderingen of verzoeken met betrekking tot processtukken.

9.2 Wijzigingen ten opzichte van de bestaande regeling

- De omschrijving van het begrip '**processtukken**' (artikel 1.8.1) is redactioneel aangepast. In de omschrijving is de term 'ter terechtzitting' vervangen door 'in het kader van de berechting'.
- Voor alle processuele fasen van het strafproces wordt in de wet tot uitdrukking gebracht wie **zeggenschap heeft over de processtukken**. In artikel 1.8.2 is voor de aanduiding van de momenten waarop de zeggenschap over de processtukken overgaat van de officier van justitie naar de rechter en weer terug naar de officier gekozen voor een afbakening van fasen waarin het begrip 'berechting' centraal staat. In de nieuwe regeling komt de term 'tijdens het opsporingsonderzoek' niet meer voor.
- In het geheel nieuwe artikel 1.8.4 is **het recht van de verdachte** opgenomen om **stukken** (waarover de verdachte zelf beschikt) **in te dienen met het oog op voeging bij de processtukken.** Volgens het huidige recht kon dat al, maar dit was niet uitdrukkelijk geregeld.
- In artikel 1.8.5 is de mogelijkheid opgenomen voor de verdachte om de OvJ te verzoeken **stukken die hij relevant vindt voor de beoordeling van de zaak te voegen** bij de processtukken. Enkele wijzigingen betreffen: de aanduiding 'zolang de berechting niet is aangevangen' (aanhef lid 1) beperkt de regeling tot het opsporingsonderzoek. In lid 4 is toegevoegd dat de officier van justitie de verdachte in kennis stelt als sprake is van de weigering stukken toe te voegen of om inzage te verlenen. Ook is nieuw voorgeschreven dat de RC (bij de weigering van de officier stukken te voegen of daarin inzage te verlenen) in de machtiging aangeeft of hij deze verleent omdat hij de voeging of de inzage onverenigbaar acht met de in artikel 2.10.32 lid 1 vermelde belangen.
- Artikel 1.8.6 vervangt het huidige artikel 30, dat ziet op het recht op **kennisneming van de processtukken door de verdachte**. De zinsnede 'tijdens het voorbereidend onderzoek' is vervangen door 'zolang de berechting niet is aangevangen' en de 'schriftelijke mededeling' (in lid 4 van het huidige artikel 30) is vervangen door het meer techniekonafhankelijke 'in kennis stellen'. Een inhoudelijke aanpassing betreft dat de kennisgeving in elk geval wordt toegestaan vanaf het eerste verhoor (en niet vanaf het eerste verhoor na aanhouding zoals nu geldt).

- Artikel 1.8.7 wijst de **stukken aan waarvan de verdachte de volledige kennisneming niet mag worden onthouden**. Twee wijzigingen zijn van belang. Allereerst de aanduiding in onderdeel b dat aan de verdachte niet de volledige kennisneming mag worden onthouden van de processen-verbaal van verhoren of handelingen van onderzoek, waarbij hij of zijn raadsman 'aanwezig kon zijn' (, tenzij …). Dit betreft een redactionele aanpassing van de formulering in het huidige artikel 31 dat spreekt van 'de bevoegdheid heeft gehad tegenwoordig te zijn'. De tweede wijziging betreft onderdeel c: processen-verbaal van verhoren waarvan hem de inhoud volledig of verkort is meegedeeld. Hierin is verduidelijkt dat niet steeds is vereist dat de verdachte daadwerkelijk de volledige inhoud van de processen-verbaal is meegedeeld.
- Artikel 1.8.8 regelt het **verkrijgen van een kopie van de processtukken**. Het recht van de verdachte om kennis te nemen van de processtukken omvat ook het recht om van die processtukken een kopie te verkrijgen. Het artikel bevat nieuwe termen: 'kopie' in plaats van 'afschrift' en 'in kennis stellen' in plaats van 'schriftelijke mededeling'. Lid 4 is nieuw en regelt de **directe verstrekking** aan de verdachte of zijn raadsman van een kopie van bepaalde processen-verbaal nadat deze zijn opgemaakt. Het nieuwe lid 5 regelt directe verstrekking van processen-verbaal van verhoren waarvan aan de verdachte de inhoud volledig of verkort is medegedeeld.
- Artikel 1.8.11 regelt **delegatiegrondslagen**; in lid 2 is een nieuwe delegatiegrondslag toegevoegd op grond waarvan bij AMvB regels kunnen worden gesteld over de integriteit en de authenticiteit van processtukken in elektronische vorm.
- Artikel 1.8.13 bevat de **rechtsmiddelen** voor de verdachte op grond van titel 8.1. Nieuw is de mogelijkheid voor de verdachte een bezwaarschrift in te dienen tegen de kennisgeving dat zijn verzoek om het voegen van stukken is afgewezen op grond van artikel 1.8.4 lid 1 (artikel 1.8.13 lid 1 onderdeel a).

9.3 Reacties op de voorgestelde regeling

9.3.1 Consultatieadvies NOvA

Vanuit de NOvA is opgemerkt dat de definitie van processtukken te beperkt is, en is een suggestie gedaan tot aanpassing.[194] De NOvA wijst ook op een van de doelstellingen/pijlers van de modernisering namelijk dat de verdediging moet worden geprikkeld in een zo vroeg mogelijk stadium met onderzoekswensen te komen. De NOvA merkt op dat een **essentiële voorwaarde** om die doelstelling te bereiken is dat de verdediging in een **zo vroeg mogelijk stadium** kan beschikken over het **complete dossier**.[195] Het tijdig kennisnemen van processtukken is van belang voor het tijdig voorbereiden van de verdediging en raakt daarmee de ***equality of arms***.[196] De NOvA benoemt dat in de praktijk echter sprake is van een **gebrekkige mogelijkheid spoedig kennis te kunnen nemen van de processtukken.** De voorgestelde regeling bevat echter geen enkele prikkel om te bewerkstelligen dat politie en OM inderdaad zo snel mogelijk de processtukken aan de verdediging te verstrekken. De NOvA benoemt dat het OM en

[194] De NOvA merkt dat kort gezegd het volgende over op. Het ging bij processtukken om 'alle stukken die in het kader van de berechting door de rechter te nemen beslissingen redelijkerwijs van belang kunnen zijn'. Uit de definitie van 'de berechting' (de behandeling van een strafzaak door de rechter) volgt dat rechterlijke beslissingen die daaraan voorafgaan (bijv. omtrent de voorlopige hechtenis) niet in het kader van de berechting worden genomen. Strikt genomen zou de definitie van processtukken met zich brengen dat voor die beslissingen geen processtukken zouden bestaan. Zie NOvA, *Advies wetsvoorstellen herziening Boeken 1 en 2 Wetboek van Strafvordering*, 30 juni 2017, nrs. 38-40.

[195] NOvA, *Advies wetsvoorstellen herziening Boeken 1 en 2 Wetboek van Strafvordering*, 30 juni 2017, nr. 34.

[196] NOvA, *Advies wetsvoorstellen herziening Boeken 1 en 2 Wetboek van Strafvordering*, 30 juni 2017, nr. 9.

de politie er een zelfstandig eigen belang bij hebben om bepaalde processtukken niet onverwijld op te stellen of af te sluiten of niet onverwijld aan het OM in te zenden.[197]

9.3.2 Consultatieadvies Politie

De Politie geeft aan dat de verstevigde rol van de RC ertoe zou kunnen leiden dat de politie in een eerder stadium processtukken dient aan te leveren, zodat het OM aan de wettelijke verplichtingen kan voldoen. De Politie erkent dat dit vanzelfsprekend processtukken betreffen die de politie sowieso op moet maken, maar wijst erop dat een verschuiving naar voren wel kan leiden tot een **werklastverzwaring**.[198]

9.3.3 Consultatieadvies OM

Het OM wijst erop dat het gelet op de voorgestelde bepalingen, in de praktijk kan voorkomen dat stukken, waarvan in de rechtspraak is bepaald dat het geen processtukken zijn of waarvan voeging moet worden geweigerd, aan de **raadkamer** moeten worden overlegd en aan de verdediging moeten worden verstrekt. Het OM dringt erop aan in de wet op te nemen dat de verdachte en zijn raadsman in ieder geval niet in het kader van een **raadkamerprocedure** kennis kunnen nemen van stukken die de officier van justitie buiten het dossier wenst te houden, terwijl de rechter daarover nog niet onherroepelijk heeft beslist.[199]

9.3.4 Consultatieadvies Rvdr

De Rvdr kan zich erin vinden dat de verantwoordelijkheid voor de samenstelling van de processtukken in het stadium van het onderzoek ter terechtzitting uitdrukkelijk uit de wet moet volgen. De toelichting bij deze nieuwe wettelijke bepaling acht de Raad echter te summier en roept vragen op. De Rvdr vraagt zich af wat onder de term **'verantwoordelijkheid'** wordt verstaan en adviseert dit te verduidelijken. Ook is volgens de Rvdr niet duidelijk wanneer de verantwoordelijkheid voor de processtukken bij het gerecht in feitelijke aanleg ligt. Tevens is niet duidelijk wat wordt verstaan onder gerecht in feitelijke aanleg. Tot slot zou de Raad toegelicht willen hebben welk **toetsingscriterium** de rechter dient te hanteren bij de uitoefening van deze wettelijke taak.[200] De Rvdr wijst er ten slotte op dat met de voorgestelde regeling de situatie kan ontstaan dat het slachtoffer wel kennis kan nemen van de processtukken terwijl de verdachte kennisneming in het belang van het onderzoek wordt onthouden. Dit wordt onwenselijk geacht.[201]

9.3.5 Consultatieadvies NVvR

De NVvR signaleert dat het een officier van justitie aan de mogelijkheid ontbreekt om een slachtoffer de kennisneming van processtukken (tijdelijk) te onthouden 'indien het belang van het onderzoek dit vordert', terwijl de officier dat bij een verdachte wel kan. Dit verschil lijkt volgens de NVvR een omissie.[202] Ook merkt de NVvR op dat het niet duidelijk is of bedoeld is

197 NOvA, *Advies wetsvoorstellen herziening Boeken 1 en 2 Wetboek van Strafvordering*, 30 juni 2017, nr. 35.
198 Politie, *Consultatieadvies contourennota modernisering Wetboek van Strafvordering*, 28 juni 2017**,** bijlage 2, p. 93-94.
199 OM, *Advies conceptwetsvoorstel Boeken 1 en 2 nieuwe Wetboek van Strafvordering – Boek 1*, 5 juli 2017, p. 10.
200 Rvdr, *Advies consultatie boeken 1 en 2 nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 11 juli 2017, p. 17 en 18.
201 Rvdr, *Advies consultatie boeken 1 en 2 nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 11 juli 2017, p. 18. Dit punt is inmiddels ondervangen in artikel 1.5.5 lid 3.
202 NVvR, *Advies conceptwetsvoorstellen Boeken 1 en 2 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 25 juli 2017, p. 11.

een inhoudelijke wijziging aan te brengen in de processtukkenregeling of dat de term 'opsporingsonderzoek' wel dezelfde betekenis heeft als de term 'voorbereidend onderzoek'. Op basis van onder meer dit advies is inmiddels de voorgestelde wet aangepast.[203]

9.3.6 Consultatieadvies AP

De AP wijst in haar reactie op de digitalisering van het strafprocesrecht en geeft in haar reactie aan dat **digitalisering van de strafrechtspleging** een **onontkoombare ontwikkeling** is.[204] De AP verwijst tevens naar de eerdere reacties met betrekking tot de Wet digitale processtukken strafvordering en het Besluit digitale processtukken strafvordering, waarbij aandacht is gevraagd voor de beveiliging van het informatiesysteem, omdat daarin gevoelige persoonsgegevens zullen worden opgenomen.[205]

9.3.7 Advies Commissie Letschert

De Commissie Letschert gaf aan dat een 'compleet en voor de relevante actoren digitaal toegankelijk procesdossier' een belangrijke randvoorwaarde voor de beweging naar voren is. Op deze wijze kunnen advocaten tijdig hun onderzoekswensen kenbaar maken, kan de RC het overzicht op de volledigheid van het dossier bewaken, en de voorzitter bij de uitoefening van zijn regierol beoordelen of nog nader onderzoek dient te worden verricht voor aanvang van de inhoudelijke behandeling.[206]

9.3.8 Advies RvS

De RvS wijst erop dat het recht om daadwerkelijk en tijdig kennis te kunnen nemen van de processtukken van **wezenlijk belang** is voor de verdachte. Alleen indien de verdediging kennis draagt van de inhoud van het dossier, is zij immers in staat om adequaat gebruik te maken van haar verdedigingsrechten (bijvoorbeeld het indienen van onderzoekswensen). De RvS verbindt het belang van kennisneming van de processtukken aan het in kennis stellen van de verdachte van het recht op kennisneming van de processtukken.[207] Bovendien vormt de tijdige kennisneming van de processtukken wat de RvS betreft een **randvoorwaarde** voor de haalbaarheid van de **beoogde 'beweging naar voren'**. Zij merkt ook op dat in de voorgestelde wettelijke regeling niet voorgeschreven is binnen welke termijn het OM na een verzoek daartoe inzage in de processtukken moet verschaffen. De RvS benoemt dat een **cultuurverandering** gewenst is en wijst in dat verband op het belang dat de werkprocessen bij het OM en de politie worden aangepast.[208] Logistieke en organisatorische knelpunten moeten worden weggenomen.

9.4 Analyse van de voorgestelde regeling

Titel 8.1 van Boek 1 bevat zoals gezegd bepalingen over de samenstelling van de processtukken, de beslissingen over voeging van stukken, de kennisneming van processtukken, het verstrekken van een kopie, de vertaling van processtukken en delegatiegrondslagen. Titel 8.2

203 NVvR, *Advies conceptwetsvoorstellen Boeken 1 en 2 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 25 juli 2017, p. 14.
204 AP, *Advies inzake Boeken 1 en 2 nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 23 oktober 2017, p. 4.
205 CBP, *Advies wetsvoorstel digitale processtukken*, 11 maart 2014, p. 3.
206 Advies van de Commissie implementatie nieuw Wetboek van Strafvordering, december 2020, p. 8.
207 RvS, *Advies over het nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 6 april 2022, p. 27.
208 RvS, *Advies over het nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 6 april 2022, p. 57.

bevat bepalingen over de mogelijkheden voor de officier van justitie en de verdachte om een rechtsmiddel in te stellen tegen respectievelijk de afwijzing van vorderingen of verzoeken met betrekking tot processtukken. In de toelichting ontbreekt nog op welke wijze een digitaal toegankelijk procesdossier zal worden gerealiseerd. Zoals gesteld is dit een belangrijke randvoorwaarde voor de beweging naar voren is.[209]

Het begrip processtukken en zeggenschap daarover

Artikel 1.8.1 bakent het centrale begrip **'processtukken'** af. Deze definitiebepaling is slechts redactioneel aangepast om preciezer tot uitdrukking te brengen binnen welke context moet worden beoordeeld of stukken als 'processtukken' moeten worden aangemerkt.[210] Met de nu voorgestelde regeling wordt benadrukt dat het gaat om **alle stukken** die voor de in het **kader van de berechting** door de rechter te nemen beslissingen **redelijkerwijs van belang kunnen zijn**.[211] De memorie van toelichting maakt duidelijk dat het begrip 'processtukken' een **dynamisch begrip** is; het relevantiecriterium moet per fase in het strafproces worden geïnterpreteerd.[212] Het advies en de suggesties van de NOvA over de definitie 'procestukken'[213] zijn meegenomen in de voorgestelde definitie.

In het nieuwe wetboek wordt in Boek 4 voorzien in het **gefaseerd aanbrengen van zaken ter berechting**.[214] Tegen deze achtergrond moeten ook de aanpassingen worden bezien voor wat betreft de **zeggenschap over de processtukken** in alle processuele fasen van het strafproces.[215] Daarbij staat het begrip **'berechting'** centraal ter afbakening van de fasen.[216] De verantwoordelijkheid van de officier van justitie voor daadwerkelijke toegankelijkheid van de processtukken wordt in de nieuwe regeling benadrukt. Het betreft een **zorgplicht** waardoor een daadwerkelijke en vlotte kennisneming van processtukken moet worden gerealiseerd.[217]

Voeging procestukken

Met de nieuwe wettelijke bepaling over het door de verdachte indienen van stukken ter voeging aan de processtukken, wordt een **duidelijker onderscheid** beoogd tussen het **indienen van stukken ter voeging door de verdachte** (artikel 1.8.4) en het **verzoek om voeging van stukken** (waarover de officier van justitie reeds beschikt) bij de processtukken (artikel 1.8.5).[218] De bepaling over het verzoek om voeging van stukken bij de processtukken is beperkt tot het opsporingsonderzoek; ook na aanvang van de berechting heeft de verdachte de in deze bepaling opgenomen rechten (opgenomen in Boek 4, artikel 4.1.4).[219]

Kennisneming processtukken

209 Advies van de Commissie implementatie nieuw Wetboek van Strafvordering, december 2020, p. 8.
210 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 272.
211 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 272.
212 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 272-273.
213 De NOvA meent dat dat de definitie van het begrip 'procestukken' niet exclusief op de beslissingen op de terechtzitting moet worden gericht, maar algemeen moet zijn gericht op de rechterlijke beslissingen die worden gevraagd: processtukken zijn "alle stukken die voor een door de rechter te nemen beslissing redelijkerwijs van belang kunnen zijn". Zie NOvA, *Advies wetsvoorstellen herziening Boeken 1 en 2 Wetboek van Strafvordering*, 30 juni 2017, nrs. 38-40.
214 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 271. Zie hierover nader de rapportage van Boek 4.
215 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 271 en 274.
216 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 273.
217 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 274.
218 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 275.
219 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 275.

Voor het tijdstip waarop **kennisneming van de processtukken** voor de verdachte in elk geval moet worden toegestaan wordt in de voorgestelde regeling aangesloten bij **het eerste verhoor** (artikel 1.8.6).[220] Dit sluit aan bij het **systematisch uitgangspunt van het nieuwe wetboek** dat voor de vormgeving van de **rechtsbescherming** van de verdachte in het opsporingsonderzoek wordt aangeknoopt bij het eerste verhoor.[221] De memorie van toelichting verwijst echter ook naar de totstandkoming van de Wet herziening regels betreffende de processtukken in strafzaken; daar wordt voor de beantwoording van de vraag of betrokkene het recht op inzage toekomt aangeknoopt bij het begrip verdachte en niet bij de vraag of de verdachte al is verhoord.[222] Dat laatste impliceert dat een verzoek tot kennisneming door de verdachte op een eerder moment dan bij het eerste verhoor niet kan worden onthouden. Dit is echter nu niet terug te vinden in de voorgestelde regeling.
In de memorie van toelichting wordt gesteld dat het eerste verhoor meer duidelijkheid zou bieden over het moment waarop de verdachte in ieder geval recht heeft op kennisneming van de processtukken.[223] Dat roept wel vragen op over situaties waarin de verdachte bijvoorbeeld pas laat of zelfs aan het eind van het opsporingsonderzoek wordt verhoord, terwijl de verdachte weet/vermoedt dat hij als verdachte wordt aangemerkt. Hoe wordt dan **gewaarborgd dat kennisneming van de processtukken** toch in een **zo vroeg mogelijk stadium** plaatsvindt als wordt vastgehouden aan het eerste verhoor? En hoe kan worden voorkomen dat processtukken strategisch worden achtergehouden doordat de kennisneming is gekoppeld aan het eerste verhoor van de verdachte? In WODC-onderzoek uit 2018[224] worden praktijkvoorbeelden genoemd (de tactische mogelijkheden om een betrokkene de status van verdachte voorshands te onthouden en om het eerste verdachtenverhoor uit te stellen), terwijl er voor de verdediging geen mogelijkheden zijn om te bewerkstelligen dat de betrokkene (op korte termijn) voor het eerst als verdachte wordt verhoord.[225]
Anders dan in de huidige praktijk is voor verstrekking van het procesdossier op het moment dat de procesinleiding wordt ingediend niet langer een verzoek van de verdediging nodig (Boek 4, artikel 4.1.1). Onduidelijk is of daarmee in de praktijk daadwerkelijk een spoedige verstrekking gewaarborgd wordt.
In de voorgestelde wettelijke regeling is niet voorgeschreven binnen welke termijn het OM na een verzoek daartoe kennisneming in de processtukken moet verschaffen. De verdediging kan enkel de **RC verzoeken om daartoe een termijn te stellen** aan de officier van justitie (zie artikel 1.8.6, derde lid), maar als de officier verzuimt om binnen de gestelde termijn kennisneming toe te staan, is daar **geen sanctie** aan verbonden.[226] Onduidelijk is of de RC, die bevindt dat de officier van justitie inderdaad in gebreke is om kennisneming van processtukken te verlenen, de vrijheid heeft om geen termijn te stellen waarbinnen de officier van justitie kennisneming moet verschaffen. Dezelfde problematiek geldt overigens ook voor het voegen van processtukken dan wel de inzage daarin (artikel 1.8.5).[227] In het eerdergenoemde WODC-

220 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 276.
221 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 276.
222 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 277. Zie ook *Kamerstukken II* 2009/10, 32 468, nr. 3 (MvT).
223 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 277-278.
224 P.T.C. van Kampen e.a., *Mind the gap. Modernisering Wetboek van Strafvordering: consequenties voor de verdediging*, Den Haag: WODC 2018.
225 In WODC-onderzoek wordt benoemd dat in de praktijk een persoon soms de status van verdachte wordt onthouden door hem als 'getuige met cautie' te horen. Vervolgens kan dan worden volgehouden dat het eerste verhoor als verdachte nog niet heeft plaatsgevonden, zodat geen recht op inzage van processtukken bestaat. Zie P.T.C. van Kampen e.a., *Mind the gap. Modernisering Wetboek van Strafvordering: consequenties voor de verdediging*, Den Haag: Den Haag: WODC 2018, p. 74.
226 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 276.
227 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 275.

onderzoek uit 2018 wordt benoemd dat het huidige Wetboek van Strafvordering niet voorziet in andere instrumenten (behalve hernieuwde termijnstelling) om te bewerkstelligen dat de verdediging daadwerkelijk tijdig inzage in processtukken wordt verstrekt.[228] De voorgestelde regeling kent datzelfde gebrek aan instrumenten voor de verdediging. De voorgestelde regeling bepaalt daarnaast (artikel 1.8.6 lid 3) dat de RC de officier van justitie op het verzoek (tot termijnstelling voor inzage) hoort: waarom niet ook is voorgeschreven dat de RC de verdediging als verzoekende partij moet horen, wordt uit de memorie van toelichting niet duidelijk.[229]
Ten aanzien van een **aantal processtukken** bepaalt de voorgestelde regeling (artikel 1.8.7) dat de **volledige kennisneming niet aan de verdachte mag worden onthouden**. De voorgestelde regeling bevat echter **geen sanctionering** van het onthouden van volledige kennisneming op dit punt.[230] Om een tijdige verstrekking van de processen-verbaal die de verdachte niet mogen worden onthouden ook door wettelijke maatregelen te bevorderen is ten aanzien van die processen-verbaal in nieuwe bepalingen voorzien in artikel 1.8.8, vierde en vijfde lid, die verplichten tot **directe verstrekking**.[231] Dit nieuwe voorschrift geeft invulling aan de ratio van artikel 1.8.7, namelijk dat processen-verbaal aan de verdachte niet mogen worden onthouden, als hij de inhoud daarvan toch al kent of zou kunnen kennen. Directe verstrekking van voornoemde processen-verbaal draagt er volgens de memorie van toelichting aan bij dat de verdediging zo vroeg mogelijk in staat wordt gesteld het recht op kennisneming van procestukken en daarmee verdedigingsrechten te kunnen effectueren.[232]
In het consultatieadvies is vanuit de **NOvA** gewezen op de praktijk waarin sprake is van een **gebrekkige mogelijkheid spoedig kennis te kunnen nemen van de processtukken**. De NOvA acht dit problematisch gelet op het streven dat de verdediging spoedig en zoveel mogelijk voorafgaand aan de zitting **onderzoekswensen** inbrengt; daarvoor is beschikbaarheid van processtukken vereist.[233] De RvS merkt op dat in de voorgestelde wettelijke regeling niet voorgeschreven is binnen welke termijn het OM na een verzoek daartoe inzage in de processtukken moet verschaffen. Ook adviseert de RvS in te gaan op de maatregelen die worden genomen om een **tijdige en adequate kennisneming** van de processtukken in de praktijk te verzekeren. In de memorie van toelichting wordt daartegenin gebracht dat het voor het verzoeken om onderzoek niet altijd nodig is over het geheel afgeronde procesdossier te beschikken. Bij gebleken ernstige knelpunten in de praktijk zouden maatregelen moeten worden genomen ter verbetering en afspraken over werkbare processen. De memorie biedt op dit punt weinig concrete houvast.[234] Dit roept de vraag op of de huidige wettelijke regeling **voldoende waarborgen** biedt voor het in de praktijk **daadwerkelijk realiseren en afdwingen** van het recht van de verdediging om, zo snel als mogelijk is, kennis te kunnen nemen van alle processtukken en voor het tegengaan van de wel gesignaleerde ‘uitstel’ of vertragend werkende mechanismen of praktijken.
Voornoemde vragen moeten worden bezien tegen de achtergrond van de **EU-Richtlijn 2012/13/EU** betreffende het recht op informatie in strafprocedures.[235] In deze richtlijn wordt

228 Zie P.T.C. van Kampen e.a., *Mind the gap. Modernisering Wetboek van Strafvordering: consequenties voor de verdediging*, Den Haag: WODC 2018, p. 77.
229 Zie *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 276-278.
230 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 278-281.
231 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 282-285.
232 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 277.
233 NOvA, *Advies wetsvoorstellen herziening Boeken 1 en 2 Wetboek van Strafvordering*, 30 juni 2017, nr. 34.
234 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 278.
235 Richtlijn 2012/13EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2012 betreffende het recht op informatie in strafprocedures (*Pb* 2012, L 142).

het belang van tijdige toegang tot de procestukken expliciet gerelateerd aan een eerlijk verloop van de procedure, de voorbereiding van de verdediging en de daadwerkelijke uitvoering van de rechten van de verdediging.

Vertaling processtukken

Voor wat betreft de vertaling van processtukken, opgenomen in artikel 1.8.9, geldt dat de voorgestelde regeling overeenkomt met de huidige regeling (artikel 32a Sv). Hiermee wordt **uitvoering gegeven aan de implementatieverplichting** uit Richtlijn 2010/64/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 betreffende het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures.[236]

Delegatiebepaling

Met het oog op het faciliteren van een digitaal strafproces, zijn in artikel 1.8.11 zijn verschillende **delegatiegrondslagen** opgenomen. Deze maken het mogelijk om de nadere uitwerking van technieken in een AMvB neer te leggen. Een deel van de delegatiegrondslagen is afkomstig uit bestaande wetgeving. In het tweede lid is een nieuwe delegatiegrondslag toegevoegd op grond waarvan bij AMvB regels kunnen worden gesteld over de integriteit en de authenticiteit van processtukken in elektronische vorm.[237]

Rechtsmiddelen

Artikelen 1.8.12 en 1.8.13 bevatten de **rechtsmiddelen** voor de officier van justitie en de verdachte. In artikel 1.8.13 zijn de rechtsmiddelen van de officier van justitie op grond van de artikelen 1.8.3 en 1.8.5 bij elkaar geplaatst. In artikel 1.8.13 zijn de rechtsmiddelen die de verdachte heeft op grond van titel 8.1 bij elkaar geplaatst. Nieuw is de mogelijkheid voor de verdachte om een bezwaarschrift in te dienen tegen de kennisgeving dat zijn verzoek om het voegen van stukken is afgewezen op grond van artikel 1.8.4 (onderdeel a).[238]

9.5 Samenhang met andere onderdelen van het wetsvoorstel

De algemene bepalingen werken door in daaropvolgende Boeken. In de voorgestelde regelgeving zijn immers ook elders nog bepalingen over processtukken opgenomen. Te denken valt aan de regels die de toegang van het slachtoffer tot de processtukken betreffen (Boek 1, hoofdstuk 5) en de regels over de kennisneming van (proces)stukken bij het beklag over het niet vervolgen van strafbare feiten (Boek 3, hoofdstuk 5). Ook in Boek 2, hoofdstuk 10 is een bepaling opgenomen waarin is bepaald dat de officier van justitie uiterlijk drie maanden nadat de gevangenhouding is bevolen ervoor zorgt dat de verdachte kan kennisnemen van de beschikbare processtukken (artikel 2.10.64).
Ook hangt de regeling over de processtukken in Boek 1 hoofdstuk 8 samen met de bepalingen over de (rechten van de) verdachte en zijn raadsman (Boek 1, hoofdstuk 4). Meer specifiek gaat het om de rechten waarover de verdachte moet worden ingelicht. Het recht op kennisneming van de processtukken hangt immers samen met het informeren van de verdachte over zijn recht op kennisneming van de processtukken en het recht op het indienen van stukken ter voeging bij de processtukken. Deze rechten hebben een sterke onderlinge samenhang.

236 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 285-286.
237 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 286-287. Zie ook de opmerkingen over delegatie in algemene zin in par. 2.4.1 onder 1.
238 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 287-289.

De fasering die in Boek 4 (berechting) is doorgevoerd met betrekking tot het aanbrengen van zaken ter berechting heeft ook zijn weerslag op de aanpassingen die in de regeling omtrent processtukken zijn gemaakt. Gedacht kan worden aan de onderscheiden verantwoordelijkheden voor de processtukken. Een andere bepaling die raakt aan de regeling omtrent processtukken is bepaling 4.1.1 waarin in lid 5 is opgenomen dat de officier van justitie op het moment dat de procesinleiding wordt ingediend, de verdachte de procestukken ter beschikking stelt. In Boek 5 is de regeling onder meer van belang in het kader van bezwaarschriften en klaagschriften (Boek 5, titel 6.1) en het nader onderzoek van de procureur-generaal (artikel 5.8.7) In Boek 6 kan het van belang zijn in het kader van de bevoegdheden die worden ingezet met de ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel.

Regeling	**Boek 1**	**Boek 2**	**Boek 3**	**Boek 4**	**Boek 5**	**Boek 6**
Titel 8.1: De samenstelling van de processtukken en beslissingen over voeging, kennisneming, het verstrekken van kopie en vertaling						
Titel 8.2: Rechtsmiddelen						

Legenda:
Geregeld in
Werkt door in

9.6 Opkomende vragen

- De verantwoordelijkheid voor de samenstelling van de processtukken in het stadium van het onderzoek ter terechtzitting volgt uitdrukkelijk uit de wet. Wat onder de term ‘verantwoordelijkheid’ wordt verstaan volgt echter niet duidelijk uit de wet of de memorie van toelichting.
- In de voorgestelde wettelijke regeling is niet voorgeschreven binnen welke termijn de officier van justitie na een verzoek daartoe de mogelijkheid tot kennisneming van de processtukken moet verschaffen. De verdediging kan enkel de RC verzoeken om daartoe een termijn te stellen aan de officier van justitie maar als de officier verzuimt om binnen de gestelde termijn kennisneming tot te staan, is daar geen sanctie aan verbonden.
- In de praktijk vinden ook geregeld onderzoeken plaats waarbij de verdachte pas laat in het onderzoekstraject wordt verhoord, terwijl de verdachte veel eerder weet of vermoedt dat hij als zodanig wordt aangemerkt. De wettelijke regeling voorziet voor dergelijke situaties niet in een recht op kennisneming van de processtukken.
- Ten aanzien van een aantal processtukken bepaalt de voorgestelde regeling (artikel 1.8.7) dat de volledige kennisneming niet aan de verdachte mag worden onthouden. De voorgestelde regeling bevat echter geen afdwingbare termijn of sanctionering op dit punt.

Voorgestelde vragen:

- Op welke wijze wordt in deze regeling voorzien in een digitaal toegankelijk strafdossier?
- Kan nader worden toegelicht en verduidelijkt wat zich af wat onder de term 'verantwoordelijkheid' wordt verstaan in het kader van de samenstelling van de processtukken in het stadium van het onderzoek ter terechtzitting?
- Indien de officier van justitie in gebreke blijft te beslissen kennisneming van processtukken toe te staan, kan de verdachte de rechter-commissaris verzoeken een termijn te stellen voor de officier binnen welke hij een beslissing neemt (artikel 1.8.6). Hoe wordt gewaarborgd dat de officier van justitie vervolgens daadwerkelijk tot een beslissing komt binnen de gestelde termijn?
- In gevallen waarin een betrokkene niet in het onderzoekstraject als verdachte wordt verhoord of pas heel laat als verdachte wordt verhoord, kent de wet geen recht op kennisneming van de processtukken toe. Hoe verhoudt zich dit tot de gewenste beweging naar voren en de equality of arms? En hoe wordt in die situaties gewaarborgd dat kennisneming van de processtukken toch in een zo vroeg mogelijk stadium plaatsvindt als wordt vastgehouden aan het eerste verhoor van de verdachte?
- Ten aanzien van een aantal processtukken bepaalt de voorgestelde regeling (artikel 1.8.7) dat de volledige kennisneming niet aan de verdachte mag worden onthouden. Een sanctionering ontbreekt echter. Hoe wordt gewaarborgd dat de volledige kennisneming van de wettelijk aangewezen stukken, daadwerkelijk niet wordt onthouden?
- Een belangrijke vraag is in dat kader ook of een toekomstig bestendig digitaal strafdossier aan de voorgaande geschetste problematiek een oplossing kan bieden. Wordt met een dergelijk digitaal dossier voorzien in een systeem waarbij eenvoudig kan worden gezien of, wat en wanneer processtukken zijn toegevoegd? Of is ook in dit systeem alles nog afhankelijk van de goede wil en voortvarendheid van politie en het OM?
- In de wettelijke regeling betreffende de delegatiegrondslagen (artikel 1.8.11) wordt niet expliciet ingegaan op het privacy aspect in verhouding tot processtukken. Hoe wordt dit aspect binnen de voorgestelde regeling gewaarborgd?

10 Hoofdstuk 9: Overdracht van berichten en het indienen van stukken

10.1 De regeling op hoofdlijnen

Hoofdstuk 9 van Boek 1 bevat de regeling van de overdracht van berichten over strafzaken en het indienen van stukken. Het hoofdstuk bestaat uit twee onderdelen. Titel 9.1 bevat algemene bepalingen met betrekking tot de overdracht van berichten en het indienen van stukken. Titel 9.2 voorziet in een regeling inzake de betekening (een wijze van overdracht van berichten van justitie aan burgers met bijzondere waarborgen). In het huidige wetboek zijn al stappen gezet om de regeling van de betekening toe te snijden op het gebruik van moderne communicatiemiddelen.[239] De regeling in dit hoofdstuk bouwt hierop verder. De vernieuwingen sluiten aan bij het doel om een digitaal strafproces te faciliteren.[240] Het gaat in algemene zin om de volgende vier vernieuwingen:

1. Een eerste vernieuwing is dat in de regeling voor de overdracht van berichten onderscheid wordt gemaakt tussen een **algemene regeling van overdracht van berichten (titel 9.1)** en een **specifieke regeling voor de betekening van berichten (titel 9.2)**. Het huidige wetboek bevat slechts regels voor de kennisgeving van gerechtelijke mededelingen. In de nieuwe regeling is bepaald dat bepaalde berichten van het OM of een rechter aan een burger worden overgedragen door betekening, namelijk in de gevallen waarin de wet dat bepaalt. Daarmee wordt beoogd te verzekeren dat die berichten, bijvoorbeeld een oproeping voor de zitting of een beslissing waartegen binnen een bepaalde termijn beroep kan worden ingesteld, de verdachte in zoveel mogelijk gevallen werkelijk bereiken.[241]
2. Een tweede vernieuwing is dat bij de **kennisgeving van berichten aan burgers** de overdracht langs **elektronische weg voorop** wordt gesteld.[242]
3. Een derde vernieuwing is dat (ook) voor het fysieke adres het door de burger gekozen domicilie voorgaat op het adres dat is opgenomen in de basisregistratie personen.[243]
4. Een vierde vernieuwing is dat ook de **burger bij de overdracht van berichten** aan officier van justitie en rechter wordt gestimuleerd dan wel – in bepaalde gevallen – wordt verplicht, van de **elektronische weg** gebruik te maken.[244]

10.2 Wijzigingen ten opzichte van de bestaande regeling

- Een tekstuele wijziging is dat in dit hoofdstuk wordt gesproken over **'bericht'** als het gaat over een overgebrachte mededeling en niet langer over **'gerechtelijke mededelingen'** (de regeling heeft immers ook betrekking op berichten *aan* rechter en OM).
- In artikel 1.9.1 lid 1 wordt verduidelijkt op welke wijze een bericht dient te worden overgedragen als het wetboek tot het meedelen van dat bericht verplicht: het uitgangspunt is **mondelinge mededeling**. Lid 2 verduidelijkt op welke wijze een bericht wordt overgedragen waar het wetboek tot het **in kennis stellen of ter kennis brengen** van een bericht verplicht: uitgangspunt is in dat geval dat het begrip in **schriftelijke vorm** wordt overgedragen.

239 Zie Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (*Stb.* 2017, 82), die overdracht van gerechtelijke mededelingen via de elektronische weg mogelijk maakt. Zie onder meer artikel 36a lid 2 en artikel 450 lid 7 Sv. Zie voorts *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 287.

240 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 23-24, 287-288.

241 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 288.

242 Hiermee wordt – net als waar het gaat om het vooropstellen en vereenvoudigen van de elektronische betekening – de advisering van de Rechtspraak en het OM gevolgd; *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 288-289.

243 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 289.

244 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 289.

- In de voorgestelde regelingen is een aantal **verplichtingen** opgenomen om **gebruik te maken van de elektronische weg**. In artikel 1.9.2 is een nieuwe wettelijke verplichting opgenomen voor het OM, de procureur-generaal bij de Hoge Raad en de advocatuur om stukken[245] over een zaak bij de rechter langs elektronische weg in te dienen. Lid 2 omvat de wettelijke verplichting voor advocaten om hun stukken over de zaak bij het OM of de procureur-generaal bij de Hoge Raad langs elektronische weg in te dienen. Hetzelfde uitgangspunt van verplicht gebruik van de elektronische weg wordt gehanteerd voor de uitwisseling van die **berichten die eenmaal zijn vastgelegd over een zaak** tussen rechters, het OM, de procureur-generaal bij de Hoge Raad en advocaten (artikel 1.9.3).
- Een dergelijke verplichting is **niet voor de burger** opgenomen: in artikel 1.9.4 is bepaald dat de burger berichten over een zaak langs **elektronische weg kan overdragen**. Op het moment dat de burger wordt bijgestaan door een advocaat geldt wel de regel van elektronische berichtenuitwisseling. Het derde lid van artikel 1.9.4 bevat een algemene regeling dat berichten van burgers aan het OM of een rechter, behoudens tijdens het onderzoek op de zitting, schriftelijk worden overgedragen, tenzij de wet anders bepaalt. Deze norm was verspreid in het huidige wetboek opgenomen en is nu tot algemene regel gemaakt.
- Artikel 1.9.6 biedt een **algemene regeling die burgers de mogelijkheid biedt een adres te kiezen** waar zij berichten over een zaak willen ontvangen. Met deze algemene regeling wordt gevolg gegeven aan een suggestie die de Raad voor de Rechtspraak en het OM hebben gedaan. De keuze van een elektronisch adres staat in de regeling voorop; alleen procesdeelnemers (aan wie op grond van de wet berichten worden overgedragen) hebben het recht een elektronisch adres op te geven. De regeling biedt procesdeelnemers ook de mogelijkheid om een ander, fysiek adres te kiezen waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de verdachte en andere procesdeelnemers. Het derde lid bepaalt dat bij een nieuw opgegeven adres het eerdere vervalt. In lid 5 is opgenomen dat een opgegeven adres (anders dan een elektronisch adres) kan worden ingetrokken door een ondertekend en gedagtekend bericht aan de officier van justitie.
- In artikel 1.9.7 is nu in een algemene bepaling opgenomen dat het OM, de procureur-generaal bij de Hoge Raad en de rechter ook berichten, die zijn overgedragen op andere wijze dan dit wetboek toestaat bij hun beoordeling en beslissing kunnen betrekken (**hardheidsclausule**).
- In artikel 1.9.9 zijn de grondslagen opgenomen voor het stellen van nadere regels over de overdracht van berichten en het indienen van stukken langs elektronische weg.
- Voor wat betreft de regels omtrent **betekening** geldt dat veelal wordt voortgebouwd op de huidige regeling. Artikel 1.9.10 regelt dat de betekening van een bericht plaatsvindt langs elektronische weg of door middel van uitreiking en volgens de voorschriften die bij en krachtens dit hoofdstuk zijn gesteld. Een verschil is dat in lid 1 gesproken wordt van betekening langs elektronische weg, niet van elektronische overdracht, en dat deze wijze van betekening voorop wordt gesteld.
- De bepaling omtrent de **adressen** waaraan een te betekenen bericht wordt aangeboden bouwt voort op de huidige regelingen met enkele wijzigingen.[246] Bij personen van wie de vrijheid is ontnomen staat (nog steeds) voorop dat het bericht in persoon wordt betekend.

[245] Het hier gehanteerde begrip ‘stukken’ is ruimer dan het begrip ‘processtukken’ omdat het niet enkel aan de berechting is gekoppeld.

[246] NB: de huidige regeling voor de situatie waarin alleen een adres in het buitenland bekend is, is verplaatst naar Boek 8. Het betekenen en uitreiken van stukken in het buitenland vergt immers – tenzij een verdrag anders bepaalt – dat een rechtshulpverzoek aan de staat wordt gedaan waar de betrokkene zijn adres heeft.

De nieuwe bepaling laat echter open hoe deze betekening in persoon wordt gerealiseerd: er hoeft geen fysiek document te worden uitgereikt, betekening langs elektronische weg is in beginsel ook mogelijk. De regeling in artikel 1.9.13 lid 5 kent een afwijking ten opzichte van de huidige regeling van de betekening waarmee kort gezegd wordt beoogd de betrokkene daadwerkelijk te bereiken.[247] Ten aanzien van een bericht dat bestemd is voor een rechtspersoon geldt dat de eis dat het bericht op elk van de plaatsen genoemd in de wet, slechts kan worden uitgereikt aan een persoon die in dienstbetrekking is van de rechtspersoon (etc.) niet is gehandhaafd.

- In het geval het bericht is **uitgereikt aan de autoriteit waarvan het uitging** (meestal het OM) is de betekening voltooid (artikel 1.9.13, zevende lid). Artikel 1.9.14 draagt voor het informeren van de betrokkene echter wel nog aan deze autoriteit een extra verplichting op namelijk om een kopie van het bericht te sturen aan het adres waar het bericht is aangeboden.
- Artikel 1.9.15 regelt het **vastleggen van gegevens bij de betekening langs de elektronische weg**. Ten opzichte van het huidige artikel 36i is een verschil dat niet enkel het moment waarop degene voor wie het bericht bestemd is zich toegang heeft verschaft tot de elektronische voorziening wordt vastgelegd. Vastgelegd wordt ook (lid 1 onder e), zo mogelijk, het moment waarop degene voor wie het bericht bestemd is het toegezonden document daadwerkelijk heeft ontsloten (dit kan volgens de memorie van toelichting immers mogelijk relevante aanvullende informatie betreffen). Voor wat betreft het tweede lid is een verschil ten opzichte van het huidige artikel 36i is dat de formulering (duidelijker) tot uitdrukking brengt dat ook de onvoltooide betekening langs elektronische weg wordt vastgelegd.
- Indien een **betekening niet langs elektronische weg** plaatsvindt, moeten daarvan ook gegevens worden vastgelegd. Daarop ziet artikel 1.9.16. Ingevolge het eerste lid worden dezelfde **gegevens vastgelegd** als onder de huidige regeling. Gewijzigd is dat in de wettekst niet meer wordt gesproken over ‘een akte van uitreiking’.
- Artikel 1.9.17 regelt de **nietigverklaring van de betekening**. Wat de rechtsgevolgen betreft, bouwt de regeling voort op het bestaande recht. Anders dan in het huidige artikel 36n wordt echter (in lid 2) ook een geval genoemd waarin nietigverklaring achterwege kan blijven. Dat is het geval indien zich een omstandigheid heeft voorgedaan waaruit voortvloeit dat het bericht ondanks het niet volgen van de voorgeschreven betekeningsprocedure tijdig bekend was bij degene voor wie het bestemd was.

10.3 Reacties op de voorgestelde regeling

10.3.1 Consultatieadvies NVvR

[247] In de huidige regeling staat de betekening aan het adres waar de geadresseerde als ingezetene is ingeschreven in de basisregistratie personen centraal (zie artikel 36e, eerste lid, onderdeel b). Bij burgers die met het strafrecht in aanraking komen, biedt dat uitgangspunt niet altijd de beste mogelijkheden om de betrokkene daadwerkelijk te bereiken. In die gevallen heeft de burger voortaan de mogelijkheid een ander adres te kiezen (van zijn ouders, een vriend, zijn raadsman etc.). Indien het bericht daar niet in persoon kan worden betekend, wordt het bericht uitgereikt aan een persoon die zich op dat adres bevindt en die zich bereid verklaart het bericht zo spoedig mogelijk te doen toekomen aan degene voor wie het bericht bestemd is. Deze uitreiking levert een geldige betekening op. Deze betekening geldt evenwel – overeenkomstig geldend recht – niet als een betekening in persoon. En deze betekening staat er dan ook niet aan in de weg dat langs andere weg geprobeerd wordt een betekening in persoon te realiseren. In de gevallen waarin geen adres in Nederland is opgegeven, blijft de huidige regeling behouden. In dat geval wordt het bericht aangeboden aan het adres waar degene voor wie het bericht bestemd is als ingezetene is ingeschreven in de basisregistratie personen. Indien de betrokkene niet is ingeschreven, wordt het bericht aangeboden aan de woon- of verblijfplaats van degene voor wie het bericht bestemd is.

In reactie op het consultatievoorstel van Boek 1, gaf de NVvR aan **twijfels** te hebben over het systeem waarbij een **niet anderszins uitgereikte dagvaarding** wordt uitgereikt aan het OM (zie artikel 1.9.13 lid 7). De NVvR stelt zich de vraag of het passend is om de ontvangst te beleggen bij de instantie die zelf verantwoordelijk is voor een juiste uitreiking. De NVvR vraagt op dit punt nadere toelichting te verschaffen.
Voorts geeft de NVvR aan vragen te hebben bij het voorstel dat indien niet of niet tijdig is voldaan aan de verzendplicht, de rechter het onderzoek ter terechtzitting niet hoeft te schorsen indien blijkt dat de dag van de terechtzitting van tevoren bekend was bij de gedagvaarde of opgeroepen persoon. De NVvR vraagt zich af welke termijn wordt bedoeld met **'tevoren'**.[248]

10.3.2 Consultatieadvies OM

In de consultatieversie was voor de regeling met betrekking tot de betekening de huidige regeling van de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen opgenomen. Door het OM werd in de consultatiereactie echter aangegeven dat deze **betekeningsregeling uiterst complex** is en er door de praktijk heel moeilijk mee te werken is. Het OM heeft in het verleden al geadviseerd om de betekeningsvoorschriften **fundamenteel te herzien** en de eigen verantwoordelijkheid voor de bereikbaarheid van de burger een meer prominente rol te geven. Het consultatievoorstel heeft daar volgens het OM geen gehoor aan gegeven.
De Raad voor de rechtspraak had een voorstel gedaan voor een **alternatief**, waarbij een **domiciliestelsel** met een persoonsgebonden gekozen adres centraal staat. Het OM staat positief tegenover het voorgestelde systeem, nu dat een oplossing kan vormen voor personen die niet in de Basisregistratie Personen zijn opgenomen. Dat zou eveneens een **administratieve lastenverlichting** voor het OM en de rechtspraak met zich brengen. Het OM zou dan ook graag zien dat het voorstel van de Raad wordt overgenomen.[249]

10.3.3 Consultatieadvies Politie

De Politie geeft in zijn consultatiereactie aan dat het bij de regeling inzake betekening en gerechtelijke mededelingen ook belangrijk is te kijken naar de **uitvoerings- en bedrijfsvoeringsconsequenties** voor de politie. Te denken is daarbij aan het moment en de wijze waarop de politie informatie aan verdachten zal moeten verstrekken, informatie (in het bijzonder het elektronische of alternatieve adres) zal moeten vragen en registreren en (het al dan niet voortbestaan van) de vangnetrol die de Politie in de huidige uitvoeringspraktijk regelmatig vervult om een gerechtelijke mededeling in persoon te kunnen uitreiken. Het is daarbij ook wenselijk een beeld te krijgen van de gevolgen in termen van **lastenverlichting en lastenverzwaring**, aldus de Politie.[250]

10.3.4 Consultatieadvies Rvdr

De Raad geeft **vier bezwaren** tegen de voorgestelde betekeningsregeling in de consultatieversie. Allereerst is sprake van **vrijblijvendheid** bij het opgeven van een **elektronisch adres**. De Raad constateert dat er geen vaste termijn geldt waarna de elektronisch betekening als mislukt moet worden beschouwd en er alsnog de klassieke regeling voor betekening moet

248 NVvR, *Advies conceptwetsvoorstellen Boeken 1 en 2 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 25 juli 2017, p. 14-15.
249 OM, *Advies conceptwetsvoorstel Boeken 1 en 2 nieuwe Wetboek van Strafvordering – Boek 1*, 5 juli 2017, p. 25-26.
250 Politie, *Consultatieadvies contourennota modernisering Wetboek van Strafvordering*, 28 juni 2017**,** bijlage 1, p. 13.

worden gevolgd. Er moet derhalve per zaak worden bezien welke termijn redelijk wordt geacht. Voorts staat het de verdachte vrij om een elektronische mededeling ongeopend te laten dan wel ongeopend te verwijderen. Het zou daarom volgens de Raad effectiever zijn om de verantwoordelijkheid om zich te vergewissen van de inhoud van de gerechtelijke mededeling die hem via de elektronische weg wordt toegezonden bij de verdachte neer te leggen.[251]
Ten tweede zou de **handhaving** van de regeling van het **opgegeven adres** niet logisch zijn. De verdachte heeft de mogelijkheid om bij zijn eerste verhoor een adres in Nederland op te geven waaraan mededelingen kunnen worden toegezonden. Aan dit adres wordt echter niet betekend. Dit acht de Raad onlogisch; dit adres is immers het adres dat de verdachte zelf heeft opgegeven en waar hij vermoedelijk dus wel kan worden bereikt.[252]
Ten derde is **onduidelijk** of de verdachte met het **wijzigen** van het **adres** in de **basisregistratie** persoonsgegevens daarmee zowel zijn woonadres als zijn postadres wijzigt. Zij stelt dat met een wijziging van het BRP-adres de verdachte niet per definitie ook zijn briefadres heeft willen wijzingen.[253]
Ten vierde blijven de **knelpunten van de huidige regeling bestaan** onder de consultatieversie van het wetboek. Dat is vooral problematisch wanneer verdachten niet staan ingeschreven in de basisregistratie persoonsgegevens, veelvuldig van adres wisselen of het BRP-adres gebruiken als postadres, maar feitelijk elders verblijven. De regels waaruit voortvloeit wanneer een opgegeven adres als achterhaald mag worden beschouwd blijken in de praktijk te complex. Dat roept de vraag op of de regeling niet efficiënter kan worden ingericht.[254]
De Raad stelt daarom voor om de **betekenisvoorschriften fundamenteel te herzien** door een **domiciliesysteem** in te voeren. In een dergelijke regeling wordt de verdachte bij gelegenheid van zijn eerste verhoor medegedeeld dat gerechtelijke mededelingen in beginsel uitsluitend worden uitgereikt op of worden toegezonden aan het BRP-adres. Indien verdachte niet zijn ingeschreven of daar niet regelmatig verblijven, dan wordt de mogelijkheid aangeboden om een elektronisch adres of ander uitreikadres op te geven. Betekening vindt echter altijd plaats op het BRP-adres; daarnaast wordt ook betekend op het alternatieve opgegeven elektronische adres of uitreikadres. Is uitreiking op beide adressen onmogelijk, dan wordt de mededeling uitgereikt aan het OM.[255]
In het ongevraagde advies van de Rvdr op de ambtelijke versie van het wetsvoorstel, geeft de Raad voorts aan dat niet duidelijk is op welke wijze berichten aan de rechter en het OM via de elektronische weg dient te geschieden. Krijgt een verdachte het rechtstreekse e-mailadres van een rechter, of komt er een 'algemene postbus' die door een gerechtsmedewerker dient te worden beheerd? Daarnaast dient nader te worden gedefinieerd hoe het begrip **burger** (artikelen 1.9.3 en 1.9.4) zich verhoudt tot de begrippen **'procesdeelnemer'** en **'anderen'** (artikel 1.9.12 Sv). Tot slot merkt de Raad op dat ook in de ambtelijke versie geen vaste termijn geldt – na welke – de betekening als mislukt moet worden beschouwd.

10.3.5 Advies RvS

In zijn Advies schrijft de RvS dat het nieuwe wetboek zo moet worden vormgegeven dat het alle verdachten in staat stelt zich adequaat te (laten) verdediging. Daarbij is het van belang dat de informatie aan en communicatie met verdachte plaatsvindt op een **begrijpelijke wijze**

251 Rvdr, *Advies consultatie boeken 1 en 2 nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 11 juli 2017, p. 49.
252 Rvdr, *Advies consultatie boeken 1 en 2 nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 11 juli 2017, p. 49.
253 Rvdr, *Advies consultatie boeken 1 en 2 nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 11 juli 2017, p. 49-50.
254 Rvdr, *Advies consultatie boeken 1 en 2 nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 11 juli 2017, p. 50.
255 Rvdr, *Advies consultatie boeken 1 en 2 nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 11 juli 2017, p. 51.

en op basis waarvan de **verdachte adequaat kan handelen** om zijn verdediging te (laten) organiseren. Het is in dat kader van belang dat rekening wordt gehouden met **mogelijke beperkingen van verdachten**. Zo moet de overdracht van berichten en de betekening van stukken volgens het voorstel in beginsel langs elektronische weg plaatsvinden, maar is in het voorstel ervoor gekozen de verplichting om langs elektronische weg te communiceren te beperken tot verdachten die worden bijgestaan door een advocaat.[256]

10.4 Analyse van de voorgestelde regeling

Op advies van de stakeholders is ervoor gekozen om enkele wijzigingen door te voeren in de regeling van de betekening.[257] In de nieuwe regeling is op basis van het advies van de Rvdr en het OM gekozen voor een **domiciliesysteem** in het geval van **fysieke betekening**: het bericht wordt in beginsel betekend op het door de verdachte gekozen adres.[258] Het systeem is stapsgewijs uitgewerkt:

1. Het uitgangspunt is nog steeds dat het bericht in persoon wordt betekend (zie artikel 9.1.13 lid 1 en lid 2 laatste zinsdeel 'tenzij het al door uitreiking in persoon is betekend'). In het geval van een rechtspersoon is bepaald dat uitreiking aan een bestuurder dan wel een aansprakelijke vennoot als betekening in persoon wordt aangemerkt (artikel 9.1.13 lid 4).
2. In andere gevallen wordt het bericht, indien een elektronisch adres is opgegeven, via een elektronische voorziening aangeboden (artikel 9.1.13 lid 2);
3. Voorts kan ervoor worden gekozen om een persoon te machtigen om een bericht in ontvangst te nemen voor degene voor wie het bericht is bestemd (artikel 9.1.13 lid 3). Dat kan bijvoorbeeld de raadsman of partner van verdachte zijn. Voor een rechtspersoon kan een (natuurlijk) persoon worden gemachtigd om stukken in ontvangst te nemen.
4. Kan het bericht niet in persoon worden uitgereikt of via een elektronische voorziening worden betekend, dan wordt het bericht in Nederland aangeboden op een nader omschreven adres, te weten (1) het opgegeven adres, (2) het adres uit de basisregistratie personen, of (3) de woon- of verblijfplaats van de verdachte. Het adres uit de BPR gaat dus voor op de woon- of verblijfplaats van de verdachte (artikel 9.1.13 lid 5). In het geval van een rechtspersoon is de woonplaats de plaats van het kantoor van de rechtspersoon, en de woonplaats van elk van de bestuurders de woon- en verblijfplaats van de rechtspersoon (een rechtspersoon kan voorts een (natuurlijk) persoon machtigen om stukken in ontvangst te nemen (artikel 9.1.13 lid 6).
5. Is de aanbieding zonder resultaat, dan wordt het bericht voor rechtsgeldige betekening uitgereikt aan de autoriteit waarvan het bericht uitging. Veelal het OM, maar soms ook de procureur-generaal bij de Hoge Raad (artikel 9.1.13 lid 6). Hierbij is overigens niet de door het NVvR gevraagde toelichting gegeven waarom het passend is om de ontvangst te beleggen bij de instantie die zelf verantwoordelijk is voor een juiste uitreiking.
6. Weigering tot in ontvangstneming wordt gelijkgesteld met uitreiking aan die persoon (artikel 9.1.13 lid 8).

256 Rvdr, *Aanvullend ongevraagd advies inzake de ambtelijke eindversie van het Wetsvoorstel tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 18 december 2019, p. 9.

257 Zie hiervoor onder par. 10.2.

258 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 89.

Hiermee lijkt wel tot een **vereenvoudiging en meer gestructureerde wijze van betekening** te zijn gekomen. De vraag is echter of dit ook zal leiden tot de lastenverlichting waar de Rechtspraak en het OM op aansturen.
In het kader van de betekening via de elektronische weg, is het belangrijk – mede met het oog op het zogenoemde **doenvermogen** van de burger – dat de verantwoordelijkheid voor kennisneming van berichten niet bij de burger is neergelegd.[259] Betekening langs de elektronische weg wordt alleen voltooid als degene voor wie het bericht is bestemd zich de toegang verschaft tot de elektronisch voorziening. De betekening langs de elektronische weg kan in zoverre dus onvoltooid blijven.[260] In dat geval dient het bericht via de klassieke wijze worden betekend (artikel 1.9.13 lid 5).[261] Dat hangt ook samen met de inspanningen die van de Staat mogen worden verlangd om het recht op een **eerlijk proces** te garanderen.[262] Wel is de vraag hoe in de praktijk zal worden omgegaan met de mogelijkheid om een elektronisch adres op te geven. Een burger is daartoe niet verplicht, maar heeft hij eenmaal een elektronisch adres opgegeven, dan kan hij niet meer opgeven dat hij de berichten uitgereikt wil krijgen op zijn fysieke adres. Het is de vraag of de burger voldoende in staat is om de consequenties van die keuze goed te overzien en of de burger ook altijd goed in staat is om via de digitale weg kennis te nemen van berichten.[263]
In het voorgestelde artikel 1.9.17 lid 2 is opgenomen dat **nietigverklaring achterwege** kan blijven indien zich een omstandigheid heeft voorgedaan waaruit voortvloeit dat het bericht ondanks het niet volgen van de voorgeschreven betekeningsprocedure tijdig bekend was bij degene voor wie het bestemd was. In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat hierbij de ondergrens in acht moet worden genomen die voortvloeit uit het EHRM.[264] Wat de **eis van tijdigheid** inhoudt, wordt daarbij telkens door de bijzondere regeling bepaald waarmee het bericht samenhangt dat aan de betrokkene wordt betekend. De vraag rijst of daardoor voldoende duidelijkheid is verschaft over wat als **tijdige kennisneming** geldt.
Wat tot slot opvalt bij de voorgestelde regeling is het groot aantal delegatiebepaling dat nodig is om de techniekonafhankelijkheid van het wetboek te bewaken.[265] In par. 2 van deze rapportage is al eerder gewezen op het risico dat door de verspreide regeling van het strafprocesrecht de samenhang, stelselmatigheid, overzichtelijkheid en toegankelijkheid daarmee wordt ondergraven.

10.5 Samenhang met andere onderdelen van het wetsvoorstel

De regeling werkt door in alle daaropvolgende onderdelen van het wetboek. Zo is de regeling van belang in Boek 2 (Het opsporingsonderzoek) bij de wijze van het ter kennis brengen van de inzet van verschillende opsporingsbevoegdheden, bijvoorbeeld bij beslag (zie bijvoorbeeld artikel 2.7.21) of bij doorzoeking op afstand (artikel 2.7.35). Voorts is de betekening van belang in Boek 3 (Beslissing en vervolging) voor de strafbeschikking (artikel 3.3.5), kennisgeving

259 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 85-86 en 307.
260 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 307.
261 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 307.
262 Daarbij kan onder meer gedacht worden aan het uitoefenen van zijn verdedigingsrecht, maar ook zijn aanwezigheidsrecht. Zie nader par. 2.4.1 over het uitgangspunt dat de verdachte het recht heeft op een eerlijk proces binnen een redelijke termijn, zoals neergelegd in artikel 1.1.2.
263 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 296-297.
264 Als de verdachte slechts *vague and informal knowledge* over de inhoud van een bericht ter ore zijn gekomen, is niet sprake van een omstandigheid waaruit voortvloeit dat het bericht de verdachte tijdig bekend was; *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 310.
265 Zie artikel 1.9.1 lid 2, art. 1.9.3 lid 2, art. 1.9.5 lid 3 onder a en c, art. 1.9.9 lid 4, art. 1.9.11 lid 3, art. 1.9.12 lid 1, art. 1.9.13 lid 1, art. 1.9.15 lid 2 en 3, en art. 1.9.16 lid 6 en 7.

bij sepot (artikel 3.4.2). In het kader van Boek 4 (Berechting) is het van belang voor het aanbrengen van de procesinleiding (bijvoorbeeld artikel 4.1.1) en het oproepen van de verdachte (artikel 4.1.10). Tevens is het van belang in geval de verdachte niet is verschenen en onderzoek moet worden verricht naar de geldigheid van de betekening (artikel 4.2.13). Voorts speelt de regeling een rol bij Boek 5. Zoals het in kennis stellen van het hoger beroep van de officier van justitie tegen het eindvonnis van de rechtbank (artikel 5.2.9) en het indienen van de procesinleiding in hoger beroep (artikel 5.4.1). Tevens kan het een rol spelen bij enkele bijzondere regelingen in Boek 6, zoals de beslissing over competentiegeschillen (artikel 6.2.9), de beslissing op het klaagschrift (artikel 6.4.9) en de gedragsaanwijzing (artikel 6.5.1).

Regeling	Boek 1	Boek 2	Boek 3	Boek 4	Boek 5	Boek 6
Titel 9.1: Algemeen						
Titel 9.2: Betekening						

Legenda:
Geregeld in
Werkt door in

10.6 Opkomende vragen

- Gekozen is voor de invoering van een domiciliesysteem in het geval van fysieke betekening. Het systeem van betekening is voorts stapsgewijs uitgewerkt. Dat lijkt tot een vereenvoudiging en meer gestructureerde wijze van betekening te leiden. De vraag is of daarmee ook de beoogde lastenverlichting zal volgen.
- Bij de elektronische betekening is het belangrijk om oog te houden voor het zgn. doenvermogen van burgers. Het lijkt erop alsof de burger steeds het risico draagt als er in het digitale 'doenvermogen' iets fout gaat (bijvoorbeeld de burger die toch niet goed (meer) met de computer kan omgaan, die daar geen beschikking mee rover heeft, een wachtwoord verliest, van het internet is afgesloten etc.). Is dat een terecht gevolg van de digitalisering van de betekening? En is dat uitgangspunt ook in lijn met de jurisprudentie van het EHRM en het Hof van Justitie EU?
- Een daarmee belangrijke samenhangende vraag is hoe de praktijk zal omgaan om een elektronisch adres op te geven. Een burger is daartoe niet verplicht, maar is eenmaal een elektronisch adres opgegeven dan is uitreiking op een fysiek adres niet meer mogelijk. Het is daarom de vraag of de burger in staat is om de consequenties van die keuze goed te overzien en voorts of hij voldoende in staat is om kennis te nemen van de berichten via de digitale weg.
- Tevens rijzen er vragen met betrekking tot de tijdige kennisneming van berichten. Wat wordt onder het begrip tijdigheid verstaan?
- Tot slot is het van belang met het oog op de samenhang, stelselmatigheid, overzichtelijkheid, toegankelijkheid en doenvermogen van de burger, om meer inzicht te krijgen in de wijze op een verantwoorde manier wordt omgegaan met de in dit hoofdstuk opgenomen delegatiebepalingen en op welke wijze het parlement daarbij wordt betrokken.

Voorgestelde vragen:

- Zou u nader kunnen toelichten waarom het passend is om de ontvangst – indien betekening op de overige adressen niet mogelijk is – bij de instantie te beleggen die zelf verantwoordelijk is voor een juiste uitreiking (namelijk het OM)?
- De Rvdr en het OM hebben daarnaast geadviseerd om het huidige systeem van betekening fundamenteel te herzien, nu het oude systeem complex en moeilijk hanteerbaar is in de praktijk. De voorgestelde regeling bouwt echter in grote mate voort op het oude systeem. Kunt u nader toelichten op welke wijze vereenvoudiging van het huidige systeem is gerealiseerd in dit voorstel? Welke alternatieven zijn overwogen en waarom zijn die afgewezen? En hoe verhoudt het Nederlandse systeem zich met dat van andere landen?
- Is het juist dat de burger het risico dient te dragen voor de juiste betekening indien iets fout gaat in het digitale doenvermogen van de burger? En is dat in lijn met jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Hof van Justitie EU?
- Op welke wijze wordt gewaarborgd dat de burger een goed geïnformeerde keuze kan maken over het wel of niet opgeven van een elektronisch adres, waarbij oog is voor het zgn. doenvermogen van de burger?
- In geval de burger gebruik maakt van een elektronisch adres, vindt betekening enkel plaats wanneer dit bericht in de digitale voorziening wordt geopend. Met het oog op de doorlooptijden rijst daarbij de vraag wanneer dient te worden overgegaan op klassieke betekening, wanneer de burger de digitale voorziening niet heeft geopend.
- Kunt u nader toelichten wanneer sprake is van tijdigheid in de zin van artikel 1.9.17 lid 2 aan de hand van een aantal concrete praktijkvoorbeelden?
- Hoe wordt op een verantwoorde manier wordt omgegaan met de in dit hoofdstuk opgenomen delegatiebepalingen? En op welke wijze wordt het parlement daarbij betrokken?

11 Hoofdstuk 11: Enige algemene voorzieningen

11.1 De regeling op hoofdlijnen

In dit hoofdstuk zijn uiteenlopende algemene voorzieningen samengebracht die relevant zijn voor het gehele wetboek en die doorwerken in de overige boeken. Het betreft het herstelrecht[266], het gebruiken van de videoconferentie, de inzet van tolken, het geven van opdracht aan de reclassering en de regeling van bevoegdheden bij verstoring van ambtsverrichtingen.

11.2 Wijzigingen ten opzichte van de bestaande regeling

- Artikel 1.11.2 gaat over het **bevorderen van bemiddelen tussen het slachtoffer en de verdachte**; de inhoud van het artikel is ongewijzigd overgenomen uit het huidige artikel 51h met een enkele redactionele aanpassing. Zo wordt in lid 1 preciezer aangeduid om welke betrokkenen het gaat: de officier van justitie in plaats van het OM en de betrokken opsporingsambtenaar in plaats van de politie. Nadere uitwerking van het herstelrecht vindt echter niet plaats in dit wetsvoorstel. Het herstelrecht wordt nu via een pilot onder de innovatiewet toegepast en nadien geëvalueerd. Wetgeving op dit terrein wordt daarom bewerkstelligd door middel van het aanvullingsspoor, dat los staat van dit wetsvoorstel.
  Titel 11.2 bevat een **verruimde regeling van videoconferentie**. Deze komt in hoofdlijnen overeen met de huidige wet en de nadere uitwerking ervan in het Besluit videoconferentie[267]. In algemene zin geldt dat de rechtspositie van de betrokken procesdeelnemers nadrukkelijker in de wet is verankerd, waarbij de voordelen die de huidige, flexibele regeling biedt, behouden zouden moeten blijven. In artikel 1.11.3 lid 1 is vastgelegd in welke **situaties videoconferentie kan worden toegepast**. Die situaties zijn niet uitgebreid ten opzichte van het huidige artikel 131a Sv. Wel is ter verduidelijking toegevoegd dat videoconferentie ook kan worden toegepast voor het bijwonen van een verhoor of van een zitting. Ook is toegevoegd (lid 2) dat om de toepassing kan worden verzocht door de betrokken persoon. Artikel 1.11.4 gaat over het vereiste van de **instemming** van de verdachte voor het gebruik van videoconferentie voor het verhoor bij de inbewaringstelling en de berechting. Lid 2 zondert personen met een auditieve of visuele beperking uit van het gebruik van videoconferentie. Een en ander komt overeen met het huidige artikel 2 van het Besluit videoconferentie (behalve dat het vereiste van instemming nu niet alleen geldt voor berechting door de MK, maar voor iedere berechting. Lid 3 van dit artikel voorziet in een uitzondering op het instemmingsvereiste van lid 1 en de in het tweede lid bedoelde situaties, in gevallen waarin het bijzondere belang van de beveiliging van de zitting of van het vervoer naar en van de zitting dringend vergt dat van videoconferentie gebruik wordt gemaakt. Artikel 1.11.5 voorziet in een grondslag om bij of krachtens AMvB regels te stellen over de technische vereisten waaraan de videoconferentie dient te voldoen en voor de controle daarop en de mogelijkheid om de regeling desgewenst nader uit te werken.
- In titel 11.3 is de **inzet van tolken** terug te vinden en dit is het resultaat van het samenvoegen en stroomlijnen van de bepalingen over de inzet van tolken en vertalers. Deze bepalingen zijn in het huidige wetboek verspreid over de verschillende hoofdstukken en boeken opgenomen. Vanuit de politie is in de consultatiefase bepleit dat er meer ruimte

[266] De omvang van dit onderwerp is in dit wetsvoorstel beperkt, nu herstelrecht is ondergebracht in het innovatiespoor. Wetgeving op dit terrein wordt daarom bewerkstelligd door middel van het aanvullingsspoor.

[267] Na aanpassing ervan in 2020 en 2022. Zie Stb. 2006, 275, Stb. 2020, 101 en Stb. 2022, 465.

moest zijn om bij het verhoor van getuigen (nog) geen tolk in te schakelen.[268] De politie acht het wenselijk dat deze mogelijkheid blijft bestaan. In reactie op het advies van de politie zijn daarom wijzigingen aangebracht waardoor is voorzien in meer ruimte voor een afweging van de verhorende ambtenaar (zie artikel 1.11.6 lid 1 en artikel 1.11.7 lid 3, 'kan').

11.3 Reacties op de voorgestelde regeling

11.3.1 Consultatieadvies NOvA

In het kader van het gebruikmaken van **videoconferentie** is door de NOvA gewezen op een aantal belangrijke **beperkingen**. Een verhoor per videoconferentie kan het goed kunnen uitoefenen van de **verdediging belemmeren** bijvoorbeeld door het kunnen toetsen van de betrouwbaarheid van de getuige en het in kaart brengen van de feiten. De NOvA merkt op dat het voorstel daaraan te weinig aandacht besteedt. De NOvA meent ook dat meer recht moet worden gedaan aan de te borgen rechten indien de verdachte niet een bepalende of beslissende invloed heeft op de beslissing op de vraag of van videoconferentie gebruik wordt gemaakt indien de verdachte zich daartegen gemotiveerd zou verzetten.[269] De NOvA stelt zich op het standpunt dat videoconferentie niet kan worden ingezet als de verdachte daartegen **gemotiveerd bezwaar** maakt (tenzij bijvoorbeeld het slachtoffer bepaalde rechten moet kunnen uitoefenen). De NOvA verwacht dat een gemotiveerd bezwaar van de verdachte tegen het gebruik van videoconferentie een **gemotiveerde beslissing** tot afwijzing van dat bezwaar vergt.[270] Dat is in de voorgestelde regeling niet opgenomen.

11.3.2 Consultatieadvies OM

Het OM heeft met het oog op de voorgestelde regeling inzake videoconferentie aangegeven **zeer positief** te zijn over de **ervaringen** die tot op heden in de praktijk zijn opgedaan en ziet graag dat in meer gevallen gebruik kan worden gemaakt van videoconferentie.
Het OM doet daarbij de aanbeveling dat de wet voorschrijft dat in de setting van een meervoudige kamer, de beslissing over videoconferentie op de zitting collegiaal en buiten de zitting door de voorzitter wordt genomen. Bovendien kan nader worden verduidelijkt of het een **generieke beslissing** betreft of een die **per afzonderlijk verhoor herhaald genomen** moet worden.[271]

11.3.3 Consultatieadvies Rvdr

De Rvdr heeft in zijn ongevraagde advies op de ambtelijke versie, met het oog op een **spoedige berechting**, aanbevolen om van de mogelijkheden tot **videoconferentie ruimer gebruik** te kunnen maken. Videoconferentie kan volgens de Raad echter niet worden gezien als een volwaardig alternatief; de fysieke aanwezigheid van de verdachte blijft voor de rechter van groot belang.[272] De Rvdr heeft eveneens geadviseerd dat voor **kwetsbare verdachten** de

[268] De politie heeft daarbij niet alleen het oog op de selectie van personen van wie nog niet vast staat of zij als getuige worden gehoord, maar stelt ook dat in de praktijk veelal bij minder belangrijke verhoren kan worden volstaan met communicatie in een gemeenschappelijke vreemde taal die beide deelnemers beheersen. Het resultaat daarvan wordt dan neergelegd in een Nederlands proces-verbaal.

[269] NOvA, *Advies modernisering Wetboek van Strafvordering*, 23 juli 2018, p. 6.

[270] NOvA, *Advies modernisering Wetboek van Strafvordering*, 23 juli 2018, p. 6.

[271] OM, *Advies enkele onderdelen modernisering Wetboek van Strafvordering*, 24 juli 2018, p. 4-6.

[272] Rvdr, *Aanvullend ongevraagd advies inzake de ambtelijke eindversie van het Wetsvoorstel tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 18 december 2019, p. 9-10. Zie ook Rvdr, *Advies wijziging Besluit videoconferentie*, 19 juli 2019.

kwetsbaarheid een indicatie kan zijn om hen niet te horen per videoconferentie, als ook over een **gecodificeerde uitsluiting** van het gebruik van videoconferentie bij **minderjaren verdachten** in alle fasen van het strafproces. Subsidiair heeft de Rvdr aangegeven om in ieder geval ten aanzien van de minderjarige verdachte het uitgangspunt op te nemen dat slechts in uitzonderlijke gevallen van videoconferentie gebruik te maken. Tot slot geeft de Rvdr aan dat in de toelichting te verduidelijken en aandacht te besteden of door gebruikmaking van videoconferentie aan het **aanwezigheidsrecht** van een verdachte wordt tegemoetgekomen. De Rvdr wijst daarbij ook op de **beveiligingsproblematiek** in het voorgestelde artikel 1.11.4.
In het advies van de Rvdr uit 2018 wordt de vraag opgeworpen of niet één van de **waarborgen** zou moeten zijn dat een verdachte te allen tijde moet kunnen terugkomen op de door hem/haar gegeven instemming voor aanvang van de berechting en nadien slechts onder bijzondere omstandigheden ter beoordeling van de rechter?[273] De Rvdr voorziet tevens **mogelijke vertraging** van de procedure en **eindeloze discussies** over het gebruik van videoconferentie omdat de voorgestelde regeling de betrokkenen in de gelegenheid stelt hun mening te geven over de toepassing van videoconferentie. De Rvdr acht deze uitbreiding onwenselijk en beveelt aan de huidige situatie op dit punt te handhaven, te weten dat in beginsel slechts de te verhoren persoon in de gelegenheid wordt gesteld zijn mening over het horen/verhoren/ondervragen per videoconferentie kenbaar te maken. [274] Tot slot wijst de Rvdr op **praktische problemen** bij het door de verdachte bijwonen van een getuigenverhoor in zijn zaak; heeft de RC/RHC de bevoegdheid om het aanwezigheidsrecht van de verdachte te beperken indien en voor zover het niet goed uitvoerbaar is?

11.3.4 Consultatieadvies Politie

De Politie adviseert om de mogelijkheid om (onder voorwaarden) gebruik te maken van **locatie-onafhankelijke consumentapparatuur en programmatuur** (Skype, Whatsapp, Facetime etc.) nader te verkennen. De Politie acht het van belang om de mogelijkheid van videoconferentie op **meerdere momenten in het proces** in te zetten en adviseert dringend een **breed gebruik van videoconferentie** mogelijk te maken.[275] Ook adviseert de Politie om in de memorie van toelichting aandacht te besteden aan de mogelijkheid voor een raadsman om ook (op een **'derde' locatie**) gebruik te maken van videoconferentie ten behoeve van **consultatiebijstand en verhoorbijstand** en dit nader toe te lichten.[276] Gelet op de bedrijfsvoeringsconsequenties van het toepassen van videoconferentie adviseert de Politie een ketenbrede impactanalyse te laten uitvoeren om de consequenties van het wetsvoorstel goed in kaart te brengen.

11.3.7 Consultatieadvies NVvR

De NVvR acht het positief dat de wetgever ervoor kiest om de toepassingsmogelijkheden van videoconferentie uit te breiden. Op onderdelen acht de NVvR echter verbetering mogelijk van de nu voorgestelde regeling.[277] Videoconferentie leent zich prima voor opname of een andere vorm van (integrale) vastlegging, ook naast en in aanvulling op een proces-verbaal. Een **verplichting tot opname** lijkt aan te raden, met als uitzondering dat een zwaarwegend belang zich tegen opname verzet. De NVvR vraagt zich tevens af of, indien (bij een verhoor door een

273 Rvdr, *Advies inzake conceptvoorstellen modernisering van het Wetboek van Strafvordering*, 23 augustus 2018, p. 8.
274 Rvdr, *Advies inzake conceptvoorstellen modernisering van het Wetboek van Strafvordering*, 23 augustus 2018, p. 9.
275 Politie, *Advies politie over enkele onderdelen boeken 1 en 2*, 23 juli 2018, p. 2.
276 Politie, *Advies politie over enkele onderdelen boeken 1 en 2*, 23 juli 2018, p. 4.
277 NVvR, *Advies over enkele conceptwetsvoorstellen in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering*, 31 juli 2018, p. 4-6.

opsporingsambtenaar) de verhorende ambtenaar niet de officier van justitie zelf is, de officier van justitie – als **eindverantwoordelijke** voor een dergelijk verhoor in de opsporingsfase – niet daarmee dient in te stemmen? En geldt dat niet in gelijke mate voor de RC indien hij het verhoor heeft gedelegeerd aan een opsporingsambtenaar? De NVvR vraagt dit punt nadrukkelijker te betrekken bij de nu gemaakte, andersluidende, afweging en verzoekt aanpassing van het wetsvoorstel op dit punt.
De NVvR vraagt zich daarnaast af wat er gebeurt als een verdachte zijn **aanvankelijke instemming intrekt**. Met name voor verhoren die qua tijd nauw luisteren (zoals de behandeling van de vordering tot inbewaringstelling), dient duidelijk te zijn wat er in dat geval dient te gebeuren. Een vergelijkbaar probleem kan zich volgens de NVvR voordoen wanneer videoconferentie wordt ingezet tijdens het onderzoek ter zitting. Een verdachte dient na een weigering/intrekking van zijn aanvankelijke toestemming aangevoerd te worden, en niet alle verdachten zijn gedetineerd in de onmiddellijke omgeving van de rechtbank. Dit kan leiden tot een **aanhouding van de zaak** en daaraan gekoppeld **verlies van zittingscapaciteit**. De NVvR geeft de aanbeveling om op te nemen dat een toestemming niet kan worden ingetrokken, met name niet indien het betreffende verhoor geen uitstel verdraagt. Voor de behandeling ter zitting geldt dat het **(aanwezigheids)recht van de verdachte** zwaar weegt, zodat een intrekking van de toestemming naar alle waarschijnlijkheid zal leiden tot vertraging van het onderzoek ter zitting of zelfs aanhouding. Ook op dit punt verzoekt de NVvR de ministers de gevolgen van een toestemming van de verdachte ter zake de inzet van videoconferentie nader te preciseren.
De NVvR stelt vast dat ten behoeve van de **praktische uitvoerbaarheid** van het middel videoconferentie op veel plaatsen aanpassingen nodig zullen zijn om dit type verhoor of andere deelname op afstand aan het strafproces mogelijk te maken. Deze voorzieningen zullen tijdig gerealiseerd moeten worden, en zullen kosten voor aanleg, onderhoud en (beveiligd) gebruik met zich brengen.
De mogelijke aanwezigheid van de verdachte bij getuigenverhoren van/door de RC door toepassing van videoconferentie, wordt door de NVvR ten stelligste ontraden, mede gelet op de invloed die de aanwezigheid van een verdachte via een videoverbinding kan hebben op de bereidheid van een getuige om volledig en naar waarheid te verklaren.
Uit het wetsvoorstel blijkt niet waarom de minister van oordeel is dat bij de **behandeling van de vordering tot gevangenhouding geen toestemming van de verdachte is vereist** voor de inzet van videoconferentie. De NVvR verzoekt de ministers dit punt te verduidelijken in de memorie van toelichting. Tevens verzoekt de NVvR de ministers te verduidelijken wie tijdens het onderzoek ter terechtzitting beslist over de inzet van videoconferentie en ten aanzien van welke procesdeelnemers dit middel zal worden ingezet.

11.3.8 Consultatieadvies SHN

SHN[278] vraagt om verduidelijking wie een betrokken deelnemer is, in verband met de mogelijkheid voor het slachtoffer om zijn mening te geven over de toepassing van videoconferentie. Daarnaast wijst zij erop dat videoconferentie kan worden gebruikt om het onderzoek te terechtzitting bij te wonen. Het is echter de vraag of het **volgen van de zitting via een videoscherm** valt onder videoconferentie zoals omschreven in de voorgestelde regeling. Die regeling wijst op een **wederkerige verbinding** tussen de betrokken personen. Dat zal volgens SHN echter meestal niet het geval zijn en ook niet wenselijk. SHN vraagt om aanpassing van de

[278] SHN, *Advies conceptwetsvoorstel Titel 10.2 (videoconferentie) Sv*, 22 augustus 2019, p. 1-3.

regeling of de toelichting op dit punt, zodat het **volgen van de zitting via een eenzijdige verbinding** hier ook duidelijk onder wordt begrepen. Tot slot adviseert zij in de wet een termijn van twee weken voor de zitting op te nemen, zodat het slachtoffer ruim voor de zitting naar zijn mening wordt gevraagd in het geval videoconferentie ten aanzien van de verdachte is gevorderd of verzocht. SHN geeft aan dat de nodige zorgvuldigheid is vereist bij een dergelijke procedure waarbij het slachtoffer er bij voorkeur ook op wordt gewezen dat hij zich voor advies tot SHN of een advocaat kan wenden.

11.4 Analyse van de voorgestelde regeling

Videoconferentie

In 2020 is het **WODC-onderzoek** naar de eisen en waarborgen voor het gebruik van videoconferentie ten aanzien van de verdachte in het Nederlandse strafproces in rechtsvergelijkend perspectief gepubliceerd.[279] Dit onderzoek beantwoordde de vraag wat Nederland kan leren vanuit de nationale en internationale normering en praktijk van de toepassing van videoconferentie ten aanzien van verdachten met het oog op de normering en beleidsontwikkeling ervan in de Nederlandse praktijk. Op basis van de resultaten van het onderzoek hebben de onderzoekers een uitgebreid **afwegingskader** geformuleerd dat kan worden gebruikt bij het besluit of toepassing van videoconferentie in een concreet geval opportuun is, het gaat daarbij om de volgende zes factoren:

1. de mogelijkheid van lijfelijke aanwezigheid;
2. compenserende waarborgen in de manier waarop videoconferentie wordt toegepast;
3. de aard van de zitting en de procesfase;
4. de zwaarte van het tenlastegelegde feit;
5. de wens het gedrag en de persoon van de verdachte; en
6. het belang van behoorlijke strafvordering en van andere procespartijen.[280]

Hoewel in het wetsvoorstel wordt verwezen naar het WODC-onderzoek, wordt niet duidelijk of en, zo ja, op welke wijze dit onderzoek in acht is genomen bij de voorgestelde regeling.[281] Dat speelt, naast de rol van het afwegingskader, in het bijzonder ten aanzien van de keuzes die in het wetsvoorstel zijn gemaakt wat betreft de toepassing van videoconferentie ten aanzien van verdachten, de rol van de instemming van de verdachte daarbij en de mogelijkheid van uitzonderingen op die instemming (artikel 1.11.4 lid 1 en 2). Deze discussie is actueel wat betreft het gebruik van videoconferentie bij verdachten (gedetineerden) die grote veiligheidsrisico's opleveren bij het vervoer.[282]

Volgens de memorie van toelichting is in het wetsvoorstel sprake van een verruiming van de bestaande regeling inzake de videoconferentie. In de memorie van toelichting is evenwel niet inzichtelijk gemaakt op welke onderdelen de regeling is verruimd. De regeling bouwt grotendeels voort op de huidige wet en het recent[283] aangepaste Besluit videoconferentie, waarin

279 A.M. de Hoon, M.F.H. Hirsch Ballin & S.G.M.J. Bollen, *Eisen en waarborgen voor het gebruik van videoconferentie ten aanzien van de verdachte in het Nederlandse strafproces in rechtsvergelijkend perspectief*, Den Haag: WODC 2020.

280 A.M. de Hoon, M.F.H. Hirsch Ballin & S.G.M.J. Bollen, *Eisen en waarborgen voor het gebruik van videoconferentie ten aanzien van de verdachte in het Nederlandse strafproces in rechtsvergelijkend perspectief*, Den Haag: WODC 2020, p. 200 e.v.

281 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 316.

282 Zie: *Kamerstukken II* 2021/22, 24 587, nr. 844 , Kamerstukken II 2021/22, 24 587, nr. 818.

283 In 2020 en 2022.

een verruiming reeds is bewerkstelligd. Delen van het huidige besluit worden in het wetsvoorstel overgenomen; de wettelijke regeling wordt daarmee preciezer in vergelijking met de huidige wettekst.
In de memorie van toelichting wordt voorts aangegeven dat in het geval de verdachte heeft **ingestemd met de gebruikmaking van videoconferentie** voor zijn verhoor bij de behandeling van de vordering tot bewaring door de RC en voor zijn berechting, hij daar nadien **niet meer zonder goede reden op terug kan komen**.[284] Er wordt daarbij geen nadere toelichting gegeven wat onder een goede reden moet worden verstaan. Tevens wordt niet duidelijk gemaakt (noch in de wet noch in de memorie van toelichting) wanneer sprake is van **'instemming'** door de verdachte en de wijze waarop de verdachte blijk kan geven of hij al dan niet instemt. In de memorie van toelichting wordt benoemd dat mocht in de praktijk blijken dat er behoefte bestaat om de wijze waarop de verdachte blijk kan geven of hij al dan niet instemt nader uit te werken in regels, artikel 1.11.5 lid 2 daarvoor de grondslag biedt.
Voorts wordt gesteld dat indien de verdachte heeft ingestemd met de videoconferentie maar niet verschijnt, het gewone regime van artikel 4.2.13 e.v. van toepassing is. De rechter dient in dat geval de geldigheid van de betekening en de oproeping onderzoeken. Daarbij lijkt geen acht te zijn geslagen op het **technische aspect van de videoconferentie**.[285] Het doet de vraag rijzen of niet eerst onderzoek moet worden gedaan naar onder meer de werking van de videoverbinding, de werking van de bijgevoegde link, en of – in het geval van een gehechte verdachte – de verdachte is overgebracht naar de ruimte voor videoconferentie?

11.5 Samenhang met andere onderdelen van het wetsvoorstel

De bepalingen inzake het **herstelrecht** hebben op dit moment nog geen duidelijke doorwerking in andere delen van het Wetboek. Dat kan mogelijk veranderen indien de evaluatie van de regeling in het innovatiespoor leidt tot wetgeving in het aanvullingsspoor.
Ten aanzien van de **videoconferentie** kan worden opgemerkt dat op verschillende plaatsen in het nieuwe wetboek situaties zijn te duiden waarin het recht bestaat of toestemming kan worden verleend tot het bijwonen van een zitting of van het verhoor van een getuige. In die gevallen zou ook gebruik kunnen worden gemaakt op basis titel 11.2 van de videoconferentie. Het gaat daarbij o.a. om de volgende situaties:

- De voorzitter van de raadkamer kan, indien het onderzoek op de zitting niet openbaar is, bijzondere toegang tot bijwoning van het onderzoek verlenen (artikel 1.2.16);
- Bij verhoor van een getuige door de politie kan door de verhorende ambtenaar, al dan niet met toestemming van de officier van justitie, aan een persoon toegang worden verleend tot het bijwonen van het verhoor (artikelen 2.3.11 en 2.3.12).
- De RC kan bij verschillende verhoren aan personen bijzondere toegang verlenen tot bijwoning van een verhoor (artikelen 2.10.20, 2.10.27 en 2.10.58). De raadsman van de verdachte, en in beginsel ook de verdachte, hebben, uitzonderingen daargelaten, het recht het verhoor van een getuige door de RC bij te wonen (artikel 2.10.28 en 2.10.29).

Voorts verdient opmerking dat de bepalingen van de videoconferentie nauw samenhangen met bepalingen in Boek 8 (Internationale en Europese strafrechtelijke samenwerking).[286] In de toepasselijke verdragen en EU-instrumenten worden de voorwaarden waaronder de videoconferentie in bepaalde situaties kan plaatsvinden en de praktische toepassing daarvan

[284] *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 323.
[285] *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 323-324.
[286] Het huidige Boek 6.

nader uitgewerkt. Daarop wordt nader ingegaan in het kader van Boek 8. Een belangrijke vraag die hierbij opkomt is hoe de (bredere) mogelijkheden voor de toepassing van videoconferentie zich verhouden tot artikel 5.1.9 Sv dat niet voorziet in de mogelijkheid om het politieverhoor via videoconferentie door rechtshulp te bewerkstelligen. Ten gevolge van de formulering van (het huidige) artikel 5.1.9 Sv, zijn de mogelijkheden voor toepassing derhalve beperkter dan die op grond van de voorgestelde bepalingen van titel 11.2, terwijl de toepassing van videoconferentie in het kader van de rechtshulpverlening juist veel praktische voordelen met zich brengt.
De inzet van tolken is van belang voor de verschillende procesdeelnemers die de taal niet voldoende beheersen (artikel 1.11.7). In het bijzonder is het van belang voor de verdachte en het slachtoffer die de Nederlandse taal niet of niet voldoende beheersen (artikel 1.11.8). Deze regeling werkt daardoor door in de verschillende Boeken. In Boek 2 is het bijvoorbeeld van belang in het kader van het verhoor door de opsporingsambtenaar (hoofdstuk 3). In Boek 3 speelt het onder andere een rol bij het horen van de verdachte bij het opleggen van een strafbeschikking (artikel 3.3.4). In Boek 4 speelt het een rol bij de berechting. In Boek 5 is de regeling onder meer van belang in het kader van hoger beroep en cassatie. In Boek 6 is de regeling onder meer van belang voor de regeling inzake het horen van minderjarigen.

Regeling	Boek 1	Boek 2	Boek 3	Boek 4	Boek 5	Boek 6
Titel 11.1: Herstelrecht						
Titel 11.2: Videoconferentie						
Titel 11.3: De inzet van tolken						
Titel 11.4: Opdrachten aan de reclassering						
Titel 11.5: Verstoringen van ambtsverrichtingen						

Legenda:
Geregeld in
Werkt door in

11.6 Opkomende vragen

- Het is onduidelijk met welke onderdelen van de regeling inzake de videoconferentie een verruiming wordt beoogd. Dat geldt ook voor de keuzes zijn gemaakt ten aanzien van de toepassing bij verdachten, die niet zijn verruimd ten opzichte van de huidige situatie op grond van het Besluit videoconferentie.
- In het eerdergenoemde WODC-onderzoek naar de eisen en waarborgen voor het gebruik van videoconferentie wordt een uitgebreid afwegingskader geformuleerd dat kan worden gebruikt bij het besluit of toepassing van videoconferentie ten aanzien van verdachten in een concreet geval opportuun is. Het is onduidelijk of dit onderzoek is meegenomen in de nu voorgestelde regeling over de toepassing van videoconferentie en betrokken dient te worden in de afweging?
- De voorgestelde regeling (artikel 1.11.4) betreffende het instemmen door de verdachte met de gebruikmaking van videoconferentie kent een aantal aandachtspunten. Als de verdachte heeft ingestemd met de gebruikmaking van videoconferentie kan hij daar nadien niet meer zonder goede reden op terugkomen. De memorie van toelichting geeft geen nadere toelichting wat onder een goede reden moet worden verstaan. Ook blijft onduidelijk wanneer sprake is van ‘instemming’ door de verdachte en de wijze waarop de verdachte blijk kan geven of hij al dan niet instemt. Tevens is onduidelijk waarom in het geval van de behandeling van de vordering tot gevangenhouding geen toestemming van de verdacht is vereist.

- Indien de verdachte heeft ingestemd met de videoconferentie maar niet verschijnt, is het gewone regime van artikel 4.2.13 e.v. van toepassing. De rechter dient in dat geval de geldigheid van de betekening en de oproeping onderzoeken. Daarbij lijkt geen acht te zijn geslagen op het technische aspect van de videoconferentie.

Voorgestelde vragen:

- Op welke onderdelen is de regeling inzake de videoconferentie verruimd?
- Wat is de achtergrond van de keuze de instemming van de verdachte te vereisen voor de vordering inbewaringstelling en de berechting en de mogelijke uitzonderingen daarop te beperken tot het bijzondere belang van de beveiliging? Bestaat er aanleiding de toepassing verder te verruimen ten aanzien van verdachten?
- Kunt u toelichten of en, zo ja, hoe het afwegingskader van het WODC-onderzoek 'Eisen en waarborgen voor het gebruik van videoconferentie ten aanzien van de verdachte in het Nederlandse strafproces in rechtsvergelijkend perspectief' in acht is genomen bij de voorgestelde regeling? De voorgestelde regeling in artikel 1.11.3 schrijft voor dat de opsporingsambtenaar (lid 2) respectievelijk de rechter (lid 3) alvorens te beslissen enkele genoemde betrokkenen om hun mening moet vragen over de toepassing van videoconferentie. In de regeling is echter niet opgenomen dat sprake moet zijn van een gemotiveerde beslissing. Kunt u toelichten of deze beslissing gemotiveerd moet worden?
- Indien sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 1.11.4 lid 1, kan de verdachte kenbaar maken dat hij niet met de toepassing van videoconferentie instemt. Het begrip 'instemming' wordt echter noch in de wet noch in de memorie van toelichting nader geduid. Kunt u toelichten hoe het begrip 'instemming' wordt ingevuld en of de advocaat daarbij een rol speelt?
- In lid 3 van artikel 1.11.4 wordt voorzien in een uitzondering op de in het eerste en tweede lid bedoelde situaties uitsluitend in gevallen waarin het bijzondere belang van de beveiliging van de zitting of van het vervoer naar en van de zitting dringend vergt dat van videoconferentie gebruik wordt gemaakt. Wat is er nodig om te spreken van het bijzondere belang? Zijn deze uitzonderingen afdoende? Hoe wordt in een dergelijk geval verzekerd dat de verdachte voldoende zijn verdedigingsrechten kan uitoefenen? Hoe zit het met de openbaarheid?
- Kunt u toelichten waarom voor de behandeling van de vordering tot gevangenhouding geen toestemming van de verdachte is vereist voor de inzet van videoconferentie?
- Kunt u enkele concrete voorbeelden noemen, waaronder de verdachte mag afzien van videoconferentie nadat hij daarmee heeft ingestemd?
- Kunt u toelichten op welke wijze eventuele praktische problemen, zoals problemen met de werking van de videoverbinding, de werking van de bijgevoegde link, met de videoconferentie, worden onderzocht alvorens over te gaan op de controle van de betekening?
- Hoe verhoudt zich de toepassing van videoconferentie bij het horen van getuigen tot het recht van de verdachte om effectief gebruik te kunnen maken van het ondervragingsrecht?
- Kunt u toelichten hoe de vertrouwelijkheid van d communicatie tussen advocaat en verdachte bij toepassing van videoconferentie wordt gewaarborgd?
- Hoe verhouden de (bredere) mogelijkheden voor de toepassing zich tot artikel 5.1.9 Sv dat niet voorziet in de mogelijkheid om het politieverhoor via videoconferentie door rechtshulp te bewerkstelligen?