

De staatssecretaris
Rechtsbescherming

Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Datum

17 oktober 2024

Contactpersoon

[Redacted]

Onderwerp

Conceptwetsvoorstel eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering met bijbehorende conceptmemorie van toelichting.

Geachte [Redacted],

De Wetenschappelijke Commissie van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (WeCo) ontving de brief gedateerd 8 mei 2024 waarin uw voorgangers van Justitie en Veiligheid en Rechtsbescherming vroegen om advisering inzake het conceptwetsvoorstel eerste aanvullingswet Wetboek van strafvordering (aanvulling I Sv). In de brief worden twaalf inhoudelijke onderwerpen genoemd. Ook vroegen uw voorgangers om een reflectie over de mogelijke uitbreiding van de kring van spreekgerechtigden.

Al eerder adviseerde de WeCo diverse keren over de modernisering van het Wetboek van Strafvordering (Sv). De WeCo hecht eraan deze eerder uitgebrachte adviezen nog eens onder de aandacht te brengen.¹

In het onderhavige advies beperkt de WeCo zich tot reflecties op het eerste (procesafspraken) en het vierde inhoudelijke punt (voorwaardelijke strafbeschikking). Aansluitend maakt de WeCo nog enige opmerkingen over de mogelijke uitbreiding van de kring van spreekgerechtigden.

¹ Onder andere 7 oktober 2019, [Modernisering strafvordering - \(nvvr.org\)](https://www.nvvr.org/modernisering-strafvordering), 20 augustus 2018, [Modernisering strafvordering - \(nvvr.org\)](https://www.nvvr.org/modernisering-strafvordering), 20 augustus 2018 (2), [Def.-NVvR-advies-enkele-onderdelen-herziening-Sv-boek-I-en-2-ondertekend.pdf](https://www.nvvr.org/Def.-NVvR-advies-enkele-onderdelen-herziening-Sv-boek-I-en-2-ondertekend.pdf)

I. Procesafspraken

Over het onderhavige concept-wetsvoorstel hebben onder andere het College van procureur-generaal van het Openbaar Ministerie en de Raad voor de rechtspraak adviezen uitgebracht. De WeCo heeft kennis genomen van deze adviezen. Met de Raad en het College is de WeCo van mening dat de praktijk momenteel redelijk goed uit de voeten kan met de kaders die de Hoge Raad heeft geschetst in zijn richtinggevend arrest van 27 september 2022 ([ECLI:NL:HR:2022:1252](#)). Het maken van procesafspraken lijkt aan terrein te winnen, maar het komt voorbarig voor om de zich langzamerhand uitkristalliserende praktijk nu al in wetgeving te fixeren. Een zorgvuldige wettelijke vormgeving is gebaat bij rechtsontwikkeling in de rechtspraak, zodat dilemma's en knelpunten in de praktijk van de togadragers (advocatuur, openbaar ministerie en rechter) onder ogen kunnen worden gezien en verantwoorde en werkzame oplossingen kunnen worden gevonden. Het komt dus neer op 'learning by doing'. De WeCo sluit zich dus graag aan bij het pleidooi van de Raad voor de rechtspraak voor afsplitsing van dit onderdeel van de eerste Aanvullingswet en de indiening van een separaat wetsvoorstel op een later tijdstip.

De kaders van het wetsvoorstel zijn in essentie conform de huidige praktijk, het richtinggevend arrest van de Hoge Raad en de daarop gebaseerde Aanwijzing van het openbaar ministerie: bijstand van een raadsman, controle op vrijwilligheid en begrip verdachte ter zake (de inhoud van) de gemaakte procesafspraken; ondubbelzinnige instemming met en wetenschap (informed consent) van wat er wordt prijs gegeven aan verdedigingsrechten; feiten mogen niet worden betwist; er dient voldoende aandacht te zijn voor de (belangen van de) benadeelde partij(en) en ten slotte is er een toets ten aanzien van de relatie van de dagvaarding en de inhoud van het dossier enerzijds en de voorgestelde overeengekomen afdoening anderzijds. Het concept-wetsvoorstel voorziet in enkele begrenzungen van de toepasbaarheid van de procesafspraken. Daarover gaan de volgende opmerkingen.

Mocht de minister er toch voor kiezen om deze materie niet af te splitsen van de andere onderwerpen van de eerste aanvullingswet, dan vraagt de WeCo aandacht voor een aantal kanttekeningen bij het voorliggende concept.

Begrenzungen

1. Er kunnen geen procesafspraken worden gemaakt over onttrekking aan het verkeer of de ontoegankelijkmaking van gegevens. Zie 4.2.26b lid 2. Dat lijkt een vergissing. Beide maatregelen zijn in de praktijk zelden een issue, en de verdachte kan altijd (alsnog, ook zelfs ter zitting) afstand doen van het beslag.
2. Deze maatregelen worden in één adem genoemd met de TBS en het afgeven van een zorgmachtiging. Bij deze laatste is wettelijke uitsluiting wel begrijpelijk, maar toch niet zonder meer logisch. De officier van justitie en de verdediging kunnen goede redenen hebben om gezamenlijk een voorstel bij de meervoudige kamer neer te leggen, waarin één van deze afdoeningswijzen staat opgenomen. Daarbij geldt, zoals altijd bij procesafspraken, dat de rechter de vrijheid heeft (gemotiveerd) te kiezen voor een andere wijze van afdoening. In de praktijk zullen OM en verdediging vervolgens heropening vragen als de rechtbank de gemaakte procesafspraken niet volgt.
3. De 'strafkorting' wordt in het concept-wetsvoorstel beperkt tot ten hoogst een derde ten opzichte van de straf die de rechtbank overwoog op te leggen in het geval

geen procesafspraken zouden zijn gemaakt (voorgestelde invoeging in art. 4.3.4. Sv). Dat is acceptabel. Een andere vraag is wat er gebeurt als met een kroongetuige procesafspraken worden gemaakt. Blijft de maximale korting dan een derde deel? Zolang de bovengrens qua misdrijven op 12 jaar blijft liggen, is dit probleem overigens klein. De kroongetuigeregeling wordt beperkt ingezet, en nagenoeg alleen bij nog ernstiger feiten.

4. Aandacht verdient ook het volgende: als de rechtbank overweegt een andere straf (hoger en lager) op te leggen dan afgesproken, ontstaat een moeilijke situatie. Verschoning van de rechters lijkt in dat geval de enige logische stap, met alle gevolgen van dien. Mede om die reden komt dit tot nu toe maar zelden voor, en lijkt die mogelijkheid te worden gereserveerd voor strafzaken die evident een andere afdoening vragen dan voorgesteld door partijen. Aan dit aspect ware in de memorie van toelichting aandacht te besteden.

Andere aandachtspunten

Er zijn nog andere aandachtspunten, maar die lijken (qua uitwerking) meer rechtspraak-intern. Zie onderstaande praktijkvoorbeelden:

- Wanneer dienen (per instantie) de procesafspraken te zijn gemaakt? Bij gebreke van een regeling daarvan is de besparing voor de rechtspraak volledig weg, zeker als de procesafspraken vlak voorafgaand aan de zitting worden gemaakt. De meervoudige kamer moet op tijd beginnen met voorbereiden. Kaders op deze punten moeten een plaats krijgen in het rolreglement strafrecht, en uitzonderingen moeten wellicht mogelijk blijven. Procesafspraken kunnen in het wetsvoorstel (maar ook in de praktijk nu) ook voor het eerst in hoger beroep worden gemaakt.
- Wat te doen als een aantal verdachten procesafspraken heeft gemaakt, en andere verdachten niet? Die situatie komt voor en vraagt extra planning en kan hoogstwaarschijnlijk leiden tot de inzet extra rechters. De combinatie die de zaken met procesafspraken heeft afgedaan kan niet tevens, op een later moment, de zaken tegen medeverdachten zonder procesafspraken afdoen.

De WeCo verzoekt de minister om aan deze punten in de memorie van toelichting aandacht te besteden.

Overige kanttekeningen

De WeCo plaatst aan de hand van een aantal artikelen van het concept-wetsvoorstel nog de volgende kanttekeningen:

Art. 3.1.1a lid 1: in regel 2 moet “en/of” (een gezamenlijk voorstel inhouden) worden ingevoegd, gelet op de huidige praktijk.

Art. 3.1.1.b. Dit artikel geeft een uitbreiding van de kaders waarbinnen de officier van justitie niet meer kan vervolgen voor bepaalde feiten, als de rechter in die strafzaak procesafspraken heeft toegelaten. Die afspraken moeten uitdrukkelijk zien op het niet (verder) vervolgen van bepaalde feiten. Overigens wordt de verdachte bovendien beschermd, doordat de officier van justitie ook nu al de selectie maakt voor welke feiten er worden vervolgd en welke niet, gelet op het nemo debit bis vexari-beginsel (uitzonderingen

zoals (geweigerde) ad info-zaken laat de WeCo buiten beschouwing). Wel moet volgens de WeCo in de wet ruimte komen om alsnog te kunnen vervolgen indien op een later moment nieuwe belastende informatie naar boven komt. Een verwijzing naar het nieuwe 255 Sv (3.4.3.) lijkt geboden, waarbij het de rechter is die moet vaststellen of de vervolging ter zake van bepaalde feiten voortgezet kan worden. Als de wetgever kiest voor een andere oplossing behoort deze uitdrukkelijk te zijn uitgewerkt. Onduidelijkheid op dit punt is onwenselijk.

Art. 4.2.26a lid 1 2^e volzin: de procesafspraken moeten in het hier bedoelde geval onmiddellijk ter kennisneming worden gezonden aan de voorzitter van de meervoudige kamer. De totstandkoming heeft immers implicaties voor het voorbereiden van de verdere zittingen. Het ‘ter sprake brengen’ gebeurt dan op de eerstvolgende zitting. De positie van het slachtoffer is in het concept-wetsvoorstel afdoende geregeld.

Art. 4.2.26a lid 6: als de rechtbank de procesafspraken niet toelaatbaar acht, kan de officier alsnog voor bepaalde feiten dagvaarden, ook die waarvan bij procesafspraken was bepaald dat die niet vervolgd zouden worden. Zoals hierboven al aangegeven, maakt dit de positie van de betreffende meervoudige kamer niet eenvoudiger. Sterker nog: een combinatie die de gemaakte procesafspraken afwijst zal zich doorgaans moeten verschonen, met name als de afgesproken sanctie onvoldoende wordt geacht.

Art. 4.2.26b (afgrenzing): de wet verbiedt procesafspraken bij een misdrijf met een strafmaximum van 12 jaar of meer, en dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van één of meer personen. Een dergelijke bovengrens bestaat nu niet. De vraag is of er nog wel procesafspraken kunnen volgen bij, bijvoorbeeld, 312 lid 2 Sr., als er fysiek geweld is gepleegd. Wat zeker niet meer zou kunnen, is procesafspraken toelaten bij strafbare voorbereidingshandelingen of poging ter zake van de artikelen 303, 287 of 289 Sr. Dat kan nu wel, zie bijvoorbeeld een recente zaak waarbij een strafzaak mede op art. 46 jo. 289 Sr. is afgedaan mét procesafspraken (resultaat: 7 jaar gevangenisstraf met aftrek, [ECLI:NL:RBROT:2024:2154](#)). De WeCo vindt dat deze nu voorgestelde afgrenzing niet nodig en ook niet wenselijk is.

2. Verbetering regeling buitengerechtelijke afdoening; de voorwaardelijke strafbeschikking

De Raad voor de rechtspraak gaat in zijn advies over dit conceptwetsvoorstel uitgebreid in op de door u voorgestelde verbetering van de buitengerechtelijke afdoening (advies van 17 oktober 2024). De WeCo kan zich op zich wel vinden in de kanttekeningen die de Raad in zijn advies plaatst.

Wel vraagt de WeCo bijzondere aandacht voor het commentaar van de Raad op de voorgestelde regeling van de strafbeschikking met voorwaarden (in het advies van de Raad onder punt 4.1). De Raad beschrijft daarin wat er moet gebeuren als iemand zich niet aan de voorwaarden houdt die eerder aan de strafbeschikking zijn verbonden. De Raad bepleit een hardheidsclausule in de wet op te nemen om de rechter de mogelijkheid te geven in de bezwaarprocedure – die kan volgen op een (vermeende) schending van bij een onherroepelijk geworden strafbeschikking gestelde voorwaarden – evidente missers in de bewijsvoering te corrigeren.

In haar advies van 28 juni 2021 ging de WeCo al uitgebreid in op deze problematiek.² De WeCo vond destijds dat er sprake zou zijn van een systeembreuk als de rechter inderdaad de mogelijkheid zou krijgen om evidente missers in de bewijsvoering te kunnen corrigeren. De WeCo schreef destijds:

“Het in de wet opnemen van een (extra) inhoudelijke rechterlijke toets zou volgens de WeCo een systeembreuk betekenen. Met het College van PG's meent de WeCo dat iemand die een strafbeschikking opgelegd krijgt op dat moment de mogelijkheid heeft van verzet bij een rechter (en dus een inhoudelijke toets). Als de gewezen verdachte van deze mogelijkheid geen gebruik maakt, zou het vreemd zijn als bij de omzetting alsnog wel een inhoudelijke toets zou plaatsvinden. De verdachte zou die mogelijkheid dan kunnen aangrijpen om de zaak te vertragen en dat zou een extra belasting van de strafrechtsketen kunnen gaan betekenen, hetgeen onwenselijk moet worden geacht.”

De WeCo ziet nog altijd dit bezwaar. Het zou merkwaardig zijn als degene die geen beroep heeft ingesteld tegen een onvoorwaardelijke strafbeschikking verstoken is van de mogelijkheid om de bewijsvoering aan te vechten, terwijl degene die een bij strafbeschikking opgelegde voorwaarde mogelijkerwijs heeft overtreden wel aanspraak kan maken op een volle toets van het bewijs door de rechter. Mede gelet op de indringende argumenten die de Raad in zijn advies op dit punt naar voren brengt, is er volgens de WeCo aanleiding het concept-wetsvoorstel op dit punt nog eens grondig te bezien en in de memorie van toelichting daarop ook nader in te gaan.

3. Uitbreiding kring spreekrechtgerechtigden

In de aanbiedingsbrief van 8 mei 2024 vroegen de ministers de WeCo ook te reageren op de gedachte om een hardheidsclausule in te voeren die de rechter de mogelijkheid geeft om “in bijzondere gevallen” anderen dan de in de huidige regeling aangewezen personen het spreekrecht toe te kennen, waarbij wordt gedacht aan personen die “in een nauwe persoonlijke betrekking staan tot het directe slachtoffer”.

Terecht heeft de Raad voor de rechtspraak het invoeren van een dergelijke mogelijkheid ontraden. De WeCo sluit zich daarbij aan. Het afbakeningscriterium is vaag, en de beslissing op verzoeken kan betrokkenen én de rechter in pijnlijke situaties brengen. Voorts wordt het strafproces extra belast, terwijl er uit de praktijk voor zover bekend geen signalen zijn gekomen dat aan deze uitbreiding dringend behoefte bestaat. Onder de huidige regeling kan de inbreng van nauw betrokkenen al kenbaar worden gemaakt via het spreekrecht en de schriftelijke slachtofferverklaring.

Daar komt bij dat het de rechter altijd vrijstaat om, als hij dat noodzakelijk of wenselijk vindt³, personen het recht te geven – binnen door die rechter te bepalen grenzen – het woord te richten tot de rechtbank. Daarvoor is geen bijzondere bevoegdheid nodig. Ook vroegen de ministers te reageren op de gedachte dat de uitoefening van het spreekrecht gekoppeld zou moeten worden aan de onlangs ingevoerde verschijningsplicht (art. 4.2.2. eerste lid). Daarover heeft de NVvR in september 2018 negatief geadviseerd.⁴ Een motivering voor deze koppeling, die neerkomt op een uitbreiding, wordt in de aanbiedingsbrief gegeven en ligt niet voor de hand. De uitbreiding betekent een extra belasting voor de strafrechtspleging zonder duidelijke meerwaarde. Met de Raad meent de

² [742.-advies-OM-afdoening-def.pdf \(nvvr.org\)](#)

³ Bij wijze van voorbeeld. In de praktijk komt het voor dat een kantonrechter tijdens de behandeling van een geseponeerde dodelijke aanrijding (art. 6 WvW) als een art. 5 WvW-zaak een of meer nabestaanden kort de gelegenheid geeft iets te zeggen. De wet behoeft daar niet voor te worden aangepast;

⁴ [NVvR-advies-uitbreiding-slachtofferrechten.pdf](#)

WeCo dat het verstandig is om in ieder geval enige tijd af te wachten welke ervaringen met de verschijningsplicht worden opgedaan.

Ten slotte

U bent ongetwijfeld op de hoogte van de grote werkdruk waarmee officieren van justitie en rechters al jaren hebben te kampen. De WeCo bestaat uit leden van OM en ZM die naast hun dagelijkse werk als lid van de NVvR (vrijwillig) tijd vrij maken om actief mee te denken over, onder andere, wetgevingsadvisering. Het is van groot belang dat deze stem van de werkvloer wordt gehoord. Door de hoge werkdruk komen vrijwillige “extra” activiteiten van onze leden echter wel in het gedrang. Tot nu toe slaagt de WeCo er nog in om voldoende leden te motiveren hun bijdrage te leveren, maar gezien de hoge werkdruk is dat geen vanzelfsprekendheid. Het terugdringen van de werkdruk van de magistratuur zou volgens de NVvR in de lopende arbeidsvoorwaardengesprekken prioriteit moeten krijgen. Dat zou ook de wetgevingsadvisering ten goede komen.

De Wetenschappelijke Commissie,



voorzitter