

Contourennota

Inhoud

1.	Inleiding	4
1.1.	Vooraf	4
1.2.	Indeling van het wetboek	4
1.3.	Overzicht van de belangrijkste veranderingen	5
2.	Schets van de belangrijkste wijzigingen van de verschillende boeken	9
2.1.	Boek 1: Algemene bepalingen en institutioneel kader	9
-	2.1.1. Algemene bepalingen	9
-	2.1.2. De raadkamer en de rechter-commissaris	10
-	2.1.3. De verdachte en de raadsman	16
-	2.1.4. Het slachtoffer	17
-	2.1.5. De getuige en het verschoningsrecht	18
-	2.1.6. Overige hoofdstukken van Boek 1	21
2.2.	Boek 2: De herstructurering van het voorbereidend onderzoek	22
-	2.2.1. Algemeen	22
-	2.2.2. Algemene uitgangspunten voor vereenvoudiging en algemene bepalingen	23
-	2.2.3. Aangifte en klacht	29
-	2.2.4. Bevoegdheden betreffende vrijheidsbeneming en vrijheidsbeperking	29
-	2.2.5. Bevoegdheden betreffende het lichaam en lichaamsmateriaal	31
-	2.2.6. Bevoegdheden betreffende voorwerpen en gegevens	33
-	2.2.7. Heimelijke bevoegdheden en verkennend onderzoek	38
-	2.2.8. Bevoegdheden van de rechter-commissaris	40
2.3.	Boek 3: Buitengerechtelijke afdoeningsvormen en vervolging	41
-	2.3.1. Beslissingen omtrent (verdere) vervolging	41
-	2.3.2. De vervolging door een strafbeschikking	41
-	2.3.3. De kennisgeving van niet (verdere) vervolging en het informele sepot	42
-	2.3.4. De verklaring dat de zaak is geëindigd	43
-	2.3.5. Het beklag over het niet (verder) vervolgen	44
-	2.3.6. Het bezwaarschrift tegen de dagvaarding	48
-	2.3.7. Schraping en verplaatsing van regelingen omtrent schorsing van de vervolging	49
2.4.	Boek 4: Berechting	50

-	2.4.1..... Vooraf: Beslissen op de grondslag van de tenlastelegging	50
-	2.4.2..... Het aanhangig maken van de zaak ter berechting	52
-	2.4.3..... Het onderzoek op de terechtzitting	55
-	2.4.4..... Het bewijs	55
-	2.4.5..... De beraadslaging en het vonnis	57
-	2.4.6..... Berechting door de politierechter en de kantonrechter	59
2.5.	Boek 5: Rechtsmiddelen.....	59
-	2.5.1..... Aanwending, intrekking en afstand van gewone rechtsmiddelen	59
-	2.5.2..... Hoger beroep tegen einduitspraken	60
-	2.5.3..... Cassatie tegen einduitspraken	63
-	2.5.4..... Hoger beroep en cassatie van beschikkingen	65
-	2.5.5..... Buitengewone rechtsmiddelen en prejudiciële vragen	65
-	2.5.6..... Reacties op de voorstellen over de rechtsmiddelen	65
2.6.	Boek 6: Bijzondere procedures.....	66
-	2.6.1..... Algemeen	67
-	2.6.2..... Jeugdstrafprocesrecht	68
-	2.6.3..... Personen met psychische stoornis of verstandelijke beperking	70
-	2.6.4..... Ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel	70
-	2.6.5..... Wraking en verschoning	71
-	2.6.6..... Beklag	71
-	2.6.7..... Vergoeding van kosten en schade in verband met strafvorderlijk overheidsoptreden	71
2.7.	Boek 7: Internationale samenwerking in strafzaken.....	72
2.8.	Boek 8: De tenuitvoerlegging.....	74
2.9.	Toezicht op strafvorderlijk overheidsoptreden.....	75
3.	Gevolgen van de voorstellen voor de procesdeelnemers en ketenpartners.....	77
3.1.	De positie van de verdachte.....	77
3.2.	De positie van de raadsman.....	77
3.3.	De positie van het slachtoffer.....	78
3.4.	De positie van de getuige.....	79
3.5.	De positie van de opsporingsambtenaren.....	79
3.6.	De positie van het OM.....	79
3.7.	De positie van de rechter-commissaris, de raadsheer-commissaris en de zittingsrechter.....	80
3.8.	De positie van de reclassering en andere betrokkenen in het strafproces.....	80

BIJLAGE	81
-------------------------------	----

1. Inleiding

1.1. Vooraf

In deze nota worden de contouren van het gewijzigde wetboek geschetst. Per boek worden de voornaamste wijzigingen besproken. Ook wordt in hoofdlijnen aangegeven wat er ongewijzigd blijft. Voorafgaande aan een meer gedetailleerde beschrijving wordt er een korte beschrijving gegeven van de indeling van het wetboek en een summier overzicht van wijzigingen die in het bijzonder van belang zijn voor de rechtspraktijk. Sommige onderdelen van het wetboek kunnen in hoofdlijnen worden gehandhaafd en hoeven alleen op detailniveau te worden gewijzigd. Ook kan soms worden volstaan met een codificatie van de huidige rechtspraak opdat het wetboek kan functioneren als adequate kenbron van het geldende recht. In deze gevallen beperkt de nota zich tot een korte weergave van de voorgenomen veranderingen, omdat de geldende rechtsregels in de kern gelijk blijven. In andere gevallen moet er meer gewijzigd worden en moeten er onderdelen van het wetboek opnieuw worden doordacht. In dat geval geeft deze nota een meer gedetailleerde beschrijving van de wijzigingen, mits dit gezien de noodzakelijke voorbereiding mogelijk is. In verband met deze voorbereiding moet soms nog worden gewacht op resultaten van impactanalyses of wetenschappelijk onderzoek om de wenselijkheid van bepaalde meer ingrijpende wijzigingen te kunnen beoordelen. In dat geval worden de overwogen wetswijzigingen in een meer globale beschrijving aan u voorgelegd, met een vermelding van het onderzoek dat in gang is gezet.

Voor zover niet uitdrukkelijk anders is vermeld, hebben alle genoemde artikelen betrekking op het Wetboek van Strafvordering (verder: het wetboek). Indien gesproken wordt van de politie, wordt ook bedoeld op bijzondere opsporingsdiensten.

1.2. Indeling van het wetboek

Het wetboek wordt als volgt ingedeeld:

- Boek 1: Algemene bepalingen en institutioneel kader (inclusief de positie van de procesdeelnemers en de kennisgeving van gerechtelijke mededelingen);
- Boek 2: Het voorbereidend onderzoek (algemene bepalingen en modernisering strafvorderlijke bevoegdheden);
- Boek 3: Buitengerechtelijke afdoeningsvormen en vervolging (begin van de vervolging, de voortzetting en de beëindiging, en het beklag tegen niet-vervolging);
- Boek 4: De berechting (aanvang van het geding, onderzoek op de terechtzitting, beraadslaging en vonnis);
- Boek 5: De rechtsmiddelen (gewone rechtsmiddelen (hoger beroep en cassatie) en buitengewone rechtsmiddelen (herziening en cassatie in het belang der wet));
- Boek 6: Bijzondere procedures (o.a. berechting van jeugdigen en van personen met een geestelijke stoornis of verstandelijke beperking, voordeelsontneming);
- Boek 7: Internationale rechtshulp (inclusief Europese strafrechtelijke samenwerking);
- Boek 8: Tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen.

In hoofdstuk 2 van deze nota is per boek aangegeven uit welke hoofdstukken het bestaat.

1.3. Overzicht van de belangrijkste veranderingen

Vooruitlopend op het volgende hoofdstuk, dat een meer uitgebreide schets van de belangrijkste wijzigingen van de verschillende boeken bevat, volgt hieronder een overzicht op hoofdlijnen.

Boek 1 Algemene bepalingen en institutioneel kader

- De rechter-commissaris wordt beter ondersteund bij de uitoefening van zijn regievoerende taak. De regeling betreffende de beoordeling van getuigenverzoeken wordt zo ingericht dat zoveel mogelijk wordt gestimuleerd dat getuigen al in een vroegtijdig stadium van het proces worden gehoord. In verband daarmee onderzoek ik de mogelijkheden om het onderzoek dat de rechter-commissaris verricht zo in te richten dat de verdachte, vaker dan thans het geval is, bij verhoren van getuigen aanwezig kan zijn (paragraaf 2.1.2).
- Er komt een hoofdstuk over de getuige. Hierin worden de belangrijkste rechten en verplichtingen van de getuige vastgelegd en het verhoor van getuigen door opsporingsambtenaren genormeerd (paragraaf 2.1.5.).
- Ik bezie de mogelijkheid van een aanpassing van de regels betreffende het (professionele) verschoningsrecht (paragraaf 2.1.5.).

Boek 2 Het voorbereidend onderzoek

De wettelijke regeling van het voorbereidend onderzoek, dat door de vele wijzigingen een onoverzichtelijk geheel is geworden, wordt integraal geherstructureerd. De belangrijkste elementen van deze herstructurering zijn de volgende.

- In Boek 2 zal worden voorzien in een algemeen kader voor de normering van het voorbereidend onderzoek. Daarbij zullen onder meer de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit worden gecodificeerd (paragraaf 2.2.2.).
- Ik ga in Boek 2 uit van een wettelijk systeem waarin dezelfde bevoegdheid in beginsel slechts eenmaal wordt uitgeschreven.
- De voor de bevoegdheden geldende verdenkingscriteria worden vereenvoudigd. Voor de toepassing van de bevoegdheden wordt niet meer als criterium gehanteerd dat sprake moet zijn van verdenking van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten als bedoeld in artikel 67, eerste lid. In plaats van het huidige systeem dat meer dan tien verschillende verdenkingscriteria kent, wordt uitgegaan van een beperkt aantal verdenkingscriteria (paragraaf 2.2.2.).
- Ik overweeg de mogelijkheden om bevoegdheden onder voorwaarden ook door buitenlandse opsporingsambtenaren te kunnen laten uitoefenen, uit te breiden (paragraaf 2.2.2.).
- De voorwaarden te verbinden aan de schorsing van de voorlopige hechtenis en het daarop te houden toezicht zullen een steviger wettelijke verankering krijgen. Daarnaast bezie ik de mogelijkheid van invoering van aan de verdachte in het voorbereidend onderzoek op te leggen vrijheidsbeperkende en gedragsbeïnvloedende maatregelen buiten de gevallen van voorlopige hechtenis. Deze maatregelen kunnen onder meer tot doel hebben om slachtoffers te beschermen dan wel recidive te voorkomen (paragraaf 2.2.4.).
- Wat betreft de bevoegdheden die betrekking hebben op het lichaam zal de afgrenzing tussen het onderzoek aan de kleding, het onderzoek aan het lichaam en het onderzoek in het lichaam wettelijk worden verduidelijkt en zullen de voorwaarden waaronder het kledingonderzoek kan worden verricht, nader worden genormeerd. Tevens komt er een

wettelijke grondslag voor strafvorderlijk onderzoek aan het lichaam van overleden personen (paragraaf 2.2.5.).

- De regelingen betreffende de doorzoeking van plaatsen ter inbeslagneming, de inbeslagneming van voorwerpen en de vergaring van vastgelegde gegevens worden gemoderniseerd. Mijn doel daarbij is om de diverse regelingen beter op elkaar af te stemmen en evenwichtiger te maken. Speciale aandacht verdient daarbij de gegevensvergaring na inbeslagneming van mobiele telefoons, laptops, computers en usb-sticks. Deze gegevensvergaring zal vanwege de ingrijpendheid nader worden genormeerd (paragraaf 2.2.6.).
- In het nieuwe wetboek wordt de term “bijzondere opsporingsbevoegdheden” niet meer gebruikt. Er komt een regeling betreffende heimelijke bevoegdheden waarbij de bevoegdheden slechts één keer worden uitgeschreven. Zoals nu ook al het geval is kunnen de bevoegdheden worden uitgeoefend (1) in geval van verdenking van een bepaald misdrijf, (2) indien uit feiten of omstandigheden een redelijk vermoeden voortvloeit dat in georganiseerd verband misdrijven worden beraamd of gepleegd en (3) bij aanwijzingen van een terroristisch misdrijf (paragraaf 2.2.7.).
- Bij de inzet van heimelijke bevoegdheden wordt een "generiek" bevel mogelijk, waarin de officier kan bepalen dat meerdere van die bevoegdheden tegen een persoon kunnen worden ingezet indien *voldaan is aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit*. Tevens zie ik in dit kader of er aanleiding is tot modernisering van enkele bevoegdheden, uitbreiding van bestaande bevoegdheden en invoering van nieuwe bevoegdheden (paragraaf 2.2.7.).
- In gevallen waarin de verdachte in voorlopige hechtenis verblijft, wordt het mogelijk gemaakt het voorbereidend onderzoek ook na negentig dagen gevangenschap voort te zetten in die zaken waarin het onderzoek nog niet gereed is. De raadkamer krijgt de mogelijkheid om op vordering van de officier van justitie de termijn gedurende welke het bevel gevangenschap van kracht is, vóór de aanvang van het onderzoek op de terechtzitting gedurende ten hoogste een jaar te verlengen met periodes die een termijn van negentig dagen niet te boven gaan. Na het verstrijken van de eerste periode van negentig dagen vindt de behandeling van een vordering tot verlenging gevangenschap dan plaats in een openbare raadkamer in plaats van door de pro-formazittingsrechter. Voorts zal worden bepaald dat de kennisneming van alle beschikbare processtukken, behoudens die waarvan op grond van artikel 149b de voeging achterwege is gelaten, vanaf dat moment niet langer aan de verdachte mag worden onthouden, tenzij bijzondere omstandigheden voortvloeiend uit het onderzoek hiertoe noodzakelijk zijn (paragraaf 2.1.2.).
- In gevallen waarin de verdachte in voorlopige hechtenis verblijft, krijgt de raadkamer de mogelijkheid te beslissen dat het voorbereidend onderzoek voortduurt na het verstrijken van de 90 dagen gevangenschap indien de zaak nog niet gereed is voor berechting. De bestaande waarborg voor de verdediging betreffende toegang tot het dossier blijft daarbij behouden. De toetsing van de voorlopige hechtenis vindt in deze gevallen, tot de aanvang van het inhoudelijke onderzoek op de terechtzitting, volgens de nieuwe regeling plaats door een openbare raadkamer, in plaats van door de pro-forma zittingsrechter (paragraaf 2.1.2.).

Boek 3 Buitengerechtelijke afdoeningsvormen en vervolging

- Het aantal gevallen waarin de verdachte recht heeft op een kennisgeving van niet (verdere) vervolging wordt uitgebreid; ook wordt er een regeling getroffen betreffende het informele sepot (paragraaf 2.3.3.).
- De regeling betreffende de verklaring dat de zaak is geëindigd wordt verruimd, waardoor de verdachte eerder weet waaraan hij toe is (paragraaf 2.3.4.).

- De waarborgen rondom de vervolgingsbeslissing worden versterkt door de regeling betreffende het beklag tegen het niet (verder) vervolgen aan te passen ter versnelling van de doorlooptijden en ter vergroting van de mogelijkheden van feitelijk onderzoek. Ook wordt een voorwaardelijk bevel tot vervolging mogelijk gemaakt (paragraaf 2.3.5.).
- In de wet wordt aangegeven dat rechters die hebben geoordeeld over het bezwaarschrift tegen de dagvaarding, niet bevoegd zijn te oordelen over de strafzaak (paragraaf 2.3.6.).
- De regelingen betreffende de schorsing van de vervolging worden deels geschrapt en deels verplaatst (paragraaf 2.3.7.).

Boek 4 Berechting

- Het grondslagstelsel – volgens hetwelk door de rechter wordt beraadslaagd en beslist op de grondslag van de tenlastelegging – blijft behouden. Wel wordt rechtsvergelijkend en ander wetenschappelijk onderzoek geëntameerd met het oog op de mogelijkheden voor een tenlastelegging in vereenvoudigde taal (paragraaf 2.4.1.).
- De regievoerende functie van de rechter (voorafgaande aan de terechtzitting) wordt versterkt. Onderzoekswensen dienen rechtstreeks aan hem te worden voorgelegd vóór de zitting. Ook komen er regelingen betreffende de regiezitting en over de schriftelijke voorbereidingsronde (paragraaf 2.4.2.).
- Er komt één criterium voor de beoordeling van getuigenverzoeken, waarbij rekening wordt gehouden met het stadium waarin het verzoek is gedaan en waardoor mede wordt bevorderd dat verzoeken tijdig worden gedaan. De rechter verkrijgt daarmee in beginsel de mogelijkheid een verzoek -gemotiveerd- af te wijzen indien redelijkerwijs kan worden gevergd dat het verzoek tot het horen van een getuige in een eerder stadium van het geding werd gedaan, maar zal dit niettemin toewijzen indien hij dit nodig acht met het oog op het belang van de waarheidsvinding en/of het belang van de verzekering van het recht van de verdachte op een eerlijk proces. Voorts is het de bedoeling dat vroegtijdig en adequaat door de justitiële autoriteiten wordt gereageerd op onderzoekswensen die tijdig worden ingediend zodat de procesdeelnemers minder lang op een beslissing hoeven te wachten (paragraaf 2.4.2.).
- In het wetboek wordt een grondslag opgenomen voor een regeling met betrekking tot het maken van een audio-opname van (onderdelen van) de terechtzitting in verband met de vaststelling van het proces-verbaal van de terechtzitting en de mogelijkheid voor de verdediging deze opname nadien uit te luisteren (paragraaf 2.4.3.).
- Er komt een wettelijke regeling betreffende het gebruik van audiovisuele reconstructies ter terechtzitting. Inhoud van deze regeling zal zijn dat een procespartij tijdig melding dient te doen van het voornemen om een audiovisuele reconstructie te presenteren. Ook wordt het mogelijk verzoeken in te dienen ter aanvulling van de reconstructie, bijvoorbeeld tot het verwerken van een alternatief scenario in de reconstructie (paragraaf 2.4.3.).
- Net als in de huidige bewijsregeling worden de toegelaten bewijsmiddelen in de wet opgesomd. Er komt een regeling voor het gebruik van beeld- en geluidopnamen voor het bewijs via de eigen waarneming van de rechter. Ook zal worden vastgelegd dat rapportages die uitgebracht zijn ter voorlichting aan de rechter over de persoon van de verdachte (zoals vroeghulprapporten) niet kunnen worden gebruikt voor het bewijs. Voorts zal, in verband met het gebruik van *de auditu*-verklaringen en het gebruik van verklaringen van medeverdachten, de wettelijke regeling in overeenstemming worden gebracht met de (vaste) jurisprudentie en de wijze waarop deze regeling in het geldende recht wordt toegepast (paragraaf 2.4.4.).

- De bestaande rechtspraak over de voeging ad informandum wordt gecodificeerd. Het wordt daarnaast mogelijk om ten aanzien van ad informandum gevoegde feiten de onttrekking aan het verkeer te gelasten (paragraaf 2.4.5.).
- Het bestaande fijnmazige systeem van opeengestapelde motiveringsverplichtingen wordt vereenvoudigd, met behoud van de hoge eisen die aan de motivering van rechterlijke uitspraken moeten worden gesteld (paragraaf 2.4.5). Er komt een wettelijke regeling die het onder omstandigheden mogelijk maakt de uitspraaktermijn te verlengen (paragraaf 2.4.5.).

Boek 5 Rechtsmiddelen

- Intrekking van het hoger beroep wordt alleen mogelijk tot een bepaalde termijn vóór de terechtzitting (paragraaf 2.5.1.).
- Het voortbouwende karakter van het hoger beroep wordt aangescherpt, met de introductie van een specifiek beslismodel in die fase. Grieven dienen daarbij in een eerder stadium ingediend te worden. De rechterlijke motiveringseisen worden verzwaard voor zover bezwaren zijn aangevoerd tegen het vonnis (paragraaf 2.5.2.).
- Ik overweeg de mogelijkheden van partieel appel te vergroten (paragraaf 2.5.2.).
- In aansluiting op de algemene regeling betreffende getuigenverzoeken geldt in de fase van het hoger beroep dat wordt gestimuleerd dat getuigenverzoeken al in een zo vroeg mogelijk stadium van de procedure worden gedaan (paragraaf 2.5.2.).
- In de cassatiefase worden de positie van het slachtoffer en van de wettelijke vertegenwoordigers van “veertienminners” versterkt (paragraaf 2.5.3.).

Boek 6 Bijzondere procedures

- Het jeugdprocesrecht wordt op onderdelen aangepast. Dit geldt bij de positie van ouders van jeugdigen (paragraaf 2.6.2.).
- In verband met het adolescentenstrafrecht worden in bepaalde gevallen procedurele rechten die gelden voor jeugdigen ook aan jongvolwassenen toegekend (paragraaf 2.6.2.).
- Bepalingen uit het materiële jeugdstrafrecht, opgenomen in titel VIIIA van Boek I van het Wetboek van Strafrecht, die sterke processuele trekken vertonen, zullen bij de modernisering in het wetboek worden ondergebracht. Dit geldt bijvoorbeeld voor de strafonderbreking bij jeugddetentie en de strafbeschikking voor jeugdigen (paragraaf 2.6.2.).
- De regelingen betreffende personen met psychische stoornis of verstandelijke beperking worden vereenvoudigd en gestroomlijnd. Bezien wordt of ook meer ingrijpende wijzigingen noodzakelijk of gewenst zijn (paragraaf 2.6.3.).
- De mogelijkheid wordt verruimd om een schikking aan te gaan in het kader van de ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel. Ook zal het strafrechtelijk financieel onderzoek niet meer als afzonderlijk onderzoekskader terugkeren (paragraaf 2.6.4.).
- In samenspraak met de praktijk zal worden bekeken in hoeverre de huidige regeling betreffende de wraking en verschoning aanpassing behoeft (paragraaf 2.6.5.).
- De beklagtitel, die onder meer ziet op de beklagprocedure na inbeslagneming of het vorderen van gegevens, wordt geherstructureerd (paragraaf 2.6.6.).
- Er komt een eenvormige algemene regeling betreffende de vergoeding van kosten en schade in verband met strafvorderlijk overheidsoptreden (paragraaf 2.6.7.).

Boeken 7 en 8

Boek 7 heeft betrekking op de internationale samenwerking in strafzaken. Een kort overzicht van de voornaamste wijzigingsvoorstellen is opgenomen in paragraaf 2.7. Boek 8 betreft de

tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen. Het wetsvoorstel herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Kamerstukken II 2014/15, 34 086) voorziet in een gestroomlijnde en gemoderniseerde regeling hiervan. In paragraaf 2.8. wordt een korte beschrijving hiervan gegeven.

2. Schets van de belangrijkste wijzigingen van de verschillende boeken

2.1. Boek 1: Algemene bepalingen en institutioneel kader

De hoofdstukindeling van dit boek ziet er als volgt uit:

1. Algemene bepalingen
2. Relatieve competentie van de rechtbanken
3. Positie van het openbaar ministerie (OM) en opsporingsambtenaren
4. Rechter-commissaris en raadkamer
5. De verdachte
6. De raadsman
7. Het slachtoffer
8. De getuige
9. De deskundige
10. De processtukken
11. De kennisgeving van gerechtelijke mededelingen aan de verdachte en andere procesdeelnemers

2.1.1. Algemene bepalingen

Hoofdstuk 1

Artikel 1: Strafvordering heeft alleen plaats op de wijze bij de wet voorzien. Dat blijft als fundament van het wetboek ongewijzigd. De betekenis van dit artikel kan moeilijk worden overschat. Het beginsel beoogt de rechtszekerheid te bevorderen en is onmiddellijk verbonden met het uitgangspunt van de rechtsstaat dat het recht de burger bescherming moet bieden tegen willekeur van de overheid. Zo fungeert de wet als waarborg voor de burger, maar eveneens en tegelijkertijd bevat zij voor de overheid de bevoegdheidsgrondslag voor strafvorderlijk optreden.¹ Het bevat de strafvorderlijke pendant van het legaliteitsbeginsel. Zoals in paragraaf 3.5. van het eerste deel van mijn brief gezegd is, is de boodschap daarvan dat de grondslag voor de uitoefening van bevoegdheden in een formele wet moet worden neergelegd en dat alleen uitwerking daarvan in een algemene maatregel van bestuur mogelijk is.²

Het ligt voor de hand dat na de bovengenoemde bepaling over het legaliteitsbeginsel (artikel 1) enkele definitiebepalingen zullen volgen; het gaat dan om begripsbeschrijvingen als die

¹ C.P.M. Cleiren, aant. bij artikel 1, in: C.P.M. Cleiren, J.H. Crijns en M.J.M. Verpalen (red.), *Tekst & Commentaar Strafvordering*, Deventer: Kluwer 2013.

² A.L. Melai, 'Het dominante Wetboek van Strafvordering', in: *Polariteit en tegenspraak. Een selectie uit het werk van A.L. Melai*, Arnhem: Gouda Quint 1992, blz. 215-218; G.J.M. Corstens, 'De wet als bron van strafprocesrecht', in: Ch.J. Enschedé e.a. (red.), *Naar eer en geweten: Liber Amicorum J. Remmlink*, Arnhem: Gouda Quint 1987, blz. 93 e.v.; P.A.M. Mevis, *Constitutioneel strafrecht*, Deventer: Gouda Quint 1998; K. Rozemond, *Strafvorderlijke rechtsvinding* (diss.), Deventer: Gouda Quint 1998; M.S. Groenhuijsen en G. Knigge, 'Algemeen deel', in: M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), *Afronding en verantwoording. Eindrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 2004, blz. 8-77, i.h.b. blz. 37 en 38.

van opsporing en van rechterlijke beslissingen en om een herschikking van de bepalingen die nu in de betekenistitel zijn opgenomen (artikelen 127 tot en met 138d).

Hoofdstukken 2 en 3

De hoofdstukken 2 en 3 zijn gewijd aan het institutionele kader van de strafvordering. In hoofdstuk 2 zal de regeling van de relatieve bevoegdheid van de rechtbank tot kennisneming naar verwachting ongewijzigd blijven. In hoofdstuk 3 komt de positie van de officier van justitie en opsporingsambtenaren aan de orde. Daartoe zal worden aangesloten bij bestaande bepalingen uit het Tweede Boek. Wel is het gewenst dat bepaalde aspecten van het institutionele kader worden verduidelijkt.

De organisatie van het OM en van de opsporing wordt in het algemeen beheerst door organieke wetgeving (de Wet op de rechterlijke organisatie, de Politiewet 2012 en de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten). Daaruit blijkt dat het OM het gezag heeft over de opsporing door de politie en andere opsporingsinstanties en dat de vervolging exclusief is opgedragen aan het OM. Dat betekent dat een aantal elementen die de positie van het OM bepalen niet direct terug te vinden zijn in het wetboek. Dit ligt weliswaar voor de hand omdat het wetboek primair bedoeld is als een beschrijving van het proces van opsporing, vervolging, berechting en tenuitvoerlegging. Niettemin is er aanleiding om sommige elementen anders te accentueren en daarom in het wetboek zelf, een plaats te geven. Over de onderdelen van de elementen die ten aanzien van de positie van het OM in het wetboek aanvulling behoeven, zal ik nauw overleg met het College van procureurs-generaal voeren waarbij ook het advies van het OM met betrekking tot de contourennota wordt betrokken. Ik stel voorop dat ik vooralsnog geen wijzigingen beoog in de verhouding van de officier van justitie tot de rechter, daaronder begrepen de rechter-commissaris. Ik zie evenmin reden om fundamentele wijzigingen voor te stellen in de positie van het OM ten opzichte van de opsporingsdiensten.

In het strafvorderingsbeleid zijn wijzigingen gekomen die slechts ten dele in het wetboek worden gereflecteerd. Ik zie aanleiding om te onderzoeken of in het wetboek een nadere uitwerking kan worden opgenomen van de bijzondere verantwoordelijkheid die het College van procureurs-generaal heeft voor het toezicht op de richtige opsporing en vervolging. Daarbij beschouw ik de 'poortwachtersfunctie' van het OM (bereikt een zaak de rechter en, zo ja, op welke wijze?) als een wezenlijk onderdeel van de positie van het OM. Voorts is er reden voor een terminologische verheldering, waar in het wetboek de termen officier van justitie en OM door elkaar worden gebruikt.

2.1.2. De raadkamer en de rechter-commissaris

In hoofdstuk 4 zullen bepalingen worden ondergebracht betreffende de raadkamer en de rechter-commissaris. Het gaat hier om de taakomschrijving en enkele organisatorische bepalingen betreffende de ondersteuning en de werkwijze van de rechter-commissaris alsmede de algemene regels met betrekking tot de raadkamerprocedure. Op hun onderscheiden posities mede bezien tegen de achtergrond van de verhouding tussen het voorbereidend onderzoek en het eindonderzoek, wordt hieronder reeds ingegaan, evenals op het streven naar een verbetering van de aansluiting tussen voorbereidend onderzoek en eindonderzoek met het oog op vermindering van het aantal pro-forma behandelingen. De bepalingen betreffende de taakuitoefening van de rechter-commissaris met betrekking tot het verrichten van onderzoekshandelingen en met betrekking tot het toezicht op de voortgang en

de evenwichtigheid van het voorbereidend onderzoek zullen in hoofdstuk 8 van Boek 2 worden geregeld.

Beschrijving taak rechter-commissaris in Boek 1

Met de invoering van de Wet versterking positie rechter-commissaris en de afschaffing van het gerechtelijk vooronderzoek is de rol van de rechter-commissaris gewijzigd. De rechter-commissaris is belast met de uitoefening van in de wet omschreven toezichthoudende bevoegdheden met betrekking tot het opsporingsonderzoek (artikel 170, tweede lid). Deze taakomschrijving alsmede enkele organisatorische bepalingen betreffende de ondersteuning en de werkwijze van de rechter-commissaris krijgen een plaats in Boek 1, waarin algemene bepalingen en het institutionele kader van het strafproces worden opgenomen. De rechter-commissaris heeft tot taak toezicht te houden op de rechtmatigheid van inzet van bepaalde ingrijpende opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen, op de voortgang en op de evenwichtigheid van het onderzoek en volledigheid van het voorbereidend onderzoek (ook geschilbeslechting betreffende onderzoekswensen).

Als geschilbeslechter neemt de rechter-commissaris enige taken over van de raadkamer. Dit biedt voordelen omdat de rechter-commissaris sneller kan worden ingezet, kennis heeft van de gang van zaken in de opsporingspraktijk en in voorkomende gevallen stukken kan inzien ter voorbereiding op zijn beslissing. In dit hoofdstuk wordt ook de rol van de rechter-commissaris en de procedure bij geschilbeslechting opgenomen, waarbij in ieder geval regels worden opgenomen over het horen van betrokkenen en vorm en inhoud van de beslissing.

Onderzoekshandelingen en toezicht op de voortgang en evenwichtigheid door de rechter-commissaris in Boek 2

De nieuwe ordening van bevoegdheden van de rechter-commissaris biedt verder de gelegenheid te komen tot verbetering van de voorbereiding van het onderzoek ter terechtzitting en een versterking in dat verband van de regiefunctie van de rechter-commissaris in het voorbereidend onderzoek. Daarbij kan worden voortgebouwd op de structuur en de bevoegdheden die de Wet versterking positie rechter-commissaris en de Wet herziening regels processtukken hebben gebracht in de regeling van het voorbereidend onderzoek, in het bijzonder het instrument van de regiebijeenkomst (artikel 185) en andere ondersteunende bevoegdheden (zoals de artikelen 180, derde lid, 181-183 en 238, tweede lid).

Aangezien een belangrijk deel van de getuigenverhoren niet door de zittingsrechter wordt afgenomen maar door de rechter-commissaris, zal ik de voorschriften betreffende dit verhoor nader bezien. Ik onderzoek de mogelijkheden om het onderzoek dat de rechter-commissaris verricht zo in te richten dat de verdachte, vaker dan thans het geval is, bij verhoren van getuigen aanwezig kan zijn. Ook overweeg ik te bepalen dat de rechter-commissaris altijd, dus niet alleen in de gevallen genoemd in artikel 216, de getuige beëdigt of aanmaant.

Op grond van artikel 177 Sv kan de rechter-commissaris, zo veel mogelijk door tussenkomst van de officier van justitie, in het belang van het onderzoek nasporingen opdragen en bevelen geven aan opsporingsambtenaren. Op grond van deze bepaling draagt soms de rechter-commissaris de politie of een bijzondere opsporingsdienst op om, gelet op een grotere expertise of onderzoekscapaciteit, namens hem verdachten en getuigen te horen op een door de opsporingsdienst aan te geven tijd en plaats. In zijn advies heeft het Platform BOD-en gewezen op het probleem dat in de praktijk onduidelijkheid bestaat over de vraag in hoeverre de rechten en plichten die gelden tijdens een verhoor bij de rechter-commissaris, in dat geval

ook gelden, hetgeen leidt tot terughoudendheid om te verklaren bij op zichzelf bereidwillige getuigen. Ik onderken dit probleem en overweeg in het nieuwe wetboek in aanvulling op het huidige artikel 177 de rechter-commissaris de mogelijkheid te geven het verhoor onder zijn verantwoordelijkheid te doen uitvoeren door opsporingsambtenaren. Bij een dergelijk verhoor gelden dan de rechten en plichten die ook gelden tijdens een verhoor door de rechter-commissaris, zoals de door het OM voorgestane verschijningsplicht en een verklaringsplicht en het recht van de officier van justitie en de verdediging om bij het verhoor aanwezig te zijn en ook vragen te (doen) stellen. De rechter-commissaris blijft verantwoordelijk en bereikbaar en kan nadere instructies verbinden aan zijn opdracht.

Het komt nu vaak voor dat zaken bij de zittingsrechter komen waarvan het onderzoek nog niet is afgerond, waardoor zogenoemde pro-forma zittingen nodig zijn, of dat zaken door de zittingsrechter moeten worden aangehouden omdat het onderzoek niet volledig is. De daarop volgende terugwijzing naar de rechter-commissaris tot het verrichten van nadere onderzoekshandelingen (artikel 316) leidt tot nodeloze vertraging en doet afbreuk aan de kwaliteit van de rechtspleging.

Om verbetering te brengen in deze situatie wordt een aanpassing van de wettelijke regeling voorgesteld, die drie onderdelen omvat.

Verbetering van de afronding van het voorbereidend onderzoek

In de eerste plaats door te bepalen dat de raadkamer de mogelijkheid krijgt om op vordering van de officier van justitie de termijn gedurende welke het bevel gevangenhouding van kracht is, vóór de aanvang van het onderzoek op de terechtzitting gedurende ten hoogste een jaar te verlengen met periodes die een termijn van negentig dagen niet te boven gaan. Na het verstrijken van de eerste periode van negentig dagen vindt de behandeling van een vordering tot verlenging gevangenhouding dan plaats in een openbare raadkamer in plaats van door de pro-formazittingsrechter. Er ontstaat aldus meer tijd voor taakuitoefening door de rechter-commissaris met betrekking tot toezicht op de voortgang, evenwichtigheid en volledigheid van het onderzoek(sdossier). In dit kader kunnen ook meerdere regiebijeenkomsten worden gehouden. Inzet van de rechter-commissaris biedt meer mogelijkheden (in de zin van toegesneden bevoegdheden en continue beschikbaarheid) voor sturing op de afronding van het voorbereidend onderzoek en het zittingsrijp maken van de zaak, dan de pro-forma rechter tot zijn beschikking heeft. De rechter-commissaris kan, indien dit voor de te nemen beslissing van belang is, een verslag in het dossier voegen waarin hij de stand van zaken betreffende het voorbereidend onderzoek aangeeft.

Door de Afdeling advisering van de Raad van State is in dit verband opgemerkt dat een wezenlijke versterking van de regievoering door de rechter-commissaris zou kunnen raken aan het gezag van de officier van justitie over de opsporing. Naar aanleiding van de beschouwingen van de Afdeling merk ik hier uitdrukkelijk opdat uitgangspunt is en blijft dat de officier van justitie verantwoordelijk is voor het opsporingsonderzoek. Dit houdt onder meer in het zodanig volbrengen van dat onderzoek dat, op basis van een volledig procesdossier, een verantwoorde afdoeningsbeslissing kan worden genomen. Dat is ook van belang voor de verdediging. Vooral op dat vlak ligt het zwaartepunt van de rol van de rechter-commissaris, die toezicht houdt op de voortgang en evenwichtigheid van het onderzoek.

De overgang naar het eindonderzoek waartoe de beperking van de duur van de voorlopige hechtenis in het voorbereidend onderzoek in de huidige regeling leidt, heeft enkele positieve

gevolgen voor de rechtspositie van de verdachte. Zo markeert de overgang van voorbereidend onderzoek naar (pro-forma) eindonderzoek het begin van de openbaarheid van het strafproces. Voorts kan na de overgang naar het onderzoek ter terechtzitting aan de verdachte niet langer inzage in de processtukken worden geweigerd (artikel 33). In de nieuwe regeling zullen deze waarborgen voor de verdediging zoveel mogelijk gehandhaafd blijven. Na de eerste 90-dagetermijn gevangenhouding zal de toetsing van de voorlopige hechtenis door de raadkamer in het openbaar plaatsvinden. De hier aangeduide regeling zal overigens, nu deze betrekking heeft op de voorlopige hechtenis, in hoofdstuk 3 van Boek 2 een plaats krijgen. Voorts zal worden bepaald dat de kennisneming van alle beschikbare processtukken, behoudens die waarvan op grond van artikel 149b de voeging achterwege is gelaten, vanaf dat moment niet langer aan de verdachte mag worden onthouden, tenzij bijzondere omstandigheden voortvloeiend uit het onderzoek hiertoe noodzaken.

Door deze aanpassing wordt het wettelijk systeem, dat zowel in het oude als in het nieuwe Wetboek uitgaat van een voorbereidend onderzoek dat vooraf gaat aan, en normaliter ook moet zijn afgerond voor de berechting, meer in overeenstemming gebracht met de werkelijkheid.

Een openbare raadkamer die beslist over de voorlopige hechtenis en de verlenging van het onderzoek verschilt op zichzelf niet van een pro-formabehandeling door een zittingscombinatie, zoals door de Rvdr in zijn advies wordt opgemerkt, maar maakt mogelijk dat de rechter-commissaris langer de gelegenheid heeft om door het OM gevorderd of door de verdediging verzocht onderzoek te verrichten. Zodoende wordt voorkomen dat, met het oog op het verstrijken van de 90 dagen-termijn, de regie automatisch overgaat naar de zittingsrechter. Dit is om verschillende redenen problematisch. Allereerst kan pas op verzoeken om onderzoek worden beslist tijdens een pro-formazitting die dikwijls enige tijd later is gepland. Vervolgens moet voor de uitvoering van nader onderzoek waarop positief is beslist en dat vaak niet door de zittingsrechter zelf kan worden gedaan het dossier weer aan het kabinet RC worden overgedragen. Deze stagnatie wordt voorkomen door de beslissing over voortzetting of afronding van het voorbereidend onderzoek los te koppelen van de periodieke toetsing van de voorlopige hechtenis. Alleen duidelijk maken wie op enig moment de regie heeft over de voorbereiding van de inhoudelijke zitting lost deze stagnatie niet op, zoals de Rvdr suggereert. Het huidige artikel 238, zo blijkt ook uit een recente uitspraak van de Hoge Raad³, biedt voor de huidige wettelijke regeling duidelijkheid over de vraag wie op welk moment de regie heeft. Op artikel 238 en de wenselijkheid om deze regeling met betrekking tot de afronding van het voorbereidend onderzoek door de rechter-commissaris in het geheel van wijzigingen te betrekken, ga ik hierna nog in.

Versterking regiefunctie van de rechter-commissaris

In de tweede plaats worden de mogelijkheden van de rechter-commissaris om regie te voeren vergroot. Met regie voeren worden in dit verband bedoeld de werkzaamheden van de rechter-commissaris gericht op het toezicht op de voortgang en de evenwichtigheid van het voorbereidend onderzoek. Ter bevordering van de effectiviteit van de regiebijeenkomst is van belang dat deze modaliteit waarin over de stand van zaken van het onderzoek en de wensen van de officier van justitie en de verdediging in dezen kan worden overlegd, van nadere (procedurele) regels wordt voorzien. In zijn advies heeft het OM geopperd de regeling omtrent de regie-bijeenkomst zodanig vorm te geven dat deze een verplicht karakter krijgt met de mogelijkheid voor de rechter-commissaris om, in overeenstemming met partijen, van

³ HR 3 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:505.

de bijeenkomst af te zien. Ik begrijp en onderschrijf de gedachte achter dit advies aldus dat het nuttig is op enig moment uitdrukkelijk te bezien of de zaak in voldoende mate is voorbereid alvorens over te gaan tot dagvaarding en aanbrengen van de zaak ter terechtzitting of dat nog nader onderzoek aangewezen is. Deze notie wordt onder ogen gezien en zal worden uitgewerkt in de wetsvoorstellen. Het optreden van de rechter-commissaris kan aan kracht winnen door te voorzien in een nieuw criterium voor de beoordeling van getuigenverzoeken, waarin de fase waarin het verzoek is gedaan kan worden meegewogen. Aldus kan bij de beoordeling van een verzoek in de fase van het onderzoek ter terechtzitting het feit dat OM of verdediging geen gebruik hebben gemaakt van onderzoeksmogelijkheden (van de rechter-commissaris) die in het voorbereidend onderzoek ter beschikking stonden, consequenties hebben. Een dergelijke strengere toetsing zou – ondersteund door een wettelijke regeling – door de zittingsrechter moeten kunnen worden toegepast indien hij dit aangewezen acht ten aanzien van onderzoekswensen (zoals het benoemen van een deskundige of het horen van getuigen), waarvan niet valt in te zien waarom deze niet eerder in het voorbereidend onderzoek zijn gedaan. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 2.4.2.

Betere afstemming tussen rechter-commissaris en zittingsrechter

In de derde plaats kan de voorbereiding van het onderzoek ter terechtzitting worden verbeterd door meer verband aan te brengen tussen de werkzaamheden van de rechter-commissaris en de wensen van de zittingsrechter in de periode na het uitbrengen van de dagvaarding en voor de aanvang van het onderzoek ter terechtzitting. Er kan worden voorzien in een wettelijke bepaling die borgt dat in die fase overeenstemming bestaat over te honoreren onderzoekswensen tussen de rechter-commissaris en de zittingsrechter op een voor procesdeelnemers transparante wijze. In verband met de verhouding tussen de rechter-commissaris en de zittingsrechter voor zover het gaat om het inventariseren en beoordelen van onderzoekswensen en het (doen) uitvoeren van onderzoek, zal ook het huidige artikel 238 bij de afwegingen omtrent aanpassing van de regeling worden betrokken. Door de NOvA is hiervoor aandacht gevraagd. Zoals recent door de Hoge Raad is bevestigd, brengt dit artikel met zich dat de rechter-commissaris na de kennisgeving van de officier van justitie dat tot dagvaarding zal worden overgegaan weliswaar bevoegd is tot voortzetting van door hem reeds geëntameerd en noodzakelijk geacht onderzoek zolang het onderzoek ter terechtzitting nog niet is aangevangen, maar dat op nieuwe (aanvullende) onderzoekswensen door hem niet meer kan worden beslist. Tegen afwijzing van verzoeken tot onderzoek na het uitbrengen van de (kennisgeving tot) dagvaarding staat voor verdachte ook geen bezwaarschrift open op grond van artikel 183, derde lid, en voor de officier van justitie geen hoger beroep op grond van artikel 446, eerste lid Sv.⁴

Bij zaken waarbij een rechter-commissaris betrokken is, zal doorgaans de rechter-commissaris de zaak zoveel mogelijk zittingsrijp maken. Ik overweeg hierop een uitzondering te maken voor gevallen waarin de beoogd zittingsvoorzitter in overleg met de rechter-commissaris de regie overneemt. Dit laat onverlet dat de wet volstrekt helder dient te maken welke rechter op welk moment eindverantwoordelijk is en dus in beginsel de regie heeft.

In zaken waarin geen rechter-commissaris is betrokken (dit zijn vaak de zaken waarin geen sprake is van een voorlopig gehechte verdachte), kunnen wettelijke instrumenten aan de zittingsrechter de mogelijkheid bieden tot een goede voorbereiding van de inhoudelijke zitting door al vóór de zitting (of tussen zittingen in) regie te voeren (in verband met

⁴ HR 3 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:505.

onderzoekswensen). Inventarisatie van hetgeen nog nodig is om de zaak adequaat inhoudelijk te behandelen door de voorzitter voorafgaand aan de dagvaarding dan wel appointering van de zaak kan daartoe de ruimte bieden. Ook zou de voorzitter de bevoegdheid kunnen krijgen om te beslissen op verzoeken tot nader onderzoek. Zie over deze voorstellen nader paragraaf 2.4.2.

Raadkamerprocedures

De afgelopen decennia is de positie die de raadkamer van de rechtbank in ons strafproces inneemt in meerdere opzichten veranderd. Nam de raadkamer van oudsher een centrale positie in als toezichthouder op het vooronderzoek met de rechter-commissaris als vooruitgeschoven post vanuit (en onder toezicht van) de raadkamer, vanaf 1926 kwam de nadruk te liggen op een uitgebreide regeling van opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen, waarover de raadkamer besliste (bijvoorbeeld met betrekking tot de gevangenneming/gevangenhouding) of verlof verleende (bijvoorbeeld tot het doen van huiszoeking). Een voorname taak van de raadkamer was en bleef de functie van beroepsrechter tegen beschikkingen van de rechter-commissaris of beslissingen van de officier van justitie, waartoe de uniforme procedureregeling voor bevoegdheidsuitoefening door de raadkamer in de artikelen 21 tot en met 25 Sv. dient.

In de loop der tijd is een aantal taken en bevoegdheden van de raadkamer komen te vervallen; van andere is de praktische betekenis gewijzigd. In 1994 werd voorts onder invloed van de Straatsburgse jurisprudentie inzake art. 6 EVRM de beslotenheid van de raadkamerprocedure doorbroken en werd een aantal daarvoor in aanmerking komende raadkamerprocedures openbaar. In verband hiermee werd de algemene raadkamerprocedure (art. 21-25 Sv) op een aantal punten aangepast. Ook werd de mogelijkheid van enkelvoudige samenstelling van de raadkamer geïntroduceerd. Daarbij is het andere rechterlijke orgaan in het vooronderzoek – de rechter-commissaris – als gevolg van een gedaantewisseling van ‘onderzoeksrechter’ naar ‘rechter in het vooronderzoek’ in taakuitoefening dichterbij de raadkamer komen te staan. Inmiddels zijn ook veel beslissingen die in het kader van de tenuitvoerlegging moeten worden genomen opgedragen aan de raadkamer.

Deze verschuiving in taken geeft aanleiding om in het kader van het VPS-programma de plaats van de raadkamer als orgaan, haar taken en bevoegdheden, alsmede de procedureregels, opnieuw te bezien. Een aanzet hiertoe is eerder gegeven in het kader van het onderzoeksproject Strafvordering 2001.

De raadkamer zal, als bijzondere zittingsrechter, ook in de structuur van het nieuwe wetboek een nuttige rol vervullen. Het betreft een veel gebruikte procedure waarbij in ruim de helft van de gevallen een onderzoek op een openbare terechtzitting plaatsvindt en in bijna de helft van de gevallen een onderzoek op een besloten terechtzitting. Feitelijk fungeert de raadkamer als beslisser in alle zaken die niet aan de rechter in het eindonderzoek op de terechtzitting of aan de rechter-commissaris zijn opgedragen.

Kijkend naar de aard van de kwesties die ter beoordeling voorliggen, gaat het om aangelegenheden die zich in het voorbereidend onderzoek voordoen ten aanzien waarvan een rechterlijke beslissing of toetsing gewenst is en voorts om van de hoofdzaak afgeleide of daaraan verwante aangelegenheden. De raadkamer biedt een vlotte tussentijdse voorziening voor kwesties waarin de RC niet kan worden ingezet (bijvoorbeeld omdat diens beslissing ter toetsing voorligt), maar waarmee ook niet het onderzoek op de terechtzitting van de strafzaak ten gronde kan of moet worden belast. De terechtzitting zou zich kunnen of moeten

concentreren op beantwoording van de vragen uit artikel 348 en 350 Sv, namelijk de vaststelling van bewijs en schuld aan het strafbare feit en de straf die daarop al dan niet moet volgen. Een raadkamerprocedure fungeert als een (relatief) snelle voorziening voor tussentijdse procedurele beslissingen, welke juist soepel kan functioneren met een aangepast geheel van procedurele waarborgen die niet dezelfde omvang behoeven te hebben als tijdens het eindonderzoek. Of waarin juist specifieke, afwijkende procedurele bepalingen van toepassing kunnen zijn (bijvoorbeeld met betrekking tot ‘verkorte procedures’: een schriftelijke afdoening zonder nader onderzoek in daarvoor in aanmerking komende gevallen). Gecombineerd met het gegeven dat voor diverse raadkamerprocedures ook in de toekomst beslotenheid gewenst is en dat in veel gevallen een alleensprekende rechter kan optreden, lijkt het verstandig te blijven voorzien in een algemene raadkamerprocedure.

Hiervoor is aangegeven dat de inzet van de rechter-commissaris als geschilbeslechter tussen OM en verdediging voordelen biedt. Er zijn echter redenen waarom bepaalde geschilbeslechting aan de raadkamer moet worden opgedragen. In de eerste plaats zijn er situaties waarin beroep wordt aangetekend tegen een beslissing van de rechter-commissaris, bijvoorbeeld indien sprake is van (het onthouden van) een machtiging tot toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden, beslissingen betreffende beperkingen, de afwijzing van verzoeken in het kader van onderzoek op grond van 182-183 Sv. In de tweede plaats zijn er beslissingen aanwijsbaar die van dermate zwaar gewicht zijn wat betreft hun gevolgen voor betrokkenen en de samenleving, dat beoordeling door een rechterlijk college wenselijk is, zoals beslissingen over langdurige vrijheidsbeneming (gevangenhouding/gevangenneming, gijzeling) of bepaalde beslissingen die een definitief einde van de zaak kunnen inhouden.

Ik streef ernaar de algemene regeling van de raadkamerprocedure zodanig flexibel in te richten dat deze toepasselijk kan zijn voor de meeste raadkamerkwesities.

Uitzonderingen op de algemene regels zullen, indien nodig, bij de desbetreffende raadkamerprocedure elders in het wetboek worden vermeld. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de regeling van het beklag tegen inbeslagneming. Bij de vormgeving van de raadkamerprocedure wordt overigens zoveel mogelijk aangesloten bij de adviezen uit Strafvordering 2001, en dan met name het hanteren van de hoofdregel dat de raadkamer een openbare behandeling kent, tenzij... en het behoud van de hoofdregel van meervoudige behandeling met de mogelijkheid van enkelvoudige behandeling wanneer daartoe aanleiding is,

Bezien zal worden of het begrip ‘beschikkingen’ achterwege kan blijven in het nieuwe wetboek en in hoeverre de huidige regeling van rechtsmiddelen tegen beschikkingen (artikelen 445 en 446) aanpassing behoeft. Deze is, nu daarop her en der uitzonderingen worden gemaakt, bepaald onoverzichtelijk, terwijl in dat verband de ongelijke positie van OM en verdachte aandacht verdient. Niet in alle gevallen is goed navolgbaar waarom aan het OM wel een rechtsmiddel is toegekend en aan de verdachte niet. Eveneens is gebleken dat het OM in sommige gevallen geen rechtsmiddel heeft indien een verzoek van de verdachte is toegewezen.

2.1.3. De verdachte en de raadsman

In de hoofdstukken 5 en 6 zullen de bepalingen neerslaan over de verdachte en zijn raadsman die nu in de titels II en III van het Eerste Boek zijn opgenomen. Het gaat om een herschikking van de bestaande bepalingen uit het wetboek zoals deze zullen komen te luiden

na aanvaarding en inwerkingtreding van een tweetal wetsvoorstellen die buiten het verband van de modernisering van het wetboek hun beslag zullen krijgen. Het betreft ten eerste het wetsvoorstel tot implementatie van de EU-richtlijn betreffende het recht van een verdachte op toegang tot een raadsman, met als belangrijkste element het recht van de verdachte om tijdens het verhoor door opsporingsambtenaren door een raadsman te worden bijgestaan (verhoorbijstand).⁵ Dat wetsvoorstel strekt tevens voor een belangrijk deel tot codificatie van het bestaande beleid volgens hetwelk de aangehouden verdachte het recht heeft om voorafgaand aan het verhoor een raadsman te consulteren (consultatiebijstand). Het tweede wetsvoorstel heeft tot doel deze ingrijpende wijzigingen beter in de bestaande structuur van het huidige wetboek in te passen.⁶

Samen met de bepalingen over het recht op vertolking en vertaling en het recht op informatie over de strafprocedure – beide voortvloeiend uit de implementatie van de desbetreffende EU-richtlijnen en reeds in het wetboek ingevoerd – gaat het om omvangrijke inhoudelijke wijzigingen in de titels over de raadsman en de verdachte in het bestaande wetboek. Het voornemen is deze gewijzigde bepalingen – in herschikte, maar inhoudelijk ongewijzigde vorm – naar het nieuwe wetboek over te hevelen. Daarbij wordt overwogen de bepalingen die betrekking hebben op het verhoor van verdachten door opsporingsambtenaren, samen met de voorgenoemde bepalingen over het verhoor door opsporingsambtenaren van getuigen naar Boek 2 over het voorbereidende onderzoek, te verplaatsen.

Opmerking verdient dat door de implementatie van de EU-richtlijn betreffende het recht op toegang tot een raadsman een situatie zal ontstaan die een belangrijke stap is in verbetering van de rechtsbescherming van de verdachte in de eerste fase van de procedure. Door het opnemen in de wet van de mogelijkheid van (consultatiebijstand en) verhoorbijstand zal het voorbereidend onderzoek een meer contradictoir karakter krijgen. De verdachte kan zo in een eerder stadium, voorzien van rechtsbijstand, zijn proceshouding beter gefundeerd bepalen. Ook aan de bepalingen van het hierboven als tweede aangeduide wetsvoorstel waarin een normering van het verhoor is opgenomen, kan de verdachte een versterking van zijn rechtspositie ontnemen, omdat hij juist in de eerste fase van het voorbereidend onderzoek invloed kan uitoefenen op de weergave van zijn verklaring in het proces-verbaal. De nieuwe bepalingen zullen onmiskenbaar doorwerken in de opvolgende fasen van het strafproces waar het steeds gaat om interactie en wisselwerking tussen de verschillende actoren.

2.1.4. Het slachtoffer

Slachtoffers hebben de afgelopen jaren een sterkere positie in het strafprocesrecht gekregen. Deze ontwikkeling is nog niet afgerond, want er zijn nog twee wetswijzigingen in procedure. Het betreft hier het wetsvoorstel dat tot doel heeft het spreekrecht van slachtoffers en nabestaanden verder uit te breiden⁷ en het wetsvoorstel dat strekt tot implementatie van de richtlijn tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten (richtlijn nr. 2012/29/EU).

In het advies van Slachtofferhulp Nederland (SHN) wordt aandacht gevraagd voor eerder gedane toezeggingen om te bezien of er een aanvullende regeling voor de positie van het slachtoffer in het vooronderzoek moest komen. Zij doet voor een dergelijke regeling enkele

⁵ *Kamerstukken II* 2014/15, 34157, nr. 2.

⁶ *Kamerstukken II* 2014/15, 34159, nr. 2.

⁷ Zie *Kamerstukken II* 2014/15, 34 082, nrs. 1-2.

verstrekken voorstellen. In de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel inzake de aanvulling en uitbreiding van het spreekrecht van slachtoffers en nabestaanden (Kamerstukken II 2014/15, 34 082, nr. 6) heb ik meegedeeld dat te verwachten is dat de implementatie van de hiervoor genoemde EU-richtlijn voor de uitvoerende organen nog een forse belasting zal vormen. Zij noodzaakt immers tot relatief grote aanpassingen in de bestaande werkwijze van vooral politie en OM. Tegen deze achtergrond acht ik het niet raadzaam om van deze organen te vragen in aansluiting daarop weer rekening te houden met nieuwe omvangrijke wijzigingen.

Ik wijs op de thans reeds in de contourennota opgenomen verbeteringen, waarover de Federatie Nabestaanden Geweldslachtoffers zich positief heeft uitgesproken. De opmerkingen van SHN over de regeling van het beklag over het niet (verder) vervolgen en de invoering van een beklagtermijn (paragraaf 2.3.5.) zal ik bij de uitwerking van het wetsvoorstel bezien. Datzelfde geldt voor de suggesties van SHN voor de positie van het slachtoffer, indien hij zich als benadeelde partij heeft gevoegd in het strafproces. Voorstel is nu dat het slachtoffer de mogelijkheid krijgt zelfstandig hoger beroep in te stellen tegen beslissingen over zijn vordering bij de strafkamer van het hof dan wel (indien het hof al over de vordering heeft beslist) cassatie in te stellen bij de strafkamer van de Hoge Raad (paragraaf 2.5.3.).

2.1.5. De getuige en het verschoningsrecht

De getuige

Hoewel de verklaringen van getuigen in vrijwel alle strafzaken een belangrijke rol spelen, is de positie van de getuige op dit moment verspreid en niet erg uitvoerig genormeerd in het wetboek. Er is geen afzonderlijke titel die ziet op de rechten en verplichtingen van de getuige. Voor de verdachte, het slachtoffer en de deskundige is dit anders.

In het nieuwe wetboek zal worden voorzien in een uitgewerkte regeling voor de getuige waarin diens rechten en diens verplichtingen aan bod komen. Daarbij worden eveneens voorstellen gedaan voor het normeren van het verhoor van de getuige door een opsporingsambtenaar, waarbij ik oog heb voor de belangen van de getuige, de waarheidsvinding en een efficiënte opsporing. Overwogen wordt de bepalingen over het verhoor op te nemen in een hoofdstuk over het verhoor door de opsporingsambtenaar in Boek 2.

Voor een nadere normering van de positie van de getuige vormen diverse ontwikkelingen de aanleiding. De eerste ontwikkeling betreft de erkenning van de zelfstandige belangen van de getuige. Lange tijd werd de getuige beschouwd als louter ‘instrumenteel’ voor de waarheidsvinding. Mede onder invloed van de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) over de artikelen 2 (recht op leven), 5 (recht op vrijheid en veiligheid) en 8 (recht op bescherming privéleven) van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), is in de laatste jaren meer aandacht ontstaan voor de eigen belangen van de getuige. De eerdere wetswijzigingen tot beperking van ondervragingsrecht van de verdachte en de verruiming van de mogelijkheden om af te zien van het oproepen van getuigen ter zitting, moeten tegen deze achtergrond worden bezien. De aandacht voor de zelfstandige belangen vormt thans aanleiding om in het nieuwe wetboek te voorzien in een afzonderlijke regeling over de getuige, waarin (meer) aandacht wordt besteed aan de rechten van de getuige en waarin de plichten van de getuige ook worden bezien tegen de achtergrond van diens eigen belangen. Dit betreft ook enkele belangrijke verplichtingen van deze procesdeelnemer. In het bijzonder

gaat het om de verschijningsplicht en de plicht naar waarheid te verklaren. Deze plichten strekken zich in het voorstel slechts uit tot het verhoor door de rechter(-commissaris). De Politie en het OM hebben in hun adviezen in overweging gegeven te onderzoeken of deze verschijningsplicht ook toepassing kan vinden in de fase van het politieonderzoek. De Politie geeft aan dat hieraan mogelijk ook bezwaren zijn verbonden, maar zou graag zien dat hieraan nadere beschouwingen worden gewijd. Het OM geeft aan dat, indien er wordt overgegaan tot de invoering van een verschijningsplicht, daarbij ook een voor de praktijk goed werkbaar procedure moet worden opgesteld. Deze suggesties van het OM en de Politie zullen worden meegenomen. Daarnaast worden enkele belangrijke waarborgen voor de getuige in de nieuwe regeling opgenomen. In het bijzonder wordt bedoeld op de plicht voor de verhorende autoriteiten om de getuige te informeren over zijn rechten en verplichtingen. Ook zal het pressieverbod wettelijk verankerd worden. Op het belangrijkste recht van de getuige, het verschoningsrecht, kom ik hieronder nog terug. Bij het opstellen van de getuigenregeling zal ik, mede in het licht van Europese en internationale ontwikkelingen, afzonderlijk aandacht besteden aan de positie van de minderjarige getuige die een bijzonder beschermenswaardige positie heeft.

Een andere belangrijke ontwikkeling betreft de zogenoemde de auditu-jurisprudentie. Uit de wetsgeschiedenis kan worden afgeleid dat de wetgever in 1926 een procesvoering voor ogen had waarbij getuigen in beginsel ter terechtzitting zouden worden gehoord. Het bekende de auditu-arrest⁸ heeft echter bijgedragen aan een rechtspraktijk waarin getuigen veelal niet ter terechtzitting worden gehoord. In veruit de meeste gevallen neemt de rechter kennis van verklaringen van getuigen via een proces-verbaal van de opsporingsambtenaar (en soms van de rechter-commissaris), waarin deze heeft opgetekend wat hij de getuige heeft horen verklaren. Deze praktijk – waarin het politieverhoor van de getuige een grotere rol heeft dan in 1926 was voorzien – vormt aanleiding om nu een regeling te treffen voor het verhoor van de getuige door een opsporingsambtenaar. Het gaat daarbij in hoofdzaak om codificatie van bestaande jurisprudentie en de bestaande praktijk, bijvoorbeeld ten aanzien van de identiteitsvaststelling. De Politie heeft in haar advies aangegeven deze codificatie een begrijpelijke ontwikkeling te vinden. Zij geeft aan voorstander te zijn van de codificatie van de bevoegdheid tot identiteitsvaststelling. Met de opmerking van de Politie dat ervoor gewaakt dient te worden dat er te veel regels worden vastgelegd over de exacte wijze waarop de opsporingsambtenaar zijn taak uitoefent, zal bij de nadere vormgeving in het wetsvoorstel rekening worden gehouden. Dit geldt evenzeer voor de vaststelling in het advies dat een getuigenverhoor in de politiefase niet alleen is gericht op bewijsgaring, maar ook op het verkrijgen van richtinggevende aanwijzingen voor het opsporingsonderzoek. Naar aanleiding van het advies van het platform BOD'en kan worden opgemerkt dat zorgvuldig bekeken zal worden welke rechten en plichten (eveneens) tijdens het politieverhoor gelden.

Het verschoningsrecht

Een belangrijke uitzondering op de plicht van de getuige om te verklaren is het verschoningsrecht. Het verschoningsrecht heeft eveneens betekenis bij andere vormen waarbij burgers worden geacht mee te werken aan de opsporing, zoals het voldoen aan het bevel tot uitlevering van een voorwerp ter inbeslagneming of aan een vordering tot verstrekking van gegevens. Verder werkt het verschoningsrecht van professionele geheimhouders door bij de uitoefening van bevoegdheden tot doorzoeking, inbeslagneming, vastlegging van gegevens en van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Met het verschoningsrecht wordt erkend dat in een aantal gevallen het belang dat met de

⁸ HR 20 december 1926, *NJ* 1927, 85.

geheimhouding is gediend groter is dan de waarheidsvinding. Zowel de Politie, als het platform BOD'en en het OM benadrukken in hun adviezen het belang dat moet worden gehecht aan het verschoningsrecht. Zij merken op dat geen afbreuk moet worden gedaan aan de uitgangspunten die hieraan ten grondslag liggen.

Het huidige wetboek onderscheidt vier soorten verschoningsgerechtigden: verwanten van de verdachte (artikel 217), personen die zichzelf of een verwant blootstellen aan het gevaar voor een strafrechtelijke veroordeling (artikel 219; familiaal verschoningsgerechtigden), professionele geheimhouders (artikel 218) en personen die uit hoofde van hun ambt of beroep betrokken zijn bij het verhoor van een bedreigde of afgeschermd getuige (artikelen 219a-219b).

Daarnaast bestaat in Nederland nog een incidenteel verschoningsrecht waarbij de rechter in het concrete geval een afweging maakt of bepaalde vragen van de officier van justitie of de verdediging dienen te worden beantwoord (artikelen 187b en 293).

Hieronder ga ik in op enkele aanpassingen die worden aangebracht in het verschoningsrecht van professionele geheimhouders (hierna: professioneel verschoningsrecht).

Professioneel verschoningsrecht

Op grond van artikel 218 komt aan getuigen die uit hoofde van hun stand, ambt of beroep een geheimhoudingsplicht hebben voor wat hen in die specifieke hoedanigheid is toevertrouwd, een verschoningsrecht toe. In de jurisprudentie is op deze grond een verschoningsrecht toegekend aan artsen, advocaten, geestelijken en notarissen (het 'klassieke kwartet' verschoningsgerechtigden) en enkele aanverwante beroepsgroepen.

Gebleden is dat de huidige wettelijke regeling van dit verschoningsrecht, mede daar waar het de doorzoeking en inbeslagneming bij professioneel verschoningsgerechtigden en de bijzondere opsporingsbevoegdheden betreft, de stand van zaken (in de jurisprudentie) rondom het verschoningsrecht niet meer weerspiegelt. Hierdoor is het zowel voor de opsporende en vervolgende instanties als de burger lastig een volledig beeld te krijgen van de geldende regels. In lijn met de doelstellingen van de modernisering van het wetboek om te komen tot een toekomstbestendig, voor professionals en burgers toegankelijk en in de praktijk werkbaar wetboek, zal de wettelijke regeling in lijn worden gebracht met de bestaande praktijk. Daarnaast hebben de Politie, het platform BOD'en en het OM in hun adviezen aandacht gevraagd voor een aantal door hen in de praktijk geconstateerde knelpunten. Dit heeft mij gebracht tot de volgende voorstellen ten aanzien van het professionele verschoningsrecht.

In de eerste plaats zal in de wet nader worden genormeerd aan welke geheimhouders het verschoningsrecht toekomt. Immers, het hebben van een geheimhoudingsplicht (bijvoorbeeld van ambtenaren) leidt niet zonder meer tot een verschoningsrecht ex artikel 218. Daarvoor moeten ook aanvullende voorwaarden zijn vervuld, zoals dat met het beroep of ambt een in het algemeen belang noodzakelijke hulpverleningstaak wordt behartigd. Deze en andere aanvullende voorwaarden zijn thans niet in de wet opgenomen, maar volgen uit de jurisprudentie van de Hoge Raad.⁹ Naar aanleiding van de adviezen van de Politie, het platform BOD'en en het OM zal daarbij niet alleen aandacht zijn voor de beroepsgroepen die

⁹ Zie bijv. HR 25 oktober 1983, ECLI:NL:HR:1983:AG4685, NJ 1984, 132 en HR 1 maart 1985, ECLI:NL:HR:1985:AC9066, NJ 1986, 173.

een beroep op het verschoningsrecht toekomt, maar ook aan de werkzaamheden die onder het verschoningsrecht vallen.

Daarnaast is vooral in de jurisprudentie ten aanzien van de inbeslagneming en doorzoeking erkend dat het verschoningsrecht in zeer uitzonderlijke omstandigheden kan worden doorbroken.¹⁰ Daarmee wordt bedoeld dat in deze gevallen het belang van de waarheidsvinding alsnog prevaleert boven het belang dat met het verschoningsrecht wordt gediend. Het gaat dan bijvoorbeeld om de situatie waarin de professioneel verschoningsgerechtigde zelf verdacht wordt van een ernstig strafbaar feit. Op dit punt biedt de huidige wet – die deze uitzondering in zeer uitzonderlijke omstandigheden niet noemt – geen betrouwbaar beeld meer van de stand van zaken rond het professionele verschoningsrecht. De jurisprudentie van de Hoge Raad zal uitgangspunt zijn voor de op te stellen regeling.

Daarnaast hebben de Politie, het platform BOD'en en het OM in hun adviezen aandacht gevraagd voor de procedure om (bij discussie daarover) vast te stellen of bepaalde informatie onder het verschoningsrecht valt. Naar aanleiding van deze adviezen zal worden bekeken of een verbetering van de huidige procedure mogelijk is.

Bovengenoemde wijzigingen hebben allemaal betrekking op het professionele verschoningsrecht als zodanig. In hoeverre een beroep kan worden gedaan op dit verschoningsrecht is, zoals hierboven al kort aan de orde kwam, deels afhankelijk van de reikwijdte van de geheimhoudingsplicht. De laatste tijd zijn er diverse discussies gevoerd over het afschaffen of nuanceren van geheimhoudingsplichten. Daarbij gaat het over de wetgeving die specifiek van toepassing is op de beroepsuitoefenaars of ambtsdragers of over de (interne) normen binnen die kringen. Omdat de geheimhoudingsplichten niet in het wetboek zijn geregeld, wordt dit onderwerp in dit wetgevingstraject buiten beschouwing gelaten. Wel zal, zoals hierboven reeds werd aangegeven – in lijn met de jurisprudentie van de Hoge Raad – nader worden ingekaderd in welke gevallen een geheimhoudingsplicht tot een verschoningsrecht kan leiden. Door deze nadere inkadering worden aan de praktijk handvatten geboden om te beoordelen of een beroep op het verschoningsrecht (terecht) kan worden gedaan.

2.1.6. Overige hoofdstukken van Boek 1

In hoofdstuk 9 zullen de bestaande bepalingen ten aanzien van de positie van de deskundige naar verwachting ongewijzigd worden gehandhaafd. Datzelfde geldt voor de onlangs tot stand gekomen regeling van de kennisneming van processtukken, op te nemen in hoofdstuk 10. Onderscheiden paragrafen daarin zijn: kennisneming door verdachte, kennisneming door getuige, slachtoffer en andere belanghebbenden.

Het boek eindigt met hoofdstuk 11, waarin de regeling van de kennisgeving van gerechtelijke mededelingen aan verdachten en andere procesdeelnemers wordt opgenomen. Deze regeling is nu nog opgenomen in het wetsvoorstel herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Kamerstukken 34 086), maar zal in het nieuwe wetboek als algemene regeling haar plaats vinden aan het eind van Boek 1.

¹⁰ Zie bijv. HR 29 mei 2009, ECLI:NL:HR:2009:BG5979, NJ 2009, 263 en HR 28 februari 2012, ECLI:NL:HR:2012:BU6088, NJ 2012, 537.

Enkele regelingen uit het huidige Boek 1 worden voornamelijk om systematische redenen verplaatst naar andere boeken. Het betreft:

- de onderzoeksbevoegdheden in het voorbereidend onderzoek (verplaatst naar Boek 2);
- de schorsing van de vervolging (de desbetreffende bepalingen worden deels verplaatst naar Boek 6. Onderzocht wordt of andere delen geschrapt kunnen worden; zie de paragrafen 2.3.7. en 2.6.1.);
- het beklag wegens niet vervolging (verplaatst naar Boek 3; zie paragraaf 2.3.5.); en
- schadevergoeding voor voorlopige hechtenis (opgenomen in Boek 6; zie paragraaf 2.6.7.).

2.2. Boek 2: De herstructurering van het voorbereidend onderzoek

De hoofdstukindeling van dit boek ziet er als volgt uit:

1. Algemene bepalingen
2. Aangifte en klacht
3. Bevoegdheden betreffende vrijheidsbeneming en vrijheidsbeperking
4. Bevoegdheden betreffende het lichaam en lichaamsmateriaal
5. Bevoegdheden betreffende voorwerpen en gegevens
6. Heimelijke bevoegdheden
7. Verkennend onderzoek
8. Bevoegdheden van de rechter-commissaris

2.2.1. Algemeen

Een belangrijk onderdeel van de modernisering betreft het voorbereidend onderzoek, dat nu in zijn geheel in Boek 2 van het nieuwe wetboek geregeld zal zijn. De wettelijke regeling van het voorbereidend onderzoek wordt integraal geherstructureerd. Vooral voor deze regeling geldt dat deze door de vele opeenvolgende wijzigingen onoverzichtelijk en ontoegankelijk is geworden. Ook is de regeling op onderdelen verouderd. Voorts kan het nodige worden gedaan om procedures te stroomlijnen en administratieve lasten te verlichten, vooral bij de regeling van de bijzondere opsporingsbevoegdheden. Ook ontbreekt op dit moment in het wetboek een algemeen kader voor de normering van het voorbereidend onderzoek. Daarom bestaat het voornemen het nieuwe Boek 2 te laten aanvangen met enkele algemene bepalingen, waarin deze normering haar beslag krijgt.

Het gaat bij de herstructurering van het voorbereidend onderzoek die ik voor ogen heb dus uitdrukkelijk om een modernisering; belangrijke uitgangspunten van het voorbereidend onderzoek blijven behouden:

- Het opsporingsonderzoek wordt onder gezag van de officier van justitie door opsporingsambtenaren verricht.
- De officier van justitie is de leider van het opsporingsonderzoek.
- De verhouding tussen de officier van justitie en de rechter-commissaris, zoals deze recent is bevestigd met de Wet versterking positie rechter-commissaris, blijft ongewijzigd, met dien verstande dat de rechter-commissaris meer mogelijkheden krijgt voor regievoering in verband met onderzoekswensen.
- Mede tegen de achtergrond van de leidende gedachte bij de modernisering van het wetboek dat meer nadruk op de kwaliteit van het voorbereidend onderzoek wordt gelegd, blijft het uitgangspunt behouden dat het voorbereidend onderzoek het fundament van het onderzoek op de terechtzitting en/of van de in de zaak te nemen afdoeningsbeslissing

vormt. Het voorbereidend onderzoek moet een volledig en zorgvuldig beeld geven van wat in een concrete zaak aan onderzoek is verricht.

- Naarmate de uitoefening van een bevoegdheid ingrijpender is, gelden zwaardere toepassingscriteria.

Het nieuwe Boek 2 kan als opschrift “Het voorbereidend onderzoek” worden meegegeven. Door aanduiding als voorbereidend onderzoek wordt duidelijk gemaakt dat het onderzoek een afdoeningsbeslissing voorbereidt en mogelijk moet maken, hetgeen impliceert dat over dat onderzoek ook verantwoording moet worden afgelegd. Mij staat wat betreft de indeling van Boek 2 een meer thematische opzet voor ogen, waarbij de onderscheiden thema’s waar mogelijk worden geplaatst in een volgorde van de in strafzaken meest voorkomende chronologie, die begint met een aangifte en/of de aanhouding van de verdachte.

Hieronder zal in hoofdlijnen worden ingegaan op de wijzigingen (ten opzichte van de bestaande wettelijke regeling) die bij een aantal van de genoemde thema’s uit Boek 2 zullen plaatsvinden.

2.2.2. Algemene uitgangspunten voor vereenvoudiging en algemene bepalingen

Algemene uitgangspunten voor vereenvoudiging

Om de overzichtelijkheid en de toegankelijkheid van de wettelijke regeling te verbeteren, zal in Boek 2 een aantal algemene uitgangspunten worden gehanteerd. Ten eerste is het mijn streven dat in het gemoderniseerde wetboek dezelfde bevoegdheid in beginsel slechts eenmaal wordt uitgeschreven. Dit leidt tot een aanzienlijke reductie van het aantal bepalingen. Onnodige herhaling dient in de toekomst voorkomen te worden. In het bijzonder bij de bijzondere opsporingsbevoegdheden en bij de bevoegdheden van de rechter-commissaris valt hier winst te behalen (zie de paragrafen 2.2.7. en 2.2.8.).

Ten tweede streef ik naar een vereenvoudiging in de thans voor bevoegdheden geldende toepassingscriteria. Vooral de verdenkingscriteria behoeven modernisering. De differentiatie in verdenkingscriteria is door de jaren heen steeds verfijnder geworden en is te ver doorgeschoten. Het wetboek kent nu meer dan tien verschillende verdenkingscriteria. Deze fijnmazigheid draagt niet bij aan de overzichtelijkheid. Voor een deel van de huidige criteria, zoals verdenking van een misdrijf dat een “ernstige inbreuk op de rechtsorde” oplevert, geldt bovendien dat deze in de praktijk weinig houvast geven. Daardoor is niet in alle gevallen duidelijk bij welke misdrijven kan worden overwogen de bevoegdheid uit te oefenen. Maar vooral het veelvuldig gehanteerde verdenkingscriterium dat sprake moet zijn van een misdrijf “waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten”, behoeft aandacht. Zoals blijkt uit artikel 67, eerste lid, betreft dit criterium misdrijven waarop gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld, en daarnaast een grote hoeveelheid specifiek aangeduide misdrijven waarop gevangenisstraf van minder dan vier jaar is gesteld. Het criterium wordt gehanteerd bij de voorlopige hechtenis en de daaraan voorafgaande inverzekeringstelling. Maar daartoe beperkt het zich niet. Het wordt ook bij een groot aantal andere (opsporings)bevoegdheden als toepassingscriterium gehanteerd. Het huidige voorlopigehechtenis-criterium is om meerdere redenen minder geschikt om in een nieuw wetboek te hanteren. Zo heeft dit criterium tot gevolg gehad dat daaronder bij verschillende wetswijzigingen ongelijksoortige lichtere misdrijven met sterk uiteenlopende strafmaxima werden geschaard voornamelijk of uitsluitend om daarmee de inzet van *andere* bevoegdheden mogelijk te maken. Daarnaast heeft deze koppeling, zoals de onderzoekers van het onderzoeksproject Strafvordering 2001

opmerken, een opdrijvend effect op de wettelijke strafmaxima van bepaalde misdrijven tot gevolg gehad.¹¹

Hoe kan in het systeem van de verdenkingscriteria vereenvoudiging worden aangebracht? Ik streef naar een vereenvoudiging waarbij het voorlopige-hechtenis-criterium voor toepassing van bevoegdheden wordt verlaten. Hierbij worden twee uitgangspunten gehanteerd: het nieuwe systeem moet (1) eenvoudig, consistent en overzichtelijk zijn en gelden voor in beginsel alle bevoegdheden, en moet (2) uit een oogpunt van rechtswaarborgen en effectiviteit van de opsporing evenwichtig zijn. Tegen deze achtergrond is het voorstel om een beperkte set van verdenkingscriteria te hanteren, waarbij in beginsel wordt uitgegaan van een verdeling in vier:

- Verdenking van een strafbaar feit;
- Verdenking van een misdrijf waarop gevangenisstraf van een jaar of meer is gesteld;
- Verdenking van een misdrijf waarop gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld;
- Verdenking van een misdrijf waarop gevangenisstraf van acht jaar of meer is gesteld.

Voor een systeem waarbij het voorlopige hechtenis-criterium wordt losgelaten, hebben, zoals hieronder aan de orde komt, ook de onderzoekers van het onderzoeksproject *Strafvordering 2001* gepleit. Het verlaten van het voorlopige hechtenis-criterium leidt ertoe dat, uitgaande van de voorgestelde vereenvoudiging, bij de bevoegdheden die thans uitgaan van dat criterium hetzij verdenking van een misdrijf waarop gevangenisstraf van een jaar of meer is gesteld als toepassingscriterium gaat gelden, hetzij verdenking van een misdrijf waarop gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld. Voorstel is om in beginsel een eenjaarscriterium te hanteren, en, wanneer dat gezien de ingrijpendheid van de bevoegdheid aangewezen is, een vierjaarscriterium.

Aandacht verdient dat de vereenvoudiging van de verdenkingscriteria, die hieronder in hoofdlijn nader wordt uitgewerkt, moet worden beoordeeld tegen de achtergrond van het geheel aan toepassingscriteria. Behalve een bepaald abstract verdenkingscriterium – waar het bij de vereenvoudiging om gaat – is steeds vereist dat uitoefening van de bevoegdheid in het concrete geval in overeenstemming is met beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Daarnaast dient uitoefening van de bevoegdheid in het concrete geval steeds in het belang van het onderzoek te zijn. Wanneer een bevoegdheid ingrijpender is, is toestemming van een hogere autoriteit vereist. Ook dat blijft uitgangspunt. En ten slotte is van belang dat verantwoording achteraf moet worden afgelegd. Bezien tegen de achtergrond van dit geheel van toepassingscriteria betekent een verlaging van het abstracte verdenkingscriterium bij bepaalde bevoegdheden dus zeker niet dat deze in concreto in aanmerkelijk meer gevallen zouden kunnen worden uitgeoefend. Een betekenisvolle vereenvoudiging heeft onvermijdelijk tot gevolg dat het huidige niveau van de abstracte verdenkingscriteria in een aantal gevallen per saldo zal worden verlaagd of verhoogd. Er dient naar een vereenvoudiging te worden gezocht die, beoordeeld binnen het geheel van de toepassingscriteria, verantwoord is. Ook dienen verlagingen en verhogingen met elkaar in evenwicht te zijn.

¹¹ J. uit Beijerse en J.B.H.M. Simmelink, 'Voorarrest', in: M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), *Het vooronderzoek in strafzaken. Tweede interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Gouda Quint 2001, blz. 624 en 648.

Hoe werkt dit vereenvoudigde systeem op hoofdlijnen uit? Om daarvan een indruk te geven, wordt eerst ingegaan op de opsporingsbevoegdheden. Daarna wordt ingegaan op de inverzekeringstelling en de voorlopige hechtenis.

Opsporingsbevoegdheden

Bij de meeste bevoegdheden waarvoor nu verdenking van een voorlopige hechtenis-misdrijf als criterium geldt, wordt in de vereenvoudigde systematiek overgestapt op een eenjaarscriterium. Het betreft bijvoorbeeld de bevoegdheid tot inbeslagneming van voorwerpen buiten heterdaad en de daartoe beschikbare steunbevoegdheden van het betreden van plaatsen of het bevel tot uitlevering van voorwerpen. Een zekere verruiming van het verdengkingscriterium bij – specifiek – deze bevoegdheden sluit aan bij de omstandigheid dat er al algemene (bij alle strafbare feiten toepasbare) beslagbevoegdheden en bevoegdheden om de uitlevering van voorwerpen te bevelen bestaan. In een aantal bijzondere wetten worden aan opsporingsambtenaren algemene bevoegdheden tot inbeslagneming en uitlevering toegekend. Ook het wetboek zelf kent algemene bevoegdheden tot inbeslagneming en uitlevering, maar kent deze toe aan de rechter-commissaris. Dat laatste is een residu van het oorspronkelijke uitgangspunt van het wetboek dat de rechter-commissaris de centrale functionaris in het voorbereidend onderzoek was. Dat is nu echter niet meer het geval; het opsporingsonderzoek wordt thans door opsporingsambtenaren verricht onder gezag van de officier van justitie. Ook in de vakliteratuur wordt verruiming van het toepassingsbereik van deze bevoegdheden bepleit.¹²

Er zijn ook enkele bevoegdheden waarbij het voornemen bestaat om in plaats van het voorlopige hechtenis-criterium een vierjaarscriterium te hanteren. Het gaat dan om ingrijpender bevoegdheden die een – soms grote – inbreuk op rechten van de burger kunnen maken. Het betreft met name gedwongen afname van celmateriaal met het oog op een DNA-onderzoek. Daarnaast zal het vierjaarscriterium ook gaan gelden voor infiltratie, het opnemen van vertrouwelijke communicatie met een technisch hulpmiddel en het aftappen van telecommunicatie.¹³

Bij een aantal bevoegdheden zal een achtjaarscriterium worden gehanteerd. Dit is in het wetboek al het geval bij onder meer het opnemen van vertrouwelijke communicatie in een woning. Toegevoegd zal worden dat ook een grootschalig DNA-onderzoek alleen bij verdenking van een dergelijk misdrijf kan plaatsvinden.

In een eerste (kwantitatieve) verkenning is bezien wat de effecten van deze vereenvoudiging zouden zijn bij de meest voorkomende misdrijven die samen vijftienennegentig procent van het aantal geregistreerde misdrijven uitmaken. Het betreft onder meer diefstal en verduistering, het verlaten van de plaats van het ongeval, vernieling, mishandeling, rijden onder invloed, bedreiging en drugsdelicten. Uit deze verkenning kan worden afgeleid dat er bij deze misdrijven als gevolg van de voorgestelde vereenvoudiging feitelijk geen bevoegdheden bij komen. De reden daarvan is dat die misdrijven (ook) thans merendeels onder het voorlopige hechtenis-criterium vallen. Ook kan er uit worden afgeleid dat bepaalde opsporingsbevoegdheden als gevolg van het daarbij toepasselijk worden van een zwaarder

¹² D.V.A. Brouwer, *Dwangmiddelen in bijzondere wetten*, 1999, blz. 258 e.v.

¹³ Daar staat bij deze bevoegdheden wel tegenover dat niet meer zal worden vereist dat het misdrijf de rechtsorde ernstig heeft geschokt. Dit is in wezen een proportionaliteitsoordeel dat kan worden overgelaten aan de officier van justitie en/of de rechter-commissaris, die de toepassing van dergelijke bevoegdheden dient te bevelen onderscheidenlijk daarvoor een machtiging moet afgeven.

verdenkingscriterium, bij deze misdrijven niet langer ter beschikking zullen staan. In een aantal gevallen zijn deze opsporingsbevoegdheden ook niet van betekenis voor de opsporing en vervolging van deze misdrijven. In een aantal andere gevallen zou dat anders kunnen zijn. Naar aanleiding van de uitkomsten van deze verkenning en in overleg met de ketenpartners heb ik besloten een verdiepend onderzoek te laten uitvoeren onder auspiciën van het WODC naar de gevolgen van de voorgestelde vereenvoudiging.

Inverzekeringstelling en voorlopige hechtenis

Een afzonderlijke vraag is of het voorlopige hechtenis-criterium ook bij de vrijheidsbenemende dwangmiddelen inverzekeringstelling en voorlopige hechtenis moet worden losgelaten, en ook bij deze dwangmiddelen volgens de voorgestelde vereenvoudiging een keuze zou moeten worden gemaakt uit een eenjaarscriterium en een vierjaarscriterium. Door de onderzoekers van het onderzoeksproject *Strafvordering 2001* is voorgesteld om bij de inverzekeringstelling en de bewaring een eenjaarscriterium te hanteren, en bij de gevangenhouding een vierjaarscriterium.¹⁴ De achtergrond van dit voorstel is dat de nadruk bij de voorlopige hechtenis weer meer zou moeten komen te liggen op de concrete ernst van het misdrijf en de daarvoor de verwachten vrijheidsstraf.¹⁵ Voorts menen zij dat het ook bij lichtere misdrijven wenselijk kan zijn dat de verdachte tot aan de snelrechtzitting vast blijft zitten.

Ik sta, met de onderstaande kanttekeningen, in beginsel positief tegenover dit voorstel van de onderzoeksgroep, waarbij aantekening verdient dat de overige toepassingscriteria van de inverzekeringstelling en de voorlopige hechtenis in het kader van de modernisering ongewijzigd zullen blijven. Het voorstel van de onderzoeksgroep moet beoordeeld worden tegen de achtergrond van het geheel van toepassingscriteria, waarin beoordeling van proportionaliteit en subsidiariteit een belangrijke rol spelen. Ik ga achtereenvolgens in op de inverzekeringstelling, de bewaring en de gevangenhouding.

De *inverzekeringstelling* kan door de hulpofficier van justitie voor de duur van drie dagen worden bevolen wanneer dit in het belang van het onderzoek noodzakelijk is. Een zekere verruiming van de gevallen waarin inverzekeringstelling kan worden toegepast, is gerechtvaardigd, waarbij (ook) bij wat lichtere misdrijven in concreto wordt getoetst of deze noodzakelijk is, in plaats van toepassing van de inverzekeringstelling bij deze misdrijven op voorhand wettelijk uit te sluiten. Bij hantering van een eenjaarscriterium zoals voorgesteld door de onderzoeksgroep zou evenwel de vraag kunnen worden gesteld of dat tegen die achtergrond van het geheel van toepassingscriteria voldoende evenwichtig zou zijn. Om deze reden onderzoek ik op welke wijze dit evenwicht bij de vereenvoudiging ook bij de inverzekeringstelling kan worden gewaarborgd. Een optie zou zijn om, als uitzondering op de hierboven voorgestelde vereenvoudigde systematiek, een tweejaarscriterium te hanteren. Een andere optie zou zijn om het eenjaarscriterium wel te hanteren, maar beoordeling of toepassing van de inverzekeringstelling bij misdrijven waarop minder dan twee jaar gevangenisstraf is gesteld, noodzakelijk en proportioneel is, aan de officier van justitie voor te behouden.

¹⁴ M.S. Groenhuijsen en G. Knigge, 'Algemeen deel', in: M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), *Afronding en verantwoording. Eindrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 2004, blz. 65-66.

¹⁵ J. uit Beijerse en J.B.H.M. Simmelink, 'Voorarrest', in: M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), *Het vooronderzoek in strafzaken. Tweede interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, blz. 647.

Bij de *bewaring* – die voor veertien dagen door de rechter-commissaris kan worden bevolen – zou een eenjaarscriterium tegen de achtergrond van het geheel van daarvoor geldende toepassingscriteria, verantwoord zijn. Aan de rechter-commissaris kan worden overgelaten te beoordelen of bewaring bij deze lichtere misdrijven zou voldoen aan beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Daar komt bij dat de overige toepassingscriteria van de bewaring dezelfde blijven. Dat betekent dat de bewaring alleen kan worden bevolen als daarvoor een wettelijke grond is en er ernstige bezwaren tegen de verdachte bestaan. En ook het anticipatiegebod geldt onverminderd, zodat geen bewaring kan worden bevolen voor een duur die de te verwachten periode van de vrijheidsstraf zou overstijgen. Indien bij de inverzekeringstelling zou worden gekozen voor een tweejaarscriterium (zie hierboven), ligt overigens voor de hand dat criterium ook bij de bewaring te hanteren.

Hantering van een vierjaarscriterium bij de *gevangenhouding* komt als uitgangspunt proportioneel voor. Het gaat bij gevangenhouding immers om voortzetting van de vrijheidsbeneming die al zeventien dagen en vijftien uur heeft geduurd. Met toepassing van de gevangenhouding moet bij lichtere misdrijven uit een oogpunt van proportionaliteit en subsidiariteit terughoudendheid worden betracht. Bij de hierboven al genoemde eerste verkenning is ook gezien of en zo ja bij welke lichtere misdrijven (waarop minder dan vier jaar gevangenisstraf is gesteld), gevangenhouding wordt toegepast. Gebleken is dat in een klein maar betekenisvol percentage van zaken gevangenhouding wordt toegepast bij lichtere misdrijven zoals vernieling, mishandeling en bedreiging. Niet uitgesloten is dat hierachter ‘huiselijk geweld’ schuilgaat, waarbij de verdachte gevangen wordt gehouden op de grond van het ernstige vermoeden dat hij anders opnieuw dergelijke feiten zal begaan (de recidivegrond) en vrijheidsbeperkende maatregelen zoals een contactverbod geen soelaas zouden bieden. Het spreekt voor zich dat voldoende mogelijkheden moeten blijven bestaan om de voorlopige hechtenis van deze verdachten voort te zetten. Daarom zal bij de gevangenhouding, waarbij als regel een vierjaarscriterium wordt gehanteerd, met betrekking tot de recidivegrond een nauw omschreven uitzondering worden gemaakt voor dit type misdrijven zaken in gevallen waarin er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat vrijheidsbeperkende maatregelen de verdachte niet ervan zullen afhouden opnieuw dergelijke misdrijven te begaan.

Voor zover sprake is van een verruiming van het toepasselijke verdenkingscriterium bij de inverzekeringstelling en de bewaring is daarmee niet beoogd, zo wil ik benadrukken, dat deze vormen van vrijheidsbeneming in aanmerkelijk meer gevallen worden toegepast. Naarmate sprake is van een lichter misdrijf zullen de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit – die, zoals hieronder in deze paragraaf aan de orde komt, in het nieuwe wetboek zullen worden gecodificeerd – sneller aan (voortzetting van) vrijheidsbeneming in de weg staan. Daarbij kan worden aangetekend dat ook nu al een behoorlijk aantal lichtere misdrijven onder het voorlopige hechtenis-criterium vallen. Toch kan niet worden uitgesloten dat kortdurende vrijheidsbeneming wenselijk kan zijn bij verdenking van lichtere misdrijven die thans niet als voorlopige hechtenis-misdrijf kwalificeren. Denk bijvoorbeeld aan dood door schuld.

Uit de adviezen blijkt dat het streven naar vereenvoudiging op zichzelf wordt gesteund. Ook mijn voornemen om een verdiepend WODC-onderzoek te laten verrichten naar de gevolgen van de vereenvoudiging wordt in de adviezen onderschreven. Bij de hierboven weergegeven uitwerking van de vereenvoudiging worden in de adviezen evenwel kritische kanttekeningen geplaatst. De kanttekeningen in de adviezen zijn niet gelijklopend en spreken elkaar deels tegen. OM, Politie, Platform BOD'en en KMar vrezen dat de vereenvoudiging in een aantal

gevallen een zodanig verlies van bevoegdheden tot gevolg zou hebben, dat de effectiviteit van de opsporing zou worden verminderd. Rvdr, NVvR en NOvA menen daarentegen dat de vereenvoudiging soms tot aanzienlijke verruiming leidt van de mogelijkheden om bevoegdheden uit te oefenen, terwijl voor deze verruiming volgens hen onvoldoende rechtvaardiging bestaat. Op basis van de uitkomsten van het verdiepende WODC-onderzoek zal worden bezien of er aanleiding is tot bijstelling van de voorgestelde vereenvoudiging. Ik wil wel op voorhand onderstrepen dat een vereenvoudiging, waarvoor zoals gezegd op zichzelf steun bestaat, onvermijdelijk tot gevolg heeft dat verschuivingen optreden. Waar het om gaat is te komen tot een vereenvoudiging die vanuit een oogpunt van rechtswaarborgen en effectiviteit van de opsporing evenwichtig is.

Algemene bepalingen

Zoals gezegd, zal worden voorzien in een algemeen kader voor de normering van het voorbereidend onderzoek. Mede omdat de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit, en het uitgangspunt dat bevoegdheden in het belang van het onderzoek moeten worden uitgeoefend, ook in verband met de hierboven omschreven vereenvoudiging zo'n belangrijke rol spelen bij de uitoefening van bevoegdheden, zullen deze in de algemene bepalingen over het voorbereidend onderzoek worden gecodificeerd. Hetzelfde geldt voor het verbod voor opsporingsambtenaren om de verdachte uit te lokken een ander strafbaar feit te begaan dan dat waarop zijn opzet reeds tevoren was gericht. Dat heeft ook als voordeel dat de steeds weer verschillend geformuleerde verwijzingen naar genoemde beginselen uit de omschrijving van de afzonderlijke bevoegdheden kunnen worden geschrapt.

Ook in de nieuwe wettelijke regeling van het voorbereidend onderzoek blijft uitgangspunt dat vrijwillige medewerking door burgers aan opsporing mogelijk is. Wel is het wenselijk dat bij meer ingrijpende bevoegdheden wordt bezien of er meer eisen moeten worden gesteld aan een gegeven toestemming, vooral als deze aan een verdachte wordt gevraagd. Te denken valt aan een doorzoeking van, in het bijzonder, woningen.

Onder de algemene bepalingen betreffende het voorbereidend onderzoek worden ook de bepalingen over de verbaliseringsplicht opgenomen. De regels over het opmaken van proces-verbaal zijn met de Wet inzake de herziening van de regels betreffende de processtukken herzien. Daarom is het niet nodig om die regels volledig te herzien. Wel zal in het wetboek worden voorzien in een mogelijkheid om de verbaliseringsplicht bij algemene maatregel van bestuur nader te kunnen normeren. Een dergelijke mogelijkheid zou aan de stroomlijning van de regeling kunnen bijdragen en waar aangewezen kunnen worden ingezet om bij te dragen aan de – ook in het overkoepelende programma VPS noodzakelijk geachte – verbetering van de kwaliteit van processen-verbaal. Bijzondere verbaliseringsplichten kunnen in beginsel worden geschrapt. Bepalingen die zien op de inhoud van wat moet worden geverbaliseerd – bijvoorbeeld dat de verdachte is medegedeeld dat hij niet tot antwoorden verplicht is – kunnen in beginsel worden gehandhaafd.

De mogelijkheid van een nadere normering bij algemene maatregel van bestuur wordt gesteund door de Rvdr. Hij meent dat het daarbij moet gaan om kwalitatieve randvoorwaarden voor processen-verbaal. OM en Politie vinden het scheppen van een dergelijke mogelijkheid van nadere normering ongewenst. Ik ben het eens met de Politie dat de ook door haar onderschreven noodzaak om de kwaliteit van processen-verbaal te verbeteren, primair door middel van beleidsontwikkeling moet plaatsvinden. Dat neemt echter niet weg dat de mogelijkheid van een normering in lagere regelgeving een

ondersteunende rol zou kunnen spelen. Zoals de KMAR terecht opmerkt, kan het daarbij alleen gaan om randvoorwaarden van een zeker abstractieniveau.

Tot de algemene bepalingen behoort ook de regeling van de bevoegdheid tot opsporing. Ook het opsporingsbegrip en het begrip voorbereidend onderzoek zullen worden gezien. Het strafrechtelijk financieel onderzoek zal in zijn huidige vorm niet terugkeren. Wel wordt verzekerd dat de bevoegdheden die in dat kader kunnen worden uitgeoefend, in de nieuwe regeling beschikbaar blijven.

Opsporingsbevoegdheden worden als uitgangspunt alleen door Nederlandse opsporingsambtenaren uitgeoefend. Bij bepaalde bevoegdheden – denk aan aanhouding buiten heterdaad in het kader van het grensoverschrijdende achtervolgingsrecht of aan stelselmatige observatie – bestaat thans de mogelijkheid dat deze onder voorwaarden door buitenlandse opsporingsambtenaren kunnen worden uitgeoefend. Mede met het oog op de toegenomen grensoverschrijdende samenwerking overweeg ik om, in lijn met voorstellen van de onderzoeksgroep Strafvordering 2001 ter zake, in een wettelijke regeling te voorzien die een grondslag biedt deze mogelijkheid bij algemene maatregel van bestuur naar bepaalde andere bevoegdheden te kunnen verbreden.¹⁶ Voorwaarde is dat is voorzien in adequate wettelijke randvoorwaarden.

2.2.3. Aangifte en klacht

Wat betreft de wettelijke regeling van de aangifte en de klacht ben ik voornemens te voorzien in een beperkte wetstechnische stroomlijning, voor zover deze kan bijdragen aan de doelstelling van het overkoepelende programma VPS om de kwaliteit van de aangifte en het proces rond de aangifte en de klacht te verbeteren. Onder andere zal als uitgangspunt worden gehanteerd dat de aangifte en klacht bij een opsporingsambtenaar kunnen worden gedaan en de schriftelijke aangifte en klacht ook elektronisch kunnen plaatsvinden. Voor zover gehandhaafd worden strafvorderlijke bepalingen over de klacht overgeheveld van het Wetboek van Strafrecht naar het Wetboek van Strafvordering.

2.2.4. Bevoegdheden betreffende vrijheidsbeneming en vrijheidsbeperking

In paragraaf 2.2.1. heb ik aangegeven dat met de herstructurering van het voorbereidend onderzoek slechts een modernisering wordt beoogd. Dat geldt ook voor de bevoegdheden in het wetboek betreffende vrijheidsbeneming en vrijheidsbeperking. Voor een fundamentele herziening van de regeling van de voorlopige hechtenis bestaat geen aanleiding. Ik ben uiteraard bekend met de kritiek die in de rechtsliteratuur en ook in internationale gremia wel wordt geuit ten aanzien van de toepassing van voorlopige hechtenis in Nederland.

De toepassing van voorlopige hechtenis is met vele waarborgen omgeven. Niet alleen zijn de misdrijven waarbij toepassing mogelijk is limitatief omschreven en moeten er nadrukkelijk gronden voor toepassing zijn (geschokte rechtsorde bij zware misdrijven, herhalingsgevaar, collusiegevaar of vluchtgevaar), ook moet in beginsel voldaan zijn aan de voorwaarde dat er

¹⁶ Y.G.M. Baaijens-van Geloven, 'Strafvordering en rechtshulp', in: M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), *Het vooronderzoek in Strafzaken. Tweede interimrapport onderzoeksproject strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 2004, blz. 349-385, i.h.b. blz. 380-381; M.S. Groenhuijsen & G. Knigge, 'Algemeen deel', in: *Afronding en Verantwoording. Eindrapport onderzoeksproject strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 2004, blz. 1-184, i.h.b. blz. 65-66.

stevige verdenking jegens de verdachte bestaat ('ernstige bezwaren'), en dient het aannemelijk te zijn dat de duur van de voorlopige hechtenis niet langer zal zijn dan hetgeen naar verwachting aan onvoorwaardelijke vrijheidsstraf zal worden opgelegd (anticipatiegebod). Periodiek bekijkt de rechter of voortzetting van de voorlopige hechtenis nodig is, waarbij voor de verdachte steeds de mogelijkheid bestaat om de opheffing dan wel de schorsing van de voorlopige hechtenis te verzoeken. Deze waarborgen maken dat de termijnen van vrijheidsstraf in Nederland ook internationaal vergeleken betrekkelijk kort zijn, waarmee de duur van de voorlopige hechtenis beperkt uitvalt.

Een ingrijpende wijziging van de regeling van de voorlopige hechtenis is naar mijn oordeel niet aangewezen. Wel zie ik, zoals ik in paragraaf 2.2.2 al heb aangestipt, mogelijkheden om een vereenvoudiging van de regeling van de verdenkingscriteria bij de inverzekeringstelling en de voorlopige hechtenis te bereiken.

Daarnaast ben ik voornemens om de alternatieven voor de toepassing van voorlopige hechtenis een betere wettelijke inbedding te geven. In Nederland bestaan de alternatieven voor de voorlopige hechtenis in de voorwaarden die de rechter verbindt aan de opschorting of de schorsing van de voorlopige hechtenis (artikel 80). Aan de schorsing van de voorlopige hechtenis is een aantal voorwaarden van rechtswege verbonden. Daarnaast kan de rechter andere voorwaarden aan de schorsing verbinden. De rechter is vrij in de voorwaarden die hij daarbij stelt – deze kunnen vrijheidsbeperkend zijn of de verplichting tot deelname aan zekere activiteiten of programma's inhouden – maar zal wel rekening moeten houden met het grondrechtelijk kader, zoals neergelegd in de Grondwet en de mensenrechtenverdragen. Uit de wetgeschiedenis blijkt voorts dat de voorwaarden moeten strekken tot verwezenlijking van het doel van de voorlopige hechtenis. Uit de jurisprudentie blijkt dat voorwaarden van verschillende aard worden opgelegd. De meest voorkomende voorwaarden zijn voorwaarden die de bewegingsvrijheid van de verdachte rechtstreeks beperken (bijvoorbeeld locatieverboden en -geboden, contactverboden, inleveren paspoort) en voorwaarden die het gedrag van de verdachte raken (bijvoorbeeld reclasseringstoezicht, verbod op het nuttigen van alcohol of drugs). De schorsingsvoorwaarden kunnen zo nodig worden gecombineerd met zekerheidsstelling in de vorm van een borgsom of met elektronisch toezicht.

In de brief van 6 februari 2012 over de vergroting van de slagvaardigheid van het strafrecht (Kamerstukken II 2011/12, 29 279, nr. 132) heb ik aangegeven dat het zo mogelijk schorsen van de voorlopige hechtenis onder voorwaarden niet alleen gewenst is in het licht van artikel 5 EVRM (om vrijheidsbeneming zo mogelijk te beperken), maar ook een sleutel biedt voor verdere versterking van het strafrecht omdat het gedrag van de verdachte direct en concreet kan worden beïnvloed. In de recente praktijk komt tot uitdrukking dat rechters vaker overgaan tot schorsing van de voorlopige hechtenis en daarbij gebruik maken van de voorwaarden die met het oog op voorwaardelijke strafoplegging door de reclassering worden geadviseerd en de prioriteit die de reclassering geeft aan het tijdig starten daarmee. Het doel dat wordt beoogd met voorwaardelijke strafoplegging wordt hiermee naar voren gehaald. In de fase van de voorlopige hechtenis zijn verdachten veelal het meest gemotiveerd en dat is een kritische succesfactor voor het welslagen van gedragsverandering. Juist met het oog op dit effect is er voor de schorsing van de voorlopige hechtenis bij jeugdigen reeds voorzien in een wettelijke verankering van de schorsingsvoorwaarden. Een wettelijke regeling van de schorsingsvoorwaarden bevordert de rechtszekerheid en vergroot de mogelijkheden van vroegtijdige gedragsbeïnvloeding en vroegtijdig optreden van de reclassering.

Ten slotte bekijk ik de mogelijkheden voor de invoering van aan de verdachte in het voorbereidend onderzoek op te leggen vrijheidsbeperkende en gedragsbeïnvloedende maatregelen buiten de gevallen van voorlopige hechtenis. In verschillende lidstaten van de EU bestaat naast de mogelijkheid van schorsing van de voorlopige hechtenis de mogelijkheid om, ook in gevallen waarin (nog) geen voorlopige hechtenis mogelijk is, voorwaarden en verplichtingen aan een verdachte op te leggen in afwachting van het strafproces. Dergelijke voorwaarden en verplichtingen kunnen wenselijk zijn om slachtoffers te vrijwaren van de vrees voor herhaling, dan wel anderszins het risico van recidive te beperken. Dit kan zich voordoen in geval van lichtere misdrijven waarvoor geen voorlopige hechtenis is toegelaten, in gevallen waarin geen grond voor voorlopige hechtenis aanwezig is, dan wel in gevallen waarin de verdachte naar verwachting bij veroordeling geen vrijheidsbenemende straf of maatregel zal krijgen opgelegd, zodat om die reden voorlopige hechtenis niet aan de orde kan zijn. Het kan gaan om verdachten die relatief lichte misdrijven plegen, zoals diefstal of bedreiging waarvoor geen of slechts kortdurende vrijheidsstraffen worden opgelegd. Aan hen kunnen thans geen bindende voorwaarden worden gesteld. Bij de aanpak van criminele jeugdgroepen en overlast in wijken van buurtbewoners of multi-probleemgezinnen die kleine delicten plegen, kan dit als gemis worden ervaren. Hier kan van groot belang zijn dat een gebieds- of contactverbod kan worden opgelegd of direct gedragsbeïnvloedend wordt opgetreden, dan wel een aanbod van zorg kan worden gedaan. In overleg met de praktijk zal daarom worden nagegaan of en zo ja, in welke vorm, een wettelijke regeling van door de rechter te stellen voorwaarden buiten de gevallen van voorlopige hechtenis gewenst is.

2.2.5. Bevoegdheden betreffende het lichaam en lichaamsmateriaal

Het huidige wetboek bevat een gevarieerde verzameling van bevoegdheden waarbij het lichaam object van het onderzoek is. Deze bevoegdheden kunnen worden onderscheiden in bevoegdheden waarbij het lichaam primair wordt gebruikt om de identiteit van een verdachte of veroordeelde vast te stellen – het gaat hier om het nemen van vingerafdrukken en foto's – en bevoegdheden waarbij het lichaam object van onderzoek is (primair wordt ingezet voor de opsporing van een strafbaar feit of met het oog op de bescherming van het belang van het slachtoffer van een strafbaar feit). Onder deze laatste bevoegdheden vallen het onderzoek aan de kleding, onderzoek aan en in het lichaam, onderzoeksmaatregelen ex artikel 61a zoals het nemen van lichaamsmaten en ooraafdrukken, alsmede onderzoek dat zou kunnen worden gevat onder de noemer onderzoek met het lichaam, te weten DNA-onderzoek, onderzoek naar een ernstige besmettelijke ziekte en onderzoek naar alcohol- en drugsgebruik bij geweldsdelicten.¹⁷

Een deel van deze bevoegdheden was al direct na de totstandkoming van het wetboek en de Invoeringswet Strafvordering in één van deze regelingen opgenomen. Het overgrote deel van deze bevoegdheden is echter pas de afgelopen twee decennia in het wetboek opgenomen. Het meest pregnant zijn de bevoegdheden op het terrein van het DNA-onderzoek.

Technologische ontwikkelingen en veranderende opvattingen in de samenleving over het gebruik van het lichaam ten behoeve van strafvordering hebben ertoe geleid dat het DNA-onderzoek in het begin van de jaren negentig in het wetboek is geïntroduceerd en dat de toepassing van dit type onderzoek in de jaren daarna in meer gevallen en onder ruimere

¹⁷ Dit laatste type onderzoek wordt bij het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met het terugdringen van geweld onder invloed van middelen (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 799, nr. 2) in het Wetboek van Strafvordering geïntroduceerd; zie de voorgestelde artikelen 55d en 56a.

voorwaarden is toegestaan. Er zijn inmiddels drie typen DNA-onderzoek toegelaten, waaronder meest recent het DNA-verwantschapsonderzoek.¹⁸

In de laatste twintig jaar zijn echter niet alleen nieuwe bevoegdheden gecreëerd, maar zijn eveneens de toepassingsmogelijkheden van bestaande bevoegdheden verruimd, zoals ook ten aanzien van vingerafdrukken.

Omdat het wetboek steeds is aangepast aan de eisen van de tijd, is er geen aanleiding voor ingrijpende wijzigingen in de bevoegdheden waarbij het lichaam object van het onderzoek is. Het is goed om in die wetgeving nu een zekere rust te brengen en alleen die wijzigingen door te voeren die hetzij uit de in paragraaf 2.2.2 besproken algemene bepalingen en uitgangspunten van het voorbereidend onderzoek voortvloeien – het betreft hier bijvoorbeeld een aanpassing aan de in die paragraaf beschreven vereenvoudiging van de verdenkingscriteria en het uitgangspunt dat een bevoegdheid slechts eenmaal wordt geregeld –, hetzij nodig zijn om een bevoegdheid in overeenstemming te brengen met de ontwikkelingen in de jurisprudentie en op forensisch terrein, de eisen van de Grondwet of om die te stroomlijnen met de andere bevoegdheden waarbij het lichaam onderzoeksobject is. De meest in het oog springende aanpassingen zullen hierna worden belicht.

De eerste aanpassing heeft betrekking op het onderzoek aan de kleding. De reikwijdte van dit type onderzoek is in de jurisprudentie van de Hoge Raad en de literatuur in de loop van de jaren geëvolueerd en afgegrensd van de – ingrijpender – bevoegdheid tot onderzoek aan het lichaam. Een onderzoek aan de kleding kan onder omstandigheden ook het ontdoen van bovenkleding en het laten zakken van de onderbroek inhouden, mits dat wordt gedaan met het oog op en dus is gericht op het onderzoek van die kleding en derhalve niet (mede) is gericht op het doen van een onderzoek aan het lichaam van de verdachte.¹⁹ Ook rijzen in de rechtspraak geregeld vragen over de afgrenzing tussen het onderzoek aan het lichaam en het – ingrijpender – onderzoek in het lichaam. Ter afgrenzing van het kledingonderzoek en het onderzoek in het lichaam, zal de reikwijdte van het onderzoek aan het lichaam wettelijk worden omschreven. Ook zullen de voorwaarden waaronder het kledingonderzoek kan worden verricht nader worden genormeerd.

In de tweede plaats ben ik voornemens om naar analogie van artikel 21, derde en vierde lid, van de Wet op lijkbezorging in het wetboek te verankeren dat onderzoek aan, in en met het lichaam ook toelaatbaar is als de verdachte of het slachtoffer van een misdrijf overleden is. Momenteel wordt dergelijk onderzoek verricht op grond van de inbeslagnemingsbevoegdheid.²⁰ De normering van dit onderzoek is lapidair omdat onvoldoende is verdisconteerd dat bij onderzoek aan een overleden verdachte of slachtoffer het grondrecht op de onaantastbaarheid van het lichaam een rol speelt en dat een inbreuk op dat grondrecht bij of krachtens de wet moet zijn voorzien. Het recht op onaantastbaarheid van iemands lichaam eindigt immers niet op het moment van iemands overlijden, maar blijft in beginsel ook daarna voortbestaan.²¹ Vanuit dat perspectief is het van belang om de jurisprudentie van de Hoge Raad te codificeren en de onderzoeken die aan, in en met het

¹⁸ De andere twee typen zijn het zogeheten standaard of klassiek DNA-onderzoek en het onderzoek naar uiterlijk waarneembare persoonskenmerken (zie artikel 138a).

¹⁹ Zie rechtsoverwegingen 2.4 en 2.5 in HR 23 april 2013, ECLI:NL:HR:2013:BZ8248, *NJ* 2013, 267.

²⁰ Vgl. HR 7 maart 1944, *NJ* 1944, 455.

²¹ Zie *Kamerstukken II* 1979/80, 16 086, nr. 8, blz. 7.

lichaam van een overledene mogen worden verricht, te benoemen, evenals de voorwaarden waaronder die onderzoeken mogen worden uitgevoerd.

Verder zullen alle onderzoeksmaatregelen die een beperking van grondrechten opleveren, zoals het recht op onaantastbaarheid van het lichaam en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, en die naar de huidige stand van de techniek op betrouwbare wijze kunnen worden toegepast bij wet worden geregeld. Het wetboek kent in artikel 61a nu een niet-limitatieve opsomming van onderzoeksmaatregelen. De limitatieve lijst zal ter aanvulling en onderscheiding dienen van onderzoekshandelingen die op grond van algemene taakstellende bepalingen door opsporingsambtenaren kunnen worden verricht. Ook wordt opnieuw bezien of de fase waarin de desbetreffende maatregel kan worden genomen, nog wel de juiste is. Zo is het nemen van handpalmafdrukken nu gekoppeld aan een fase van vrijheidsbeneming, terwijl het voorstelbaar is dat die onderzoeksmaatregel, net zoals bij het afnemen van celmateriaal voor DNA-onderzoek al het geval is, ook daarbuiten kan worden toegepast.

Tot slot zullen de toepassingscriteria van de onderzoeksmaatregelen tegen het licht worden gehouden. Voor het nemen van lichaamsmaten gelden op dit moment dezelfde voorwaarden als voor het plaatsen in een observatiecel of het afscheren, knippen of laten groeien van snor, baard of hoofdhaar, terwijl de twee laatste onderzoeksmaatregelen een zwaardere beperking van grondrechten opleveren – vooral het recht op onaantastbaarheid van het lichaam en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer – dan de eerste maatregel. Voor het goed kunnen bepalen van deze criteria zal van iedere andere bevoegdheid die het lichaam als onderzoeksobject heeft de relatieve zwaarte van de daarmee gepaard gaande beperking van grondrechten worden vastgesteld. Zoals in paragraaf 2.2.2. al is opgemerkt, dienen immers naarmate een toe te passen bevoegdheid een zwaardere inbreuk op één of meer grondrechten oplevert, zwaardere voorwaarden aan de toepassing daarvan te worden verbonden.

De KMar plaatst kanttekeningen bij het voorstel om de onderzoeksmaatregelen uit artikel 61a Sv te limiteren. Volgens de KMar is het beter om alleen de categorieën van onderzoek te benoemen in de wet. Uit de Grondwet volgt echter dat indien een onderzoeksmaatregel een meer dan beperkte inbreuk op grondrechten oplevert, een wettelijke grondslag voor die maatregel nodig is. Het overgrote deel van de onderzoeksmaatregelen, ook de maatregelen die de KMar in haar advies noemt, leveren een meer dan beperkte inbreuk op grondrechten op. Het vorenstaande neemt niet weg dat onderzoeksmaatregelen die een bepaalde mate van verwantschap vertonen, in het nieuwe hoofdstuk in Boek 2 waarin de bevoegdheden over het lichaam worden geregeld, zoveel mogelijk zullen worden geclusterd. Daarbij zal rekening worden gehouden met het voorstel van de KMar.

2.2.6. Bevoegdheden betreffende voorwerpen en gegevens

In hoofdstuk 5 van Boek 2 worden de bevoegdheden die betrekking hebben op het onderzoek ter plaatse, inbeslagneming van voorwerpen met de daarbij behorende steunbevoegdheden zoals doorzoeking van een plaats en de verschillende bevoegdheden tot het vergaren van vastgelegde gegevens ondergebracht.

De regeling van de bevoegdheden tot inbeslagneming en doorzoeking stamt uit een tijd waarin het opsporingsonderzoek voor een belangrijk deel werd uitgevoerd door de rechter-commissaris in het kader van een gerechtelijk vooronderzoek. In de afgelopen decennia heeft de Nederlandse strafvordering een ontwikkeling doorgemaakt waarbij de officier van justitie

als leider van het opsporingsonderzoek steeds meer een centrale rol is gaan innemen en de rol van de rechter-commissaris in het voorbereidend onderzoek meer is toegespitst op het toetsen van de inzet van ingrijpende opsporingsbevoegdheden. Als gevolg van deze ontwikkeling is de regeling van inbeslagneming en doorzoeking een aantal malen aangepast, maar de inzichtelijkheid daarvan is niet zonder meer toegenomen. Voorts is in de loop der tijd een aantal bevoegdheden in het wetboek opgenomen met het oog op het vergaren van gegevens die zijn vastgelegd of opgeslagen op (elektronische) gegevensdragers of in computers (geautomatiseerde werken). Ik acht het wenselijk deze bevoegdheden meer op elkaar af te stemmen. Daarbij hanteer ik zoveel mogelijk het uitgangpunt dat de rechtswaarborgen die gelden in een analoge situatie in beginsel ook dienen te gelden in een daarmee vergelijkbare digitale situatie, tenzij relevante verschillen een andere benadering rechtvaardigen.

In het onderstaande ga ik in op de belangrijkste wijzigingen die ik voornemens ben aan te brengen ten opzichte van de geldende regelgeving.

Vergroting inzichtelijkheid

Allereerst beoog ik met herschikking van de genoemde bevoegdheden de inzichtelijkheid en daarmee het 'gebruiksgemak' te vergroten. Ten aanzien van de regeling van de doorzoeking van plaatsen acht ik het wenselijk een duidelijker onderscheid aan te brengen tussen de doorzoeking van een woning en de doorzoeking van een kantoor van een professioneel verschoningsgerechtigde, waarbij ik de regeling van de doorzoeking van een woning enigszins anders wil vormgeven dan de regeling van de doorzoeking van een kantoor van een professioneel verschoningsgerechtigde. De overige inbeslagnemingsbevoegdheden van de rechter-commissaris zullen worden overgeheveld naar Hoofdstuk 8 betreffende de bevoegdheden van de rechter-commissaris.. Voorts wil ik ter vergroting van de inzichtelijkheid de verschillende bevoegdheden tot het vergaren van vastgelegde gegevens, zoals de doorzoeking ter vastlegging van gegevens en het vorderen van de verstrekking van gegevens, bij elkaar plaatsen.

Herstructurering regeling doorzoeking

De regeling van de doorzoeking van plaatsen ter inbeslagneming is weinig toegankelijk vormgegeven. De rechter-commissaris is bevoegd ter inbeslagneming elke plaats te doorzoeken. Dat mag hij bij verdenking van een strafbaar feit (artikel 110 Sv). Tot doorzoeking van vervoermiddelen is, in geval van ontdekking op heterdaad of verdenking van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, tevens de opsporingsambtenaar bevoegd (artikel 96b). Gaat het om doorzoeking van een plaats, niet zijnde een woning of een kantoor van een professioneel verschoningsgerechtigde, dan is naast de rechter-commissaris, in het geval van ontdekking op heterdaad of verdenking van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten ook de officier van justitie bevoegd deze plaats te doorzoeken (artikel 96c). Uit dit samenstel van bepalingen vloeit voort dat de rechter-commissaris – met uitzondering van spoedsituaties waarin direct optreden geboden is (artikel 97) – exclusief bevoegd is tot doorzoeking van woningen en kantoren van professioneel verschoningsgerechtigden. Zoals ik in het voorgaande heb aangegeven wil ik de doorzoeking van deze specifieke plaatsen afzonderlijk regelen.

Voorts zal ik de redactie van de doorzoekingsbevoegdheden van de officier van justitie en de rechter-commissaris aanpassen. De wijze waarop deze bevoegdheden thans zijn geredigeerd, suggereert dat de officier van justitie respectievelijk de rechter-commissaris zelf de doorzoeking uitvoert, terwijl de praktijk is dat de feitelijke doorzoeking wordt verricht door

de opsporingsambtenaren, in opdracht en onder leiding van de officier van justitie respectievelijk de rechter-commissaris.

Ten aanzien van de bevoegdheid van de rechter-commissaris tot doorzoeking van woningen merk ik nog het volgende op. Wat opvalt is dat de tekst van de wet, in tegenstelling tot andere (steun)bevoegdheden tot inbeslagneming, nog steeds uitgaat van de rol van de rechter-commissaris als onderzoeksrechter van oorsprong in het kader van het gerechtelijk vooronderzoek. Zoals in het voorgaande kort aan de orde kwam, zijn de verantwoordelijkheden in het voorbereidend onderzoek in de loop der tijd verschoven naar de officier van justitie. Dat heeft ertoe geleid dat bepaalde bevoegdheden die voorheen door de rechter-commissaris werden uitgeoefend, zoals bijvoorbeeld de telefoontap, inmiddels aan de officier van justitie zijn toebedeeld onder de voorwaarde van een voorafgaande machtiging van de rechter-commissaris. Ik zie of een dergelijke machtigingsconstructie – die nu reeds geldt voor een spoedonderzoek van een woning – ook voor de regeling van de doorzoeking van een woning buiten gevallen van spoed wenselijk is. Daarbij blijft voorop staan dat de betrokkenheid van de rechter-commissaris bij een doorzoeking van een woning gewaarborgd te blijft, gegeven het feit dat het grondwettelijk verankerde huisrecht in het geding is. Kernelementen zijn en blijven dat de rechter-commissaris beslist over de doorzoeking, toezicht houdt op de rechtmatige uitvoering daarvan en beslist over de voorwerpen die tijdens de doorzoeking inbeslaggenomen worden.

Ten aanzien van het toezicht op de rechtmatige uitvoering van de doorzoeking, stel ik voor in de wet meer ruimte te bieden aan de rechter-commissaris om zelf te bepalen of hij daarvoor in het concrete geval zijn daadwerkelijke aanwezigheid noodzakelijk acht of dat hij dit – zoals thans geregeld praktijk is – op afstand realiseert door telefonisch bereikbaar te zijn. Daarbij zij opgemerkt dat reeds in 1988 in de rechtspraak van de Hoge Raad is erkend dat de bevoegdheid van de rechter-commissaris om een woning te doorzoeken niet vereist dat de rechter-commissaris gedurende de gehele doorzoeking ter plaatse aanwezig is.²² Hij mag zich naar elders begeven terwijl intussen opsporingsambtenaren - in tegenwoordigheid van de officier van justitie of van de hulpofficier van justitie die hem vervangt - de tot de doorzoeking behorende handelingen verrichten. Daarbij overweegt de Hoge Raad dat de moderne communicatiemiddelen het mogelijk maken enerzijds dat de opsporingsambtenaren of personen bij wie de doorzoeking geschiedt zich tijdens de doorzoeking tot de rechter-commissaris wenden ten einde diens beslissing in te roepen, anderzijds dat de rechter-commissaris desgewenst nadere instructies geeft met betrekking tot de doorzoeking. De tekst van de wet zou naar mijn oordeel beter moeten aansluiten bij deze rechtspraak en de daarop gebaseerde praktijk. Voor de goede orde zij opgemerkt dat ten aanzien van de doorzoeking van kantoren van professioneel verschoningsgerechtigden de aanwezigheid van de rechter-commissaris steeds vereist is, vanwege de bijzondere belangen die daarbij in het geding zijn en de rol van de rechter-commissaris bij de beslissing over al dan niet in beslag te nemen stukken.

De Politie en de KMar hebben in hun adviezen steun uitgesproken voor dit voorstel. De Rvdr is echter van oordeel dat het verder op afstand plaatsen van de rechter-commissaris niet past bij dit dwangmiddel dat als ingrijpend moet worden aangemerkt. In de praktijk is de rechter-commissaris vaker wel dan niet aanwezig bij een doorzoeking van een woning, zo merkt de Raad op, en zijn aanwezigheid is vereist om zo nodig ordemaatregelen te nemen en beslissingen te nemen over het beslag. De Raad suggereert te volstaan met codificatie van de

²² HR 8 november 1988, ECLI:NL:HR:1988:AC0602, NJ 1989, 127.

hierboven aangehaalde jurisprudentie en het voorstel ook vanuit rechtsvergelijkend perspectief te bezien. Deze opmerkingen en suggesties van de Raad zal ik betrekken bij de verdere uitwerking van de voorstellen.

Een ander punt betreft het volgende. De duur van het beslag, de omvang van de stroom inbeslaggenomen voorwerpen en de daarmee gepaard gaande kosten voor opslag blijven een punt van aandacht in die gevallen waarin het voortduren van de bewaring niet noodzakelijk is ten behoeve van de waarheidsvinding. De wet en het Besluit inbeslaggenomen voorwerpen bieden mogelijkheden om bepaalde categorieën van inbeslaggenomen voorwerpen met machtiging van de officier van justitie voortijdig te vervreemden of vernietigen. Het gaat hierbij in het bijzonder om voorwerpen die zijn inbeslaggenomen met het oog op de verbeurdverklaring of onttrekking aan het verkeer dan wel tot bewaring van het recht tot verhaal. Bezien wordt, met inachtneming van het recht op het ongestoorde genot van het eigendom zoals gewaarborgd door artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM, of de regeling inzake teruggave en bewaring van inbeslaggenomen voorwerpen verdere aanscherping behoeft.

Afstemming bevoegdheden tot vergaren van gegevens

Gegevens die zijn vastgelegd op een (elektronische) gegevensdrager of in een computer kunnen op verschillende manieren worden vergaard: (1) door de gegevensdrager of computer in beslag te nemen en vervolgens de daarop opgeslagen gegevens te kopiëren voor nader onderzoek, (2) door tijdens een doorzoeking van een plaats onderzoek te doen in een ter plaatse aanwezige computer of via een ter plaatse aanwezige computer onderzoek te doen in een elders aanwezig systeem en daarop aangetroffen relevante gegevens vast te leggen, en (3) door van een derde te vorderen dat deze bepaalde gegevens verstrekt. Deze bevoegdheden tot gegevensvergaring zijn thans verspreid in het wetboek opgenomen en op uiteenlopende wijze vormgegeven. Zoals gezegd wil ik deze bevoegdheden in het wetboek bij elkaar plaatsen en op meer eenduidige wijze regelen. Daarbij vraagt het volgende punt bijzondere aandacht.

In de praktijk worden veelvuldig mobiele telefoons, laptops, computers, usb-sticks en andere elektronische gegevensdragers in beslag genomen teneinde de beschikking te krijgen over de daarop vastgelegde gegevens ten behoeve van het opsporingsonderzoek. Op grond van de rechtspraak van de Hoge Raad is dergelijk onderzoek toegestaan. Deze vorm van gegevensvergaring is, anders dan dat moet zijn voldaan aan de regels die van toepassing zijn op de inbeslagneming van voorwerpen in het algemeen, niet nader genormeerd. Ik acht deze situatie niet langer wenselijk. Nieuwe technologische ontwikkelingen hebben in de loop der jaren geleid tot verschillende wijzigingen van het wetboek, zoals bijvoorbeeld de bevoegdheden tot doorzoeking ter vastlegging van gegevens en de internettap. Ik ben van oordeel dat het vergaren van gegevens via de inbeslagneming van elektronische gegevensdragers en geautomatiseerde werken, zoals smartphones, hierbij onderbelicht is gebleven. Het valt niet goed te rechtvaardigen dat het onderzoek in een computer en het vastleggen van daarop opgeslagen gegevens tijdens een doorzoeking wel met specifieke waarborgen is omgegeven, terwijl wanneer diezelfde computer tijdens de doorzoeking in beslag zou zijn genomen, het onderzoek aan die inbeslaggenomen computer en het vastleggen van de daarop opgeslagen gegevens niet met vergelijkbare waarborgen is omgegeven. Daarbij komt dat op grond van de zelfstandige inbeslagnemingsbevoegdheden van opsporingsambtenaren, bijvoorbeeld bij staande houding en aanhouding, naar huidig recht geen betrokkenheid van een hogere autoriteit is voorzien voor het onderzoek aan bijvoorbeeld een inbeslaggenomen smartphone en de kennisneming en het gebruik van de daarop opgeslagen gegevens. Een toekomstbestendig wetboek dat rekening houdt met

nieuwe ontwikkelingen betekent niet alleen dat de opsporingsinstanties van adequate middelen en bevoegdheden worden voorzien om strafbare feiten op te sporen, maar ook dat de inzet van die middelen en bevoegdheden met waarborgen is omgeven die aansluiten bij die nieuwe ontwikkelingen. De huidige techniek maakt het nu al mogelijk zeer grote hoeveelheden (persoonlijke) gegevens op computers, laptops, smartphones en tablets op te slaan en eenvoudig mee te voeren. Het ligt in de lijn der verwachtingen dat deze ontwikkeling alleen maar zal toenemen. Gelet hierop is het onderzoek van een smartphone niet langer vergelijkbaar met het onderzoek van een eenvoudige zakagenda of een adressenboekje. Tegen deze achtergrond acht ik nadere wettelijke normering van het onderzoek aan inbeslaggenomen elektronische gegevensdragers en het ten behoeve van de opsporing vastleggen van de daarop opgeslagen gegevens noodzakelijk. Ik denk daarbij aan het vereiste dat een hogere autoriteit beslist over het onderzoeken van de inbeslaggenomen elektronische gegevensdrager en het vastleggen van de daarop opgeslagen gegevens alsmede waarborgen die vergelijkbaar zijn met die welke van toepassing zijn in het geval dat tijdens een doorzoeking onderzoek wordt gedaan aan een computer en de daarop opgeslagen gegevens ter plaatse worden vastgelegd (artikelen 125i e.v.).

De Politie, het platform BOD-en, de KMar en het OM hebben in hun adviezen hun zorgen hierover geuit, zij het dat de KMar en het OM op zichzelf begrip hebben voor de gedachte van nadere normering. De geuite zorgen zien in het bijzonder op de effecten voor de opsporingspraktijk. Hiernaar wordt in mijn opdracht onderzoek verricht. Overige punten die in de adviezen naar voren zijn gebracht hebben betrekking op het feit dat de voorgestelde regeling zal leiden tot een onderscheid tussen het onderzoek van papieren gegevensdragers en het onderzoek van elektronische gegevensdragers, het belang van een goede afbakening van het begrip elektronische gegevensdrager en het toetsingskader dat moet worden gehanteerd. Deze punten zullen bij de verdere uitwerking van de voorstellen worden betrokken.

Voorts wil ik de bevoegdheden tot het vorderen van gegevens bij de onderlinge afstemming van de bevoegdheden tot het vergaren van gegevens betrekken. Hiertoe heb ik de volgende voornemens. Ik wil – zoals destijds aanbevolen door de Commissie Strafvorderlijke gegevensvergaring in de informatiemaatschappij – de specifieke vorderingsbevoegdheden voor de telecommunicatiesector integreren in de algemene vorderingsbevoegdheden. In de tweede plaats wil ik het expliciete onderscheid tussen identificerende gegevens, gevoelige gegevens en andere gegevens, met de daaraan gekoppelde gedifferentieerde verdenkingscriteria, laten vervallen. Dit onderscheid naar de aard van de te vergaren gegevens kent de wet niet ten aanzien van de andere vormen van gegevensvergaring. Bovendien leidt de huidige, zeer strenge wettelijke normering van de bevoegdheid om gevoelige gegevens te vorderen, tot problemen waaraan men in de praktijk het hoofd tracht te bieden door andere bevoegdheden tot het vergaren van gegevens toe te passen, zoals het bevel tot uitlevering van de gegevensdrager waarop de gewenste gegevens zijn opgeslagen. Ook in deze zin is betere afstemming tussen de bestaande bevoegdheden gewenst. Ten slotte beraad ik mij op het thans geldende uitgangspunt dat opsporingsambtenaren niet mogen verzoeken om vrijwillige verstrekking van gegevens die onder het regime van de Wet bescherming persoonsgegevens vallen. Uit de adviezen blijkt in zijn algemeenheid steun te bestaan voor deze voorstellen. De specifieke vragen en opmerkingen die hierover zijn gemaakt, zullen worden meegenomen bij de uitwerking van het wetsvoorstel.

2.2.7. Heimelijke bevoegdheden en verkennend onderzoek

Met de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden is een groot aantal bevoegdheden geregeld die dat voordien niet waren, zoals stelselmatige observatie en infiltratie (1 februari 2000). Daarnaast werd met deze wet een aantal bestaande bevoegdheden gemodificeerd, zoals de telefoontap. In de afgelopen jaren is de regeling van de bijzondere opsporingsbevoegdheden (verder: BOB-regeling) meerdere keren gewijzigd en aangevuld, bijvoorbeeld met bevoegdheden tot het vorderen van gegevens en met bevoegdheden tot opsporing of voorkomen van terroristische misdrijven. De opzet van en de wijzigingen in de BOB-regeling hebben bijeengenomen geleid tot twee knelpunten. Het eerste knelpunt betreft de toegankelijkheid en de overzichtelijkheid van de regeling. De huidige BOB-regeling, die onder meer drie titels met daarin dezelfde bevoegdheden omvat, bestaat in totaal uit 74 artikelen waarvan sommige genummerd zijn met drie letters (bijv. artikel 126zja). Het tweede knelpunt betreft de grote administratieve lasten die in de praktijk bij de uitvoering van de BOB-regeling worden gevoeld. Zo bedraagt de bij de politie en de bijzondere opsporingsdiensten beleefde administratieve lastendruk circa zeventig procent van de werktijd.²³ Dit heeft geleid tot herstructurering van de BOB-regeling. In het nieuwe Boek 2 staat mij een regeling voor ogen die oplossingen biedt voor de beide knelpunten. Daarbij wordt vooropgesteld dat de uitgangspunten van de huidige BOB-regeling uitdrukkelijk niet worden gewijzigd. De bevoegdheden worden uitgeoefend door een opsporingsambtenaar op bevel van de officier van justitie. Bij bevoegdheden die een ernstige inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer van burgers blijft daarnaast een machtiging van de rechter-commissaris noodzakelijk. Ook wordt geen van de thans bestaande bevoegdheden geschrapt. Wel worden de vorderingsbevoegdheden die in het huidige wetboek zijn opgenomen in de BOB-regeling, verplaatst naar het nieuwe hoofdstuk met bevoegdheden betreffende voorwerpen en gegevens (zie daarvoor paragraaf 2.2.6.).

De adviezen van het Platform BOD-en, de Politie, de Rvdr en het OM besteden nadrukkelijk aandacht aan de nieuwe regeling voor de heimelijke bevoegdheden. Het OM prijst de voorgestelde vereenvoudiging die volgens het OM de toegankelijkheid van het wetboek aanmerkelijk vergroot. Ook de Politie is van mening dat de nieuwe indeling, hernummering en formulering van de heimelijke bevoegdheden de toegankelijkheid en overzichtelijkheid verhogen.

Het opschrift van hoofdstuk 6 zal komen te luiden: “Heimelijke bevoegdheden”. In het nieuwe wetboek zal de term ‘bijzondere opsporingsbevoegdheden’ niet meer worden gebruikt. De bevoegdheden zijn namelijk op zichzelf en ook in relatie tot de andere bevoegdheden uit Boek 2 niet bijzonder, maar hebben wel het kenmerk dat zij heimelijk worden toegepast, hetgeen wil zeggen dat de persoon ten aanzien van wie de bevoegdheid wordt uitgeoefend vooraf van deze toepassing geen kennis heeft en dat hem daarvan pas later in het voorbereidend onderzoek mededeling wordt gedaan.

Uitwerking nieuwe systematiek van de algemene bepalingen

Het in paragraaf 2.2.2. genoemde algemene uitgangspunt dat bevoegdheden in beginsel slechts eenmaal worden uitgeschreven, is voor de heimelijke bevoegdheden (en overigens ook voor bevoegdheden tot het vorderen van gegevens) in het bijzonder van belang. Deze

²³ Volgt uit het rapport ‘Administratieve lastendruk bij opsporing Zware en Georganiseerde Criminaliteit. Een nulmeting’, uitgevoerd door Andersson Elffers Felix in samenwerking met de Politieacademie, Lectoraat Criminaliteitsbeheersing & Recherchekunde, Utrecht/Apeldoorn, 12 maart 2012.

bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend (1) in geval van verdenking van een bepaald misdrijf, (2) indien uit feiten of omstandigheden een redelijk vermoeden voortvloeit dat in georganiseerd verband misdrijven worden beraamd of gepleegd en (3) bij aanwijzingen van een terroristisch misdrijf. Deze driedeling heeft ertoe geleid dat – zonder dat daartoe een wetgevingstechnische noodzaak bestaat – de bevoegdheden driemaal zijn uitgeschreven. Deze structuur kan aanmerkelijk worden vereenvoudigd door de bevoegdheden, met behoud van deze driedeling, eenmaal uit te schrijven. Het aantal van 74 artikelen kan daarbij tot een 20-tal artikelen worden teruggebracht. Het is daarbij uitdrukkelijk de bedoeling om de (eenmaal uitgeschreven) bevoegdheden in de drie genoemde gevallen te kunnen blijven uitoefenen.

Dit hoofdstuk over heimelijke bevoegdheden zal aanvangen met een titel algemene bepalingen, voorschriften die van toepassing zijn op alle heimelijke bevoegdheden. Daarna volgt een titel waarin de heimelijke bevoegdheden worden opgenomen. Deze bevoegdheden zullen daarbij langs de hierboven genoemde lijnen worden vereenvoudigd en gestroomlijnd.

Vermindering van administratieve lasten

Ter vermindering van de administratieve lasten wordt voorzien in een nieuw voorschrift dat het voor de officier van justitie mogelijk maakt om in één (generiek) bevel op te nemen dat uitvoering wordt gegeven aan verschillende heimelijke bevoegdheden jegens een persoon. Uiteraard zal de officier van justitie voor elke afzonderlijke bevoegdheid die hij in zijn bevel opneemt moeten bepalen of aan de wettelijke voorwaarden is voldaan. Hiermee wordt voorkomen dat voor bevoegdheden die op hetzelfde moment worden aangevraagd, meerdere bevelen moeten worden opgesteld. Dit zal er naar verwachting ook toe leiden dat de verantwoording in het proces-verbaal van de inzet van de bevoegdheden wordt geconcentreerd, waarvan eveneens een reductie van administratieve lasten wordt verwacht. Bij de verdere voorbereiding van de wettelijke regeling zal de opmerking van de Rvdr worden betrokken over de wijze waarop het generieke bevel doorwerkt bij de rechterlijke toetsing van de bevelen.

Een lastenverlichting wordt voorts gerealiseerd door een wijziging door te voeren in de bepaling over het opnemen van communicatie die plaatsvindt door middel van een aanbieder van een telecommunicatiedienst (de ‘tap’). De opsporingsambtenaar heeft voor een juiste interpretatie van de opgenomen communicatie altijd bepaalde verkeersgegevens nodig, zoals het tegengnummer en de paallocatie. Op grond van de huidige wetgeving moeten deze gegevens separaat worden gevorderd door de officier van justitie. De beoogde wijziging houdt in dat de officier van justitie bij het opnemen van telecommunicatie de aanbieder van een openbaar telecommunicatienetwerk of een openbare telecommunicatiedienst kan bevelen om medewerking te verlenen aan de uitvoering van het bevel. Deze medewerking omvat het verstrekken van bij Amvb bepaalde verkeersgegevens. Voor het bevel van de officier van justitie tot het opnemen van communicatie blijft een machtiging van de rechter-commissaris vereist.

De Politie spreekt in haar advies waardering uit voor de aandacht die bij de voorbereiding van de voorstellen is besteed aan het verminderen van de administratieve lasten. De hierboven genoemde voorstellen zullen volgens de Politie bijdragen aan een reductie van de administratieve lasten. De Politie stelt evenwel dat de voorgestelde regeling in haar totaliteit slechts een beperkte lastenverlichting voor de opsporingsambtenaar met zich zal brengen.

De voorgestelde regeling stelt, evenals de huidige regeling, geen regels ten aanzien van de aanvraagprocedure van de bevoegdheden. Het startpunt is het bevel van de officier van justitie. Daarvoor heeft een opsporingsambtenaar inderdaad al veel administratief voorwerk verricht. Die activiteiten vloeien niet zozeer voort uit de wet, maar liggen veeleer besloten in het administratieve proces van de politieorganisatie. Nieuwe IT-systemen en een aanpassing van de werkprocessen waarmee nu reeds ervaring wordt opgedaan in de gemeenschappelijke BOB-kamers kunnen ook bijdragen aan een forse vermindering van de administratieve lasten. Hieraan zal bij de implementatie van de nieuwe wetgeving nadrukkelijk aandacht worden besteed.

Nieuwe bevoegdheden

Tot slot bestaan bij de bijzondere opsporingsdiensten, de Politie en het OM aanvullende wensen tot modernisering van enkele bevoegdheden, uitbreiding van bestaande bevoegdheden en de invoering van nieuwe bevoegdheden. Daarbij kan gedacht worden aan een opsporingsbevoegdheid die ziet op de stelselmatige vastlegging van persoonsgegevens op het internet, de inzet van een 'stille sms' of IMSI-catcher ter plaatsbepaling of een tijdslot voor de uitvoering van een bevel tot het opnemen van vertrouwelijke communicatie. In hun adviezen over deze nota zijn zowel de Politie als het Platform BOD' en op de wenselijkheid van een nadere regeling voor de drie laatstgenoemde onderwerpen teruggekomen. Op basis van nieuwe consultaties, onder andere van de Commissie modernisering Wetboek van Strafvordering²⁴ zal ik deze wensen de komende periode bezien en beoordelen of deze – in het kader van de modernisering van het wetboek – noodzakelijk zijn en aanleiding geven om geheel of gedeeltelijk in de hierboven geschetste regeling van de heimelijke bevoegdheden te worden opgenomen.

Verkendend onderzoek

Het verkennend onderzoek omvat de bevoegdheid van de officier van justitie om, indien voldaan wordt aan de daaraan gestelde voorwaarde, onderzoek te laten doen naar verzamelingen van personen om vast te stellen of en op welke wijze daarbinnen misdrijven worden beraamd of gepleegd.

Uit onderzoek blijkt dat in de huidige praktijk slechts incidenteel een verkennend onderzoek wordt ingesteld. Hoewel het daarmee voorziet in een behoefte, roept dit vragen op naar de achterliggende redenen hiervan. De komende periode zal ik gebruiken om mij een completer beeld te vormen omtrent het gewenste gebruik van het verkennend onderzoek: is er in de opsporingspraktijk slechts incidenteel behoefte aan informatie over bepaalde verzamelingen van personen of zijn de onderzoeksmogelijkheden die het verkennende onderzoek biedt te beperkt om in de praktijk een grotere toegevoegde waarde te hebben? Het completere beeld leidt mogelijk tot verdere aanpassingen.

2.2.8. Bevoegdheden van de rechter-commissaris

De taakuitoefening van de rechter-commissaris met betrekking tot het verrichten van onderzoekshandelingen en met betrekking tot het toezicht op de voortgang en de evenwichtigheid van het voorbereidend onderzoek, waarop ik in paragraaf 2.1.2 al ben ingegaan, zal in het achtste hoofdstuk van Boek 2 worden geregeld.

²⁴ Instellingsbesluit Commissie modernisering Wetboek van Strafvordering, Stcrt. 2014, nr. 24582.

De rechter-commissaris kan tot het verrichten van onderzoekshandelingen gebruik maken van diverse opsporingsbevoegdheden, die elders in Boek 2 geregeld zijn (zoals de schouw en DNA-onderzoek). Door in dit hoofdstuk te verwijzen naar de desbetreffende bevoegdheden die zijn toebedeeld aan de gebruikelijke opsporingsautoriteiten, behoeven dezelfde bevoegdheden niet meerdere keren te worden uitgeschreven.

2.3. Boek 3: Buitengerechtelijke afdoeningsvormen en vervolging

De hoofdstukindeling van dit boek ziet er als volgt uit:

1. Beslissingen omtrent (verdere) vervolging
2. De vervolging door een strafbeschikking
3. De kennisgeving van niet (verdere) vervolging
4. De verklaring dat de zaak is geëindigd
5. Beklag tegen het niet (verder) vervolgen
6. Het bezwaarschrift tegen de dagvaarding
7. Schraping en verplaatsing van regelingen omtrent schorsing van de vervolging

2.3.1. Beslissingen omtrent (verdere) vervolging

In het vernieuwde wetboek blijft het opportunitiebeginsel gehandhaafd. Gelet op de verwevenheid van het opportunitiebeginsel met de Nederlandse strafvordering zie ik geen aanleiding om in dit belangrijke onderdeel van het stelsel wijziging te brengen. Het OM behoudt het vervolgingsmonopolie. De huidige bepalingen waarin het opportunitiebeginsel is neergelegd (artikelen 167 en 242, tweede lid) zullen worden overgenomen, net als de huidige regeling waarin een minderjarige de mogelijkheid wordt verschaft zijn mening kenbaar te maken over de vervolging van een zedendelict (artikel 167a).

2.3.2. De vervolging door een strafbeschikking

In het kader van de onderhavige wetgevingsoperatie is niet voorzien in een wijziging van de regeling van de strafbeschikking. Deze regeling is, door de Wet OM-afdoening, namelijk recent ingevoerd. Voordat een eventuele inhoudelijke wijziging van de regeling aan de orde is, dient hiermee voldoende ervaring te zijn opgedaan. Ook moeten de uitkomsten worden afgewacht van de evaluatie van de bovengenoemde wet.

Op zichzelf is over het moment van de evaluatie van de Wet OM-afdoening bepaald dat deze uiterlijk vijf jaar na volledige inwerkingtreding van de wet zal plaatsvinden,²⁵ dat wil zeggen binnen vijf jaar nadat al de sanctiemodaliteiten die de wet biedt in de praktijk worden toegepast. Door de gefaseerde invoer van deze wet is op dit moment nog geen sprake van volledige invoering. Zo wordt er thans nog geen toepassing gegeven aan de mogelijkheid om gedragsaanwijzingen te geven in een strafbeschikking. Toch zal ik binnen afzienbare termijn starten (begin 2016) met het evaluatieonderzoek. Aanleiding daartoe is onder meer het recente rapport "Beschikt en gewogen"²⁶ van de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad. De Procureur-Generaal heeft in het kader van zijn toezichthoudende taak tekortkomingen gesignaleerd bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen door het OM. Het OM is met een plan van aanpak gekomen om deze tekortkomingen in de uitvoering weg te nemen.

²⁵ Zie artikel XXIA van de Wet OM-afdoening.

²⁶ Rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad, J.W. Fokkens, *Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen*, Den Haag 2014.

Ook het OM wijst in zijn advies met betrekking tot de contourennota op de noodzaak van een evaluatie van de Wet OM-afdoening. Aan het door het OM aan de orde gestelde punt dat het niet mogelijk is om bij een strafbeschikking een voorwaardelijke sanctie op te leggen, zal ik aandacht besteden bij de evaluatie. In een apart wetgevingstraject dat snel na de wetsevaluatie ter hand zal worden genomen, zal ik bezien in hoeverre de wettelijke regeling betreffende de strafbeschikking wijziging behoeft.

Omdat het voorwaardelijke sepot en de transactie nauw samenhangen met de strafbeschikking en de bovengenoemde evaluatie ook voor deze onderwerpen van belang is, zal in het kader van de modernisering ook geen inhoudelijke wijziging plaatsvinden van desbetreffende regelingen.

2.3.3. De kennisgeving van niet (verdere) vervolging en het informele sepot

Hoewel belangrijke uitgangspunten zoals het vervolgingsmonopolie en het opportuniteitsbeginsel worden gehandhaafd, zal het bestaande stelsel van waarborgen rondom de vervolgingsbeslissing worden verbeterd. Dit betreft onder meer de kennisgeving van niet verdere vervolging. Op de huidige regeling van de kennisgeving van niet verdere vervolging, opgenomen in artikel 243 e.v., bestaat een breed gedeelde kritiek, omdat deze onevenwichtig is.

Volgens de huidige regeling is het OM pas verplicht tegenover de verdachte aan te geven wat er met diens zaak gebeurt als er formeel sprake is (geweest) van een ‘vervolging’ van de verdachte (het gaat om de niet *verdere* vervolging). In het geldende recht wordt vrij algemeen aangenomen dat er sprake is van een vervolging in de zin van artikel 243 indien de zaak op initiatief van het OM aan de rechter wordt voorgelegd of indien de zaak wordt afgedaan door een strafbeschikking.

In de praktijk pakt de regeling zo uit dat wanneer er in een zaak een rechter-commissaris is ingeschakeld, hoe kortstondig ook (bijvoorbeeld alleen voor de benoeming van een deskundige) de verdachte recht heeft op een kennisgeving van niet verdere vervolging, met bijbehorende rechtsbescherming, als zijn vervolging niet wordt doorgezet. Het maakt daarbij niet uit of jegens de verdachte al dan niet bepaalde dwangmiddelen zijn uitgeoefend. Daarentegen heeft een verdachte die een aantal dagen in verzekering is gesteld in het algemeen geen recht op een kennisgeving van niet verdere vervolging als diens vervolging niet wordt doorgezet. In dat geval is er namelijk geen rechter in zijn zaak betrokken geweest en is er formeel nog geen sprake van een ‘vervolging’.

Ratio van de regeling is onder meer recht te doen aan het gerechtvaardigde belang dat de verdachte kan hebben om niet te lang in onzekerheid te verkeren over hetgeen met zijn strafzaak gebeurt. Gelet op deze ratio zal ik de reikwijdte van de regeling verbreden, hetgeen ook door de onderzoekers van het project Strafvordering 2001 alsmede door Keulen is bepleit.²⁷ Ik beraad mij nog over het precieze moment waarop een kennisgeving van niet verdere vervolging verplicht is. Een optie is een kennisgeving van niet verdere vervolging

²⁷ J.B.H.M. Simmelink, ‘Vervolging en rechtsbescherming’, in: M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), *Het vooronderzoek in Strafzaken. Tweede interimrapport onderzoeksproject strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 2004, blz. 387-496, i.h.b. blz. 446; B.F. Keulen, ‘Waarborgen rond de vervolging in de 21e eeuw’, in: M. Groenhuijsen, T.Kooijmans, J. Ouwerkerk (red.), *Roosachtig strafrecht. Liber amicorum Th. de Roos*, Deventer: Kluwer 2013, blz. 341-354, i.h.b. blz. 353.

verplicht te stellen indien de betrokkene als verdachte verhoord is. Een andere optie is om beslissend te achten of bepaalde dwangmiddelen zijn ingezet, zoals de inverzekeringstelling. Vanaf dat moment heeft de verdachte in ieder geval een gerechtvaardigd belang om te weten wat er met zijn strafzaak gebeurt.

Uitgangspunt dient voorts te zijn dat indien aan het slachtoffer wordt meegedeeld dat de verdachte niet wordt vervolgd, hiervan ook kennis moet worden gegeven aan de verdachte.

Om te voorkomen dat de uitbreiding van de reikwijdte van de regeling leidt tot te veel administratieve lasten, zal een betekening van de kennisgeving aan de verdachte niet meer verplicht zijn. In die gevallen waarin het moment van de kennisgeving van niet verdere vervolging van belang is voor de rechtspositie van de verdachte (bijvoorbeeld in verband met de termijn waarbinnen een verzoek tot schadevergoeding na ondergane voorlopige hechtenis moet worden ingediend) zal beslissend zijn of zich een omstandigheid heeft voorgedaan waaruit voortvloeit dat de kennisgeving van niet verdere vervolging aan de verdachte bekend is.

De kennisgeving van niet verdere vervolging is niet de enige wijze waarop aan de verdachte wordt meegedeeld dat hij niet wordt vervolgd. Dit kan ook door middel van een informele sepotmededeling door het OM. Volgens vaste jurisprudentie is het OM, gelet op het vertrouwensbeginsel, in het algemeen gebonden aan de toezegging die aan een verdachte zijn gedaan. Dit maakt dat er naar geldend recht, in gevallen waarin er sprake is van een onvoorwaardelijk sepot, niet of nauwelijks sprake is van een verschil tussen de kennisgeving van niet verdere vervolging en het informele sepot. Ter wille van de kenbaarheid van het recht zal in Boek 3 een regeling worden opgenomen van het informele sepot, waarbij in gevallen waarin het OM een zaak onvoorwaardelijk heeft geseponneerd wordt aangesloten bij de huidige regeling betreffende de rechtsgevolgen van de kennisgeving van niet verdere vervolging in artikel 255. Bij het opstellen van deze regeling zal worden bezien of de kennisgeving niet-verdere vervolging en het informele sepot samengevoegd kunnen worden tot één afdoeningsvorm, zoals door de Politie is gesuggereerd in haar advies over deze nota.

2.3.4. De verklaring dat de zaak is geëindigd

De regeling in artikel 36 omtrent de verklaring dat de zaak is geëindigd beoogt te voorkomen dat de verdachte te lang in onzekerheid blijft over het verloop van de zaak. Net als bij de regeling betreffende de kennisgeving van niet verdere vervolging in artikel 243 is het doel om de voortgang van de procedure te bevorderen. Mocht de procedure gedurende langere tijd stil liggen, dan kan de verdachte of de rechter-commissaris bij de in artikel 36 genoemde rechter een verzoek indienen tot het verkrijgen van een verklaring dat de zaak geëindigd is.

Omdat de twee bovengenoemde regelingen hetzelfde doel hebben en sterk aan elkaar verwant zijn, ligt het voor de hand om de regelingen in samenhang met elkaar te bezien en het toepassingsbereik op elkaar af te stemmen. Dat zou de regelingen evenwichtiger maken dan nu het geval is. Net als bij de bovengenoemde kennisgeving zal ik daarom het toepassingsbereik van de regeling verruimen. Ik beraad mij nog over de vraag of de regeling al van toepassing dient te zijn indien de verdachte als zodanig is gehoord of dat er sprake moet zijn van de toepassing van bepaalde dwangmiddelen (zie par 2.3.3.).

Door de verruiming van het toepassingsbereik wordt de rechtspositie van de verdachte versterkt en wordt recht gedaan aan de gedachte dat een (gewezen) verdachte op een gegeven

moment moet weten waar hij aan toe is. Ook voor de opsporingsambtenaren en het OM is dit een oriëntatiepunt om erop toe te zien dat zich in een concrete zaak geen onnodig lange wachttijden bij de achtereenvolgende stappen in het onderzoek voordoen.

2.3.5. Het beklag over het niet (verder) vervolgen

Het beklag op grond van artikel 12 is een belangrijk correctiemechanisme op het vervolgingsmonopolie van het OM. De klager kan door middel van dit beklag bereiken dat alsnog een vervolging wordt ingesteld indien blijkt dat ten onrechte van een vervolging is afgezien. Vaak wordt het beklag ingediend door het slachtoffer van een strafbaar feit, maar ook andere rechtstreeks belanghebbenden kunnen een klacht indienen.

De regeling blijft in essentie gelijk. Er vindt echter wel een aanpassing op enkele onderdelen plaats om knelpunten weg te nemen. Dit wordt hieronder nader uitgewerkt.

Het vereiste dat er sprake moet zijn van een beslissing van het OM

De artikel 12-procedure is bedoeld voor gevallen waarin het OM al een beslissing heeft genomen over de afdoening van het feit. Desondanks komt het voor dat klagers niet een beslissing van het OM afwachten en rauwelijks een klacht instellen bij het hof. Soms is niet eens aangifte gedaan bij de politie. Een dergelijk rauwelijks beklag leidt tot een onnodige belasting van het justitiële apparaat en tot inefficiënte procedures. Een klager zal meestal sneller weten waar hij aan toe is indien hij eerst aangifte doet en, indien dat niet tot een vervolging leidt, eerst aan het OM verzoekt een vervolging in te stellen, voordat eventueel een art. 12 Sv-procedure wordt opgestart. In de bestaande situatie komt het bovendien voor dat de klager, na geruime tijd gewacht te hebben, niet-ontvankelijk wordt verklaard in het ingestelde beklag omdat er nog geen beslissing door het OM is genomen.²⁸ Om dit soort situaties te voorkomen zal in de wetstekst duidelijker worden aangegeven dat er op straffe van niet-ontvankelijkheid van het beklag sprake dient te zijn van een beslissing van het OM in de zaak (of, indien wel aan het OM verzocht is een vervolging in te stellen, maar het OM hierop niet reageert: het achterwege van een tijdige beslissing hierover). De Rvdr wijst er terecht op, dat duidelijk dient te zijn welk orgaan feitelijk de bestreden beslissing heeft genomen opdat hierover in de beklagprocedure geen discussie bestaat. Dit is onder meer belangrijk in verband met de opstelling van ambtsberichten.

Invoering beklagtermijn

In de huidige regeling is het beklag ex artikel 12 in het algemeen niet aan een termijn gebonden, waardoor veel tijd kan verlopen tussen het vermeende feit en het beklag. Dit ligt slechts anders wanneer er een strafbeschikking is uitgevaardigd of een kennisgeving van niet verdere vervolging is betekend aan de verdachte. In dat geval dient het beklag worden gedaan binnen drie maanden na de datum waarop de rechtstreeks belanghebbende daarmee bekend is geworden.²⁹

In de praktijk levert het ontbreken van een beklagtermijn soms problemen op, omdat staten weigeren rechtshulp te verlenen vanwege de mogelijkheid dat in de (verre) toekomst alsnog een vervolging plaatsvindt naar aanleiding van een beklag ex artikel 12. Ook is de invoering van een beklagtermijn wenselijk vanwege het gerechtvaardigde belang van de verdachte om

²⁸ Zie bijvoorbeeld Hof Arnhem 28 mei 2010, ECLI:NL:GHARN:2010:BM6332.

²⁹ Zie artikel 12k, eerste lid, respectievelijk 12l, tweede lid. Op grond van artikel 12k, tweede lid, geldt dit niet indien de strafbeschikking niet volledig ten uitvoer wordt gelegd.

binnen afzienbare termijn te weten of in zijn zaak een vervolging wordt ingesteld. Bovendien is het ook voor de samenleving als geheel belangrijk dat strafzaken zo voortvarend mogelijk worden afgedaan en de kwaliteit van het strafproces niet nadelig wordt beïnvloed door onnodig tijdsverloop. In de nieuwe regeling zal ik daarom een beklagtermijn instellen. Ik denk aan een termijn van drie maanden vanaf het moment dat de rechtstreeks belanghebbende bekend is geworden met het gegeven dat de zaak niet wordt vervolgd. Op dit punt kan een uitzondering worden gemaakt voor bepaalde delicten, zoals de levensdelicten, mede gezien de vervolgingsplicht die onder omstandigheden kan voortvloeien uit art. 2 EVRM.³⁰

De Rvdr geeft in zijn consultatieadvies aan begrip te hebben voor het invoeren van een beklagtermijn. De invoering hiervan wordt bovendien ondersteund door de Politie. De Politie wijst er in haar advies terecht op dat het ontbreken een beklagtermijn tot gevolg kan hebben dat er zoveel tijd tussen het strafbare feit en de beslissing over het beklag is verstreken dat geen zinvol en efficiënt opsporingsonderzoek meer mogelijk is.

Toetsingsmogelijkheid door het hof

Bij de totstandkoming van de nieuwe regeling moet duidelijkheid worden verschaft over het karakter van het rechterlijke toezicht op de vervolgingsbeslissing. In de rechtspraak wordt soms uitgegaan van een volle toetsing, maar meestal van een meer marginale toetsing. Hoven voeren op dit punt een verschillend beleid, omdat er – zo blijkt ook uit het advies van de Rvdr over deze contourennota – verschillend over dit onderwerp wordt gedacht binnen de beklagkamers van de gerechtshoven.³¹

In dit verband dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de haalbaarheid en de opportuniteit van de vervolging. Het oordeel over de *haalbaarheid* van de vervolging kan de rechter in volle omvang toetsen nu het bij uitstek gaat om vragen die tot het domein van de rechter horen, zoals de kwestie van de bewijsbaarheid van het feit. Wel gaat het om een voorlopig oordeel, nu het onderzoek in de strafzaak nog niet is afgerond. Het is niet de bedoeling dat de rechter in het kader van de beklagprocedure te veel vooruitloopt op het eindoordeel in de strafzaak, waardoor de beklagde als het ware al door de beklagrechter veroordeeld is voordat de hoofdprocedure begint.

Dit ligt anders bij het oordeel over de *opportuniteit* van de vervolging. Op zichzelf heeft de wetgever bij de totstandkoming van het huidige wetboek in 1926 en bij de wijziging van de beklagregeling in 1985 gekozen voor een volle toetsing, waarbij de rechter dezelfde toetsingsmaatstaf hanteert als het OM.³² Dit komt tot uiting in het huidige artikel 12i, tweede lid, waarin bepaald is dat het hof een vervolgingsbevel kan weigeren op gronden aan het algemeen belang ontleend.”³³ De laatste decennia heeft echter een ontwikkeling plaatsgevonden waarin het vervolgingsbeleid van het OM in toenemende mate genormeerd is door aanwijzingen en richtlijnen. Het is niet gewenst dat de rechter langs de weg van de beklagprocedure dit beleid kan bepalen. Het hof dient bij de toetsing van de

³⁰ I.E.W. Gonzales, *De beklagprocedure in Strafzaken. Artikel 12 Wetboek van Strafvordering in theorie en praktijk*, Praktijkwijzer strafrecht, Deventer: Kluwer 2014, blz. 59.

³¹ I.E.W. Gonzales, a.w. blz. 93; M.J.A. Duker, 'De toetsingsruimte van het hof in beklagzaken ex artikel 12 Sv', *Delikt en Delinkwent* 2009, afl. 5, blz. 428-452.

³² Zie hierover uitgebreid M.J.A. Duker, t.a.p. Hij wijst erop dat de wetsgeschiedenis op dit punt niet zo duidelijk is en in kamerstukken tegenstrijdige standpunten zijn ingenomen.

³³ Vgl. artikel 167, tweede lid en artikel 242, tweede lid waarin is bepaald dat het OM kan afzien van de (verdere) vervolging op gronden aan het algemeen belang ontleend.

vervolgingsbeslissing rekening te houden met het vertrouwen dat burgers moeten kunnen ontlenen aan vervolgingsrichtlijnen en –aanwijzingen. Uitgangspunt van de nieuwe beklagregeling zal daarom zijn dat de rechter voor wat betreft de opportuniteit van de vervolging dient uit te gaan van een meer terughoudende toets, waarbij beslissend is of een vervolging in redelijkheid achterwege kan blijven. Hierbij spelen de belangen van de klager (vaak het slachtoffer) een belangrijke rol, maar ook de belangen van de verdachte.

Het hof kan zelf de vervolging bevelen. Op zichzelf zou men kunnen denken aan een wettelijk systeem waarin het hof bij gegrondverklaring van de klacht het besluit van het OM vernietigt, met een terugwijzing naar het OM. Dat zou de procedure echter wel nodeloos omslachtig maken en waarschijnlijk leiden tot een verlenging van de doorlooptijden. Vanwege het belang van een efficiënte rechtsgang blijft daarom het systeem gehandhaafd dat het hof zelf de vervolging kan bevelen wanneer het hof van oordeel is dat het OM een vervolging had moeten instellen en dat het hof daarbij kan aangeven ter zake van welk strafbaar feit vervolgd moet worden.

Vergroting mogelijkheden feitenonderzoek

In het geldende recht zijn de mogelijkheden tot het doen van feitenonderzoek in incidentele gevallen niet toereikend bij (zeer) complexe beklagzaken. Zo kan in een beklagzaak de vraag rijzen of sprake is geweest van moord door de beklaagde, zoals de klagers stellen, of van zelfmoord. Het komt in dergelijke situaties voor dat het feitenonderzoek dermate summier is geweest, dat geen goede beoordeling van de klacht mogelijk is, ook al is het wel een potentieel gegronde klacht. De in artikel 12i, derde lid, vervatte mogelijkheid van een verwijzing door het hof naar de rechter-commissaris via de officier van justitie brengt in die gevallen meestal geen soelaas, aangezien de verdenking jegens de beklaagde te zwak kan zijn om hem te (kunnen) belasten met een bevel tot vervolging en een positie als verdachte. In de praktijk wordt wel buiten het wettelijke kader om feitenonderzoek geëntameerd om op die manier de klagers niet met lege handen te laten staan.³⁴

Voordeel van een wettelijke regeling op dit punt is dat duidelijkheid wordt verschaft over de te volgen procedure en de rechtspositie van de klagers (vaak de slachtoffers) wordt versterkt. Ik overweeg daarom om de mogelijkheid in te voeren dat het hof ter voorbereiding van diens beslissing de zaak voor nader onderzoek kan verwijzen naar een raadsheer-commissaris of rechter-commissaris. Deze functionaris kan na de verwijzing door het hof (opsporings-)onderzoek entameren en desgewenst opdrachten geven aan opsporingsambtenaren (conform de huidige procedure in artikel 177). De huidige grenzen betreffende de aanwending van opsporingsbevoegdheden blijven daarbij intact. Na het nader onderzoek kan dan het hof alsnog beslissen of er al dan niet een bevel tot vervolging moet worden gegeven. Te verwachten valt dat de desbetreffende regeling alleen in een beperkt aantal exceptionele gevallen zal worden ingevoerd.

Versnelling doorlooptijden

De laatste jaren is de lange duur van de procedure een belangrijk knelpunt. Flankerend beleid dat in het verleden is ingezet (o.a. in verband met een spoedige aanlevering van ambtsberichten) heeft onvoldoende geholpen. Dit is niet alleen nadelig voor de klager, maar ook voor de persoon wiens de vervolging wordt verlangd (de beklaagde). Deze kan in gevallen waarin een klacht ex artikel 12 wordt ingesteld gedurende lange tijd in onzekerheid

³⁴ Zie L. Frijda, 'Plaatsbepaling', in: S.J.A.M. van Gend en G.J. Visser (red.), *Artikel 12 Sv*, Prinsengrachtreeks 2004/2, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2004, blz. 15-35, i.h.b. blz. 19.

verkeren over wat de uitkomst is van de procedure, terwijl het tijdsverloop tevens nadelig kan zijn voor zijn verdedigingspositie.

Ter versnelling van de procedure wordt een wettelijke termijn voor de afdoening van het beklag ingevoerd. In lijn met een suggestie voor wetswijziging die is gedaan vanuit de rechtspraak³⁵ zal in de wet worden neergelegd dat het beklag i.h.a. binnen zes maanden na ontvangst van het klaagschrift dient te worden afgedaan, “behoudens in de beschikking op te nemen bijzondere omstandigheden”. Deze laatste omstandigheden dienen voldoende “bijzonder” te zijn en specifiek te worden aangegeven in de beschikking. Te verwachten valt dat hierdoor een snelle afhandeling wordt gestimuleerd.

In gevallen waarin het beklag niet-ontvankelijk is omdat er nog geen sprake is van een vervolgingsbeslissing van het OM is het, in verband met de totale duur van de procedure, van groot belang dat de klager zo spoedig mogelijk te weten komt dat hij zich eerst tot het OM dient te wenden. In deze gevallen zal daarom een kortere afdoeningstermijn gelden (bijvoorbeeld drie maanden).

Zoals voorgesteld door de Rvdr in zijn advies ten aanzien van de contourennota zal ik het bovendien mogelijk maken eenvoudige onderzoekshandelingen op te dragen aan de advocaat-generaal.

De Rvdr stelt aan de orde dat in de huidige praktijk het OM niet in staat is de benodigde gegevens, waaronder het ambtsbericht van het OM, tijdig aan te leveren. Zoals in paragraaf 4.3.3. van de aanbiedingsbrief vermeld, lopen er reeds projecten die gericht zijn op verbetering van de werkprocessen. Daarbij kunnen ook de resultaten worden betrokken van sociaalwetenschappelijk onderzoek dat op dit moment in mijn opdracht wordt verricht naar het concrete verloop van het beklagprocedure.

Invoering mogelijkheid voorwaardelijk bevel tot vervolging

Er wordt een voorwaardelijk bevel tot vervolging mogelijk gemaakt. Hieraan bestaat de behoefte indien de wens van klager tot strafvervolging gelegen is in een schadevergoeding. Voordeel van deze beslismodaliteit is dat gerechtvaardigde belangen van de klagers worden gediend. Tegelijkertijd wordt recht gedaan aan het belang van de samenleving bij een proportionele inzet van middelen en aan het belang van de verdachte om niet vervolgd te worden wanneer hij kan volstaan met vergoeding van schade van het slachtoffer. Het voorstel draagt bovendien bij aan een versnelling van de doorlooptijden en een ontlasting van het strafrechtelijke systeem. De klager hoeft niet op een vervolging van de beklaagde (door een dagvaarding of een strafbeschikking) te wachten als de klager slechts een schadevergoeding verlangt en de beklaagde wel bereid is tot het betalen van een schadevergoeding. Indien aan de voorwaarde is voldaan zal het rechtsgevolg zijn dat de beklaagde recht heeft op een kennisgeving van niet (verdere) vervolging. Omdat de niet-vervolging bij het voldoen aan de voorwaarde een logisch gevolg is van de beslissing van het hof zal worden bepaald dat de bewilligingsprocedure (waarbij het OM toestemming vraagt aan het hof om de vervolging niet door te zetten) niet gevolgd hoeft te worden. Zo kan worden bewerkstelligd dat alle betrokkenen snel weten waar zij aan toe zijn.

³⁵ R.J. Gras, 'Een voorstel tot wijziging van de beklagprocedure', *Strafblad* 2009, afl. 5, blz. 453- 454. Dit voorstel is gedaan namens een groep rechters die veel beklagzaken behandelen.

De Rvdr heeft aangegeven geen bezwaar te hebben tegen de invoering van de mogelijkheid van een voorwaardelijk beklag tegen de vervolging, maar noemt wel een aantal problemen die zich kunnen voordoen bij het uitwerken van een concrete regeling op dit terrein. Hierbij wordt bij de voorbereiding van het wetsvoorstel rekening gehouden.

Inzage in processtukken

De Rvdr stelt in zijn advies met betrekking tot de contourennota dat het op dit moment voorkomt dat enkel en alleen een beklag over het niet (verder) vervolgen van een strafbaar feit wordt ingesteld met het oog op de inzage van processtukken. In verband daarmee stelt de Rvdr voor om een aparte rechtsingang te creëren bij het OM. Ik zal dit voorstel nader bezien.

Artikel 13 en 13a

In de artikelen 13 en 13a zijn regelingen opgenomen betreffende het beklag tegen de niet-vervolgving van rechterlijke ambtenaren en het beklag bij de Hoge Raad betreffende feiten waarvan de Hoge Raad in eerste aanleg kennis neemt. Afgezien van enkele technische wijzigingen zullen deze bepalingen inhoudelijk ongewijzigd worden overgenomen in het vernieuwde wetboek.

2.3.6. Het bezwaarschrift tegen de dagvaarding

Doelstelling van de wetgevingsoperatie is onder meer om te bezien of bepaalde procedures overbodig zijn. De vraag rijst of dat geldt voor het bezwaarschrift tegen de dagvaarding (artikel 262). In het kader van het project Strafvordering 2001 is de stelling ingenomen dat deze procedure geschrapt kan worden, omdat hieraan geen behoefte zou bestaan. Volgens de projectgroep kan namelijk ook al worden opgekomen tegen een lichtvaardige vervolging in de strafzaak zelf, omdat de zittingsrechter een oordeel kan geven over de ontvankelijkheid van het OM in het licht van de beginselen van een behoorlijke procesorde.³⁶

Bij de totstandkoming van de Wet versterking positie rechter-commissaris is ervoor gekozen de procedure inzake het bezwaarschrift tegen de dagvaarding te handhaven vanwege de behoefte die in de praktijk bleek te bestaan aan het behoud van de procedure.³⁷ Ik blijf ook thans bij deze beslissing en hecht aan het belang dat een verdachte een lichtvaardige vervolging (met de kans op reputatieschade) kan voorkomen.

De bezwaarschriftprocedure zal ongewijzigd blijven met uitzondering van het aspect van de functiecumulatie die naar geldend recht mogelijk is bij de bezwaarschriftprocedure. Deze functiecumulatie houdt in dat de rechters die hebben geoordeeld over het bezwaarschrift ook kunnen oordelen over de uiteindelijke strafzaak (artikel 371). Dit alles kan aaneensluitend op dezelfde dag plaatsvinden. Hoewel dit de efficiëntie bevordert en waarschijnlijk ook verenigbaar is met de eisen van artikel 6 EVRM, heeft deze cumulatie als nadeel dat het maatschappelijk draagvlak voor de beslissing van de bezwaarschriftrechter(s) kan worden aangetast. Voor dat draagvlak en ter voorkoming van de schijn van partijdigheid zal ik bepalen dat de rechters die hebben geoordeeld over het bezwaarschrift niet bevoegd zijn om

³⁶ M.S. Groenhuijsen en G. Knigge 2004, 'Algemeen deel', in: *Afronding verantwoording. Eindrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 2004 en J.B.H.M. Simmelink 2004, 'Rondom de vervolgingsbeslissing', in: M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), *Afronding en Verantwoording. Eindrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 2004, resp. blz. 144 en blz. 221 en 222.

³⁷ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 177, nr. 3, blz. 18.

in een later stadium te oordelen over de strafzaak. Daarmee kom ik tegemoet aan de kritiek die vanuit de wetenschap is geleverd op de bovengenoemde functiecumulatie.³⁸

Gezien de bovengenoemde ratio van de beklagprocedure kan daarbij met een korte en eenvoudige procedure worden volstaan waarbij, zowel bij feitelijke vragen als bij rechtsvragen, summier wordt getoetst of sprake is van een lichtvaardige vervolging.³⁹

2.3.7. Schraping en verplaatsing van regelingen omtrent schorsing van de vervolging

De huidige regeling betreffende de schorsing in verband met een geschilpunt in het civiele recht (artikel 14) en de schorsing van een vervolging bij een minderjarige verdachte in verband met een familierechtelijke procedure tegen de ouders (artikel 14a) zijn voor zover bekend de laatste decennia uitermate zelden toegepast. In de rechtspraak bestaat weinig behoefte aan deze procedures omdat het ook mogelijk is de terechtzitting of de behandeling in raadkamer te schorsen als eerst informatie over een bepaalde beslissing moet worden afgewacht. Deze laatste procedure is minder omslachtig dan een schorsing van de vervolging en wordt bijvoorbeeld ook al gevolgd wanneer de strafzaak samenhangt met een geschilpunt van administratief recht. Voordeel van de schorsing van de *zitting*, in plaats van een schorsing van de *vervolging*, is dat de zaak voor bepaalde tijd kan worden aangehouden, zodat de voortgang van de procedure kan worden bewaakt. Omdat de schorsingsprocedures van de artikelen 14 en 14a geen praktische meerwaarde hebben in vergelijking met de mogelijkheid om de terechtzitting te schorsen en toepassing – vanwege de omslachtigheid van de procedure – problematisch is vanwege het recht op een berechting binnen een redelijke termijn, zullen deze niet worden overgenomen in het gemoderniseerde wetboek.

De regeling van een schorsing van een vervolging wegens een geestelijke stoornis (artikel 16) wordt wel af en toe toegepast. Het gaat om gevallen waarin de stoornis dermate ernstig is dat de verdachte niet in staat is de strekking van de vervolging te begrijpen en derhalve ook niet in staat is zich tegen een beschuldiging te verdedigen.

Deze schorsingsregeling hangt nauw samen met de regels betreffende de berechting van personen bij wie een gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestvermogens wordt vermoed (thans opgenomen in de artikelen 509a-509d). Het gaat om dezelfde problematiek. Een onderzoek naar de geestesvermogens van de verdachte op grond van de artikelen 509a-509d kan leiden tot de conclusie dat de vervolging moet worden geschorst. Vanwege deze samenhang zullen de desbetreffende artikelen bij elkaar worden geplaatst. Omdat het gaat om bijzondere procedures voor een specifieke categorie verdachten zullen de bepalingen worden ondergebracht in Boek 6 betreffende bijzondere procedures.

De schorsingsregeling zal voorts op onderdelen worden verduidelijkt. Zo blijkt onvoldoende uit de wetstekst welke procedure precies gevolgd dient te worden wanneer er een opheffing van de schorsing aan de orde is. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de vraag of het toegestaan

³⁸ Deze kritiek is breed gedeeld, zie : G.J.M. Corstens en M.J. Borgers, *Het Nederlands strafprocesrecht*, Deventer: Kluwer 2014, blz. 618, met literatuurvermeldingen en C.P.M. Cleiren en J.H. Crijns, aant. 8 op artikel 262, in: C.P.M. Cleiren, J.H. Crijns en M.J.M. Verpalen (red.), *Tekst & Commentaar Strafvordering*, Deventer: Kluwer 2013.

³⁹ Vgl. G.J.M. Corstens en M.J. Borgers, a.w., blz. 615 en HR 11 april 2006, ECLI:NL:HR:2006:AV4112, NJ 2006, 261.

is een verdachte voor een zitting te dagvaarden indien formeel nog geen beslissing is genomen over een eventuele opheffing van de schorsing van de vervolging.

De regeling betreffende schorsing van vervolging in geval van geschillen over de absolute en relatieve competentie (artikelen 525-527) zal worden verduidelijkt, omdat de huidige terminologie verwarrend werkt. In de artikelen wordt gesproken over 'rechtsmacht', terwijl bedoeld wordt op de competentie en niet op de rechtsmacht van Nederland. Aangezien het hier gaat om een bijzondere procedure die specifiek wordt gevoerd in verband met een jurisdictiegeschil ligt het voor de hand ook deze regeling in Boek 6 over de bijzondere procedures te plaatsen.

2.4. Boek 4: Berechting

De hoofdstukindeling van dit boek ziet er als volgt uit:

1. Het aanhangig maken van de zaak ter berechting
2. Het onderzoek op de terechtzitting
3. Het bewijs
4. De beraadslaging en het vonnis
5. De berechting door de politierechter
6. De berechting door de kantonrechter

Een groot deel van de bestaande bepalingen zal inhoudelijk ongewijzigd blijven, waarbij mogelijk wel enige stroomlijning of herordening plaatsvindt. Hierna komen de belangrijkste wijzigingen in de desbetreffende hoofdstukken aan de orde.

2.4.1. Vooraf: Beslissen op de grondslag van de tenlastelegging

Ratio van de grondslagleer is dat duidelijk wordt vastgelegd wat voor de procesdeelnemers de inzet is van het geding. De verdediging weet waartegen verweer moet worden gevoerd en de doelmatigheid van het onderzoek ter terechtzitting wordt bevorderd doordat de tenlastelegging dit onderzoek kanaliseert. Uitgangspunt is dat het OM beslist over de inhoud van de tenlastelegging, die de omvang van het geding (het onderzoek op de terechtzitting en de beraadslaging) bepaalt. Voor de rechter geldt dat hij bij zijn beslissing dient uit te gaan van de tenlastelegging zoals deze is voorgelegd; hij mag zich niet uitlaten over de vraag of een andere tenlastelegging beter of wenselijk was. De grondslagleer is in de afgelopen twee decennia in belangrijke mate versoepeld, en zij geniet nog steeds brede steun in de juridische doctrine. In het nieuwe wetboek zal de grondslagleer dan ook worden gehandhaafd, maar ben ik voornemens op één punt de wet te wijzigen in verband met het volgende.

Een aanvankelijk strikte toets in de jurisprudentie van de bewezenverklaring en kwalificatie in het licht van de tenlastelegging heeft geleid tot tamelijk onleesbare tenlasteleggingen door formulering aan de hand van delictsbestanddelen.⁴⁰ Het OM heeft een zogenaamde stelplicht. Bij het maken van het proces-verbaal dienen de onderdelen van de delictsomschrijving als oriëntatie voor de punten die in het proces-verbaal, waaronder ook die van het verhoor van de verdachte, moeten worden beschreven. De wetgever heeft in artikel 261 beoogd dat in de tenlastelegging duidelijk wordt aangegeven welke gedraging de verdachte wordt verweten en welk strafbaar feit dit oplevert. Over de vraag of in de tenlastelegging een voldoende feitelijke omschrijving van de gedraging is gegeven bestaat een stroom van jurisprudentie.

⁴⁰ Bijvoorbeeld: met het oogmerk om; door een samenweefsel van verdichtels, enz.

Sinds enige tijd is niet meer strikt vereist dat van de bijzondere bestanddelen uit de beoogde strafbepaling steeds een feitelijke omschrijving in de tenlastelegging wordt opgenomen. Niettemin zijn tenlasteleggingen vaak zeer ingewikkeld en voor een leek moeilijk te begrijpen. Om ‘bedrijfsongevallen’ te voorkomen werkt het OM met alternatieve en subsidiaire, meer subsidiaire of gedeeltelijk subsidiaire tenlasteleggingen.

Over de uitleg van de vaak ingewikkelde tenlastelegging kan onduidelijkheid of verschil van mening bestaan. Ik overweeg daarom een bepaling in de wet op te nemen die de rechter de mogelijkheid geeft aan het begin van de zitting de door de rechtbank redelijk geachte uitleg of redactie van de tenlastelegging aan de orde te stellen. Aan de partijen wordt daarbij de gelegenheid geboden hun zienswijze daarop te geven. Doel van deze bepaling is het object van het onderzoek tijdens het onderzoek ter terechtzitting helder voor ogen te hebben en voor de procesdeelnemers onverwachte eindbeslissingen (verrassingsbeslissingen) te voorkomen.

De ons omringende landen hanteren geen van alle de grondslag leer in de strikte vorm, zoals deze in Nederland is uitgewerkt. Deze uitwerking spreekt niet vanzelf. In Nederland is de uitwerking van deze leer zoals deze in de loop der tijd via de jurisprudentie gestalte heeft gekregen, niet gebaseerd op een bewuste keuze van de wetgever, maar ontstaan vanuit een bepaalde in de praktijk ontwikkelde tenlasteleggingstechniek, waarbij de tekst van de tenlastelegging dicht bij de wettekst bleef (delictsbestanddelen). De rechtspraak richtte zich naar deze tenlasteleggingstechniek. Als bezwaar tegen het loslaten van de grondslag leer wordt genoemd dat dit tot vertragingen in het strafproces kan leiden vanwege discussies over de reikwijdte van het strafgeding en aanhoudingen die mogelijk nodig zijn in verband met verdedigingsrechten van de verdachte.

Om een goede afweging te maken of een verdere versoepeling van de grondslag leer in onze wettelijke regeling mogelijk en wenselijk is, wil ik een rechtsvergelijkend onderzoek laten uitvoeren naar de werkwijze met betrekking tot tenlastelegging, bewezenverklaring en kwalificatiebeslissing in de ons omringende landen. Dit onderzoek zal onder auspiciën van het WODC worden uitgevoerd.

Naast bovengenoemd rechtsvergelijkend onderzoek vergt verdere aanpassing van de grondslag leer diepgaandere studie en overweging. Dit is ook naar voren gekomen in de reacties naar aanleiding van het op het Congres van juni 2014 besproken discussiestuk dat op dit onderwerp betrekking heeft. Een eventuele verdergaande aanpassing dan hiervoor aangegeven wil ik pas overwegen na ommekomst van de uitkomsten van het rechtsvergelijkend en mogelijk ander aanvullend wetenschappelijk onderzoek.

Dergelijk aanvullend onderzoek zou betrekking kunnen hebben op de mogelijkheden van een vereenvoudigde tenlastelegging zoals in het verleden is voorgesteld.⁴¹ Gedacht kan worden aan een experiment op dit gebied, waarbij eerst een vereenvoudigde tenlastelegging mogelijk wordt gemaakt bij enkele delicten met een relatief eenvoudige delictsomschrijving, zoals diefstal, mishandeling, vernieling, en eventueel ook eerst in bepaalde arrondissementen. Op grond van de uitkomst van de evaluatie van dit experiment kan worden overwogen een

⁴¹ Bijvoorbeeld door de Commissie Moons, *Recht in vorm* (rapport Commissie Moons). Het negende deelrapport van de commissie, getiteld *Recht in vorm*, samen met het tiende deelrapport uitgegeven onder de titel *Rapporten herijking strafvordering 1993* onder redactie van G.J.M. Corstens, Arnhem: Gouda Quint 1993, blz. 11; J. Boksem, *Op den grondslag der tenlastelegging. Beschouwingen naar aanleiding van het Nederlandse grondslagstelsel* (diss.), Nijmegen: Ars Libri 1996, blz. 312.

tenlastelegging in vereenvoudigde taal mogelijk te maken. Deze gedachte sluit aan bij de wens dat niet alleen het vonnis voor de burger begrijpelijk moet zijn, maar ook de tenlastelegging.

2.4.2. Het aanhangig maken van de zaak ter berechting

Dit hoofdstuk bevat voorschriften omtrent het uitbrengen van de dagvaarding, tevens een tenlastelegging bevattend, waarmee de overgang van voorbereidend naar eindonderzoek wordt gemarkeerd.

Het is gewenst deze overgang beter te laten verlopen door de fase van het voorbereidend onderzoek en de fase van het onderzoek ter terechtzitting beter op elkaar te laten aansluiten. In paragraaf 2.1.2. is daarop al ingegaan en zijn verbetervoorstellen aangeduid die ertoe dienen te leiden dat een zaak pas voor een inhoudelijke behandeling wordt aangeboden indien deze zittingsrijp is. Naar verwachting leidt dit tot een vermindering van het aantal aanhoudingen en een verkorting van de doorlooptijden. Het draagt bovendien bij aan een grotere kwaliteit van het onderzoek ter terechtzitting, omdat ter terechtzitting kan worden voortgebouwd op een meer compleet voorbereidend onderzoek. In verband hiermee moeten ook de mogelijkheden van de zittingsrechter voor regievoering onder ogen worden gezien.

Criterion voor de beoordeling van getuigenverzoeken

Allereerst staat mij voor ogen om de criteria betreffende de beoordeling van getuigenverzoeken in lijn met de jurisprudentie van de Hoge Raad aldus vorm te geven dat zo veel mogelijk wordt bevorderd dat verzoeken al in een vroeg stadium worden gedaan (voor zover mogelijk reeds in het voorbereidend onderzoek). In de huidige situatie komt het geregeld voor dat de zaak ter terechtzitting moet worden aangehouden in verband met een nieuw getuigenverzoek dat ook al eerder gedaan had kunnen worden. Dit leidt tot onnodige vertragingen. Een laat verhoor van een getuige heeft bovendien als nadeel dat de herinnering van de getuigen kan zijn aangetast door het tijdsverloop.

Een wijziging van de regeling betreffende getuigenverzoeken is bovendien gewenst omdat de bestaande regeling in de praktijk als nodeloos ingewikkeld wordt ervaren. Afhankelijk van het tijdstip van de indiening van het verzoek door de verdediging gelden twee verschillende beoordelingscriteria (verdedigingsbelang en noodzakelijkheids criterium), die volgens de jurisprudentie van de Hoge Raad naar gelang de concrete omstandigheden van het geval genuanceerd worden ingevuld.⁴² Hierdoor liggen beide criteria inmiddels zeer dicht bij elkaar. Om meer duidelijkheid te scheppen over de beoordelingsmaatstaven en de praktische werkbaarheid te vergroten heb ik het voornemen om één algemene regeling van getuigenverzoeken voor te stellen, die in alle stadia van het geding geldt. In de regeling zal tot uitdrukking komen dat onder meer getoetst dient te worden aan het belang van de waarheidsvinding en het (hiermee samenhangende) belang van de verzekering van het recht van een verdachte op een eerlijk proces. Het gaat hierbij om situaties waarin redelijkerwijs kon worden gevergd dat het verzoek tot het horen van een getuige in een eerder stadium van het geding werd gedaan, terwijl er tegelijkertijd ruimte bestaat voor de toewijzing van het verzoek gezien het belang van de waarheidsvinding en het belang van de verzekering van het recht van een verdachte op een eerlijk proces. Opgemerkt zij dat uit de EVRM-jurisprudentie ter zake kan worden opgemaakt dat zowel de verdediging als het OM zich inspanningen moet getroosten om te verzekeren dat het ondervragingsrecht in de aangewezen gevallen tijdig

⁴² HR 1 juli 2014, ECLI:NL:HR:2014:1496.

gestalte kan worden gegeven. De regeling zal dus niet alleen recht moeten doen aan de met getuigenverhoor gemoeide belangen, zoals waarheidsvinding en het recht op een eerlijk proces, maar zou ook ruimte kunnen bieden om verzoeken die zonder goede reden in een laat stadium worden gedaan, mét inachtneming van die belangen te kunnen afwijzen. Ik overweeg verder een wettelijke grondslag voor een algemene maatregel van bestuur te creëren die het mogelijk maakt nadere voorschriften in te voeren over de vorm, het tijdstip en de wijze van indiening van de getuigenverzoeken (zowel in eerste aanleg als in hoger beroep). In zijn advies geeft de Rvdr aan dat de idee achter het voornemen om te komen tot een nieuwe, overkoepelende getuigenregeling op zichzelf breed wordt gedragen, maar dat nog onduidelijk is hoe een criterium waarin het moment waarop een verzoek wordt gedaan een rol speelt, zich verhoudt tot het zelfstandige belang van waarheidsvinding en het recht op een eerlijk proces. Ook geeft de Raad te kennen dat bekeken kan worden of gewerkt kan worden met een systeem van termijnen die, anders dan in het huidige systeem, niet verbonden zijn met een reeds geplande terechtzitting. Ik zal deze opmerkingen goed voor ogen houden bij de verdere voorbereiding van het wetsvoorstel.

Het OM niet langer als voorportaal voor getuigenverzoeken ter terechtzitting

Naar geldend recht dienen verzoeken tot het horen van getuigen en deskundigen ter terechtzitting in eerste instantie te worden gericht tot de officier van justitie (artikel 263, eerste en tweede lid). Bij een afwijzing van het verzoek heeft de verdediging de mogelijkheid dit ter terechtzitting aan de orde te stellen (artikel 264, artikel 287, derde lid onder a, en artikel 299). Het OM is dus voorportaal voor de indiening van getuigenverzoeken door de verdediging. Nadeel van deze regeling is dat deze in de praktijk zorgt voor vertraging en doublures. Er dient eerst te worden afgewacht welke reactie het OM geeft. Daarna kan het verzoek herhaald worden ten overstaan van de rechter. Mocht deze van oordeel zijn dat de onderzoekswens gehonoreerd had moeten worden, dan moet de zaak meestal worden aangehouden.

Het aanwijzen van het OM als voorportaal past bovendien niet goed in het wettelijke systeem waarin de zittingsrechter de eindverantwoordelijkheid heeft voor de volledigheid van het onderzoek ter terechtzitting, de wijze waarop het proces wordt gevoerd (mede in het licht van het recht op een eerlijk proces) en de juistheid van de einduitspraak. In verband met deze verantwoordelijkheid is aan de voorzitter van het gerecht een leidinggevende en regievoerende taak toebedeeld (artikel 272).

De bovenstaande argumenten pleiten ervoor om de verdediging wettelijk de mogelijkheid te geven verzoeken tot het horen van getuigen of deskundigen of het inschakelen van tolken rechtstreeks aan de zittingsrechter te doen. Daarbij kan het OM binnen een bepaalde termijn op het verzoek reageren. Omgekeerd dient de verdediging ook de gelegenheid te krijgen binnen een bepaalde termijn op vorderingen van het OM te reageren. Door dit systeem wordt dubbel werk voorkomen, terwijl de mogelijkheden tot regievoering door de zittingsrechter worden versterkt. Door middel van de na te noemen voorzittersbeslissingen kan deze onderomstandigheden vóór de zitting inspelen op te honoreren onderzoekswensen van OM en verdediging. Dat levert efficiencywinst op.

Uitbreiding mogelijkheden tot voorzittersbeslissingen

In lijn met het voorgaande wordt bovendien aan de zittingsrechter de mogelijkheid geboden meer effectief de regie te voeren over het onderzoek ter terechtzitting. Dit is gewenst ter

verkorting van de doorlooptijden in de strafrechtketen, die nu te lang zijn.⁴³ Punt van zorg zijn onder meer de vele aanhoudingen in verband met nader onderzoek. Deze kunnen voor een belangrijk deel worden voorkomen indien de rechter meer gelegenheid krijgt voor regievoering vóór het begin van de (inhoudelijke) zitting. Mij staat voor ogen om hiertoe nog een aantal wettelijke voorzieningen in te voeren, die naar gelang de aard van de zaak kunnen worden ingezet. Kort gezegd gaat het om de invoering van een wettelijke regeling betreffende regiezittingen, vergelijkbaar met de huidige regeling betreffende regiebijeenkomsten in het voorbereidend onderzoek. Deze regeling voorziet onder meer in de mogelijkheid van het stellen van een termijn voor het indienen van een vordering of een verzoek tot het verrichten van een onderzoekshandeling. Zoals hiervoor aan de orde is gekomen gaat het hierbij niet om een vrijblijvende termijn omdat de tijdigheid van de onderzoekswens een rol speelt bij de beoordeling van het verzoek.

Wanneer op verzoeken, gedaan tijdens een regiezitting, niet aanstonds kan worden beslist en de zitting in verband daarmee onderbroken dient te worden, dient naar huidig recht dezelfde zittingscombinatie te verschijnen op de volgende zitting, ook indien daarop uitsluitend mededeling gedaan wordt van de genomen beslissingen op de verzoeken en eventuele mededeling van behandeldata die van tevoren zijn afgestemd met de procesdeelnemers. Ik ben voornemens een bepaling in de wet op te nemen die in dat geval een enkelvoudige zitting mogelijk maakt, dus uitsluitend met dat doel, met behoud van een meervoudige behandeling van de zaak voor het overige.

Ook kan de rechter de wettelijke mogelijkheid geboden worden om al vóór de zitting door middel van voorzittersbeslissingen in te spelen op onderzoekswensen. Bijvoorbeeld door mogelijk te maken dat de voorzitter buiten de zitting om, met instemming van OM en verdediging, een lid van de zittingscombinatie aanwijst om als gedelegeerde rechter-commissaris voorafgaand aan een zitting al een getuige te horen dan wel daartoe naar de rechter-commissaris verwijst. Deze mogelijkheid is in het bijzonder van belang indien er geen rechter-commissaris bij de zaak betrokken is. Ook kan het vanwege de aard van de zaak gewenst zijn dat de (beoogde) voorzitter het voortouw neemt bij de regievoering (zie hierover ook paragraaf 2.1.2).

Naar analogie van ontnemingszaken zou het voorts mogelijk gemaakt kunnen worden schriftelijke voorbereidingsrondes voorafgaande aan de zitting in te lassen, waardoor de aandacht kan worden gevestigd op bepaalde, heikle aspecten van de strafzaak en ter zitting op de wederzijdse standpunten gereageerd kan worden. Deze regeling zou een mogelijkheid inhouden, geen verplichting. Te denken is vooral aan omvangrijke zaken waarin de verdachte van een raadsman is voorzien. Bij het ontwerpen van een dergelijke regeling zal ook worden bezien in hoeverre de in de schriftelijke ronde ingebrachte stukken op de nadere zitting nog in extenso moeten worden voorgedragen, terwijl tegelijkertijd met het oog op het onmiddellijkheidsbeginsel en het beginsel van openbaarheid wel moet worden voorzien in een adequate samenvatting van uitgewisselde stukken ter terechtzitting. Het is overigens niet mijn bedoeling dat deze schriftelijke ronde in plaats van het requisitoir en het pleidooi komt; de schriftelijke ronde is een aanvulling daarop.

⁴³ Rapport van de Algemene Rekenkamer, *Prestaties in de strafrechtketen, Kamerstukken II 2011/12, 33 173, nr. 2, blz. 21*; A.M.G. Zuiderwijk e.a., *Doorlooptijden in de strafrechtketen*, Den Haag: WODC, Cahier 2012-1, 2012.

2.4.3. Het onderzoek op de terechtzitting

Audio-opnamen van verklaringen ter zitting

Een goede verslaglegging van hetgeen voorvalt ter terechtzitting is van groot belang voor de kwaliteit van het strafproces. Dit geldt in het bijzonder voor onderdelen die van belang zijn voor de bewijsvraag, zoals verklaringen die ter terechtzitting worden afgelegd door de verdachte en door getuigen of deskundigen. Om de kwaliteit van de verslaglegging in het proces-verbaal te borgen zal ik in de wet een grondslag opnemen voor een regeling met betrekking tot het maken van een audio-opname van (onderdelen van de terechtzitting) in verband met de vaststelling van het proces-verbaal van de terechtzitting. Dergelijke opnames worden in grote strafzaken al vaak gemaakt. In het nieuwe wetboek zal worden voorzien in de mogelijkheid voor de verdediging en het OM om de audio-opname na afloop van de zitting uit te luisteren ter controle van de verslaglegging in het proces-verbaal. Ter voorkoming van een overbelasting van het justitiële apparaat blijft wel uitgangspunt dat in het algemeen kan worden volstaan met de weergave van de zakelijke inhoud van verklaringen. De huidige regeling in artikel 326, tweede lid, blijft op dit punt gehandhaafd. In de lijn van de laatstgenoemde bepaling zal bovendien gelden dat in geval van discussie over de weergave in het proces-verbaal het laatste woord aan de zittingsrechter(s) is.

Audiovisuele reconstructies

Ter terechtzitting wordt in toenemende mate gebruik gemaakt van zogenoemde audiovisuele reconstructies. Het gaat om het aanschouwelijk maken van delictscenario's met behulp van computeranimaties of andere digitale technieken. Deze reconstructies kunnen zeer verhelderend zijn, maar vergen kritische beoordeling omdat ze het risico in zich dragen een bepaald scenario eenzijdig te belichten terwijl het voorhanden zijnde feitenmateriaal ruimte laat voor andere scenario's. Tegelijkertijd is er vanuit de wetenschap op gewezen dat beeld en geluid indringender kunnen zijn dan andere

bronnen van informatie, zoals een geschreven stuk of een mondeling requisitoir.

Audiovisuele reconstructies kunnen als zodanig niet dienen tot bewijs, maar kunnen wel van grote invloed zijn op de overtuiging van de rechter. Ik wil daarom een wettelijke regeling treffen betreffende het gebruik van audiovisuele reconstructies ter terechtzitting, waarbij een procespartij tijdig te kennen geeft een audiovisuele reconstructie te zullen presenteren, waarna de andere procespartij de mogelijkheid heeft een verzoek in te dienen ter aanvulling van de reconstructie, bijvoorbeeld tot het verwerken van een alternatief scenario in de reconstructie.

2.4.4. Het bewijs

Het bewijsrecht

Het huidige wettelijke bewijsstelsel wordt wel aangeduid als een negatief wettelijk bewijsstelsel, hetgeen inhoudt dat bewijs alleen mag worden geleverd aan de hand van in de wet limitatief opgesomde bewijsmiddelen, waarbij de rechter genoodzaakt kan zijn de verdachte vrij te spreken indien niet is voldaan aan bepaalde bewijsminima, waarop ik hierna nog terugkom. Tegelijkertijd is de rechter niet verplicht om tot een bewezenverklaring te komen indien wel sprake is van voldoende wettelijk bewijs, maar hij niet tot de overtuiging is kunnen komen dat de verdachte het feit heeft begaan. Voor dit stelsel bestaat nog steeds brede steun en ik wil dit ook behouden.

De huidige regeling, waarin de toegelaten bewijsmiddelen in de wet zijn opgesomd, biedt ruimte om het gebruik van een bepaald bewijsmiddel te normeren. Enige normering acht ik aangewezen voor het gebruik van beeld- en geluidopnamen en wel in die zin, dat deze slechts kunnen worden gebruikt voor het bewijs door middel van het bewijsmiddel van de ‘eigen waarneming’ door de rechter. De Hoge Raad heeft als regel voor de eigen waarneming geformuleerd dat de rechter deze in het algemeen niet ter terechtzitting ter sprake behoeft te brengen, behalve indien de procespartijen door het gebruik van die waarneming voor het bewijs zouden worden verrast omdat zij daarmee geen rekening hoefden te houden. Omdat beeld- en geluidmateriaal vaak voor meerdere uitleg vatbaar is, biedt het bewijsmiddel van de ‘eigen waarneming’ waarborgen tegen een voor partijen verrassend gebruik van dit materiaal voor het bewijs: door de waarneming van het materiaal ter terechtzitting aan de orde te stellen, biedt de rechter partijen de gelegenheid hun zienswijze op de inhoud en strekking van het beeldmateriaal naar voren te brengen. Zodoende wordt voorzien in voldoende tegenspraak voor wat betreft het gebruik van dergelijk materiaal.

De reeds genoemde bewijsminima houden in dat het bewijs van het ten laste gelegde niet uitsluitend kan worden gebaseerd op één enkele getuigenverklaring (*unus testis, nullus testis*; artikel 342, tweede lid) of alleen op de verklaring van de verdachte (artikel 341, vierde lid). Deze minima genieten brede steun en dragen eraan bij dat de bewijsbeslissing op een deugdelijke grondslag wordt genomen. Welk steunbewijs in deze gevallen nodig is, hangt af van de concrete omstandigheden van het geval en laat zich niet goed in een wettelijke regeling vastleggen. Gelet hierop ben ik er voorstander van deze minima te behouden en de nadere invulling en begrenzing ervan aan de rechtspraak over te laten. Ik heb overwogen deze minima te vervangen door een algemeen bewijsminimum inhoudende dat een bewijsmiddel altijd dient te worden bevestigd door bewijsmateriaal dat is gebaseerd op een onafhankelijke bron (‘eis van dubbele bevestiging’), maar ik zie op dit moment geen meerwaarde ten opzichte van het huidige systeem, terwijl bedoeld criterium evenzeer zal noodzaken tot nadere afgrenzing en invulling binnen de rechtspraak. Voor het gebruik tot bewijs van ‘andere geschriften’ eist de wet overigens dat sprake moet zijn van andere bewijsmiddelen, maar in de rechtspraak is aangenomen dat hiervoor één aanvullend bewijsmiddel voldoende is. Ik zal de wettekst op dit punt aanpassen. In de wet, of in ieder geval de toelichting daarop, zal bovendien in lijn met de jurisprudentie van de Hoge Raad tot uitdrukking komen dat rapportages die zijn uitgebracht ter voorlichting aan de rechter over de persoon van de verdachte (zoals (Vroeghulp)rapporten van de Reclassering of van de Raad voor de Kinderbescherming) niet als bewijsmiddel gebruikt kunnen worden.⁴⁴ Ik acht dit onwenselijk, omdat voor het uit te brengen advies een open en vertrouwelijke communicatie tussen hulpverlener en cliënt gewenst is en deze relatie erg onder druk komt te staan indien vertrouwelijk gedane uitlatingen binnen de hulpverleningsrelatie via de rapportage mee zouden kunnen werken aan het bewijs.

Met betrekking tot de verklaring van de getuige heeft het *de auditu*-arrest van de Hoge Raad uit 1926⁴⁵ ertoe geleid dat niet langer de noodzaak bestond getuigen ter terechtzitting te horen, zoals is voorgeschreven in artikel 342, eerste lid. Getuigenbewijs kan worden gebaseerd op verklaringen die in het voorbereidend onderzoek zijn afgelegd, indien daarvan uit een wettig bewijsmiddel blijkt. In de praktijk komt dit neer op het weergeven van een verklaring van horen zeggen in een schriftelijk stuk, zoals een proces-verbaal. In de nieuwe wettelijke regeling zal deze reeds lang bestaande jurisprudentie van de Hoge Raad worden

⁴⁴ HR 25 september 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BX4269, NJ 2013, 127.

⁴⁵ HR 20 december 1926, NJ 1926, 85.

gecodificeerd, zodat ook volgens de tekst van de wet de verklaring van een getuige die niet ter terechtzitting is afgelegd, als zodanig als bewijsmiddel kan worden gebezigd.

Met betrekking tot de getuige overweeg ik om, ter aanvulling van de huidige regeling in artikel 360, een motiveringsvoorschrift op te nemen dat betrekking heeft op bepaalde situaties waarin sprake is van een ingetrokken verklaring van een getuige. Kort gezegd gaat het om gevallen waarin een getuige eerst een cruciale voor de verdachte belastende verklaring heeft afgelegd, maar later terugkomt op die verklaring of weigert te verklaren. Uit de jurisprudentie van de Hoge Raad en het EHRM volgt dat in dergelijke gevallen een zorgvuldige totstandkoming van het rechterlijk bewijsoordeel moet worden geborgd.⁴⁶ Afhankelijk van de omstandigheden van het geval kan het noodzakelijk zijn de getuige ter terechtzitting te horen, opdat de zittingsrechter zelf in staat is de betrouwbaarheid van de verklaring van de getuige te toetsen. De bovengenoemde motiveringsverplichting, geldend in bijzondere gevallen van ingetrokken verklaringen, dwingt de rechter na te gaan of een verhoor van de getuige ter terechtzitting noodzakelijk is en om rekenschap te geven van zijn oordeel betreffende de betrouwbaarheid van de verklaring van de getuige. De verplichting hangt samen met de eindverantwoordelijkheid van de strafrechter over de juistheid van zijn uitspraak en de deugdelijkheid van de gevolgde procedure, mede in het licht van het recht op een eerlijk proces (artikel 6 EVRM).

Waar het gaat om verklaringen van medeverdachten zijn deze uitgesloten van bewijs (artikel 341, derde lid). In de praktijk wordt dit voorschrift vaak omzeild door de zaken tegen medeverdachten wel gelijktijdig, maar niet gevoegd te behandelen, zodat de ene verdachte ter terechtzitting kan worden gehoord als getuige in de zaak tegen zijn medeverdachte. Bedoelde bepaling is feitelijk inhoudsloos geworden en kan worden geschrapt. De ratio van deze bewijsuitsluitingsregel was dat een waarborg moest worden geboden tegen onbetrouwbaarheid van verklaringen, nu medeverdachten er belang bij kunnen hebben elkaar de schuld in de schoenen te schuiven. In de eerste plaats kunnen evenwel belastende verklaringen van medeverdachten ook worden afgelegd in het voorbereidend onderzoek en op elk moment worden weersproken door de verdachte. Een verdachte kan zich weliswaar minder vrij voelen om belastend over zijn medeverdachte te verklaren ter terechtzitting, maar hij dient te allen tijde rekening te houden met tegenspraak op zijn verklaring, ook als deze al eerder is afgelegd. In de tweede plaats kan een verdachte die als getuige wordt gehoord in de zaak tegen een medeverdachte zich beroepen op het verschoningsrecht als hij zichzelf dreigt te belasten.

2.4.5. De beraadslaging en het vonnis

Afdoening ad informandum

Ik ben voornemens de zogenoemde voeging ad informandum wettelijk te regelen conform de daarvoor in de rechtspraak geformuleerde voorwaarden. Deze tot dusver niet in de wet geregelde afdoeningsvorm waarbij de rechter bij de strafoplegging feiten meeneemt die niet aan de verdachte zijn ten laste gelegd, maar wel door hem zijn bekend, bevordert de efficiëntie van de procedure, omdat in het geval dat de verdachte verschillende feiten heeft begaan niet alle feiten in de tenlastelegging opgenomen hoeven te worden. Deze praktijk biedt voordelen voor alle bij het proces betrokkenen. Tijdbesparend voor de rechter is ook dat het niet nodig is voor dit feit bewijsmiddelen in het vonnis op te nemen (al dan niet in

⁴⁶ Hoge Raad 23 september 2014, ECLI:NL:HR:2014:2753, NJ 2014, 488, m.nt. Borgers en met vermelding van rechtspraak van het EHRM.

verkorte vorm), terwijl de bespreking van de ad informandum gevoegde feiten doorgaans weinig zittingstijd vergt. Voor de verdachte is het voordelig dat hij in één keer schoon schip kan maken. Wil het ad informandum gevoegde feit kunnen meewegen bij de straf, dan zal de bekennende verklaring van de verdachte aan bepaalde vereisten moeten voldoen en zal het OM geen strafvervolging ter zake van dat feit instellen. Ook zal het mogelijk worden om bij ad informandum gevoegde feiten onttrekking aan het verkeer te gelasten, zodat niet, zoals nu het geval is, een afzonderlijke procedure behoeft te worden gevolgd.

Vereenvoudiging motiveringsvoorschriften

Aan de motivering van de rechterlijke uitspraak mogen hoge eisen worden gesteld, nu hiermee verantwoording wordt afgelegd over de rechterlijke beslissing en inzicht wordt geboden in de wijze waarop deze tot stand is gekomen. In diverse arresten heeft de Hoge Raad ook eisen gesteld waaraan zogenoemde Promis-vonnissen – vonnissen waarin een uitgebreidere motivering van de bewijsbeslissing of van de beslissing over de sanctie is opgenomen – moeten voldoen. Deze werkwijze is nog volop in ontwikkeling en behoeft mijns inziens op dit moment geen nadere, al dan niet gedelegeerde, wettelijke regeling.

Het huidige recht kent een fijnmazig systeem van opeengestapelde motiveringsverplichtingen naar aanleiding van gevoerde verweren, vevat in drie verschillende, elkaar deels overlappende bepalingen (artikelen 358, derde lid, 359, tweede lid en 359). De jurisprudentie heeft aan deze regeling nadere invulling gegeven vooral ook voor wat betreft de eisen die worden gesteld aan de onderbouwing van het verweer (stelplicht). Ik zie aanleiding het huidige samenstel van regels op dit punt onder de loep te nemen en te komen tot één algemene bepaling die betrekking heeft op alle soorten verweren, waarin tot uitdrukking komt welke eisen aan de onderbouwing van een verweer worden gesteld, welke eisen gelden voor wat betreft de responsieplicht van de rechter en welke gevolgen zijn verbonden aan het niet (adequaat) reageren op een verweer.

Verlenging uitspraaktermijn

Vanuit de praktijk wordt aangegeven dat het concipiëren van een Promis-vonnissen wel substantieel meer tijd kost en dat ook overigens – naar gelang de aard en complexiteit van de zaak – de uitspraaktermijn van twee weken soms als te kort wordt ervaren. De kans op fouten en minder inzichtelijke vonnissen neemt daardoor toe. Ik zie daarin aanleiding om bij wijze van uitzondering op de hoofdregel dat de uitspraak binnen twee weken wordt gedaan, te voorzien in de mogelijkheid tot verlenging van de uitspraaktermijn, bijvoorbeeld met twee weken, in grote zaken die in meervoudige combinatie worden berecht. Een verlenging van de uitspraaktermijn kan ook bewerkstelligd worden door (alleen) de sluiting van het onderzoek ter terechtzitting uit te stellen tot een nadere zitting. In dat geval kan mijn eerder genoemde voornemen om een bepaling in de wet op te nemen die in dat geval een enkelvoudige zitting mogelijk maakt, dus uitsluitend tot het doen van de mededeling dat het onderzoek ter terechtzitting wordt gesloten, uitkomst bieden om te voorkomen dat voor die sluitingszitting de hele zittingscombinatie aanwezig moet zijn.

Herstelbeslissingen

Tenslotte wordt een regeling getroffen voor het geven van herstelbeslissingen in situaties waarin een evidente misslag in het vonnis wordt ontdekt nadat de uitspraak is gedaan. In het civiele recht en het bestuursrecht is deze figuur al bekend. De Hoge Raad staat ook in het strafrecht herstelbeslissingen tot op zekere hoogte toe, maar is daarin terughoudend wegens het ontbreken, tot dusver, van een wettelijke grondslag. Het gaat in ieder geval om zaken waarin evident sprake is van een onmiddellijk kenbare fout die zich voor eenvoudig herstel

leent. Nader te bezien valt of daarnaast nog meer situaties moeten worden aangewezen waarin een herstelbeslissing aan de orde kan zijn. Een herstelbeslissing kan voorkomen dat uitsluitend voor rectificatiedoeleinden hoger beroep wordt ingesteld en kan bijdragen aan een juiste tenuitvoerlegging (bijvoorbeeld indien het vonnis een niet toegelaten combinatie van strafmodaliteiten bevat).

2.4.6. Berechting door de politierechter en de kantonrechter

In de bepalingen van de hoofdstukken 5 en 6 betreffende de politierechter en de kantonrechter worden geen inhoudelijke wijzigingen beoogd.

2.5. Boek 5: Rechtsmiddelen

De hoofdstukindeling van dit boek ziet er als volgt uit:

1. Aanwending, intrekking en afstand van gewone rechtsmiddelen
2. Hoger beroep van uitspraken
3. Beroep in cassatie van uitspraken
4. Hoger beroep en cassatie van beschikkingen
5. Buitengewone rechtsmiddelen en prejudiciële vragen
6. Reactie op de voorstellen uit adviezen

2.5.1. Aanwending, intrekking en afstand van gewone rechtsmiddelen

Een groot deel van de regels betreffende de aanwending, intrekking en afstand van rechtsmiddelen blijft ongewijzigd. Wel wordt het mogelijk gemaakt om langs elektronische weg rechtsmiddelen in te dienen. Dit voorstel is opgenomen in het wetsvoorstel digitale processtukken.⁴⁷

De regeling van de intrekking van het rechtsmiddel hoger beroep wordt aangescherpt. Gehandhaafd wordt wel de mogelijkheid van intrekking, omdat rechtsmiddelen soms onder invloed van de emotie na de uitspraak worden ingesteld en het niet gewenst is het justitiële systeem op te zadelen met strafzaken waaraan – bij nader inzien – niemand behoefte heeft. Bovendien is niet altijd een uitgewerkte uitspraak beschikbaar binnen de termijn voor het indienen van een rechtsmiddel. Het is van evident belang voor de verdedigingspositie van de verdachte dat deze pas definitief hoeft te beslissen of hij een rechtsmiddel wil instellen, nadat hij kennis heeft genomen van de inhoud van het vonnis.

Deze definitieve beslissing zou evenwel sneller ter kennis kunnen worden gebracht dan nu het geval is. In het bijzonder bij het hoger beroep komen veel intrekkingen voor, waarbij een substantieel deel van de intrekkingen pas in een zeer laat stadium plaats vindt, korter dan zeven dagen vóór de behandeling van de zaak in hoger beroep. Volgens de huidige regeling kan dit zelfs nog vlak vóór de uitroeping van de zaak door de bode, op het moment dat andere betrokkenen bij het proces (slachtoffers of bijvoorbeeld het publiek) al de gang naar het gerechtshuis hebben gemaakt. Dergelijke late intrekkingen zijn vanwege verschillende redenen ongewenst. Zo hebben late intrekkingen tot gevolg dat een zaak door procesdeelnemers (zoals de rechters en het OM) voor niets wordt voorbereid. Ook is het niet altijd mogelijk om, nadat de intrekking bekend wordt, nog een vervangende zaak op zitting te plaatsen, waardoor kostbare zittingscapaciteit verloren gaat. Voor het slachtoffer is een late

⁴⁷ *Kamerstukken II 2014/15, 34 090.*

intrekking bezwaarlijk onder meer in verband met de voorbereidingen die hij kan hebben getroffen in verband met de uitoefening van het spreekrecht (voor niets een slachtofferverklaring voorbereiden kan leiden tot extra leed). In het algemeen is het voor het slachtoffer beter om zo snel mogelijk te weten wanneer de uitspraak onherroepelijk is en of hij zich op een appelzitting moet voorbereiden.

Ik wil gelet op de bovengenoemde bezwaren de termijn waarbinnen het hoger beroep kan worden ingetrokken, verkorten, zodat het niet langer mogelijk is vlak vóór een zitting het appel in te trekken. Ik denk hierbij aan een termijn van enkele weken vóór de terechtzitting (afhankelijk van de dagvaardingstermijn). Als na het verstrijken van die termijn het hoger beroep wordt ingetrokken kan de rechter de verdachte niet-ontvankelijk verklaren in het hoger beroep vanwege het ontbreken van belang, maar kan de rechter ook de zaak behandelen als dit naar het oordeel van de rechter van belang is van een goede rechtsbedeling. Een behandeling kan bijvoorbeeld gewenst zijn in verband met de gerechtvaardigde belangen van het slachtoffer. Deze kan bijvoorbeeld al een slachtofferverklaring hebben voorbereid. Ook kan een behandeling in het belang zijn van het slachtoffer, omdat deze afgezien kan hebben van het instellen van appel omdat deze ervan uitging dat zijn vordering 'meegenomen' zou worden in de behandeling van het appel van de verdachte. Dit soort redenen kunnen uitgaande van het voorstel grond zijn om het appel toch te behandelen.

Het voorstel om late intrekkingen niet langer mogelijk te maken houdt verband met mijn streven om te stimuleren dat al in een vroeg stadium wordt ingespeeld op eventuele onderzoekswensen van de verdediging en dat de voorzitter door middel van voorzittersbeslissingen al zo goed mogelijk regie voert vóór de zitting. In dat licht bezien moet het wel tijdig duidelijk zijn of de behandeling in appel doorgaat.

Een belangrijke voorwaarde voor invoering van de regeling betreffende de intrekking is dat de verdediging tijdig over de benodigde stukken kan beschikken. Dit zal leiden tot versnelling van de werkwijze binnen de rechtspraak. De mogelijkheid van beoordeling van het vonnis is voor alle procesdeelnemers essentieel met het oog op te nemen vervolgstappen.

2.5.2. Hoger beroep tegen einduitspraken

Versterking voortbouwend appel

In 2007 is de regeling van het hoger beroep gewijzigd bij de invoering van de Wet Stroomlijnen hoger beroep.⁴⁸ Er is toen een begin gemaakt met de introductie van het hierna beschreven stelsel van het voortbouwend appel. De tijd was echter nog niet rijp om over te gaan tot een volledige invoering daarvan. Het is thans gewenst om een stap verder te gaan en het stelsel van het voortbouwend appel verder uit te bouwen.

Kenmerk van dit stelsel is dat er in de fase van het hoger beroep wordt voortgebouwd op de beslissingen die in eerste aanleg zijn genomen, waarbij vooral aandacht wordt besteed aan de bezwaren die zijn aangevoerd tegen het vonnis dat in eerste aanleg is gewezen. Bij de introductie van het stelsel in het strafproces in 2007 is ervoor gekozen om alleen voor wat betreft de *behandeling* van de strafzaak ter terechtzitting uit te gaan van een voortbouwend appel en niet voor wat betreft de *uitspraak* van de strafrechter. Deze moet in het geldende recht nog steeds ambtshalve de beslissing van de eerste rechter over doen, ook al zijn

⁴⁸ Wet van 5 oktober 2006, Stb. 2006, 470, in werking getreden op 1 maart 2007.

daartegen geen bezwaren aangevoerd. Nadeel hiervan is dat het systeem “halfslachtig” is: voor wat betreft de behandeling ter terechtzitting wordt uitgegaan van een ander stelsel dan voor wat betreft de uitspraak. Als bezwaar tegen de huidige regeling wordt verder aangevoerd dat de appelrechter door de verplichting alle beslissingen over te doen wordt afgeleid van de kernpunten waar het de procesdeelnemers om te doen is.⁴⁹ Dit kan een negatieve invloed hebben op de kwaliteit van de uitspraken.

In lijn met voorstellen die vanuit de wetenschap en de rechtspraak zijn gedaan,⁵⁰ moet het strafproces zo worden ingericht, dat de appelrechter zich in zijn uitspraak meer kan concentreren op de ingediende bezwaren dan nu het geval is. Er wordt in dat systeem in de fase van het hoger beroep meer voortgebouwd op de beslissingen die in eerste aanleg zijn genomen (het uitgebouwde stelsel van een voortbouwend appel). Wel behoudt de appelrechter de bevoegdheid om ambtshalve in te grijpen indien er in eerste aanleg beslissingen genomen zijn die hij niet voor zijn rekening kan nemen. Zoals geadviseerd door de Rvdr is de appelrechter bovendien in een beperkt aantal gevallen verplicht tot ambtshalve toetsing van bepaalde kwesties. Dit geldt in ieder geval in die gevallen waarin de Hoge Raad ambtshalve casseert, bijvoorbeeld omdat het feit inmiddels is verjaard.

De desbetreffende wetwijziging heeft als voordeel dat in appel niet meer zonder noodzaak beslissingen moeten worden overgedaan waarover geen verschil van mening bestaat. De doorlooptijden kunnen hierdoor worden verkort. Een nog belangrijker voordeel is dat de tijd die door de uitbouw van het voortbouwende appel vrij komt, door de gerechtshoven gebruikt kan worden voor een grondiger behandeling van de kwesties die ertoe doen (bijvoorbeeld door meer diepgaand juridische verweren te bespreken of door een betere uitleg te geven aan verdachte en slachtoffer over de opgelegde straf).

Zoals de (NOvA) reeds in het wetgevingsadvies over de Wet stroomlijnen hoger beroep heeft aangegeven, is het gewenst “om tegen te gaan dat in appel zonder noodzaak beslissingen worden overgedaan waarover geen verschil van mening bestaat tussen het OM en de verdediging.”⁵¹ De beoogde wetwijziging is in lijn hiermee. Voor zover er wel onderbouwde bezwaren zijn aangevoerd tegen het vonnis in eerste aanleg dienen de procesdeelnemers het volle pond te krijgen. De motiveringseisen worden daarom in de fase van het hoger beroep verzwaaard voor zover er bezwaren tegen het vonnis in eerste aanleg zijn aangevoerd.

Bezien wordt in hoeverre er afwijkende regels ingevoerd dienen te worden voor gevallen waarin de rechter in eerste aanleg heeft volstaan met een ‘stempelvonnis’.

⁴⁹ W.E.C.A. Valkenburg, ‘De veranderende functie van de strafrechter in hoger beroep’, in: P.H.P.H.M.C. van Kempen, C.J.M. Klaasen, R.J.N. Schlössels, J.J. Dammingh (red.), *Hoger beroep: renovatie en innovatie. Het appel in het burgerlijk, straf- en bestuursprocesrecht*, Deventer: Kluwer 2014, blz. 23-37.

⁵⁰ Zie o.a. B.F. Keulen, ‘Naar een appel met appeal. Over bezwaar en (hoger) beroep in strafzaken’, *Rechtgeleerd Magazijn Themis* 2012, blz. 3-14 en P.A.M. Mevis en J. Reijntjes, ‘Ambtshalve optreden van de rechter; op zoek naar gronden en grenzen’, in: C. Kelk, F. Koenraadt & D. Siegel (red.), *Veelzijdige gedachten. Liber Amicorum Prof. dr. Chrisje Brants*, Den Haag: Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen, Boom Lemma uitgevers, blz. 297-308, i.h.b. blz. 299 e.v., met literatuurverwijzingen. Het voorstel maakt deel uit van de agenda van de appelrechtspraak 2020, zie A. Hol en J. Verburg (red.), *Innoverende Hoven. Agenda voor de appelrechtspraak 2020*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2014, blz. 341-374.

⁵¹ Wetgevingsadvies d.d. 10 januari 2005 naar aanleiding van de consultatie van het conceptwetsvoorstel stroomlijnen hoger beroep. Het advies is gepubliceerd op www.advocatenorde.nl/advocaten/juridische-databank/wetgevingsadvies/details/881.

Mogelijkheid partieel appel

Na ommekomst van de uitkomsten van het wetenschappelijk onderzoek dat thans verricht wordt naar het hoger beroep in strafzaken zal ik bezien in hoeverre het gewenst is om partieel appel mogelijk te maken tegen losstaande beslissingen. Te denken valt onder meer aan beslissingen over de vordering van de benadeelde partij en over de inbeslagneming van voorwerpen. Enerzijds is een dergelijk partieel appel in lijn met de bovengenoemde focus op de ingestelde bezwaren. Aan de andere kant is het de vraag of er nog de behoefte bestaat aan de mogelijkheid van een partieel appel na de bovengenoemde uitbouw van het stelsel van voortbouwend appel.

Afschaffing verlostelsel

Bij de bovengenoemde wetswijzigingen kunnen ook enkele knelpunten worden weggenomen die zich voordoen in de rechtspraak. Zo bestaat er breed gedeelde kritiek op het huidige verlostelsel dat gehanteerd wordt bij lichte strafzaken. Dit stelsel houdt in dat bepaalde strafzaken alleen voor een behandeling in hoger beroep in aanmerking komen indien de voorzitter dit in het belang van een goede rechtsbedeling vereist acht (artikel 410a). Het stelsel is op zichzelf wel verenigbaar met de verdedigingsrechten die voortvloeien uit de internationale mensenrechtenverdragen. De concrete toepassing blijkt echter desondanks problematisch te zijn met het oog op deze rechten. Er zijn in internationale rechtspraak mensenrechtenschendingen aangenomen in verschillende gevallen waarin het verlost is afgewezen.⁵² Ook blijkt het verlostelsel minder effectief dan beoogd, vanwege de tijd die moet worden gestoken in de voorprocedure, bij de beoordeling of verlost moet worden verleend. Gelet op deze bezwaren ben ik voornemens het verlostelsel af te schaffen.

Indiening bezwaren vóór de zitting verplicht

Voor de praktijk is onder meer de lange duur van de procedure een knelpunt. Blijkens het Jaarverslag van de rechtspraak over het jaar 2013 is de doorlooptijd van strafzaken in hoger beroep “bijzonder ver van de norm” verwijderd die de rechtspraak daarvoor heeft gesteld.⁵³ Op dit punt valt een verbetering te verwachten door overbodig werk door de rechters en procesdeelnemers te voorkomen.

In paragraaf 2.5.1. is reeds ingegaan op de capaciteit die verloren gaat vanwege late intrekkingen. Een soortgelijk probleem doet zich voor bij de indiening van grieven tegen het vonnis in eerste aanleg. Het komt namelijk geregeld voor dat een strafzaak wordt voorbereid voor een inhoudelijke behandeling terwijl deze uitloopt op een niet-ontvankelijkverklaring van het hoger beroep vanwege het ontbreken van grieven. Dit hangt hiermee samen dat een appellerende verdachte in het geldende recht niet aan een bepaalde termijn gebonden is bij de indiening van grieven. Dit kan eventueel ook nog mondeling gebeuren ter terechtzitting. Pas dan weet de appelrechter doorgaans definitief of er al dan niet grieven zijn. Blijken die er uiteindelijk niet te zijn, dan kan het voorkomen dat de zaak voor niets inhoudelijk voorbereid is – doorgaans door drie raadsheren (rechters in hoger beroep), maar ook een griffier en de advocaat-generaal – met reservering van de nodige zittingstijd, zaalruimte en wat er voorts nog nodig is voor een zitting. Op dit punt valt winst te behalen die kan worden besteed aan de behandeling van de zaken die wel in aanmerking komen voor een inhoudelijke behandeling. Ik ben van plan om de regels over de indiening van bezwaren zodanig aan te

⁵² Zie EHRM 22 februari 2011, app. no. 26036/08 (*Lalmahomed tegen Nederland*), Human Rights Committee 30 July 2010, Communication No. 1797/2008, NS 2011/1 (*Mennen tegen Nederland*) en Human Rights Committee 14 augustus 2014, Communication No. 2097/2011 (*Timmer tegen Nederland*).

⁵³ Jaarverslag Rechtspraak 2013, punt 9.3, gepubliceerd op www.rechtspraak.nl.

scherpen dat al enkele weken vóór de (inhoudelijke) zitting één of meer bezwaren moeten zijn ingediend. Wel zal ik de mogelijkheid handhaven om de bezwaren tijdens de terechtzitting mondeling aan te vullen.

Voorwaarde voor de voorgestelde regeling is dat de verdediging tijdig over de uitgewerkte stukken kan beschikken, zodat de verdediging praktisch in staat is binnen de daarvoor gestelde termijn één of meer grieven in te dienen.

Getuigenverzoeken

In aansluiting op de algemene regeling betreffende getuigenverzoeken beschreven in paragraaf 2.4.2., geldt in de fase van het hoger beroep dat getuigenverzoeken al in een zo vroeg mogelijk stadium na het instellen van hoger beroep dienen te worden ingediend. Om te bevorderen dat zo snel mogelijk een beslissing op het verzoek wordt genomen en zo adequaat mogelijk wordt ingespeeld op toe te wijzen verzoeken, zal de regeling betreffende verzoeken in appelschriften (artikel 410, derde lid) niet langer worden gehandhaafd. In plaats daarvan zal worden bevorderd dat verzoeken geruime tijd vóór aanvang van de zitting bij de raadsheer-commissaris worden ingediend (in de lijn van de huidige regeling in artikel 411a) of bij de (beoogde) zittingsvoorzitter. Hierdoor kan zo snel mogelijk worden aangevallen met het getuigenverhoor indien het verzoek wordt gehonoreerd. De tijd die verstrijkt tussen de eerste aanleg en het hoger beroep wordt op deze wijze beter benut. De raadsheer-commissaris die het verzoek behandelt kan beslissen dat de getuige ter terechtzitting dient te worden gehoord, bijvoorbeeld omdat het een cruciale getuige betreft. Wijst de raadsheer-commissaris het verzoek af, dan kan de verdachte het verzoek ter terechtzitting herhalen. Een dergelijk verzoek dat vroegtijdig is gedaan (en later wordt herhaald) zal doorgaans sneller in aanmerking komen voor toewijzing dan een verzoek dat pas vlak vóór of op de terechtzitting wordt gedaan (paragraaf 2.4.2.).

Positie van de advocaat-generaal, o.a. in verband met deskundigenonderzoek

Aan de advocaat-generaal worden in de fase van het hoger beroep dezelfde bevoegdheden verleend als aan de officier van justitie. Voor de praktijk is dit vooral van belang in verband met de inschakeling van deskundigen die in het deskundigenregister staan. Deze kunnen naar geldend recht wel door een officier van justitie worden benoemd, maar niet door een advocaat-generaal. Niet valt in te zien waarom op het punt van de bevoegdheden een onderscheid gemaakt dient te worden tussen de advocaat-generaal en de officier van justitie.

2.5.3. Cassatie tegen einduitspraken

Voor de regeling betreffende de cassatie geldt dat deze in mindere mate aanpassingen behoeft. Deze regeling is recent gewijzigd door de Wet versterking cassatierechtspraak.⁵⁴ Wel ben ik van plan de cassatiemogelijkheden van de benadeelde partij uit te breiden. In de huidige regeling komt de benadeelde er op dit punt slecht van af. Berusten de verdachte en het OM beiden in het arrest van het gerechtshof, dan staat de benadeelde partij in het geheel geen rechtsmiddel open tegen deze uitspraak, ook niet wanneer zijn vordering is afgewezen of niet-ontvankelijk is verklaard. Is de vordering niet-ontvankelijk verklaard, bijvoorbeeld omdat deze de behandeling van het strafgeding onevenredig zou belasten, dan kan de benadeelde zijn vordering nog wel voorleggen aan de civiele rechter. Dit laatste is echter niet mogelijk bij een afwijzing van de vordering. De zaak van de benadeelde stopt dan in de fase van het hoger beroep, zonder dat hij de gelegenheid heeft de beslissing over zijn vordering

⁵⁴ Wet versterking cassatierechtspraak, in werking getreden op 1 juli 2012 (Stb. 2012, 175).

aan de Hoge Raad voor te leggen. Ook het OM kan geen hulp bieden. Volgens vaste rechtspraak van de Hoge Raad mag het OM het rechtsmiddel van de cassatie namelijk niet (louter) gebruiken om namens de benadeelde partij een beslissing over diens vordering aan de orde te stellen.⁵⁵

Ook in een ander opzicht is de huidige regeling nogal grillig. Wordt bijvoorbeeld door de verdachte cassatieberoep ingesteld en is dit cassatieberoep ontvankelijk, dan kan de benadeelde partij met dit cassatieberoep ‘meeliften’ en de beslissing over zijn vordering in cassatie aan de orde stellen. Hij kan er dan bijvoorbeeld over klagen dat het hof ten onrechte heeft beslist dat niet aan het relativiteitsvereiste is voldaan. Is daarentegen het cassatieberoep van de verdachte niet-ontvankelijk, bijvoorbeeld omdat artikel 80a RO wordt toegepast, dan staat de benadeelde partij met lege handen. Op deze manier is het lot van de benadeelde partij ten onrechte volledig afhankelijk geworden van de kwaliteit van de schrifturen die namens de verdachte of het OM zijn ingediend,

ongeacht de kwaliteit en de gegrondheid van de middelen van de benadeelde partij.⁵⁶ Vanwege deze redenen zal ik de benadeelde de mogelijkheid geven zelfstandig cassatie in te stellen indien zijn vordering geheel of gedeeltelijk is afgewezen, ongeacht of de verdachte dan wel het OM in cassatie is gegaan.

Vanwege de samenhang met de hoofdzaak overweeg ik het zelfstandige cassatieberoep van de benadeelde te situeren bij de strafkamer van de Hoge Raad. Dit heeft consequenties voor de positie van de benadeelde partij in hoger beroep. In die fase heeft de benadeelde weliswaar naar geldend recht al de mogelijkheid in geval van een (gedeeltelijke) afwijzing van zijn vordering zelfstandig hoger beroep in te stellen bij de civiele kamer van het hof, indien er geen hoger beroep wordt ingesteld door de verdachte of het OM. Vanwege de consistentie van het systeem overweeg ik echter om ook in de fase van het hoger beroep het zelfstandig hoger beroep van de benadeelde te situeren bij de strafrechter in plaats van de civiele rechter. Op deze manier wordt voorkomen dat de rechtsmiddelen die de benadeelde zelfstandig kan instellen niet op elkaar aansluiten, omdat hij in de fase van het hoger beroep bij de civiele kamer van het hof dient te zijn en in de cassatiefase bij de strafkamer van de Hoge Raad.

Punt van aandacht is voorts de positie van wettelijke vertegenwoordigers van jeugdige verdachten, zoals bedoeld in artikel 51g, vierde lid (het gaat kort gezegd om ouders van zogenoemde ‘veertienminners’, welke ouders veroordeeld zijn tot schadevergoeding). Op zichzelf is het zo dat in gevallen waarin er namens het kind cassatie wordt ingesteld, het verdachte kind kan klagen over de schadevergoedingsverplichting die aan zijn ouder(s) of voogd is opgelegd.⁵⁷ Het is echter niet altijd in het belang van het kind om de procedure te laten voortduren. Dit kan bijvoorbeeld vanwege een ingezet reclasseringstraject onwenselijk zijn. Ik overweeg daarom om de wettelijke vertegenwoordigers een zelfstandig recht tot cassatie toe te kennen.

⁵⁵ Zie onder meer: HR 26 februari 2002, ECLI:NL:HR:2002:AD7011, NJ 2003, 557.

⁵⁶ Aldus ook de noot van F.W. Bleichrodt onder HR 22 januari 2013, ECLI:NL:HR:2013:BY9128, NJ 2013, 245. Vgl. voorts A.J.A van Dorst, *Cassatie in strafzaken*, Deventer: Kluwer 2012, blz. 123 e.v., i.h.b. blz. 125; de conclusie van E.J. Hofstee vóór HR 17 december 2013, ECLI:NL:HR:2013:1968, NJ 2014, 301 (nr. conclusie is: ECLI:NL:PHR:2013:1951).

⁵⁷ Zie bijvoorbeeld HR 23 april 2013, ECLI:NL:HR:2013:BZ8170, NJ 2013, 269.

2.5.4. Hoger beroep en cassatie van beschikkingen

In paragraaf 2.1.2. gaf ik al aan dat bezien zal worden in hoeverre de huidige regeling van rechtsmiddelen tegen beschikkingen (artikelen 445 en 446) aanpassing behoeft.

2.5.5. Buitengewone rechtsmiddelen en prejudiciële vragen

Er zijn thans geen redenen tot ingrijpende wijzigingen in de regelingen van de buitengewone rechtsmiddelen. Voor de regelingen betreffende de herziening ten voordele en ten nadele geldt daarbij dat deze recent zijn hervormd respectievelijk tot stand gekomen en de praktijk de gelegenheid moet krijgen ervaring met deze wetgeving op te doen. De regeling betreffende de cassatie in het belang der wet bestaat evenwel al zeer geruime tijd. De toepassing van die regeling lijkt bevredigend te verlopen.

Op het terrein van het civiele recht is in 2012 de mogelijkheid ingevoerd om prejudiciële vragen te stellen aan de Hoge Raad. De Tweede Kamer heeft op 26 november 2014 een motie aangenomen waarin de regering wordt verzocht onderzoek te doen naar de introductie van een prejudiciële procedure in het strafrecht.⁵⁸ Afhankelijk van de resultaten van het onderzoek dat inmiddels door mij in gang is gezet zal worden bekeken of er in het kader van de modernisering van het wetboek, dan wel buiten het verband van deze moderniseringsoperatie, aanleiding is tot een wettelijke regeling op dit punt.

2.5.6. Reacties op de voorstellen over de rechtsmiddelen

Het verheugt mij dat de Rvdr in zijn advies met betrekking tot de contourennota aangeeft dat er binnen de rechtspraak een groot draagvlak bestaat voor een verdere uitbouw van het systeem van het voortbouwende appel. Bij de Rvdr bestaat ook overigens veel steun voor voorgestelde aanpassingen van de rechtsmiddelenregeling. Dit geldt onder meer voor de aanscherping van de regeling betreffende de intrekking van het hoger beroep en voor de afschaffing van het verlofstelsel. Ook de NVVR en het OM hebben hun steun uitgesproken voor deze voorstellen.

Het OM stelt terecht in zijn advies dat het gewenst is dat de terechtzitting in eerste aanleg en in hoger beroep zo veel mogelijk planbaar dienen te zijn: vermijdbare verrassingen dienen zo veel mogelijk uit het proces te worden gebannen. Regievoering door de (appel)rechter is in dit verband van groot belang onder andere in verband met getuigenverzoeken. Bij de uitwerking van het wetsvoorstel zal dit aspect nadrukkelijk aandacht krijgen.

Het OM stelt voorts voor in hoger beroep alleen getuigen te horen indien dit noodzakelijk is voor de materiële waarheidsvinding. Tegen dit voorstel pleit echter dat voldoende recht gedaan moet worden aan het herkansingskarakter van het hoger beroep. Dit herkansingskarakter maakt het gewenst om ook in de fase van het hoger beroep een verhoor van een getuige (door de (gedelegeerde) raadsheer-commissaris of door de rechters ter terechtzitting) mogelijk te maken indien dit noodzakelijk is ter effectuering van het ondervragingsrecht van de verdediging. Een te vergaande inperking van deze mogelijkheid kan op gespannen voet staan met verdragsrechten.

⁵⁸ Motie-Dijkhoff/Van Nispen over een prejudiciële procedure in strafzaken (34000-VI, nr. 29).

De NOvA plaatst in haar advies ten aanzien van de contourennota kanttekeningen bij de voorgenomen uitbouw van het voortbouwende appel. De NOvA vreest dat het afbreuk doet aan de verantwoordelijkheid van de appelrechter voor de materiële juistheid van de bewezenverklaring. Deze verantwoordelijkheid blijft echter in zoverre bestaan dat de appelrechter wel ten volle de bewijsvraag moet blijven beoordelen indien hierover verweer wordt gevoerd in de fase van het hoger beroep.

De NOvA vraagt zich voorts af of bij de inrichting van de regeling wel voldoende rekening wordt gehouden met verdachten die geen raadsman hebben. De NOvA vreest dat deze geen grieven kunnen indienen. De eisen die gesteld worden aan de grieven zijn echter dermate laag dat ook een verdachte die geen rechtsbijstand geniet in voldoende mate in staat is zich te verweren. Een simpel kruisje op het grievenformulier waarin de verdachte aangeeft dat hij meent dat hij onschuldig is - ook uitgaande van de voorgestelde regeling - al een "grief" die tot een nieuwe beoordeling van de bewijsvraag leidt. In die zin is en blijft de regeling laagdrempelig en doet zij recht aan de (mensen)rechten die vervat zijn in de internationale verdragen.

Anders dan de NOvA suggereert kan het probleem van de late intrekkingen niet worden opgelost door de financieringssystematiek van de gerechten te veranderen. Zoals is vermeld in paragraaf 2.5.1. zijn deze late intrekkingen mede nadelig voor het slachtoffer en is het ook voor de samenleving als geheel onwenselijk dat het nog tot de zitting zelf onduidelijk kan zijn of een ingesteld rechtsmiddel gehandhaafd blijft. Die nadelen worden niet weggenomen door een aanpassing van de financieringssystematiek.

Zowel de Federatie Nabestaanden Geweldslachtoffers als SHN juichen in hun adviezen met betrekking tot de contourennota toe dat de benadeelde partij in de voorgestelde rechtsmiddelenregeling zelfstandig de mogelijkheid krijgt om cassatie in te stellen bij de strafkamer van de Hoge Raad. De Federatie is bovendien positief over het voorstel om het hoger beroep van de benadeelde partij voortaan te situeren bij de strafkamer van het gerechtshof en over het afschaffen van de mogelijkheid om op een laat moment het hoger beroep in te trekken.

SHN wijst er terecht op dat een aanpassing van de rechtsmiddelenregeling niet mag leiden tot een verslechtering van de positie van de benadeelde partij. Ik zal dit goed voor ogen houden bij de voorbereiding van concrete wetsvoorstellen op dit punt.

2.6. Boek 6: Bijzondere procedures

Anders dan bij de overige boeken van het wetboek geef ik hieronder niet alleen de hoofdstukken van boek 6 aan, maar ook de indeling in titels. Er bestaan namelijk diverse bijzondere procedures die elk een specifiek karakter hebben. Voor een goede indruk is daarom een meer gedetailleerde beschrijving van de opzet van het boek nodig.

De indeling in hoofdstukken en titels van boek 6 is als volgt.

Hoofdstuk 1. Bijzondere regels van strafvordering

- 1.1. Vervolging van jeugdigen
- 1.2. Vervolging van personen met een psychische stoornis of verstandelijke beperking (incl. rechtspleging in verband met de tbs en plaatsing in psychiatrische ziekenhuizen)
- 1.3. Vervolging van rechtspersonen
- 1.4. Strafvordering ter zake van ontneming van wederechtelijk verkregen voordeel
- 1.5. Strafvordering ter zake van ambtsmisdrijven
- 1.6. Wraking en verschoning van rechters
- 1.7. Beklag
- 1.8. Competentiegeschillen
- 1.9. Strafvordering buiten het rechtsgebied van een rechtbank

Hoofdstuk 2. Bevoegdheden van bijzondere aard

- 2.1. Gedragsaanwijzing ter beëindiging van ernstige overlast
- 2.2. Ontruimen gekraakt pand
- 2.3. Controlebevoegdheden i.v.m. tegengaan heling

Hoofdstuk 3. Schadevergoeding en kosten

- 3.1. Schadevergoeding voor strafvorderlijk optreden
- 3.2. Kosten

2.6.1. Algemeen

Het huidige Vierde Boek betreffende 'Eenige rechtsplegingen van bijzonderen aard' bevat voorschriften voor procedures die afwijken van de gebruikelijke strafvorderlijke regels, zoals ten aanzien van de vervolging van jeugdigen of van personen met een ziekelijke stoornis of gebrekkige ontwikkeling van de geestvermogens. Deze bepalingen worden ondergebracht in een nieuw Boek 6. Uitzondering hierop vormen de artikelen die verband houden met de tenuitvoerlegging van de tbs-maatregel en de isd-maatregel (huidige Vierde Boek, Titels IIB en IIC) en de betekening van gerechtelijke mededelingen aan rechtspersonen (huidige Vierde Boek, Titel VI, artikelen 529 t/m 532). Deze artikelen zijn overgenomen in het wetsvoorstel herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen. Voorts zullen de bepalingen betreffende de vervolging en berechting van rechterlijke ambtenaren (huidige Vierde Boek, Titel III), en internationale rechtshulp en wederzijdse erkenning (huidige Vierde Boek, Titels X en XI) worden ondergebracht in andere delen van het wetboek, omdat zij daar beter passen. Ten slotte stel ik voor in dit nieuwe Boek een algemene regeling te treffen voor vergoeding van kosten en schade in verband met strafvorderlijk overheidsoptreden.

Een deel van de regelingen die thans onderdeel vormen van het huidige Vierde Boek zullen zonder inhoudelijke wijzigingen worden overgenomen in het nieuwe Boek 6. Wel zal de volgorde van de bepalingen en structuur van het boek enigszins veranderen om de inzichtelijkheid ervan te vergroten. Naar het zich laat aanzien kunnen de bepalingen in drie verschillende hoofdstukken worden ondergebracht. In het eerste hoofdstuk, dat betrekking heeft op de bijzondere regels van strafvordering, zullen de artikelen worden opgenomen met betrekking tot de berechting van jeugdigen, van personen met een psychische stoornis of verstandelijke beperking en van rechtspersonen alsmede de bepalingen in verband met de tbs-maatregel, de ontneming van wederechtelijk verkregen voordeel, de vervolging van

ambtsmisdrijven, competentiegeschillen en strafvordering buiten het rechtsgebied van een rechtbank.

In een tweede hoofdstuk worden de bevoegdheden van bijzondere aard ondergebracht zoals de gedragsaanwijzing ter beëindiging van ernstige overlast en de bevoegdheid tot ontruiming van een kraakpand en in het derde hoofdstuk de bepalingen betreffende schadevergoedingen en kosten.

Aangezien een groot deel van de regelingen betreffende de bijzondere procedure grotendeels ongewijzigd blijven, wordt in de onderstaande paragrafen alleen ingegaan op de regelingen die meer substantieel gewijzigd worden.

2.6.2. Jeugdstrafprocesrecht

Met de in deze titel voorgestelde wijzigingen wordt een modernisering van het jeugdstrafprocesrecht beoogd, mede aan de hand van door de ketenpartners gesignaleerde knelpunten, zoals ten aanzien van de rol van de ouders. Ook zullen voorstellen worden gedaan die betrekking hebben op de berechting van jongvolwassenen. Daarmee beoog ik de uitgangspunten van het recent ingevoerde adolescentenstrafrecht verder te versterken.⁵⁹ Tot slot wil ik van de gelegenheid gebruik maken om de meer procedurele bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht onder te brengen in het wetboek. In het navolgende sta ik bij de voorgenomen wijzigingen nader stil.

Verdragsverplichtingen en richtlijnvoorstel procedurele rechten minderjarige verdachten
De bepalingen van het jeugdstrafrecht gelden voor jeugdigen in de leeftijd van 12 tot 18 jaar ten tijde van het plegen van een delict en hebben tot doel de jeugdige te ondersteunen bij de verwezenlijking van het recht op een eerlijk proces in de zin van artikel 6 EVRM. Ook andere internationale verdragen nopen tot de inrichting van een afzonderlijk jeugdstrafprocesrecht. In het bijzonder kan hierbij worden gewezen op het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (hierna: IVRK). Artikel 40 IVRK bevat bijzondere voorschriften voor minderjarigen en stelt de rehabilitatie van de minderjarige die in aanraking is gekomen met het strafrecht als uitgangspunt voorop (artikel 40, vierde lid, IVRK). Ook artikel 37 IVRK geeft voorschriften die de strafvordering rechtstreeks raken. De hier voorziene modernisering van het wetboek zal ik conform de uit het IVRK voortvloeiende eisen vormgeven.

Ook het richtlijnvoorstel inzake de procedurele rechten voor minderjarige verdachten vormt een aandachtspunt bij de voorgestelde modernisering van het jeugdstrafprocesrecht. Het conceptrichtlijnvoorstel, waarvan de achtergrond en hoofdlijnen door het kabinet zijn onderschreven,⁶⁰ bevat enkele belangrijke waarborgen voor de berechting van jeugdige verdachten die in de nabije toekomst nadere inkleuring zullen geven aan het jeugdstrafprocesrecht. Als gevolg van het richtlijnvoorstel zullen de nationale voorschriften mogelijk aanvulling of aanpassing behoeven, naast de wijzigingen die in VPS-verband worden voorzien.

⁵⁹ Wet van 27 november 2013 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met de invoering van een adolescentenstrafrecht (Stb. 2013, 485).

⁶⁰ *Kamerstukken II 2013/2014*, 22 112, nr. 1772.

Rol van de ouders

Bij de modernisering van het wetboek komt afzonderlijk betekenis toe aan de rol van ouders. Ouders van minderjarige⁶¹ verdachten zijn ook in het wetboek dragers van rechten en verplichtingen. Er zijn in verband met de rol van ouders enkele kwetsbare elementen voor de rechtspraak. Het betreft onder meer de wettelijke verplichting tot aanwezigheid van beide ouders bij het onderzoek ter terechtzitting. Deze vindt regeling in de artikelen 496 en 496a. Het doel van de bepalingen is om ouders nadrukkelijker te betrekken bij de berechting in een strafzaak tegen het minderjarige kind. Zij kunnen het kind daarbij ondersteunen en de rechter inzicht geven in de persoonlijkheid van het minderjarige kind. Het lijkt hiervoor echter niet noodzakelijk om als uitgangspunt te nemen dat beide ouders in beginsel ter terechtzitting aanwezig moeten zijn. Vertragingen in de afdoening van de strafzaak als gevolg van het niet-verschijnen zijn bovendien niet in het belang van de minderjarige. De minderjarige, maar ook slachtoffers, hebben meer belang bij een voortvarende afdoening. Ook bij de evaluatie⁶² van de verschijningsplicht is hierop gewezen. Tegen deze achtergrond stel ik voor de regeling zodanig aan te passen dat met de verplichte aanwezigheid van één ouder kan worden volstaan.

Ook de toegang van ouders tot het politieverhoor van minderjarigen vormt onderwerp van het voorstel. Bij gelegenheid van de modernisering ben ik voornemens te voorzien in een regeling waarin de opsporingsambtenaar bijzondere toegang tot een verhoor kan verlenen. In voorkomende gevallen kan zo ook aan de ouder toegang tot het verhoor worden verleend. Ik zoek daarmee aansluiting bij de beoogde regeling die in dit verband ook wordt getroffen in de getuigentitel.

Betere aansluiting adolescentenstrafrecht

In het adolescentenstrafrecht worden rechtsgevolgen verbonden aan de nog onvoltooide ontwikkeling van de jongvolwassen verdachte. De modernisering van het wetboek geeft mij aanleiding te bezien welke bijzondere strafvorderlijke bepalingen die gelden voor minderjarigen en jeugdigen, ook voor deze jongvolwassenen zouden moeten gelden. Niet alle jongvolwassenen komen hiervoor in aanmerking. Het gaat telkens om zaken waarbij eerder in de keten, voorafgaand aan het onderzoek ter terechtzitting, op een afdoening volgens het jeugdstrafrecht is aangestuurd. Ik ben voornemens in die situaties naast de reeds geldende verschijningsplicht, ook de procedurele rechten die gelden voor jeugdigen, aan deze jongvolwassenen toe te kennen. Concreet denk ik daarbij bijvoorbeeld aan een vertegenwoordigende rol van de ouder en de daarmee samenhangende informatieverplichtingen richting ouders (artikel 504), de genoemde verschijningsplicht voor (een) ouder(s) (artikelen 496 en 496a) en het recht op vrij verkeer met die ouder (artikel 490). Voor het overige beoog ik te voorzien in een behandeling achter gesloten deuren, tenzij de voorzitter anders beslist (artikel 495b), een recht op bijstand door een raadsman en de berechting door of in aanwezigheid van een kinderrechter.

Audiovisuele registratie van verhoren

Naast het voorgaande zal worden voorzien in een wettelijke basis voor een algemene maatregel van bestuur waarin gevallen worden gedefinieerd waarin het verhoor van de minderjarige verdachte audiovisueel zal worden geregistreerd. Audiovisueel registreren kan van belang zijn als sprake is van omstandigheden die gelegen zijn in de kwetsbaarheid van de

⁶¹ De bepalingen die hierop zien zijn van toepassing zolang de jongere nog minderjarig is (artikel 488, tweede lid).

⁶² *Kamerstukken II 2011/12, 30 143, nr. 37.*

verdachte en vindt thans regeling in de Aanwijzing auditief en audiovisueel registreren van verhoren van aangevers, getuigen en verdachten.⁶³ Ook van het hiervoor genoemde richtlijnvoorstel inzake de procedurele rechten van minderjarige verdachten maken verplichtingen tot de registratie van het verhoor onderdeel uit.

2.6.3. Personen met psychische stoornis of verstandelijke beperking

In de strafrechtspleging wordt op verschillende momenten en op verschillende wijzen rekening gehouden met verdachten, respectievelijk daders, die lijden aan een psychische stoornis of verstandelijke beperking. Dat geldt zowel bij de vervolging en de berechting als bij de strafoplegging. In het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering zal ook de procedure voor de berechting van personen die lijden aan een psychische stoornis of verstandelijke beperking worden bekeken, evenals de procedures inzake de oplegging en de verlenging van de tbs-maatregel. Voor deze procedures geldt dat ze op dit moment in verschillende boeken in het Wetboek van Strafvordering zijn opgenomen (Boek I en Boek IV), dan wel versnipperd zijn over het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht. Naast stroomlijning, vereenvoudiging en waar nodig verduidelijking van deze procedures, zullen in dit kader ook fundamentele kwesties worden bekeken, waaronder de vragen of de voorwaarden voor het opleggen van de tbs-maatregel aanpassing behoeven en of de wetgever de criteria waaraan het gedragskundig onderzoek en de gedragskundige rapportages, met inbegrip van de Pro Justitia-rapportage, dienen te voldoen nader moet reguleren. In samenspraak met de praktijk zal worden bekeken in hoeverre de huidige regelingen aanpassing behoeven.

2.6.4. Ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel

De artikelen 511b tot en met 511i regelen de procedure die moet leiden tot het opleggen van de maatregel 'ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel', bedoeld in artikel 36e Sr (hierna: de ontnemingsmaatregel). Het doel van de procedure is te komen tot een nauwkeurige vaststelling van de hoogte van wederrechtelijk voordeel dat de verdachte of veroordeelde heeft genoten. De berekening van het genoten voordeel vergt in voorkomende gevallen complex en tijdrovend onderzoek. Om die reden is ten behoeve van de voordeelontneming voorzien in een afzonderlijke procedure die ook ná de gewone strafprocedure nog kan worden gestart of doorlopen. De vormgeving van de procedure en het feit dat deze van de procedure in de hoofdzaak is afgezonderd, geeft in de praktijk weinig aanleiding tot problemen. Tegen deze achtergrond zie ik geen aanleiding deze afzonderlijke procedure als zodanig te heroverwegen.

Verruiming schikking

Wel is er aanleiding om de mogelijkheden tot het aangaan van een schikking te verruimen. De achterliggende doelstelling van de ontnemingsmaatregel kan met wederzijdse instemming ook op eenvoudige wijze worden bereikt; met de schikking wordt aan de veroordeelde ontnomen wat hem rechtens niet toekomt. Een kostbaar executietraject kan daarmee worden voorkomen. Artikel 511c biedt voor een schikking reeds mogelijkheden. Deze regeling laat een schikking ná de beslissing in de ontnemingsprocedure in eerste aanleg echter niet toe. Deze wettelijke beperking kan naar mijn oordeel worden opgeheven. Daarmee wordt het beslag dat in de fase van de tenuitvoerlegging nog wordt gelegd op de capaciteit voor de opsporing van vermogensbestanddelen, verkleind. Ook kan een behandeling in hoger beroep

⁶³ Aanwijzing Stcrt. 2010, nr. 11885.

worden voorkomen. Overigens zal de schikking die is aangegaan nadat over de ontnemingszaak al een rechterlijke uitspraak is gedaan, wel nog van een rechterlijk fiat moeten worden voorzien. Daarbij wordt aandacht besteed aan de rechtsgevolgen wanneer een schikking, in het licht van de eerdere ontnemingsbeslissing, als onaanvaardbaar moet worden beoordeeld. In dat geval zal de betalingsverplichting die uit de eerdere beslissing voortvloeit, herleven.

Financieel onderzoek na uitspraak in hoofdzaak en ontnemingsprocedure

In paragraaf 2.2.2. is aangegeven dat het strafrechtelijk financieel onderzoek niet meer als afzonderlijk onderzoekskader zal terugkeren. De thans in het strafrechtelijk financieel onderzoek geregelde bevoegdheden blijven beschikbaar en zullen naast de reguliere opsporingsbevoegdheden toegepast kunnen worden ter vaststelling van de hoogte van het wederrechtelijk verkregen voordeel, als onderdeel van het opsporingsonderzoek. In een schakelbepaling zal verder worden bepaald dat deze bevoegdheden ook ingezet kunnen worden nadat reeds is beslist in de hoofdzaak en in de ontnemingsprocedure.

2.6.5. Wraking en verschoning

In het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering zal ook de regeling van de wraking en verschoning van rechters worden bekeken. Daarbij zullen recente discussies over onder andere verkorte procedures en de beoordeling van wrakingsverzoeken worden betrokken. In samenspraak met de praktijk zal worden bekeken in hoeverre de huidige regeling aanpassing behoeft.

2.6.6. Beklag

De huidige beklagtitel, die onder meer ziet op de beklagprocedure na inbeslagneming van voorwerpen of het vorderen van gegevens, wordt geherstructureerd. Daarbij worden – waar nodig – uitzonderingen op de algemene raadkamerprocedure (par. 2.1.2.) geregeld.

2.6.7. Vergoeding van kosten en schade in verband met strafvorderlijk overheidsoptreden

Op dit moment kent het wetboek geen algemene regeling voor schadevergoeding naar aanleiding van strafvorderlijk overheidsoptreden. Slechts voor een beperkt aantal vormen van kosten die worden gemaakt of schade die is geleden in verband met de toepassing van dwangmiddelen is een specifieke regeling getroffen die bovendien zeer versnipperd in het wetboek is opgenomen. Om aan die versnippering een einde te maken, wordt in het wetsvoorstel herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen voorgesteld alle bestaande bepalingen betreffende vergoeding van kosten en schade door de Staat aan burgers bij elkaar te plaatsen. Voor die vormen van schade waarvoor het wetboek geen specifieke voorziening kent, bestaan er in de praktijk andere wegen, namelijk bestuurlijk of civielrechtelijk, om schade als gevolg van een strafvorderlijk overheidsoptreden te claimen.

Al geruime tijd wordt van verschillende zijden bepleit dat de wetgever de grenzen van het recht op schadevergoeding in een algemene schadevergoedingsregeling in het wetboek dient neer te leggen.⁶⁴ Voorstellen in die richting zijn onder andere gedaan in het kader van het

⁶⁴ Vgl. N.J.M. Kwakman, *Schadecompensatie in het strafprocesrecht*, Groningen 2003; C.J.M. van Dam, *Schadevergoeding voor strafvorderlijk overheidsoptreden*, Tilburg 2008;

onderzoeksproject *Strafvordering 2001* en in het rapport “Behoorlijk omgaan met schadeclaims” van de Nationale ombudsman uit 2009. Een van de belangrijkste redenen voor dat pleidooi is dat de huidige regeling van schadevergoeding slechts ziet op bepaalde vormen van schade die is ontstaan naar aanleiding van strafvorderlijk overheidsoptreden, terwijl ook voor andere vormen van schade een vergoeding op zijn plaats kan zijn. Gelet op het voorgaande ben ik voornemens een eenvormige algemene regeling voor schadevergoeding in het wetboek op te nemen. De voordelen hiervan zijn dat de toegankelijkheid van de schadevergoedingsregeling voor de burger wordt vergroot, dat kosten worden bespaard en dat een lastenverlichting kan worden gerealiseerd voor de verschillende organisaties die schadevergoedingen afhandelen. Met het oog hierop wordt thans onderzocht of het wenselijk is te komen tot één centraal schadevergoedingsloket voor de afhandeling van schadeclaims of dat het de voorkeur verdient uit te gaan naar decentrale afhandeling.

Het OM, de Koninklijke Marechaussee en ook de Politie geven de voorkeur aan plaatsing van de voorgenomen algemene regeling betreffende schadevergoeding wegens (on)rechtmatig strafvorderlijk overheidsoptreden in de organieke wetten, zoals de Wet op de rechterlijke organisatie of de Politiewet 2012. Gelet op de beoogde uniformiteit en de gewenste toegankelijkheid van de regeling voor burgers heeft een algemene regeling in het Wetboek van Strafvordering vooralsnog mijn voorkeur. De Politie geeft aan een decentrale afhandeling van schade te wensen in plaats van behandeling van verzoeken om schadevergoeding door een centraal loket. Daarbij verwijst de Politie naar de eigen praktijk van de afhandeling van schade die in voorkomende gevallen in samenspraak met de verzekeraars geschiedt. Ook wijst zij op de mogelijke complicatie van gegevenswisseling met een centraal loket. Deze aandachtspunten zal ik betrekken bij het wetgevingsproces van de voorgenomen regeling.

2.7. Boek 7: Internationale samenwerking in strafzaken

De hoofdstukindeling van dit boek ziet er als volgt uit:

1. Verzoeken om rechtshulp
2. Internationale gemeenschappelijke onderzoeksteams
3. Overdracht en overname van strafvervolgning
4. Europees onderzoeksbevel
5. Europees bevestigingsbevel
6. Europees bewijsverkrijgingsbevel
7. Europees beschermingsbevel
8. Europees toezichtsbevel

Het wetboek geeft thans in Titel X van het Vierde Boek (de artikelen 552h e.v.) een regeling voor internationale samenwerking in strafzaken. Het gaat om uitvoering van buitenlandse verzoeken tot medewerking aan de opsporing en vervolging van strafbare feiten, ook wel aangeduid als ‘kleine rechtshulp’. Ook de overdracht en overname van strafvervolgning vallen hieronder.

De regeling vervult in de strafrechtspraktijk een belangrijke rol. Zij is van toepassing op de meer dan 27.000 verzoeken om justitiële rechtshulp die per jaar aan Nederland worden

gedaan.⁶⁵ Daarnaast worden door de politie ook nog tienduizenden verzoeken om informatie, op grond van artikel 552i, tweede lid, zelfstandig afgedaan.⁶⁶

Titel X is als gevolg van vele tussentijdse wijzigingen en toevoegingen qua structuur en inhoud niet helder meer. De regeling is in de kern grotendeels gebaseerd op het Europees rechtshulpverdrag van 1959 en de structuur is nog geënt op de oude situatie waarin de rechter-commissaris het voortouw had bij uitvoering van rechtshulpverzoeken. Daarbij komt de vraag of de regeling voldoende de ontwikkelingen reflecteert die de afgelopen decennia hebben plaatsgevonden en nog steeds plaatsvinden op het vlak van internationale rechtshulp; niet op de laatste plaats een stijgend aantal verzoeken.

Er is in dat kader behoefte aan een eenvoudiger regeling voor rechtshulpverlening, die inhoudelijk op een aantal punten wordt gestroomlijnd. Het gaat onder andere om het volgende.

- De wettelijke regeling zal meer mogelijkheden bieden om op ad hoc-basis samen te werken met staten waarmee geen extensieve rechtshulprelatie bestaat. Thans staat in het bijzonder het verdragsvereiste in sommige gevallen aan samenwerking bij de bestrijding van internationale misdrijven of witwassen in de weg.
- Er komt een heldere, eenduidige bepaling van de bevoegdheden die kunnen worden ingezet ter uitvoering van een rechtshulpverzoek. De huidige regeling hieromtrent is nodeloos complex. Uitgangspunt van een nieuwe regeling zal zijn dat bij de uitvoering van een rechtshulpverzoek dezelfde bevoegdheden kunnen worden ingezet als in een nationaal onderzoek naar dezelfde strafbare feiten.
- De procedure voor overdracht van de resultaten van het rechtshulpverzoek wordt vereenvoudigd. De huidige verlofregeling van artikel 552p is bewerkelijk en vertoont doublures met de beklagprocedure van artikel 552a. Onderzocht wordt of het voorkeur verdient de verlofregeling af te schaffen dan wel te beperken. Voorlopig uitgangspunt is dat de beklagprocedure van artikel 552a in geval van inbeslagneming van stukken op grond van een rechtshulpverzoek voldoende rechtswaarborgen biedt. Nader onderzocht wordt nog of er bij toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden een zelfstandige rechterlijke toetsing zou moeten blijven bestaan.
- Vertraging in de overdracht van de resultaten van de uitvoering van rechtshulpverzoeken (bijvoorbeeld als gevolg van het instellen van rechtsmiddelen), die niet zelden het opsporingsonderzoek in de verzoekende staat tot stilstand brengt, kan worden voorkomen door onder voorwaarden voorlopige terbeschikkingstelling van resultaten van uitvoering van een rechtshulpverzoek mogelijk te maken. Ook wordt onderzocht of opneming in de wet van termijnen voor behandeling van rechtsmiddelen (cassatieberoep) kan bijdragen aan het voorkomen van vertraging.

Voorts zal worden voorzien in een regeling voor het doen van rechtshulpverzoeken door Nederlandse autoriteiten aan het buitenland. In het wetboek ontbreekt tot dusver een dergelijke regeling. Daardoor ontstaat met regelmaat verwarring over de in dit kader geldende procedure en voorwaarden. De regeling zal beperkt blijven tot bepaling van enkele in de rechtspraak vastgestelde uitgangspunten.

⁶⁵ Andersson Elffers Felix, Impactanalyse Europees onderzoeksbevel (EOB) voor de Nederlandse Politie, oktober 2010, blz. 5, bijlage bij *Kamerstukken II 2010/11*, 32 317, nr. 72.

⁶⁶ Waarbij in aanvulling op Titel X de regels gelden van Wet en Besluit politiegegevens.

Positionering

Een belangrijk kenmerk van de regeling van de huidige Titel X van het Vierde Boek is dat deze zich in beginsel richt op *alle* buitenlandse verzoeken. De materiële eisen die van toepassing zijn op de samenwerking met enerzijds Europese lidstaten en anderzijds andere staten verschillen aanzienlijk, maar kunnen door het uniforme karakter van Titel X moeilijk tot uitdrukking worden gebracht. Ook hierin moet verandering komen. Echter, dit verbeterpunt zal grotendeels worden geadresseerd door de op handen zijnde implementatie van de richtlijn Europees onderzoeksbevel. Het Europees onderzoeksbevel voorziet in een alomvattende regeling voor rechtshulpverlening tussen de lidstaten van de Europese Unie, waardoor de algemene regeling van rechtshulp de facto alleen betrekking heeft op staten buiten de EU, waarmee in de meeste gevallen een minder intensieve rechtshulprelatie bestaat.

Voorstel is om de verschillende regelingen inzake strafrechtelijke samenwerking te bundelen en op te nemen in een apart boek (Boek 7) van het nieuwe wetboek. Daarin worden dan ook andere Europese instrumenten die afzonderlijke regeling behoeven opgenomen, zoals het Europees bewijsverkrijgingsbevel, de erkenning van toezichtsmaatregelen en op korte termijn het Europees beschermingsbevel (Kamerstukken II 33 954).⁶⁷ Dit komt de inzichtelijkheid voor de praktijk en toepassing van de verschillende instrumenten voor internationale samenwerking ten goede.

Adviezen

In hun adviezen ten aanzien van de contourennota besteedden het Platform BOD'en, de Politie en de KMAR aandacht aan de nieuwe regeling van de internationale samenwerking in strafzaken (Boek 7). Het voornaamste onderdeel van de nieuwe regeling – een vereenvoudiging van de regeling voor internationale rechtshulp, langs de lijnen beschreven in de contourennota – werd door hen toegejuicht. De Politie en de KMAR vroegen daarbij nadrukkelijk om aandacht voor de positionering van de gegevensuitwisseling tussen opsporingsdiensten. Daarmee is bij de verdere voorbereiding van het wetsvoorstel rekening gehouden.

2.8. Boek 8: De tenuitvoerlegging

De hoofdstukindeling van dit boek ziet er als volgt uit:

1. Algemene bepalingen
2. Vrijheidsbenemende straffen en maatregelen
3. Vrijheidsbeperkende straffen, maatregelen en voorwaarden
4. Geldelijke straffen en maatregelen
5. Bijkomende straffen
6. Rechterlijke beslissingen inzake de tenuitvoerlegging
7. Gratie

De tenuitvoerlegging vormt na de opsporing, vervolging en berechting het wezenlijke sluitstuk van de strafrechtsketen. Het wetsvoorstel herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Kamerstukken II 34 086) brengt de bepalingen die zien op de tenuitvoerlegging van sancties zoveel mogelijk bij elkaar in één nieuw boek binnen het Wetboek van Strafvordering. In de nieuwe indeling zijn per sanctiesoort de voor de

⁶⁷ Een aanzet hiertoe was reeds gegeven door de invoering van een nieuw Vijfde Boek in het Wetboek van Strafvordering door de wet tot implementatie van het kaderbesluit wederzijdse erkenning toezichtmaatregelen als alternatief voor voorlopige hechtenis (Stb. 2013, 250).

tenuitvoerlegging relevante bepalingen in aparte hoofdstukken samengebracht. Het laatste hoofdstuk van het voorgestelde boek over de tenuitvoerlegging betreft de strafvorderlijke regeling van gratie. De clustering betekent onder meer dat bepalingen uit andere wetten die zien op de tenuitvoerlegging van specifieke straffen, worden opgenomen in de algemene strafprocesrechtelijke regeling. Dit betreft met name bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht. Waar mogelijk zijn bij deze clustering wettelijke procedures geüniformeerd. Dit is vooral aan de orde bij rechterlijke beslissingen tijdens de tenuitvoerlegging. Doelstellingen voor de tenuitvoerlegging zijn het sneller starten van de tenuitvoerlegging, het daadwerkelijk tenuitvoerleggen van straffen en maatregelen, en het goed informeren van alle relevante partners binnen en buiten de strafrechtsketen. Daarnaast wordt ook in de fase van tenuitvoerlegging en bij de beëindiging van straffen en maatregelen de positie van slachtoffers en nabestaanden versterkt. Om de regie op en de samenwerking binnen de uitvoeringsketen te versterken wordt de Minister van Veiligheid en Justitie direct verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging. Het OM – thans nog formeel belast met de tenuitvoerlegging – verstrekt in de nieuwe situatie alle voor tenuitvoerlegging vatbare beslissingen aan de minister. Daarnaast blijft het OM verantwoordelijk voor specifieke taken binnen de tenuitvoerlegging, zoals, waar dat nodig is, in het kader van de tenuitvoerlegging aanbrengen van zaken bij de strafrechter, teneinde deze een vervolgbeslissing te laten nemen.

2.9. Toezicht op strafvorderlijk overheidsoptreden

De rechter toetst in individuele zaken op naleving van geschreven en ongeschreven procedurevoorschriften door Politie en OM. Voor sommige procedurevoorschriften is in het Wetboek van Strafvordering vastgelegd dat schending in alle gevallen tot nietigheid moet leiden, omdat geen geval denkbaar is waarin deze sanctie van ongeldig verklaren te zwaar is. In artikel 359a is bepaald dat het aan de rechter is om te beslissen of aan onherstelbare vormverzuimen in de fase van het voorbereidend onderzoek rechtsgevolgen moeten worden verbonden. De “sancties” die de rechter ter beschikking staan zijn strafvermindering, bewijsuitsluiting en niet-ontvankelijkheid van het OM in de vervolging. Het is bij deze rechterlijke controle vanwege de ernst van het feit of de te respecteren belangen van het slachtoffer en de samenleving niet altijd mogelijk of opportuun te reageren op een vormverzuim.⁶⁸ De Hoge Raad hanteert voor het verbinden van rechtsgevolgen aan vormverzuimen een terughoudend beoordelingskader.⁶⁹

Buitengerechtelijke afdoening, zonder rechterlijke controle op vormvoorschriften, is sinds de totstandkoming van het Wetboek van Strafvordering steeds belangrijker geworden. Op dit moment wordt ongeveer de helft van de rechtbankzaken en kantonstrafzaken door een rechter

⁶⁸ Dit is recent nog eens onder de aandacht gebracht door Buruma. Zie Y. Buruma, 'Als de politie zich niet aan de wet houdt...', *NJB* 2013, blz. 494.

⁶⁹ De Hoge Raad heeft in twee richtinggevende arresten uitleg gegeven aan artikel 359a Sv. Het betreft ECLI:NL:HR:2004:AM2533, *NJ* 2004,376 (het Afvoerpijparrest) en het recente ECLI:NL:HR:2013:BY5321, *NJ* 2013, 308. Zie voorts o.a. A.A. Franken, *Voor de vorm* (oratie Utrecht), Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2004, blz. 10, T. Kooijmans, 'Elk nadeel heb z'n voordeel? Artikel 359a Sv en de ontdekking van het strafbare feit', *Delikt en Delinkwent* 2011, afl. 78, par. 2 en M.J. Borgers, 'De toekomst van artikel 359a Sv', *Delikt en Delinkwent* 2012, afl. 25, par. 3. De onderzoekers van het project Strafvordering 2001 spreken in dit verband over "terugtrekkende bewegingen" van de Hoge Raad, zie Y.G.M. Baaijens-van Geloven, 'De rechtsgevolgen (sanctionering) van onrechtmatigheden in het opsporingsonderzoek', in: M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), *Afronding en Verantwoording. Eindrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 2004, blz. 379.

afgedaan.⁷⁰ De procureur-generaal bij de Hoge Raad heeft de OM-strafbeschikking als onderzoeksthema gekozen voor zijn recente, eerste thematische analyse van naleving van regelgeving door het OM.⁷¹ Deze taak door de procureur-generaal bij de Hoge Raad op grond van artikel 122 van de Wet op de rechterlijke organisatie is aanvullend op de reeds bestaande vormen van toezicht.

Het waken voor de handhaving en uitvoering van wettelijke voorschriften behoort primair bij de verschillende organisaties in de strafrechtsketen te liggen (*intern toezicht*).⁷² Ook Corstens plaatst de rol van professionals voorop, hun goede voorbeeld is effectiever dan welke vorm van controle en toezicht ook.⁷³ Daarnaast is er voor de strafrechtsketen sprake van *extern toezicht* in verschillende vormen, op verschillende onderwerpen. Naast de genoemde rechterlijke controle in individuele zaken en de toezichthoudende taak van de procureur-generaal bij de Hoge Raad gaat het hierbij onder meer om de nationale ombudsman, het College Bescherming Persoonsgegevens, inspectietoezicht, audits, maar ook om de externe controle door wetenschap en media.

De vraag kan worden gesteld of met het hierboven kort beschreven samenstel van rechterlijk, intern en extern toezicht de naleving van de geldende wettelijke voorschriften binnen de strafrechtsketen adequaat en systematisch wordt gecontroleerd en gestimuleerd. Een doelmatige strafrechtsketen waarbij de geldende voorschriften door de ketenpartners worden nageleefd, is essentieel voor de legitimiteit van het strafvorderlijk overheidsoptreden en, uiteindelijk, ook voor het vertrouwen dat burgers en professionals in de strafrechtspleging kunnen stellen. Ik laat in dit verband in kaart brengen op welke wijze de verschillende ketenpartners uit de strafrechtsketen (opsporingsinstanties, OM, rechterlijke macht en organisaties betrokken bij de tenuitvoerlegging van sancties) in de huidige praktijk toezicht houden op het eigen functioneren en in hoeverre van buitenaf toezicht is gerealiseerd. Daarbij verdient de vraag of dit toezicht zich uitstrekt tot de samenwerking met de andere ketenpartners (de koppelvlakken politie – OM, OM – rechtspraak, OM – CJIB, CJIB – reclassering, etc.) bijzondere aandacht. Hierbij betrek ik ook graag het recent vanuit de wetenschap gedane voorstel om in het kader van de moderniseringsoperatie te onderzoeken of een bredere voorziening kan worden geopend waarin schadevergoeding kan worden verkregen wegens (on)rechtmatig strafvorderlijk overheidsoptreden (zie ook paragraaf 2.6.7).⁷⁴ Uitgekeerde schadevergoeding geeft immers ook een indicatie van de mate waarin sprake is van onrechtmatig strafvorderlijk optreden.

⁷⁰ Blijkens het jaarverslag van het openbaar ministerie; Jaarbericht 2013, Den Haag 2013, blz. 57, zoals gepubliceerd op www.om.nl.

⁷¹ Rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad, J.W. Fokkens, *Beschikt en gewogen. Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen*, Den Haag, 2014.

⁷² Ketenpartners dienen praktische en effectieve maatregelen te treffen om de rechtmatigheid van de eigen taakuitoefening te bewaken. Denk aan: opleidingen, intervisie, vier-ogen-principe, compliance, gegevensautoriteit, klachtafhandeling, disciplinaire maatregelen, etc.

⁷³ Toespraak van de toenmalig president van de Hoge Raad der Nederlanden, G.J.M. Corstens, *Codificatie in de*

21e eeuw, uitgesproken ter gelegenheid van het Congres Modernisering Wetboek van Strafvordering op 19 juni 2014. De toespraak is te raadplegen op: www.rechtspraak.nl

⁷⁴ R. Kuiper, *Vormfouten. Juridische consequenties van vormverzuimen in strafzaken* (diss. Radboud Universiteit Nijmegen), Deventer: Kluwer: 2014, blz. 602.

3. Gevolgen van de voorstellen voor de procesdeelnemers en ketenpartners

In paragraaf 2 zijn de verschillende voorstellen beschreven en onderbouwd. Deze subparagraaf moet in samenhang daarmee worden gelezen. Doel van het onderstaande overzicht is om te laten zien wat er door de voorstellen in de praktijk voor de procesdeelnemers en partners in de keten kan veranderen. De stroomlijning van de regelingen over de bijzondere opsporingsbevoegdheden, met een overzichtelijke opzet, heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat de regeling beter toegankelijk is voor de opsporingsambtenaren, het OM, de rechter én voor de raadsman. Hetzelfde geldt voor de voorgestelde verbeteringen van de kwaliteit van processen-verbaal (zie i.h.b. paragraaf 2.2.3), die onder meer van belang zijn voor de werkwijze van de opsporingsambtenaren, de mogelijkheden voor de verdediging en de juistheid van de beslissing die in de strafzaak wordt genomen (bijvoorbeeld in geval van een strafbeschikking).⁷⁵

3.1. De positie van de verdachte

Ook in het nieuwe wetboek blijft als uitgangspunt gelden dat sprake dient te zijn van een juist evenwicht tussen het belang van een effectieve strafrechtspleging en de rechten van de verdachte. Dit komt onder meer tot uiting in de algemene bepalingen over de positie van de verdachte in Boek 1 van het nieuwe wetboek.

De positie van de verdachte is de afgelopen jaren op een aantal punten reeds versterkt, mede als gevolg van Europese regelgeving en jurisprudentie op dit terrein. Het recht op vertolking en vertaling is wettelijk verankerd en recent is geregeld dat iedere aangehouden verdachte schriftelijk moet worden geïnformeerd over een aantal belangrijke rechten die hem toekomen in verband met zijn verhoor en vrijheidsbeneming opdat hij deze rechten ook daadwerkelijk kan verwezenlijken. Van grote betekenis is de in voorbereiding zijnde implementatie van de EU-richtlijn betreffende het recht van de verdachte op toegang tot een raadsman in strafprocedures, in welk kader het recht op bijstand van een raadsman voorafgaand aan en tijdens het verhoor door opsporingsambtenaren wettelijk zal worden vastgelegd.

In het kader van de modernisering van het wetboek wordt de positie van de verdachte op een aantal punten verder versterkt. Zoals vermeld worden de mogelijkheden om actief invloed uit te oefenen op het voorbereidend onderzoek vergroot. Het aantal gevallen waarin de verdachte recht heeft op een kennisgeving van niet verdere vervolging indien het OM besluit hem niet te vervolgen wordt uitgebreid (paragraaf 2.3.3.). Voorts komt er een algemene regeling voor de vergoeding van kosten en schade naar aanleiding van justitieel overheidsoptreden waarvoor ook de verdachte in aanmerking kan komen (paragraaf 2.6.7.).

3.2. De positie van de raadsman

Alle taken en bevoegdheden van de raadsman betreffende het verlenen van rechtsbijstand en het toezicht op de naleving van processuele regels blijven uiteraard ongewijzigd. Ook het nieuwe wetboek zal over zijn positie een regeling bevatten, waarin recente wijzigingen – onder meer in verband met de eerder genoemde implementatie van de EU-richtlijn betreffende het recht op toegang tot een raadsman in strafprocedures bij het politieverhoor - worden verwerkt (paragraaf 2.1.3.).

⁷⁵ Om herhalingen te voorkomen wordt bij dit soort overlappende consequenties het voorstel niet steeds opnieuw genoemd. Het overzicht van consequenties voor de diverse procesdeelnemers is niet limitatief bedoeld.

Gezien de nadruk die in het nieuwe wetboek wordt gelegd op de inbreng van procesdeelnemers is het van groot belang dat het verlenen van adequate rechtsbijstand zo goed mogelijk wordt gefaciliteerd.

Zoals vermeld wordt bij de modernisering ingezet op een verbetering van de kwaliteit van processen-verbaal (paragraaf 2.2.2.). Dit is ook van belang voor de controlefunctie van de raadsman. In dit verband is van belang dat in het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met aanvulling van bepalingen over de verdachte, de raadsman en enkele dwangmiddelen al zal worden voorzien in een verplichting om de raadsman die aan het verhoor van zijn cliënt heeft deelgenomen, in de gelegenheid te stellen om opmerkingen te maken over de weergave van het verhoor in het proces-verbaal, en om er in het proces-verbaal melding van te maken wanneer deze opmerkingen niet worden overgenomen. Ook wordt onder omstandigheden audiovisuele vastlegging van onderdelen van het strafproces verplicht gesteld, bijvoorbeeld (in bepaalde gevallen) bij verhoren van minderjarige verdachten of (in bepaalde gevallen) van de terechtzitting (resp. paragraaf 2.6.2. en 2.4.3.).

Meergenoemde mogelijkheden om actief invloed uit te oefenen op het voorbereidend onderzoek vergroten de rol van de verdediging in die fase. Dat geldt ook voor de mogelijkheid tot een schriftelijke voorbereidingsronde vóór de zitting. De met die grotere rol gepaard gaande werklasten worden gecompenseerd door een verlichting in de fase van de zitting. In een eerder stadium reeds gedane verzoeken en gevoerde verweren zullen niet, zoals nu het geval is, nog eens ter zitting hoeven te worden herhaald, mits voldoende nauwkeurig wordt verwezen naar een in het dossier gevoegd schriftelijk stuk waarin het verzoek of het verweer inclusief de onderbouwing is neergelegd. De raadsman zal voor het verkrijgen van een beslissing van de rechter kunnen volstaan met de enkele verwijzing naar dat schriftelijke stuk.

Bij het gebruik van audiovisuele reconstructies krijgt de verdediging de mogelijkheid verzoeken in te dienen betreffende deze reconstructies (paragraaf 2.4.3.). In de fase van het hoger beroep spelen de door de verdediging ingediende bezwaren ten slotte een belangrijker rol (paragraaf 2.5.; zie voorts ook paragraaf 3.6.3 van de aanbiedingsbrief).

3.3. De positie van het slachtoffer

De positie van het slachtoffer is reeds aan de orde gekomen in paragraaf 2.1.4. Daarbij is gewezen op de wetswijzigingen die thans in procedure zijn, namelijk het wetsvoorstel dat tot doel heeft het spreekrecht van slachtoffers en nabestaanden verder uit te breiden en het wetsvoorstel dat strekt tot implementatie van de richtlijn tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten.

Van belang voor het slachtoffer is voorts de in paragraaf 2.5.3. besproken mogelijkheid zelfstandig rechtsmiddelen in te stellen tegen beslissingen van strafrechters die betrekking hebben op de schadevergoeding aan het slachtoffer. Ook verder hebben enkele voorstellen positieve gevolgen voor de procespositie van het slachtoffer. Dit geldt bijvoorbeeld voor de verbetering van de kwaliteit van het proces rond de aangifte en de klacht. Aldus wordt de rechtspositie van het slachtoffer in het samenstel van (voorgenomen) regelingen in voldoende mate gewaarborgd.

3.4. De positie van de getuige

In het nieuwe wetboek komt een afzonderlijk hoofdstuk waarin de belangrijkste rechten en plichten van de getuige worden neergelegd. Daarnaast worden ook voorstellen gedaan voor het normeren van het – thans nog niet in de wet geregelde – verhoor van de getuige door de opsporingsambtenaar.

3.5. De positie van de opsporingsambtenaren

Hierboven heb ik al vermeld dat diverse wettelijke regelingen van opsporingsbevoegdheden zullen worden vereenvoudigd, wat onnodige lasten in de praktijk voorkomt. Een belangrijk voorbeeld betreft de wijziging van de regeling over bijzondere opsporingsbevoegdheden (BOB). Deze bevat nu 74 elkaar deels overlappende artikelen. De nieuwe regeling, het hoofdstuk heimelijke bevoegdheden, zal aanzienlijk eenvoudiger zijn, met circa 20 artikelen (paragraaf 2.2.7.).

Werk- en administratieve lasten worden zo veel mogelijk teruggedrongen. Dit gebeurt onder meer door de mogelijkheid van elektronische aangifte van alle strafbare feiten (paragraaf 2.2.3.), mogelijkheden voor generieke bevelen tot de inzet van heimelijke bevoegdheden (paragraaf 2.2.7.), alsmede door het feit dat voor sommige bevoegdheden straks geen bevel van de officier van justitie of machtiging van de rechter-commissaris meer nodig is (zoals bij een opsporingsfouillering en het vorderen van camerabeelden).

Om de beoogde kwaliteitsverbeteringen te effectueren dienen de voorgenomen wetswijzigingen te worden ondersteund door flankerend beleid dat gericht is op een verbetering van het proces van opsporing en vervolging en op het voorkomen dat er werk moet worden overgedaan. Ik wijs in dit verband op het samenwerkingstraject dat in het kader van VPS is ingezet ter sturing en monitoring op kwaliteit en tijdigheid van inzending van het proces-verbaal.⁷⁶ Daarnaast hebben betrokken organisaties bij het strafproces recent een intentieverklaring afgelegd met als doel om de komende jaren gezamenlijk verder te gaan met een permanente verbetering en versnelling van hun werkprocessen.⁷⁷ Ook hierbij geldt dat een verhoogde aandacht in het voortraject voor de volledigheid en kwaliteit van het opsporingsonderzoek kan leiden tot een beter strafproces.

3.6. De positie van het OM

Het OM blijft leider van het opsporingsonderzoek en beslist óf er een vervolging tegen de verdachte wordt ingesteld en zo ja, ter zake van welk feit. Het OM is ook verantwoordelijk voor (de volledigheid van) het voorbereidend onderzoek, bijvoorbeeld waar het gaat om het tijdig doen horen van getuigen met inachtneming van het ondervragingsrecht van de verdediging (zie paragraaf 2.4.2). Aan de advocaat-generaal worden in hoger beroep dezelfde bevoegdheden verleend als aan de officier van justitie (paragraaf 2.5.2.). In de gevallen waarin opsporingsambtenaren geen bevel van de officier van justitie meer nodig hebben (zie paragraaf 3.5.), of waarin kan worden volstaan met één generiek bevel (zie paragraaf 2.2.7.), betekent dat tevens voor het OM een vermindering van werk- en administratieve lasten. Ook op andere terreinen worden de lasten zoveel mogelijk teruggedrongen. Zo kan straks met *toezending* van de kennisgeving van niet verdere vervolging worden volstaan, waar thans

⁷⁶ Kamerstukken II 2014/15, 29 279, nr. 215, blz. 4.

⁷⁷ Intentieverklaring van de samenwerkende partners in de strafrechtketen "Strafrechtsketen versterkt & versnelt.

betekening is vereist. Voorts zal er sprake zijn van een taakverschuiving tussen OM en de zittingsrechter doordat het OM niet langer ‘voorportaal’ zal zijn bij de beoordeling van getuigenverzoeken ter terechtzitting (paragraaf 2.4.2.).

De voorgestelde wetswijzigingen moeten worden gezien in samenhang met het in paragraaf 3.5. genoemde flankerende beleid en met het beleid dat in de OM-aanwijzingen is neergelegd (zoals de aanwijzing voor de opsporing). Dit beleid beoogt onder meer te bewerkstelligen dat het OM al in een vroegtijdig stadium betrokken is bij het proces van casescreening en werkvoorbereiding⁷⁸ en bij de beslissing over de afdoening van de strafzaak. Ten slotte is het wenselijk dat de verantwoordelijkheid van het College van procureurs-generaal voor het toezicht op de richtige opsporing en vervolging het opsporings- en vervolgingsbeleid beter in het wetboek wordt vastgelegd (zie paragraaf 2.1.1).

3.7. De positie van de rechter-commissaris, de raadsheer-commissaris en de zittingsrechter

De rechter-commissaris behoudt zijn rol bij de toetsing van de inzet van bepaalde ingrijpende opsporingsbevoegdheden, de voortgang en de evenwichtigheid van het onderzoek en de volledigheid van het voorbereidend onderzoek. In paragraaf 2.1.2. heb ik mijn voorstellen voor versterking van de regiefunctie van de rechter-commissaris en de gevolgen daarvan toegelicht. De voorgestelde regeling biedt veel ruimte voor maatwerk en biedt duidelijkheid aan alle betrokkenen over de verdeling van de bevoegdheden tussen de rechter-commissaris en de zittingsrechter (paragraaf 2.4.2.). In dit verband wordt geregeld vanaf welk moment de zittingsrechter de regievoering (in verband met onderzoekswensen) overneemt van de rechter-commissaris. Ook de positie van de raadsheer-commissaris in hoger beroep wordt versterkt.

In paragraaf 2.4.2. zijn de gevolgen van mijn voorstellen voor de zittingsrechter al ruimschoots aan de orde gekomen. Ik voeg daar alleen nog het volgende aan toe. Daargelaten de wijze waarop het voorbereidend onderzoek feitelijk is verlopen, met of zonder betrokkenheid van de rechter-commissaris, uitgangspunt blijft dat de zittingsrechter de eindverantwoordelijkheid houdt over de volledigheid van het onderzoek en de juistheid van de genomen beslissingen. In die zaken waarin het tot een berechting komt, blijft daarom het onderzoek ter terechtzitting van cruciaal belang.

De eindverantwoordelijkheid van de rechter is in het bijzonder van belang in gevallen waarin de verdachte niet wordt bijgestaan door een raadsman of waarin zich problemen voordoen bij het verlenen van rechtsbijstand.

3.8. De positie van de reclassering en andere betrokkenen in het strafproces

De voorstellen hebben ook gevolgen voor de reclassering. Zo wordt onder meer voorgesteld om te voorzien in een wettelijke regeling betreffende de schorsingsvoorwaarden van de voorlopige hechtenis. Ook worden buiten het kader van de voorlopige hechtenis verplichtende maatregelen ingevoerd (paragraaf 2.2.4.). Goede voorlichting en begeleiding door de reclassering, waar nodig in overleg met de advocatuur, is hierbij van groot belang. Een tijdige aanlevering van rapporten is voorts gewenst in verband met de beslissing die

⁷⁸ *Kamerstukken II 2014/15*, 29 279, nr. 215, blz. 4.

moet worden genomen over de wijze van afdoening van de zaak en ter voorkoming van de aanhouding van een zitting.

Indien rechters, zoals de regeling betreffende de schorsingsvoorwaarden beoogt, de voorlopige hechtenis van verdachten vaker zullen schorsen, zal dit ook gevolgen hebben voor de Dienst Justitiële Inrichtingen. In dat geval zal immers minder celcapaciteit nodig zijn.

De bestaande bepalingen ten aanzien van de positie van de deskundige en de tolk zullen naar verwachting niet worden gewijzigd in het kader van de onderhavige wetgevingsoperatie.

BIJLAGE

Inhoud van de Boeken 1-8 met hoofdstukindeling

Boek 1: Algemene bepalingen en institutioneel kader

1. Algemene bepalingen
2. Relatieve competentie van de rechtbanken
3. De positie van het openbaar ministerie (OM) en de opsporingsambtenaren
4. Rechter-commissaris en raadkamer
5. De verdachte
6. De raadsman
7. Het slachtoffer
8. De getuige
9. De deskundige
10. De processtukken
11. De kennisgeving van gerechtelijke mededelingen aan de verdachte en andere procesdeelnemers

Boek 2: Het voorbereidend onderzoek

1. Algemene bepalingen
2. Aangifte en klacht
3. Bevoegdheden betreffende vrijheidsbeneming en vrijheidsbeperking
4. Bevoegdheden betreffende het lichaam en lichaamsmateriaal
5. Bevoegdheden betreffende voorwerpen en gegevens
6. Heimelijke bevoegdheden
7. Verkennend onderzoek
8. Bevoegdheden van de rechter-commissaris

Boek 3: Buitengerechtelijke afdoeningsvormen en vervolging

1. Beslissingen omtrent (verdere) vervolging
2. De verklaring dat de zaak is geëindigd
3. Beklag tegen het niet (verder) vervolgen
4. De vervolging door een strafbeschikking
5. Het bezwaarschrift tegen de dagvaarding

Boek 4: De berechting

1. Het aanhangig maken van de zaak ter berechting
2. Het onderzoek op de terechtzitting

3. Het bewijs
4. De beraadslaging en het vonnis
5. De berechting door de politierechter
6. De berechting door de kantonrechter

Boek 5: De rechtsmiddelen

1. Aanwending, intrekking en afstand van gewone rechtsmiddelen
2. Hoger beroep van uitspraken
3. Beroep in cassatie van uitspraken
4. Buitengewone rechtsmiddelen

Boek 6: Bijzondere procedures

Hoofdstuk 1. Bijzondere regels van strafvordering

- 1.1. Vervolging van jeugdigen
- 1.2. Vervolging van personen met een psychische stoornis of verstandelijke beperking (incl. rechtspleging in verband met de tbs en plaatsing in psychiatrische ziekenhuizen)
- 1.3. Vervolging van rechtspersonen
- 1.4. Strafvordering ter zake van ontneming van wederechtelijk verkregen voordeel
- 1.5. Strafvordering ter zake van ambtsmisdrijven
- 1.6. Wraking en verschoning van rechters
- 1.7. Beklag
- 1.8. Competentiegeschillen
- 1.9. Strafvordering buiten het rechtsgebied van een rechtbank

Hoofdstuk 2. Bevoegdheden van bijzondere aard

- 2.1. Gedragsaanwijzing ter beëindiging van ernstige overlast
- 2.2. Ontruimen gekraakt pand
- 2.3. Controlebevoegdheden i.v.m. tegengaan heling

Hoofdstuk 3. Schadevergoeding en kosten

- 3.1. Schadevergoeding voor strafvorderlijk optreden
- 3.2. Kosten

Boek 7: Internationale rechtshulp in strafzaken

1. Verzoeken om rechtshulp
2. Internationale gemeenschappelijke onderzoeksteams
3. Overdracht en overname van strafvervolging
4. Europees onderzoeksbevel
5. Europees bevestigingsbevel
6. Europees bewijsverkrijgingsbevel
7. Europees beschermingsbevel
8. Europees toezichtsbevel

Boek 8: De tenuitvoerlegging

1. Algemene bepalingen

2. Vrijheidsbenemende straffen en maatregelen
3. Vrijheidsbeperkende straffen, maatregelen en voorwaarden
4. Geldelijke straffen en maatregelen
5. Bijkomende straffen
6. Rechterlijke beslissingen inzake de tenuitvoerlegging
7. Gratie