

Vergaderjaar 2023–2024

36 327

**Vaststelling van het nieuwe Wetboek van
Strafvordering (Wetboek van Strafvordering)**

Nr. 11

NOTA NAAR AANLEIDING VAN DE VERSLAGEN

Ontvangen 1 juli 2024

INHOUDSOPGAVE	Pagina
Inleiding	5
Algemeen	5
Enkele centrale thema's in de zes verslagen	6
Onderwerpen en wijzigingen die mede naar aanleiding van de zes verslagen in aanvullingswetgeving worden geregeld	12
Verslag Boek 1	18
I. ALGEMEEN BOEK 1	18
Strafvordering in het algemeen	18
1. Een ingrijpende modernisering	19
1.1 Inleiding	19
2. Ontwikkelingen in het strafprocesrecht	22
2.2 Veranderingen in de aard van de criminaliteit en het sanctiearsenaal	22
4. Inhoud van het wetboek op hoofdlijnen	22
4.2 Boek 1: «Strafvordering in het algemeen»	22
4.8 De «beweging naar voren»	25
II. ARTIKELSGEWIJS DEEL BOEK 1	25
1. Inleidende bepalingen en definities	25
1.1 Inleidende bepalingen	25
1.2 Definities	44
2. De behandeling van zaken door de rechter	48
2.1 Algemene bepalingen	48
2.2 De relatieve bevoegdheid van de rechtbanken om strafbare feiten te berechten	49
2.3 De raadkamer	51
2.4 De rechter-commissaris (RC)	55
3. Vervolg en opsporing van strafbare feiten	62
3.1 Het College van procureurs-generaal	68
3.2 Vervolg	68
3.3 Landelijke bevoegdheidsuitoefening door de officier van justitie	77

3.4	<i>Opsporing</i>	85
4.	<i>De verdachte en zijn raadsman</i>	87
4.1	<i>De verdachte</i>	89
4.2	<i>De raadsman</i>	96
5.	<i>Het slachtoffer</i>	101
5.1	<i>Definities</i>	104
5.2	<i>De rechten van het slachtoffer</i>	107
5.3	<i>De benadeelde partij</i>	123
5.4	<i>Rechtsmiddelen</i>	124
6.	<i>De getuige</i>	125
6.1	<i>Algemene bepalingen met betrekking tot het verhoor van de getuige</i>	127
6.2	<i>Verschoningsrechten</i>	128
6.4	<i>Bepalingen met betrekking tot de minderjarige getuige</i>	132
7.	<i>De deskundige</i>	133
8.	<i>De processtukken</i>	138
8.1	<i>De samenstelling van de processtukken en beslissingen over voeging, kennismaking, het verstrekken van een kopie en vertaling</i>	138
9.	<i>Overdracht van berichten en het indienen van stukken</i>	146
9.1	<i>Algemeen</i>	146
9.2	<i>Betekening</i>	147
11.	<i>Enige algemene voorzieningen</i>	151
11.1	<i>Herstelrecht</i>	152
11.2	<i>Videoconferentie</i>	154
11.3	<i>De inzet van tolken</i>	164
11.5	<i>Verstoring van ambtsverrichtingen</i>	164
III.	OVERIG BOEK 1	166
	Verslag Boek 2	168
I.	ALGEMEEN BOEK 2	168
	Het opsporingsonderzoek	168
II.	ARTIKELSGEWIJS DEEL BOEK 2	178
1.	<i>Algemene bepalingen</i>	178
1.1	<i>Definities</i>	178
1.2	<i>Algemene bepalingen over de uitoefening van bevoegdheden in het kader van het opsporingsonderzoek</i>	181
1.3	<i>Algemene bevoegdheid</i>	188
1.4	<i>Verslaglegging door opsporingsambtenaren</i>	190
1.5	<i>Vastlegging van bevelen en van machtigingen en vorderingen daartoe</i>	194
1.6	<i>Toestemming voor onderzoekshandelingen</i>	196
2.	<i>De aangifte</i>	197
2.3	<i>De wijze van aangifte doen</i>	202
3.	<i>Het verhoor door opsporingsambtenaren</i>	202
3.3	<i>Het verhoor van de getuige</i>	202
4.	<i>Deskundigenonderzoek in opdracht van de officier van justitie</i>	203
5.	<i>Bevoegdheden tot vrijheidsbeperking en vrijheidsbeneming</i>	204
5.1	<i>Algemene bepalingen</i>	206
5.2	<i>Staandehouding en aanhouding</i>	208
5.3	<i>Ophouden voor onderzoek en in verzekeringstelling</i>	208
5.4	<i>Voorlopige hechtenis</i>	210
5.5	<i>Rechtsmiddelen</i>	215
6.	<i>Bevoegdheden met betrekking tot het lichaam</i>	215
6.4	<i>Onderzoek in het lichaam</i>	219
6.5	<i>Overige onderzoeken met betrekking tot het lichaam</i>	221
6.7	<i>Bevoegdheden van de rechter-commissaris</i>	229
7.	<i>Bevoegdheden met betrekking tot voorwerpen en gegevens</i>	230
7.1	<i>Algemene bepalingen</i>	230

7.2	<i>Inbeslagneming van voorwerpen</i>	233
7.3	<i>Onderzoek van gegevens</i>	239
7.4	<i>Ontoegankelijkmaking van gegevens</i>	253
7.5	<i>Uitoefening van bevoegdheden in het geval van verschoningsrecht</i>	257
8.	<i>Heimelijke bevoegdheden</i>	263
8.1	<i>Algemene bepalingen</i>	263
8.2	<i>De bevoegdheden</i>	267
10.	<i>Onderzoek door de rechter-commissaris</i>	275
10.1	<i>Algemene bepalingen</i>	275
10.3	<i>Het verhoor van de getuige</i>	276
10.6	<i>Voortgangsbewaking door de rechter-commissaris</i>	277
10.8	<i>Rechtsmiddelen</i>	278
Verslag Boek 3		284
I.	ALGEMEEN BOEK 3	284
	Beslissingen over vervolging	284
II.	ARTIKELSGEWIJS DEEL BOEK 3	290
1.	<i>Algemeen</i>	290
2.	<i>Bezwaarschrift tegen de procesinleiding</i>	299
3.	<i>De strafbeschikking</i>	301
3.1	<i>Inhoud van de strafbeschikking</i>	303
3.2	<i>Waarborgen bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen</i>	306
4.	<i>Het achterwege laten van vervolging</i>	310
4.1	<i>Het sepot</i>	310
5.	<i>Beklag over het niet opsporen of niet vervolgen van strafbare feiten</i>	316
6.	<i>Rechtsmiddelen</i>	326
Verslag Boek 4		329
I.	ALGEMEEN BOEK 4	329
	Berechting	329
II.	ARTIKELSGEWIJS DEEL BOEK 4	333
1.	<i>Het aanbrengen van de zaak ter berechting</i>	333
1.1	<i>Procesinleiding en voorbereiding van de terechtzitting</i>	343
1.2	<i>Oproeping voor de terechtzitting en intrekking van de procesinleiding</i>	348
2.	<i>Het onderzoek op de terechtzitting</i>	348
2.1	<i>Algemene bepalingen</i>	348
2.3	<i>De omvang van het onderzoek</i>	361
2.4	<i>Het onderzoek van de zaak zelf</i>	363
3.	<i>De beraadslaging, de uitspraak en het eindvonnis</i>	365
3.2	<i>Bewijs</i>	365
3.3	<i>Processuele sancties</i>	367
3.5	<i>Inhoud van het eindvonnis</i>	375
4.	<i>De behandeling van met de berechting verbonden vorderingen</i>	383
4.1	<i>De vordering van de benadeelde partij</i>	383
4.2	<i>De vordering tot tenuitvoerlegging</i>	386
4.3	<i>De vordering tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel</i>	387
6.	<i>Herstelbeslissingen</i>	392
III.	OVERIG BOEK 4	392
Verslag Boek 5		398
I.	ALGEMEEN BOEK 5	398
	Rechtsmiddelen	398

II.	ARTIKELSGEWIJS DEEL BOEK 5	406
1.	<i>Algemene bepalingen</i>	406
2.	<i>Het instellen en indienen, intrekken en afstand doen van gewone rechtsmiddelen</i>	407
2.1	<i>Instellen en indienen</i>	407
2.2	<i>Intrekken en afstand doen</i>	414
2.3	<i>Informatieverschaffing over ingestelde en ingediende gewone rechtsmiddelen</i>	417
3.	<i>Verzet tegen strafbeschikkingen</i>	418
3.2	<i>De behandeling van verzet</i>	418
4.	<i>Hoger beroep tegen vonnissen</i>	427
4.1	<i>Hoger beroep tegen eindvonnissen en tussenvonnissen</i>	427
4.2	<i>Hoger beroep in het geval van verbonden vorderingen</i>	447
4.3	<i>De enkelvoudige kamer</i>	450
5.	<i>Beroep in cassatie tegen arresten</i>	454
5.1	<i>Beroep in cassatie tegen eindarresten en tussenarresten</i>	454
8.	<i>Herziening van arresten en vonnissen</i>	467
8.1	<i>Herziening ten voordele van de gewezen verdachte</i>	467
	Verlag Boek 6	472
I.	ALGEMEEN BOEK 6	472
	<i>Bijzondere regelingen</i>	472
II.	ARTIKELSGEWIJS DEEL BOEK 6	473
1.	<i>Voorzieningen vanwege de persoon van de verdachte</i>	473
1.1	<i>Jeugdigen en jongvolwassenen</i>	473
1.2	<i>Verdachten die door een beperking of een ziekte onvoldoende in staat zijn aan het proces tegen hen deel te nemen</i>	499
2.	<i>Procesincidenten</i>	503
2.1	<i>Wraking en verschoning van rechters</i>	503
2.2	<i>Prejudiciële vragen aan de Hoge Raad</i>	504
3.	<i>Bijzondere procedures</i>	511
3.1	<i>Beklag met betrekking tot voorwerpen en gegevens</i>	511
3.2	<i>Afzonderlijke rechterlijke beslissing met betrekking tot voorwerpen en gegevens</i>	517
3.3	<i>Rechtsmiddelen</i>	518
4.	<i>Bevoegdheden van bijzondere aard</i>	519
4.1	<i>Gedragsaanwijzing ter beëindiging van ernstige overlast</i>	519
4.2	<i>Bevoegdheden bij het ontruimen van een gekraakt pand</i>	521
4.3	<i>Bevoegdheden in geval van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf</i>	522
4.4	<i>Bevoegdheden in verband met de ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel</i>	523
5.	<i>Schadevergoeding en kosten</i>	525
5.1	<i>Schadevergoeding</i>	525
5.2	<i>Kosten</i>	531

Inleiding

Algemeen

Met grote belangstelling hebben wij kennisgenomen van de zes verslagen die de Vaste Commissie voor Justitie en Veiligheid over dit wetsvoorstel tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering heeft uitgebracht (Kamerstukken II 2022/23 en 2023/24, 36 327, nrs. 5 tot en met 10). Het verheugt ons dat de meeste fracties steun uitspreken voor het nieuwe Wetboek van Strafvordering. We zijn de rapporteurs Ellian en Helder en de fracties die inbreng hebben geleverd zeer erkentelijk voor de gedegen voorbereiding van de schriftelijke behandeling van dit belangrijke wetsvoorstel. Het is ons daarom een genoegen om hieronder in deze nota, waar aangewezen uitgebreid, in te gaan op de in de verslagen gemaakte opmerkingen en gestelde vragen. Wij hopen daarmee een betekenisvolle bijdrage te hebben kunnen leveren aan de voorbereiding van de al door de vaste commissie geplande mondelinge behandeling van dit wetsvoorstel in zes wetgevingsoverleggen en twee plenaire behandelingen.

Graag maken wij vooruitlopend op de beantwoording van de in de zes verslagen concreet gestelde vragen in deze inleiding enkele algemene opmerkingen.

Het omvangrijke wetgevingsproject nieuw Wetboek van Strafvordering bestaat uit meerdere wetsvoorstellen. Deze eerste vaststellingswet (Boeken 1 tot en met 6) vormt samen met de tweede vaststellingswet (Boeken 7 en 8) de kern van het nieuwe wetboek. De tweede vaststellingswet is in april 2024 aanhangig gemaakt voor advies bij de Afdeling advisering van de Raad van State en wij verwachten dat dit wetsvoorstel nog in 2024 kan worden ingediend bij de Tweede Kamer. De eerste aanvullingswet bevat wijzigingen en aanvullingen op deze vaststellingswetten, mede naar aanleiding van de vragen die door de Tweede Kamer zijn gesteld in de verslagen (zie hieronder nader). Deze aanvullingswet is op 8 mei 2024 in formele consultatie gegeven. Daarna volgen nog een tweede aanvullingswet en een invoeringswet.

Het wetgevingsproject nieuw Wetboek van Strafvordering is in vele opzichten uniek. Ook deze nota naar aanleiding van de verslagen bij de eerste vaststellingswet is qua opzet bijzonder. De vaste commissie heeft zich bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel laten ondersteunen door vier universiteiten. Deze universiteiten hebben in samenwerking per boek een rapportage opgesteld. De vaste commissie heeft vervolgens met gebruikmaking van deze rapportages zes verslagen uitgebracht. Een verslag per boek. Met de vaste commissie en de rapporteurs voor dit wetsvoorstel is afgesproken dat de beantwoording van de vragen uit deze verslagen volgt in één (deze) nota naar aanleiding van de verslagen.

In deze nota volgen wij de zes verslagen van de vaste commissie. Die zes verslagen zijn in het navolgende integraal en *cursief* opgenomen. De vragen die daarin zijn gesteld zijn in deze nota voorzien van (opeenvolgende) nummers. In totaal zijn er 783 vragen gesteld. Direct onder een cursief opgenomen vraag wordt het antwoord op die vraag gegeven. Ook de antwoorden zijn genummerd. Deze nummering is nodig om op een gemakkelijke manier naar elders in de nota gegeven antwoorden te verwijzen. Door deze aanpak kan onnodige herhaling worden voorkomen. Niettemin is sprake van een omvangrijke nota. Dit is het gevolg van onze wens om met een gedegen beantwoording volledig recht te doen aan de belangwekkende vragen die in de verslagen zijn gesteld. Door de beschreven opzet en toegevoegde nummering van vragen en antwoorden

is de nota toegankelijk gehouden en kunnen de rapporteurs en de fracties die inbreng hebben geleverd, de antwoorden op hun vragen goed terugvinden. Er is soms ook sprake van een gelijklopende vraag. In dat geval wordt in het antwoord verwezen naar het eerdere antwoord.

Elk verslag van de vaste commissie bevat een algemeen deel en een artikelsgewijs deel van het desbetreffende boek met bijbehorende inhoudsopgave. Enkele verslagen bevatten bovendien een deel «overig». Deze nota naar aanleiding van de verslagen heeft één inhoudsopgave, waarin de verschillende inhoudsopgaven uit de verslagen zijn samengevoegd. Het algemeen deel van elk boek is opgenomen bij dat betreffende boek en wordt steeds gevolgd door het artikelsgewijs deel van dat boek en, waar dat van toepassing is, het deel «overig». Voor de overzichtelijkheid van deze nota zijn alleen die onderdelen uit de indeling van de verslagen vermeld waarover in de verslagen vragen zijn gesteld. Deze onderdelen behouden wel hun oorspronkelijke nummering uit het verslag.

Om de toegankelijkheid van deze nota verder te vergroten benoemen wij hieronder in deze inleiding eerst enkele centrale thema's uit de verslagen waarover door de verslagen heen («boek-overstijgend») meerdere vragen zijn gesteld. Daarna geven wij een overzicht van onderwerpen en wijzigingen die mede naar aanleiding van de verslagen in de aanvullingswetgeving – in het bijzonder de eerste aanvullingswet – zijn opgenomen. Daarbij zal telkens naar de nummers van de vragen en antwoorden worden verwezen waarin nader op dit thema of op regeling in aanvullingswetgeving wordt ingegaan. Ook met deze twee overzichten beogen wij een bijdrage te leveren aan de verdere voorbereiding van de behandeling van dit wetsvoorstel.

Ten slotte vragen wij nog aandacht voor de wijze waarop in deze nota naar het huidige en nieuwe wetboek wordt verwezen. Daar waar in deze nota wordt gesproken over artikelen uit het huidige Wetboek van Strafvordering worden die artikelen aangeduid als «huidig artikel». Het huidige Wetboek van Strafvordering wordt aangeduid als «het huidige wetboek». Artikelen uit het nieuwe Wetboek van Strafvordering die zijn opgenomen in de eerste vaststellingswet zijn te herkennen aan de nieuwe nummering (bijvoorbeeld 1.1.1). Ook worden die artikelen in deze nota wel aangeduid met «in het nieuwe wetboek» of «opgenomen in de eerste vaststellingswet». Als er geen verwijzing achter een artikel staat wordt bedoeld op een artikel van het nieuwe Wetboek van Strafvordering zoals opgenomen in de eerste vaststellingswet. Het nieuwe Wetboek van Strafvordering wordt aangeduid als «het nieuwe wetboek».

Enkele centrale thema's in de zes verslagen

Zoals hierboven in deze inleiding al aangekondigd worden hier enkele centrale thema's benoemd waarover door de verslagen heen («boek-overstijgend») meerdere vragen zijn gesteld. Het gaat hier om thema's die samenhangen met de – in paragraaf 3 van de memorie van toelichting omschreven – doelstellingen van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering en die daarom ook wat ons betreft van bijzonder gewicht zijn. Om mogelijke misverstanden te voorkomen wordt aangetekend dat het hierbij dus *niet* gaat om belangrijke thema's die uitsluitend of hoofdzakelijk binnen één boek aan de orde zijn, zoals de opsporingsbevoegdheden in Boek 2 of het jeugdstrafprocesrecht in Boek 6. Die thema's – die overigens evenzeer aansluiten bij de bedoelde doelstellingen van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering, voor wat betreft de opsporingsbevoegdheden betreft dit de doelstelling van vereenvoudiging en actualisering van het voorbereidend onderzoek en regeling opsporingsbevoegdheden (paragraaf 3.3 memorie van

toelichting) – zijn terug te vinden in de vragen en antwoorden met betrekking tot het desbetreffende boek. Kortom, het gaat hierna om thema's die in verschillende boeken spelen en waarover in verschillende verslagen vragen zijn gesteld.

De rol van beginselen en de verhouding tussen het wetboek en lagere regelgeving

Door de verslagen heen zijn vragen gesteld die betrekking hebben op in het nieuwe wetboek vastgelegde beginselen en op de verhouding tussen het nieuwe wetboek en lagere regelgeving waarvoor dat wetboek een grondslag biedt. Dit thema houdt verband met een van de doelstellingen van het nieuwe wetboek: een systematisch opgezet en inzichtelijk wetboek dat het toepasselijke recht weerspiegelt (zie paragraaf 3.2 van de memorie van toelichting).

De vragen over beginselen die in het nieuwe wetboek zijn vastgelegd, betreffen bijvoorbeeld het recht op een eerlijk proces en het beginsel dat strafvordering plaatsvindt op een wijze die recht doet aan de belangen van het slachtoffer (Boek 1), beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit (Boek 2) en beginselen van een goede procesorde (Boek 3). In deze vragen komt in de kern aan de orde hoe de vastgelegde beginselen zich verhouden tot bronnen van hoger recht, hoe deze beginselen doorwerken in de specifieke bepalingen uit het nieuwe wetboek of in de strafrechtspraktijk, of er aan de vastgelegde beginselen niet meer andere beginselen moeten worden toegevoegd en of zij in verband met hun reikwijdte op de juiste plaats in het nieuwe wetboek staan (1, 2, 3, 7, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 26, 28, 29, 30, 31, 134, 209, 218, 227, 380, 383, 384, 385, 388, 390, 391). In de beantwoording van deze vragen is ingegaan op de inhoudelijke afweging die ten grondslag ligt aan de keuze om sommige beginselen wel in het nieuwe wetboek vast te leggen en andere niet, en aan de keuze voor de plaats in het nieuwe wetboek waar deze beginselen worden vastgelegd. Voor de beantwoording en verdere details wordt verwezen naar de aangegeven antwoordnummers.

Daarnaast is in de verslagen bij verschillende boeken gevraagd naar de verhouding tussen het nieuwe wetboek en de lagere regelgeving waarvoor het nieuwe wetboek grondslagen biedt, en naar de invulling van een aantal algemene maatregelen van bestuur onder het nieuwe wetboek (10, 25, 120, 165, 167, 179, 220, 229, 231, 373, 400, 405, 407, 519, 541, 566, 567, 572, 578, 585). In de beantwoording is ingegaan op het legaliteitsbeginsel en is uitgegaan van het bekende uitgangspunt dat de reikwijdte en de voornaamste duurzame normen in de wet worden opgenomen, terwijl voorschriften van meer technische of administratieve aard of voorschriften die vaak wijziging behoeven, beter op lager niveau kunnen worden uitgewerkt. Of anders gezegd: de kern van de strafvorderlijke normering is in het nieuwe wetboek neergelegd en de uitwerking van deze normering in lagere regelgeving. Daarbij is in de beantwoording ingegaan op de overzichtelijkheid van het nieuwe wetboek en de lagere regelgeving als geheel. Voor de beantwoording en verdere details wordt verwezen naar de aangegeven antwoordnummers.

De beweging naar voren

Veel gestelde vragen en gegeven antwoorden gaan in op de voorstellen die in samenhang worden aangeduid als de «beweging naar voren» (9, 17, 39, 51, 92, 93, 95, 97, 122, 158, 162, 205, 260, 262, 263, 266, 267, 276, 357, 358, 360, 361, 368, 369, 370, 371, 372, 449, 452, 453, 454, 455, 456, 457, 458, 459, 460, 461, 464, 465, 466, 468, 470, 480, 481, 482, 484, 493, 499, 500, 531, 537, 605, 608, 609, 627, 652, 709). Het gaat bij de beweging

naar voren om een samenstel van maatregelen die op elkaar ingrijpen en waarmee wordt bevorderd dat strafzaken beter voorbereid bij de zittingsrechter komen. Dit thema betreft de doelstelling van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering inzake een voortvarende procesgang en afronding van het onderzoek vóór de zitting (paragraaf 3.7 van de memorie van toelichting). De voorschriften die op dit thema betrekking hebben zijn opgenomen in Boek 2, Afdeling 5.4.6 (het gaat om artikel 2.5.45) en Hoofdstuk 10, in Boek 4, Hoofdstukken 1 en 2, en in Boek 5, Afdeling 4.1.2.

Een aantal van de aangeduide vragen is specifiek gesteld over de gevolgen van de beweging naar voren voor de positie van de verdachte, zijn toegang tot processtukken en de mogelijkheid of noodzaak vroegtijdig onderzoekswensen kenbaar te maken (92, 93, 158, 162, 262, 263, 452, 458, 459, 464, 466, 605, 609). Op vragen over rechtsbijstand in relatie tot de beweging naar voren wordt hieronder nader ingegaan.

Een deel van de vragen betreft de implicaties van de afschaffing van de pro-formazittingen en mogelijke gevolgen daarvan voor de werklust (9, 122, 260, 266, 267, 357, 358). Ook is gevraagd naar de verschuiving van taken in het kader van de beweging naar voren, de wijze waarop aan deze taken invulling wordt gegeven door de officier van justitie, de rechter-commissaris en de zittingsvoorzitter, en hun onderlinge rolverdeling (357, 358, 360, 453, 454, 455, 456, 460, 465, 499, 609). Specifieke vragen betreffen de verhouding tussen de beweging naar voren enerzijds en de (niet-lijdelijke) taak van de zittingsrechter binnen het als contradictoir gekenschetste strafproces anderzijds (92, 452, 456, 459, 460, 464, 608, 627). Ook wordt aandacht gevraagd voor de mede in het licht van de beweging naar voren bijgestelde criteria voor het beoordelen van getuigenverzoeken (het zogenoemde trechtermodel) en de relatie tot het onmiddellijkheidsbeginsel (369, 459, 460, 480, 481, 482, 484, 493, 500, 605).

In enkele vragen is gerefereerd aan de beweging naar voren terwijl de daarin aan de orde gestelde voorschriften daarmee niet in verband staan; deze vragen hebben gelegenheid gegeven en zijn ook aangegrepen om helder uiteen te zetten wat wel en wat niet onder de maatregelen van de beweging naar voren valt (39, 263, 267, 276, 652, 709).

In diverse verslagen is de vraag opgeworpen of de maatregelen van de beweging naar voren bijdragen aan het verkorten van de doorlooptijden en of hierdoor in verband met bestaande capaciteitstekorten achterstanden in de behandeling van strafzaken kunnen worden weggewerkt (17, 357, 358, 368, 371, 372, 449, 457, 461). Onder de noemer van de beweging naar voren worden inderdaad verschillende aanpassingen voorgesteld die hieraan kunnen bijdragen. Deze zijn gericht op de organisatie van de berechting en met name de aanloop naar meervoudige kamerzittingen. De belangrijkste is dat de pro-formazittingen worden afgeschaft. Daarnaast worden aan de rechter en aan de verdediging handvatten geboden om het onderzoek en het verloop van de strafprocedure te bespoedigen. Samen stimuleren deze voorstellen dat benodigd onderzoek zoveel mogelijk wordt gedaan voorafgaand aan de inhoudelijke behandeling van de strafzaak, met als doel onnodige aanhoudingen te voorkomen. Hier is van belang om op te merken dat de beweging naar voren niet de enige maatregel is die aan deze doelstelling bijdraagt. Aan deze doelstelling wordt ook en zelfs in de eerste plaats bijgedragen door het treffen van praktische maatregelen. Niet uit het oog verloren moet immers worden dat daar uiteindelijk de grootste winst kan worden geboekt. In de tweede plaats zijn er ook andere onderdelen van het nieuwe wetboek (dan de onderdelen die uit de beweging naar voren

voortvloeiend) die aan deze doelstelling bijdragen. Naast de onderdelen die in de vaststellingswetten zijn opgenomen, waaronder ook de bepalingen die een digitaal strafproces faciliteren, kan in dit verband ook worden gewezen op onderdelen uit de aanvullingswetgeving, vooral de regeling van procesafspraken en de regeling tot verbetering van de buitengerechtelijke afdoening die (beide) in de eerste aanvullingswet zijn opgenomen.

Het recht op rechtsbijstand van de verdachte

Een boekoverstijgend thema in de verslagen betreft het recht van de verdachte op (gesubsidieerde) rechtsbijstand (85, 93, 95, 96, 97, 204, 205, 212, 213, 253, 361, 362, 363, 364, 365, 366, 367, 370, 408, 410, 411, 458, 583, 589, 590, 591, 592, 606, 608, 624, 627, 628, 664, 682, 683, 699, 700, 726). Dit belangrijke thema sluit aan bij de doelstelling van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering inzake een duidelijke regeling van bevoegdheden en positie van de procesdeelnemers (paragraaf 3.4 van de memorie van toelichting). Het betreft vragen over rechtsbijstand van de verdachte in verschillende stadia van het strafproces. Over het geheel genomen wordt gevraagd hoe in verband met de gewenste «beweging naar voren» (zie hierboven) wordt gestimuleerd dat verdachten tijdig van rechtsbijstand zijn voorzien en hoe de extra benodigde rechtsbijstand wordt bekostigd. Een deel van deze vragen betreft rechtsbijstand van minderjarige en kwetsbare meerderjarige verdachten die worden uitgenodigd voor een verhoor (85, 93, 96, 204, 253, 366, 628, 664, 699, 700). Ook zijn vragen gesteld over rechtsbijstand bij het indienen van onderzoekswensen bij de rechter-commissaris, wat immers zou kunnen bijdragen aan de doelstelling van de beweging naar voren om te bevorderen dat zaken beter voorbereid voor de zittingsrechter komen (93, 97, 204, 205, 363, 364, 365, 370, 628). Verder is gevraagd naar rechtsbijstand bij het afstand doen van rechtsmiddelen op de terechtzitting in eerste aanleg (583) en naar rechtsbijstand in hoger beroep (606, 608, 624, 627). Ook zijn vragen gesteld over de rechtsbijstand in verband met de strafbeschikking, in het bijzonder bij het doen van afstand van het rechtsmiddel van verzet tegen de strafbeschikking (408, 410, 411, 589, 590, 591, 592). In de beantwoording is uitgegaan van het uitgangspunt dat het – met een aantal uitzonderingen – een vrije keuze van de verdachte is om zich te laten bijstaan door een gekozen of aangewezen raadsman. Op een aantal punten wordt de rechtsbijstand van de verdachte of de subsidiëring daarvan versterkt of is in de beantwoording aangekondigd dat de mogelijkheden daartoe worden onderzocht. In het bijzonder is van belang dat al vooruitlopend op het nieuwe wetboek in het in consultatie gegeven wetsvoorstel versterking rechtsbijstand in het strafproces verdere stappen worden gezet voor wat betreft rechtsbijstand in verband met het verhoor en in verband met de strafbeschikking. Als dat wetsvoorstel tot wet wordt verheven, zal de inhoud van dat wetsvoorstel op een later moment worden overgeheveld naar het nieuwe wetboek. Voor de beantwoording en verdere details wordt verwezen naar de aangegeven antwoordnummers.

De rol en de rechten van het slachtoffer

In de verslagen is een groot aantal – hieronder met de vraag- en antwoordnummers aangeduide – vragen gesteld over het slachtoffer in het algemeen of in de hoedanigheid van spreekgerechtigde of benadeelde partij. De rechten van het slachtoffer vormen een belangrijk onderwerp dat aansluit bij de doelstelling van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering inzake een duidelijke regeling van bevoegdheden en positie van de procesdeelnemers (paragraaf 3.4 van de memorie van toelichting).

Niet alleen in de gestelde vragen, maar ook in de beantwoording wordt tot uitdrukking gebracht dat veel belang wordt gehecht aan een goede regeling van de positie van het slachtoffer en een goede borging van toegekende slachtofferrechten. In antwoord op enkele vragen in hoeverre het nieuwe wetboek strekt tot verbetering van de positie van het slachtoffer wordt ingegaan op aanpassingen die daartoe strekken, bijvoorbeeld met betrekking tot de kennisneming van de processtukken, de verruiming van de mogelijkheid van beklag tegen het niet opsporen of niet vervolgen van een strafbaar feit en de mogelijkheid van zelfstandig hoger beroep tegen afwijzing van de vordering benadeelde partij. Daarnaast wordt gewezen op het kabinetsbeleid dat is gericht op het actief in de praktijk borgen van de bestaande wettelijke voorzieningen ten behoeve van het slachtoffer (27, 106, 114, 121). De belangrijke plaats die het slachtoffer toekomt in het hedendaagse strafprocesrecht is ook vertaald in het in het nieuwe wetboek opgenomen beginsel dat strafvordering plaatsheeft op een wijze die recht doet aan de belangen van het slachtoffer (artikel 1.1.4). Diverse vragen zijn gesteld over de strekking en invulling van dat beginsel (14, 15, 16, 18, 19, 20, 134, 259, 557).

Enkele vragen betreffen de regeling met betrekking tot herstelrechtvoorzieningen, mediation en de pilot met betrekking tot een eindezaaksverklaring na mediation die op grond van de Innovatiewet Strafvordering loopt (183, 184, 185, 186, 444, 445, 446, 447).

Diverse vragen betreffen het recht op informatie van het slachtoffer over de aanvang en het verloop van het strafproces tegen de verdachte (107, 109). Zoals blijkt uit de verslagen wordt groot belang gehecht aan goede informatievoorziening met betrekking tot de vervolgingsbeslissing (60, 130), waaronder het afzien of beëindigen van een opsporingsonderzoek of het niet vervolgen van het strafbare feit, ook met het oog op de mogelijkheid daarover beklag in te dienen (61, 418, 423, 425, 427, 429, 430, 439). Een aantal vragen is gesteld over de regeling van het beklag over het niet opsporen of niet vervolgen (379, 425 tot en met 443, 447).

Zoals blijkt uit andere vragen wordt er evenzeer belang aan gehecht dat het slachtoffer wordt geïnformeerd over andere beslissingen (dan de beslissing over opsporen en vervolgen) die in het kader van of gedurende het strafproces worden genomen (182, 258, 264, 285, 560, 574, 657, 658). Een aantal vragen adresseert de mate waarin het slachtoffer of de benadeelde partij betrokken is, wordt gehoord of in de gelegenheid is zijn standpunt kenbaar te maken bij processuele beslissingen, zoals tijdens het opsporingsonderzoek (114, 259), bij de vervolgingsbeslissing, waaronder het uitvaardigen van een strafbeschikking (75, 108, 110, 112, 115, 116, 117, 132, 135, 379, 386, 389, 399), bij een eventuele schriftelijke ronde (468, 470, 531, 537), bij het voornemen tot het maken van procesafspraken (75, 109, 112, 382, 552, 553, 555) of bij de toepassing van videoconferentie (182).

De positie van het slachtoffer in het strafproces komt ook aan de orde in vragen naar het begrip slachtoffer (113) en het onderscheid met het begrip benadeelde partij (136). Deze afbakening is ook van belang in verband met de vragen naar het waarborgen en daadwerkelijk effectueren van slachtofferrechten gedurende het gehele strafproces, ook met het oog op het doenvermogen van slachtoffers (16, 106, 108, 111, 120, 122, 127, 128, 382). Gevraagd is of daartoe, ook in het licht van de onderhandelingen over het voorstel van de Europese Commissie voor de herziening van Richtlijn 2012/29/EU tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, moet worden voorzien in (meer) rechtsmiddelen («remedies») tegen de eventuele schending van die rechten (124, 125, 129,

469, 564) en of het slachtoffer in de wettelijke regeling niet moet worden aangemerkt als procespartij (547, 548).

Vanuit de zorg dat slachtoffers die dat wensen aanwezig kunnen zijn bij de terechtzitting zijn vragen gesteld over mogelijke maatregelen om dat te verzekeren (131). Geopperd is te voorzien in een zelfstandig aanwezigheidsrecht voor het slachtoffer, zodat een terechtzitting of het uitspreken van het vonnis kan alleen doorgaan als een slachtoffer aanwezig is of expliciet heeft laten weten niet aanwezig te willen zijn (123, 469, 471, 472, 536), of om erin te voorzien dat de strafzaak, indien de terechtzitting heeft plaatsgevonden zonder aanwezigheid van het slachtoffer, alsnog kan worden «opengebroken» (124, 125, 564).

In de beantwoording van deze vragen wordt erop gewezen dat het toekennen van meer rechten aan het slachtoffer waarmee rechtstreeks invloed kan worden uitgeoefend op het verloop van het strafproces, de positie van het slachtoffer doet verschuiven naar die van procespartij, en is uiteengezet dat en waarom dit onwenselijk wordt geacht. Een dergelijke wijziging naar een «driepartijenstelsel» heeft forse consequenties voor de inrichting van en de balans binnen het Nederlandse strafproces en voor de positie van het openbaar ministerie, de verdachte en zijn raadsman en de rol van de rechter (31, 114, 124, 469, 548). Voor de meer gedetailleerde beantwoording wordt verwezen naar de aangegeven antwoordnummers.

De bescherming van de persoonlijke levenssfeer van het slachtoffer komt aan de orde in vragen over het maken van beeld- of geluidsopnamen op de terechtzitting (494, 496, 539) en over het opstellen en verstrekken van processtukken (165, 166, 167, 168, 251, 554). Ook zijn vragen gesteld over de regeling van het recht van het slachtoffer op de kennisneming en vertaling van processtukken (44, 118, 126, 133, 139, 141).

Met betrekking tot het spreekrecht zijn vragen gesteld naar mogelijk conflicterende belangen van het slachtoffer en de verdachte en meer in het bijzonder de verhouding van het spreekrecht tot de onschuldpresumptie (451, 473, 474, 475), de kring van spreekgerechtigden en de mate waarin het aantal personen dat gebruik maakt van het spreekrecht kan worden beperkt (476, 477, 478) en de vraag of en in hoeverre de rechter in zijn vonnis moet ingaan op hetgeen de spreekgerechtigde naar voren heeft gebracht (530).

Naast diverse algemene vragen over de procespositie van de benadeelde partij (136, 137, 138, 532, 534, 535, 541, 544, 545, 551, 574, 632) is in verband met de niet-ontvankelijkverklaring van de vordering van de benadeelde partij vanwege onevenredige belasting van het strafproces gevraagd naar de mogelijkheid daarin verbetering te brengen door middel van een eventuele afzonderlijke procedure voor een aparte schadevergoedingskamer en door middel van andere maatregelen die zijn geadviseerd door de Commissie onderzoek stelsel schadevergoeding voor slachtoffers van strafbare feiten (commissie-Donner) (203, 450, 479, 533, 534, 535, 546, 547, 549, 632). In dat verband is in de vragen ook gerefereerd aan de in onderhandeling zijnde nieuwe richtlijn slachtofferrechten (450, 533, 547, 548, 549, 655). Verder wordt in diverse vragen ingegaan op het recht van de benadeelde partij om een zelfstandig hoger beroep en cassatieberoep bij de strafrechter in te stellen tegen de afwijzing van haar vordering (612, 630, 631, 634, 640, 643, 651, 655), en op de rechtsmiddelen die de ouders of voogd van de minderjarige verdachte die de leeftijd van veertien jaar nog niet heeft bereikt ter beschikking staan tegen beslissingen over de vordering van de benadeelde partij, nu deze vordering wordt geacht tegen de ouders of voogd gericht te zijn (558, 712). In enkele vragen komt de mogelijkheid om in geval van overschrijding van de redelijke termijn ook

een schadevergoeding toe te kennen aan de benadeelde partij aan de orde (520, 541, 544, 545).

Facilitering digitaal strafproces

In verschillende verslagen zijn vragen gesteld over bepalingen in het nieuwe wetboek die – kort samengevat – tot doel hebben een digitaal strafproces te faciliteren (23, 34, 35, 36, 37, 159, 164, 175, 177, 492, 566, 567, 568, 569, 570, 571, 572, 573, 576, 577, 578, 585, 586). Facilitering van een digitaal strafproces is dan ook een belangrijke doelstelling van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering (paragraaf 3.5 van de memorie van toelichting). Het gaat dan in het bijzonder om het digitaal strafdossier en de verplichting – en de uitzonderingen daarop – tot uitwisseling van stukken en berichten langs elektronische weg (Boek 1). Verder gaat het om het instellen van rechtsmiddelen langs elektronische weg (Boek 5). Voor de beantwoording en verdere details wordt verwezen naar de aangegeven antwoordnummers.

In verband met het onderwerp digitaal strafproces is relevant dat in de verslagen met betrekking tot bepalingen in verschillende boeken (Boeken 1, 2, 3 en 4) vragen zijn gesteld over geluids- en beeldopnamen als bewijsmiddel en als gedeeltelijke vervanging van een proces-verbaal of verslag (215, 237, 240, 409, 485, 486, 487, 488, 490, 491, 494, 495, 496, 504). Op basis van de Innovatiewet Strafvordering wordt een pilot uitgevoerd waarin wordt bekeken hoe de nieuwe mogelijkheden met betrekking tot audiovisuele registratie werken in de praktijk. De evaluatie van de pilots onder deze wet wordt oktober 2024 verwacht. Daarom is in de beantwoording tot uitgangspunt genomen dat eerst de uitkomsten van de evaluatie worden afgewacht en dat wanneer de evaluatie daartoe aanleiding geeft de uitkomsten via de tweede aanvullingswet in het nieuwe Wetboek van Strafvordering worden verwerkt. Voor de beantwoording en verdere details wordt verwezen naar de aangegeven antwoordnummers.

Onderwerpen en wijzigingen die mede naar aanleiding van de zes verslagen in aanvullingswetgeving worden geregeld

Zoals hierboven al aangekondigd, geven wij hier een overzicht van onderwerpen en inhoudelijke wijzigingen die mede naar aanleiding van de verslagen in de aanvullingswetgeving zijn opgenomen. Op deze wijze komen wij aan wensen vanuit de Tweede Kamer tegemoet door de onderwerpen en wijzigingen die daaruit voortvloeien in een afzonderlijk wetsvoorstel op te nemen die een afzonderlijke wetgevingsprocedure doorloopt – met consultatie van de betrokken organisaties uit de strafrechtspleging en advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State – alvorens bij de Tweede Kamer te worden ingediend en alsdan door de Tweede en Eerste Kamer te worden behandeld. Bij die gelegenheid kunnen de Kamers deze onderwerpen en wijzigingen op hun inhoudelijke merites beoordelen. Op deze manier kunnen op een doeltreffende manier onderwerpen in het nieuwe wetboek worden geregeld zonder dat de behandeling van de eerste en de tweede vaststellingswet vertraging oploopt. Ook wordt de wetssystematische samenhang van de gewenste wijzigingen op deze wijze gewaarborgd en voorkomen dat het wetgevingsproces van het wetboek als geheel door nota's van wijziging en amendementen onoverzichtelijk wordt. Deze aanpak met aanvullingswetgeving heeft daarom wat ons betreft de voorkeur boven het wijzigen van het voorliggende wetsvoorstel zelf. De eerste aanvullingswet is op 8 mei 2024 in formele consultatie gegeven voor een periode van ruim vier maanden. Bij de indiening van de eerste aanvullingswet bij de Tweede Kamer wordt voorzien in een overzichtelijke weergave van de

wijzigingen en aanvullingen uit die eerste aanvullingswet in de teksten van de eerste en tweede vaststellingswet. Het voornemen is een pilot te starten die ziet op de weergave van gewijzigde wetgeving ten behoeve van de Tweede en Eerste Kamer. De eerste aanvullingswet gaat daar onderdeel van uitmaken. De aanvullingen en wijzigingen zullen dan met kleur worden weergegeven in de tekst van het nieuwe wetboek, zodat de Tweede en Eerste Kamer overzicht houden op het totaal en goed kunnen zien wat de eerste aanvullingswet wijzigt en toevoegt aan de vaststellingswetgeving.

Eerste aanvullingswet

Allereerst wordt in de eerste aanvullingswet artikel 1.1.1 (strafvorderlijke legaliteitsbeginsel) aangepast in verband met de doorwerking van internationaal recht (zie daarover ook vraag 11 over de zelfstandige bron van strafprocesrecht en vraag 386 over de normerende functie van verplichtingen op grond van internationaal recht op de vervolgingsbeslissing).

In het verslag over Boek 2 wordt gevraagd naar de mogelijkheid tot actualisering van artikel 2.1.8 (de bepaling die de misdrijven omschrijft die gelijk worden gesteld met een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld). De aanpassing van dit artikel naar aanleiding van nieuwe wetgeving die recent in werking is getreden vindt plaats in de eerste aanvullingswet (zie onder meer de vragen 228 en 297).

In de verslagen worden verschillende vragen gesteld over de voorgenomen regeling van procesafspraken (zie de vragen 75, 109, 112, 382, 552, 553 en 555). Met opname van deze regeling in de eerste aanvullingswet wordt invulling gegeven aan het aan de Tweede Kamer meegedeelde voornemen om een wettelijke regeling te treffen voor het maken van procesafspraken in strafzaken (Kamerstukken II 2022/23, 29 279, nr. 742). Zoals in de beantwoording van deze vragen is aangegeven is daarbij ook aandacht besteed aan in die vragen genoemde aspecten, zoals de betrokkenheid en de belangen van slachtoffers bij procesafspraken en de eindverantwoordelijkheid van de rechter voor de inhoudelijke beslissingen. In antwoord 555 wordt uiteengezet dat en waarom dit belangrijke onderwerp in de eerste aanvullingswet is opgenomen en niet in het voorliggende wetsvoorstel voor de eerste vaststellingswet.

Mede in reactie op enkele vragen uit de verslagen over de deskundigenbepalingen in de verschillende boeken worden ook deze bepalingen aangepast in de eerste aanvullingswet. Zo wordt artikel 1.7.2 (kwalificaties van een deskundige) aangepast in reactie op vraag 154 en wordt artikel 1.7.5 over technisch opsporingsonderzoek gewijzigd in de eerste aanvullingswet om zo te verduidelijken op welk type onderzoek de deskundigenregeling niet van toepassing is (zie daarvoor vraag 156). In het vervolg daarvan wordt in de eerste aanvullingswet ook voorzien in de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen met betrekking tot de verslaglegging van onderzoeken waarvoor specifieke of bijzondere kennis vereist is maar die niet als deskundigenonderzoek worden aangemerkt (zie daarover vraag 256).

In de verslagen worden verschillende vragen gesteld over de voorschriften en waarborgen die gelden voor de verdere verwerking van gegevens die door de uitoefening van opsporingsbevoegdheden worden verkregen (208, 210 293, 319, 328, 329, 345, 346). Zoals in de beantwoording van deze vragen is aangegeven is van het aanvankelijke voornemen om strafvorderlijke gegevensverwerkingsbepalingen niet in

het nieuwe wetboek te regelen teruggekomen en is ervoor gekozen om het bestaande strafvorderlijke recht op het gebied van gegevensverwerking alsnog (ook) in het nieuwe wetboek op te nemen door dit recht daarin om te zetten. Dit gebeurt door middel van de eerste aanvullingswet. Verdere beleidsontwikkeling op het terrein van strafvorderlijke gegevensverwerking zal buiten het kader van het wetgevingsproject van het nieuwe wetboek plaatsvinden. Zie voor een verdere toelichting de antwoorden op de aangeduide vragen.

In het verslag over Boek 2 worden verschillende vragen gesteld over de regeling van bevoegdheden ten aanzien van het lichaam (Boek 2, Hoofdstuk 6). Zo wordt in de vragen 206, 216, 274, 275, 276 en 277 aan de orde gesteld of voor wat betreft de formulering van deze bevoegdheden een beter evenwicht kan worden bereikt tussen rechtszekerheid en toekomstbestendigheid. De vragen 289, 290 en 291 stellen aan de orde of deze bevoegdheden minder gedetailleerd kunnen worden opgeschreven. Mede naar aanleiding van deze vragen is in de eerste aanvullingswet een voorstel gedaan om de regeling van de onderzoekshandelingen met betrekking tot het lichaam nog meer toekomstbestendig te maken en om de bevoegdheden minder gedetailleerd te formuleren.

De eerste aanvullingswet verbetert ook inhoudelijk de regeling van de buitengerechtelijke afdoening door aanvullingen en wijzigingen door te voeren in de Boeken 3, 5 en 7. Het betreft dan onder meer de introductie van een voorwaardelijke strafbeschikking, met een omzettingsprocedure voor gevallen waarin strafbeschikkingen niet volledig zijn tenuitvoergelegd of de voorwaarden niet zijn nageleefd. Over het verband tussen die regeling en het voorliggende voorstel voor de eerste vaststellingswet zijn in de verslagen verschillende vragen gesteld en beantwoord (5, 601). Met het voorstel in de eerste aanvullingswet wordt ook voldaan aan enkele in de verslagen verwoorde wensen. Zo kan met behulp van de voorwaardelijke strafbeschikking de verdeling van zaken over gerechtelijke en buitengerechtelijke afdoening worden geoptimaliseerd, hetgeen bijdraagt aan de doelstelling van een door de ZSM-werkwijze ondersteunde, tijdige afdoening van strafzaken (376), en aan de doelstelling om de strafbeschikking beter te richten op het straftoemingsbeleid van de rechter (401). Verder bevat de regeling een aantal verbeteringen die aansluiten op vragen uit de verslagen. Zo is de voorwaardelijke strafbeschikking standaard aan een proeftijd van een jaar gebonden (404). Ook zullen na de consultatie van de eerste aanvullingswet in de daarin opgenomen regeling van de buitengerechtelijke afdoening de in de praktijk al geldende waarborgen ten aanzien van rechtsbijstand en voorlichting bij vrijwillige voldoening aan de strafbeschikking expliciet in de wet worden vastgelegd (589) en zal worden verduidelijkt dat de regeling over het doen van afstand van verzet ook geldt voor gevallen waarin afstand tegenover de officier van justitie of een gemandateerde parketsecretaris wordt gedaan (591).

De eerste aanvullingswet bevat een herstructurering en uniformering van de regeling van de (bijzondere) voorwaarden en het toezicht op de naleving daarvan. Met dit onderdeel van de eerste aanvullingswet wordt tevens invulling gegeven aan wensen die in de verslagen worden genoemd. Het gaat dan om een uniformering van voorwaarden (403) en om verduidelijking van de voorwaarden die aan het voorwaardelijk sepot kunnen worden verbonden; bij het voorwaardelijk sepot wordt conform het beleid van het openbaar ministerie in de wet vastgelegd dat dit alleen onder de algemene voorwaarde mogelijk is; voor bijzondere voorwaarden zal voortaan alleen de – ook in de eerste aanvullingswet geregelde – voorwaardelijke strafbeschikking inzetbaar zijn (413, 414).

Ook in Boek 4 over de berechting worden door middel van de eerste aanvullingswet enkele wijzigingen doorgevoerd mede naar aanleiding van in de verslagen gestelde vragen (de vragen 468, 470, 479 en 531, 537). Mogelijk wordt gemaakt dat ook de benadeelde partij door de voorzitter of de rechtbank in de gelegenheid kan worden gesteld aan een schriftelijke ronde mee te doen. Verder wordt in reactie op vraag 538 artikel 4.4.10 aangepast in de eerste aanvullingswet, waardoor de reclasseringsmedewerker enkel wordt opgeroepen voor een zitting indien daartoe aanleiding is.

In het verslag over Boek 5 zijn enkele vragen gesteld (579, 582, 583, 584, 587) over de mogelijkheid van artikel 5.2.7 tot het doen van afstand van de bevoegdheid tot het instellen van een rechtsmiddel. Naar aanleiding van deze vragen wordt dit artikel in de eerste aanvullingswet aangevuld met het voorschrift dat aan de verdachte, alvorens hij afstand doet, wordt meegedeeld dat een gedane afstand niet kan worden herroepen. Uit enkele vragen bij Boek 5 (646 en 647) is duidelijk geworden dat de formulering van artikel 5.5.12 – zoals ook uit de rapportage van de universiteiten naar voren komt – vraagtekens oproept en gemakkelijk tot onjuiste lezing kan leiden. Dit geeft aanleiding tot herformulering van genoemd artikel – dus geen inhoudelijke aanpassing van het voorschrift – die in de eerste aanvullingswet zal worden opgenomen na afloop van de formele consultatie.

Tot slot worden ook ten aanzien van enkele onderwerpen uit Boek 6 wijzigingen en aanvullingen opgenomen in de eerste aanvullingswet. Zo wordt een omissie in artikel 6.1.14 over bijzondere voorwaarden hersteld (vraag 668). Op het gebied van het jeugdstrafrecht worden in de eerste aanvullingswet twee rechten uit de richtlijn nr. 2016/800/EU van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende de procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure (PbEU L132) toegevoegd aan de voorgestelde regeling voor twaalf-minners (vraag 663). Dit betreft ten eerste het medisch onderzoek dat de (hulp)officier van justitie ambtshalve of op verzoek van de verdachte kan laten uitvoeren om vast te stellen of de verdachte in staat is een verhoor te ondergaan of te worden onderworpen aan een onderzoekshandeling. Ten tweede wordt het recht op een individuele beoordeling ook van toepassing op deze twaalf-minners. Deze wijziging wordt opgenomen in de eerste aanvullingswet na afloop van de formele consultatie. Op dat moment wordt ook artikel 6.1.17 aangepast, in die zin dat de alleen zittende kinderrechter bevoegd wordt een straf op te leggen met een maximale duur van een jaar, terwijl het onvoorwaardelijk deel van die straf beperkt is tot zes maanden (669, 670, 696). Na afloop van de formele consultatie van de eerste aanvullingswet wordt ook een wijziging van artikel 6.1.30 (675) opgenomen. Deze wijziging betreft de toevoeging van de mogelijkheid voor de rechter om advies te vragen aan de raad voor de kindbescherming.

In antwoord 750 wordt ingegaan op de in de eerste aanvullingswet opgenomen mogelijkheid om bij klaagschrift een verzoek te doen tot het verstrekken van niet-strafbare gegevens die op een inbeslaggenomen gegevensdrager staan (denk hierbij aan vakantiefoto's en een werkstuk van het kind van de verdachte). Tot slot wordt in antwoord 755 gewezen op het overnemen van een recente wijziging van het huidige artikel 509hh in het nieuwe artikel 6.5.1. Die wijziging volgt uit de Wet aanpak dieren mishandeling en dierverwaarlozing.

Tweede aanvullingswet

Zoals blijkt uit de verschillende antwoorden op de in de verslagen gestelde vragen die gaan over de Innovatiewet Strafvordering en de bijbehorende pilots (zie de algemene vraag 463) zullen de uitkomsten van het WODC-onderzoek naar deze pilots, indien deze uitkomsten daartoe aanleiding geven, door middel van de tweede aanvullingswet worden verwerkt in het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Het betreft onder meer de met de Innovatiewet Strafvordering voorziene regeling van mediation tijdens de berechting (zie daarvoor de vragen 27, 444, 445 en 446), de regeling van geluids- en beeldopnamen als bewijsmiddel en als gedeeltelijke vervanging van een proces-verbaal of verslag (zie voor de relevante vragen hierboven bij het centrale thema van het digitaal strafproces), de regeling van het onderzoek aan gegevens na inbeslag-neming (vraag 327) en de prejudiciële procedure in strafzaken (vragen 732, 736 en 740).

Los van het overnemen in het nieuwe wetboek van de regeling van mediation tijdens de berechting, die onderdeel vormt van de Innovatiewet Strafvordering, is op in de verslagen gestelde vragen ook aangegeven dat een eventuele wettelijke verankering van een drietal andere mediation-onderwerpen wordt onderzocht en overwogen (183, 186). Daarbij gaat het om een informatieplicht voor de politie om erop te wijzen dat herstelrecht bestaat, een instructienorm voor het openbaar ministerie en de rechter om ambtshalve te onderzoeken of mediation mogelijk is en om een recht van het slachtoffer en van de verdachte om de mogelijkheid van mediation te laten onderzoeken. Als het gewenst en haalbaar is om de onderwerpen in de wet op te nemen, dan kunnen deze tezamen met de resultaten van de evaluatie van de Innovatiewet Strafvordering worden opgenomen in de tweede aanvullingswet. Via deze aanpak kan een samenhangende en evenwichtige regeling in het nieuwe Wetboek van Strafvordering worden gerealiseerd.

Verder zal naar aanleiding van een daarover gestelde vraag in het verslag over Boek 2 (343) in de komende periode in samenspraak met ketenpartners worden bekeken of en in hoeverre aanleiding bestaat om de rechter-commissaris ook een grotere rol te geven dan nu in het nieuwe wetboek is voorzien bij het filteren van door de inzet van heimelijke bevoegdheden verzamelde bulkgegevens waartussen vermoedelijk ook verschoningsgerechtigd materiaal zit (Boek 2, Hoofdstuk 8). Het gaat dan om een rol van de rechter-commissaris die vergelijkbaar is met de rol die de rechter-commissaris in het nieuwe wetboek al heeft ten aanzien van door de inzet van bevoegdheden ten aanzien van voorwerpen en gegevens verkregen gegevens waartussen vermoedelijk ook verschoningsgerechtigd materiaal zit (Boek 2, Hoofdstuk 7). Mocht dit aanleiding geven tot wetswijziging, dan zal deze wetswijziging worden meegenomen in de tweede aanvullingswet bij het nieuwe Wetboek van Strafvordering.

Ten slotte is in antwoord 731 aangegeven dat de wijzigingen die in het wetsvoorstel versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit II in de wrakingsregeling van het huidige wetboek worden doorgevoerd, nadat dat wetsvoorstel tot wet is verheven, via een aanvullingswet in het nieuwe wetboek zullen worden verwerkt. Hetzelfde geldt voor de wijzigingen die zijn voorgesteld in het wetsvoorstel versterking rechtsbijstand in het strafproces (zie hierboven bij het centrale thema van het recht op rechtsbijstand van de verdachte). Dit sluit aan bij het meer algemene uitgangspunt om strafvorderlijke wijzigingen in lopende wetsvoorstellen tot wijziging van het huidige wetboek nadat zij tot zijn verheven via een aanvullingswet ook in het nieuwe wetboek over te nemen. Zie in dit verband ook de antwoorden 32, 258 en 450. Ook indien rechtspraak van

het Hof van Justitie van de Europese Unie zou nopen tot bijstelling van de regeling van de opsporingsbevoegdheden zal daarin in aanvullingswetgeving worden voorzien (224).

Verslag Boek 1

Het verslag bij Boek 1 (Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 5) is vastgesteld op 2 juni 2023.

I. ALGEMEEN BOEK 1

Strafvordering in het algemeen

De leden Ellian en Helder zijn door de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid benoemd tot rapporteurs op dit wetsvoorstel. Deze rapporteurs hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel tot de Vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, Boek 1 (36 327) (het wetsvoorstel) en hebben namens de commissie een aantal vragen.

De leden van de VVD-fractie hebben met veel belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. De modernisering van het wetboek houdt een grote wetgevingsoperatie in waarbij op ketenpartners, advocatuur, wetenschap en andere betrokken partijen een bijzonder beroep is en wordt gedaan, zowel bij de voorbereiding van de wetgeving als bij de voorbereiding van de invoering van het wetboek. Deze leden zijn partijen erkentelijk voor de positieve en waardevolle bijdrage van alle partners in de strafrechtketen en anderen aan dit omvangrijke wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven de noodzaak tot het vaststellen en implementeren van een nieuw Wetboek van Strafvordering, zoals dat ook is verwoord in het coalitieakkoord. Ook in het licht van de achterstanden in de strafrechtketen is het belangrijk dat er een nieuw wetboek komt dat aansluit bij de wensen en behoeften vanuit de praktijk. Daarnaast is het voor deze leden van cruciaal belang dat de positie van het slachtoffer wordt geborgd en versterkt. Zij stellen graag nog een aantal vragen over het nieuwe wetboek.

De leden van de D66-fractie onderschrijven de noodzaak van de moderniseringsoperatie omtrent het Wetboek van Strafvordering. Zij hebben dan ook met veel belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en de bijbehorende stukken. Zij hebben over boek 1 nog een aantal vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden danken de regering en de verschillende bijstandsverleners voor het ontwerpen van het onderhavige wetsvoorstel. Volgens deze leden is het hoognodig dat het Wetboek van Strafvordering wordt gemoderniseerd, nu dit wetboek in zijn huidige vorm niet meer genoeg aansluit bij de huidige tijd en (technologische) ontwikkelingen. Het formuleren van techniek-neutrale wetsbepalingen en bepalingen waarin bepaalde rechten beter en duidelijker zijn verankerd, zien deze leden als een vooruitgang. Deze leden maken van de gelegenheid gebruik om vragen te stellen aan de regering over het wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie hebben het wetsvoorstel gelezen. Deze leden zijn tevens de rapporteurs, de penvoerders, meelezers en projectteam van de inhoudelijke rapportage die naar de Kamer is gestuurd zeer erkentelijk voor hun werk. Deze leden hebben nog een aantal vragen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel ter vernieuwing van het Wetboek van Strafvordering. Deze leden delen de mening van de regering dat er een noodzaak bestaat om dit wetboek ingrijpend te moderniseren. Deze wetgevingsoperatie is van een niet te onderschatten grote omvang en belang. Deze leden zijn dan ook verheugd dat zij daarbij kunnen rekenen op de bijstand vanuit de universiteiten. De door de universiteiten

opgestelde uitgebreide rapportage over Boek 1 was voor deze leden van groot belang. Zij kunnen zich vinden in de keuze van de rapporteurs vanuit de Kamer om de vragen uit deze rapportage over te nemen. Deze leden hebben daarnaast alleen nog enkele aanvullende vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Wetboek van Strafvordering (Boek 1). Deze leden spreken ook hun grote waardering uit voor de rapportage die door de universiteiten is opgesteld. Zij zien daarom met grote belangstelling de beantwoording van die vragen tegemoet. Aanvullend hierop hebben zij nog behoefte aan het stellen van enkele vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel om het Wetboek van Strafvordering te moderniseren. Deze leden onderschrijven de noodzaak om het Wetboek van Strafvordering te moderniseren. Zij hebben nog enkele vragen en opmerkingen.

1. Een ingrijpende modernisering

1.1 Inleiding

Nu besloten is om pas na de inbreng van het laatste deel van het Wetboek van Strafvordering één integrale nota naar aanleiding van het verslag te sturen, behouden de leden van de VVD-fractie zich het recht voor op een later moment bij de inbreng van andere onderdelen van het nieuwe wetboek ook nog enkele aanvullende vragen te stellen die verband houden met onderwerpen die worden behandeld in eerdere onderdelen van het wetboek. Het valt bijvoorbeeld niet uit te sluiten dat er aanvullende vragen rijzen over de positie en rechten van verdachten of slachtoffers en de wijze waarop die in het eerste boek zijn vormgegeven na nadere bestudering van het vijfde boek over rechtsmiddelen.

(1) De leden van de PVV-fractie vragen waarom de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit niet als algemene beginselen zijn opgenomen in de algemene bepalingen van Boek 1, maar uitsluitend zijn neergelegd in de algemene bepalingen van Boek 2. Deze leden zijn van mening dat deze beginselen voor de hele strafrechtspleging gelden en zeker niet alleen voor het opsporingsonderzoek. De nadruk komt zo onterecht vrijwel alleen op het functioneren van de politie in het opsporingsonderzoek te liggen, terwijl de beginselen ook gelden voor het Openbaar Ministerie (OM) bij onder meer de vervolgingsbeslissing.

1. In de eerste titel van Boek 1 zijn enkele beginselen opgenomen die op tal van plaatsen in het wetboek een rol spelen. Hiermee wordt het grote belang van deze beginselen voor de strafvorderlijke regelgeving en praktijk tot uitdrukking gebracht. De gedachte achter de opname van deze algemene beginselen in de eerste titel is niet om een complete catalogus te formuleren van beginselen die bij de vormgeving van het strafprocesrecht van belang zijn, maar om aan het begin van het wetboek enkele beginselen te formuleren die bij de uitleg en toepassing daarvan leidend zijn. Dat bepaalde beginselen niet in Boek 1 zijn vastgelegd, betekent vanzelfsprekend niet dat die beginselen niet van betekenis zouden zijn voor het strafprocesrecht. Zo zijn de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit neergelegd in Boek 2. Voor plaatsing in Boek 2 is gekozen omdat deze beginselen verhoudingsgewijs van grote betekenis zijn voor de normering van de daar toegekende opsporingsbevoegdheden. Vooral op het terrein van het opsporingsonderzoek heeft het voor de toegankelijkheid en kenbaarheid van het recht waarde deze beginselen nadrukkelijk voorop te stellen. Dat laat onverlet dat de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit ook in andere rechtsgebieden en in andere delen van het

strafprocesrecht een rol spelen en dat soms ook andere beginselen relevant kunnen zijn voor de normering van het opsporingsonderzoek.

In het kader van het opsporingsonderzoek krijgen de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit een specifieke invulling, die kan afwijken van de betekenis die zij elders hebben. Dat komt tot uitdrukking in de formulering van artikel 2.1.3 en in de memorie van toelichting daarbij. De beginselen normeren hier de gevallen waarin en de wijze waarop de bevoegde autoriteit – in het bijzonder de opsporingsambtenaar of de officier van justitie – een bevoegdheid in het opsporingsonderzoek kan uitoefenen. Het beginsel van proportionaliteit houdt in het verband van het opsporingsonderzoek in dat de uitoefening van een bevoegdheid in een concreet geval in een redelijke verhouding moet staan tot het daarmee beoogde doel. Het beginsel van subsidiariteit brengt mee dat een bevoegdheid alleen mag worden uitgeoefend indien het daarmee beoogde doel in het concrete geval niet op een andere, minder ingrijpende wijze kan worden bereikt. Zo zal in veel gevallen de afweging moeten worden gemaakt of de inbreuk die wordt gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van de verdachte noodzakelijk is voor de waarheidsvinding, mede gezien de ernst van het strafbare feit en de overige omstandigheden van het geval. De proportionaliteit en subsidiariteit fungeren hier kortom als algemene wettelijke toepassingsvoorwaarden voor de uitoefening van opsporingsbevoegdheden. Daarmee is het niet nodig om deze voorwaarden telkens te herhalen in de wettelijke bepalingen over de afzonderlijke bevoegdheden.

Het is juist dat de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit ook relevant zijn voor het openbaar ministerie bij het nemen van de vervolgingsbeslissing. Voor de vervolgingsbeslissing geldt immers op grond van artikel 3.1.1, eerste lid, dat de officier van justitie daarbij de beginselen van een goede procesorde in acht neemt, waaronder het vertrouwensbeginsel en het beginsel van een redelijke en billijke belangenafweging. Het beginsel van een redelijke en billijke belangenafweging vergt dat de concrete vervolgingsbeslissing de uitkomst is van een behoorlijke belangenafweging door de officier van justitie. Dat houdt in dat op een voor de betrokkenen minst bezwarende wijze moet worden opgetreden (subsidiariteit) en dat er een redelijke verhouding moet zijn tussen die wijze van optreden en het beoogde doel (proportionaliteit). Ook in deze context krijgen deze beginselen weer een specifieke inkleuring. Zij normeren hier de grote beleidsvrijheid die het openbaar ministerie toekomt als gevolg van de koppeling tussen het vervolgingsmonopolie en het opportuniteitsbeginsel. Ook bij de straftoemeting door de rechter speelt de proportionaliteit een belangrijke rol.

Uit het voorgaande blijkt dat binnen de verschillende stadia van het strafvorderlijk onderzoek aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit een eigen invulling wordt gegeven. Juist die specifieke inkleuring maakt dat een beginsel in de betreffende context ook concreet betekenis heeft voor de taakuitoefening van bijvoorbeeld de opsporingsambtenaar, de officier van justitie of de rechter. Die concrete werking ontbreekt als de beginselen alleen in noodzakelijkerwijs abstracte termen in Boek 1 zouden worden opgenomen.

(2) De leden van de CDA-fractie hebben vernomen dat, hoewel Boek 1 van het Wetboek van Strafvordering in het teken staat van algemene bepalingen, de algemene beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit niet zijn opgenomen in een wettelijke bepaling. Deze leden vragen wat de argumenten zijn van de regering om deze beginselen niet op te nemen in Boek 1, nu zij van mening zijn dat in Boek 1 al wel enkele algemene beginselen nadrukkelijk worden genoemd. (3) Daarnaast vragen deze

leden ook wat de gevolgen zijn als de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit juist wel opgenomen zouden worden in Boek 1. Kan de regering voorbeelden geven van eventuele drempels die worden verhoogd wanneer deze beginselen wel worden opgenomen in een wettelijke bepaling?

2. Voor het antwoord op vraag 2 wordt verwezen naar het antwoord op vraag 1.

3. In aanvulling op het antwoord op vraag 1 kan worden opgemerkt dat de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit alleen in abstracte bewoordingen in Boek 1 zouden kunnen worden vastgelegd. Zij zouden dan immers zodanig moeten worden geformuleerd dat zij van toepassing zouden zijn op het gehele wetboek en daarmee op alle fasen van het strafproces. Meer in het algemeen kan worden gezegd dat het codificeren van beginselen in Boek 1 er niet toe leidt dat de betekenis ervan verandert ten opzichte van het huidige recht. Voor de beginselen die daar nu wel zijn opgenomen geldt immers dat zij ook al in het EVRM, het EU-handvest en het IVBPR zijn neergelegd en voor een deel ook in bepalingen in de Grondwet zijn vervat. De gedachte is niet dat de wettelijke verankering van deze beginselen een zelfstandige bron van strafprocesrecht vormt naast de verdragen waaraan zij zijn ontleend. Op dezelfde wijze zou een wettelijke regeling van de proportionaliteit en subsidiariteit aan die beginselen geen nieuwe of andere betekenis geven ten opzichte van de inhoud die zij volgens vaste jurisprudentie nu al hebben voor het strafprocesrecht. Alleen al om die reden kunnen bezwaarlijk voorbeelden worden gegeven van eventuele drempels die zouden worden verhoogd wanneer deze beginselen wel wettelijk zouden worden geregeld. Tot slot wordt in aansluiting op het antwoord op vraag 1 benadrukt dat de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit in het nieuwe wetboek wel expliciet zijn vastgelegd voor de procesfasen waarbinnen zij verhoudingsgewijs van grote betekenis zijn, namelijk het opsporingsonderzoek (artikel 2.1.3) en – gegoten in de formulering als beginselen van een goede procesorde, in het bijzonder het beginsel van een redelijke en billijke belangenafweging – de vervolgingsbeslissing (artikel 3.1.1). Zij hebben een voor die context specifieke inkleuring gekregen, zodat zij ook concrete betekenis hebben voor de taakuitoefening van de opsporingsambtenaar of de officier van justitie.

(4) De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wanneer tot implementatie van voorliggende wetsvoorstel zal worden overgegaan. Welk tijdspad ziet de regering voor zich en welke weegmomenten horen daarbij?

4. Met de organisaties in de strafrechtketen is afgestemd welke periode nodig is om de implementatievoorbereidingen te kunnen uitvoeren en de medewerkers op te leiden die met het nieuwe wetboek moeten werken. Gezien de vereisten vanuit de primaire processen en de beschikbare implementatie- en verandercapaciteit in het bijzonder die op het gebied van informatievoorziening, is het voornemen het nieuwe wetboek in werking te laten treden op 1 april 2029. Daarbij geldt dat de organisaties voor het uitvoeren van de implementatiewerkzaamheden een periode nodig hebben van drie jaren nadat de Tweede Kamer heeft ingestemd met het deze eerste vaststellingswet, het voorstel voor de tweede vaststellingswet (Boeken 7 en 8) en het voorstel voor de eerste aanvullingswet. Bij de inschatting van de duur van deze periode is er rekening mee gehouden dat alle systemen voor informatievoorziening en alle werkprocessen die zijn verbonden aan het wetboek, moeten worden aangepast en dat alle betrokken medewerkers voor inwerkingtreding moeten zijn opgeleid om met het nieuwe wetboek te kunnen werken.

2. Ontwikkelingen in het strafprocesrecht

2.2 Veranderingen in de aard van de criminaliteit en het sanctiearsenaal

(5) De leden van de CDA-fractie lezen dat het voornemen bestaat om, op een later moment via een aanvullingswet dat een afzonderlijk wetgevings-traject doorloopt, de regeling van de strafbeschikking inhoudelijk aan te passen. Deze leden vragen aan de regering wat de reden is geweest om deze regeling niet direct aan te passen bij het huidige wetsvoorstel.

5. Het instellen van vervolging door het uitvaardigen van een strafbeschikking wordt geregeld in Boek 3, Hoofdstuk 3, zoals opgenomen in dit wetsvoorstel. De huidige regeling is daarin inhoudelijk ongewijzigd overgenomen en is alleen aangepast aan de wetstechnische uitgangspunten van het nieuwe wetboek. De regeling van de strafbeschikking wordt in de eerste aanvullingswet inhoudelijk aangepast. Zoals aangekondigd in de achtste voortgangsrapportage (Kamerstukken II 2022/23, 29 279, nr. 782, p. 8) is dit onderwerp onderdeel van de eerste aanvullingswet. Het betreft dan onder meer de introductie van een voorwaardelijke strafbeschikking, met een omzettingsprocedure voor gevallen waarin strafbeschikkingen niet volledig zijn tenuitvoergelegd of de voorwaarden niet zijn nageleefd. Deze voorstellen ten aanzien van de strafbeschikking vormen een onderdeel van een bredere verbetering van de regeling van de buitengerechtelijke afdoening, waarbij ook de transactie en de ontnemingsschikking worden betrokken. De bedoelde wijzigingen zijn eerder opgenomen in het conceptwetsvoorstel tot wijziging van het (huidige) Wetboek van Strafvordering en enkele andere wetten naar aanleiding van de evaluatie van de Wet OM-afdoening, dat in maart 2021 in consultatie is gegeven. Later dat jaar is een begin gemaakt met het verwerken van de daarover ontvangen consultatieadviezen. Op het moment dat het voorliggende wetsvoorstel (tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering) ter advisering aan Afdeling advisering van de Raad van State werd voorgelegd (april 2021) stond de inhoud van het genoemde wetsvoorstel – en daarmee van de beoogde nieuwe regeling van de strafbeschikking – dus nog niet vast. Ten aanzien van benodigde wijzigingen of aanvullingen in het nieuwe wetboek is gekozen voor het werken met aanvullingswetten, die afzonderlijk in procedure worden gebracht. Het doel van deze werkwijze is dat de parlementaire behandeling van de vaststellingswetten geen onnodige vertraging oploopt als gevolg van tussentijdse wijzigingen. Opmerking verdient dat de nieuwe regeling van de strafbeschikking – als onderdeel van de eerste aanvullingswet – opnieuw in formele consultatie is gegeven, waarna deze voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State zal worden gezonden. Een en ander draagt bij aan een zorgvuldig totstandkomingsproces en aan de kwaliteit en de uitvoerbaarheid van de wettelijke regeling van dit belangrijke onderwerp. Tot slot kan er nog op worden gewezen dat het werken met een aanvullingswet niet leidt tot een latere inwerkingtreding van de nieuwe regeling van de strafbeschikking dan wanneer deze in de nu voorgestelde vaststellingswet zou zijn opgenomen. Het voornemen is immers om de aanvullingswetten tegelijkertijd met de rest van het nieuwe wetboek in werking te laten treden.

4. Inhoud van het wetboek op hoofdlijnen

4.2 Boek 1: «Strafvordering in het algemeen»

(6) De leden van de CDA-fractie lezen dat een verandering in de regeling van het procesrecht van de raadkamer is dat de behandeling op de zitting voortaan in beginsel openbaar is. Hierbij benadrukt de regering dat dit een aanpassing is van het uitgangspunt, en niet van de praktijk. Deze

leden vragen daarom wat de noodzaak is geweest van de aanpassing van dit uitgangspunt, nu dit in praktijk al vaak het geval is.

6. Het uitgangspunt in het huidige wetboek dat een raadkamerprocedure niet openbaar is, stamt nog uit de tijd dat de raadkamer uitsluitend was belast met, en gekoppeld aan, het (gerechtelijk) vooronderzoek. Onder invloed van ontwikkelingen in de loop van de afgelopen eeuw, waarop in de memorie van toelichting nader wordt ingegaan in de algemene inleiding op Boek 1, Titel 2.3, is die koppeling losgelaten. Er kwamen steeds meer raadkamerprocedures als nevenprocedures gedurende het gehele strafproces, zoals voor de behandeling van beklag tegen inbeslagname en van een verzoek tot schadevergoeding wegens onterecht ondergane voorlopige hechtenis. Daarnaast hebben de uit artikel 6 EVRM voortvloeiende vereisten voor een eerlijk proces, met name het vereiste van openbaarheid, ertoe geleid, dat voor raadkamerprocedures waarin het vaststellen van burgerlijke rechten en verplichtingen of van de gegrondheid van de strafvervolgning aan de orde is, een openbare behandeling werd voorgeschreven.

De omkering van dit uitgangspunt vormt een logisch sluitstuk van deze ontwikkelingen. In het nieuwe wetboek is de raadkamerprocedure duidelijk vormgegeven als een zitting die openbaar is, tenzij de wet anders bepaalt en wordt de beslissing, als de behandeling in het openbaar dient te geschieden, in het openbaar uitgesproken. Dit uitgangspunt sluit ook beter aan bij artikel 121 van de Grondwet en de regeling wordt zo meer in overeenstemming gebracht met de regeling van de in beginsel openbare berechting. Een niet-openbare behandeling blijft gewenst voor diverse procedures in het vooronderzoek, bijvoorbeeld ter bescherming van het onderzoeksbelang of van belangen van de verdachte en andere betrokkenen. Die gevallen worden uitdrukkelijk in de wet vastgelegd (zie bijvoorbeeld artikel 1.2.16, zesde lid).

(7) De leden van de PvdA-fractie lezen dat in Boek 1 de beginselen zijn neergelegd die de strafvordering beheersen, waaronder het recht op een eerlijk proces binnen een redelijke termijn en de onschuldpresumptie. Deze leden lezen ook dat de strafvordering plaatsvindt op een wijze die recht doet aan de belangen van het slachtoffer. Deze leden delen het belang van deze rechtsbeginselen en de doorwerking daarvan voor de hele strafvordering. Daarnaast vragen zij waarom niet ook andere beginselen hier zijn opgenomen, zoals de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit of de beginselen van een goede procesorde. Kan de regering hier nader op ingaan?

7. Zie het antwoord op vraag 1 voor de vraag waarom de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit niet in Boek 1 zijn opgenomen. Meer in algemene zin geldt dat met het opnemen van enkele algemene beginselen aan het begin van het nieuwe wetboek het grote belang van deze beginselen voor de strafvorderlijke regelgeving en praktijk tot uitdrukking wordt gebracht. De gedachte achter de opname van deze algemene beginselen in de eerste titel is nadrukkelijk niet een complete catalogus te formuleren van (grond)rechten die bij de vormgeving van het strafprocesrecht van belang zijn. Dat zou ook weinig toegevoegde waarde hebben; deze grondrechten zijn al in mensenrechtenverdragen neergelegd. De gedachte is om het wetboek te openen met enkele beginselen die bij de uitleg en toepassing daarvan leidend zijn. Dat bepaalde beginselen niet in Boek 1 zijn vastgelegd, betekent vanzelfsprekend niet dat die beginselen niet van betekenis zouden zijn voor het strafprocesrecht.

Ten aanzien van de beginselen van een goede procesorde kan nog het volgende worden opgemerkt. Deze beginselen zijn niet in de eerste titel van Boek 1 opgenomen. De precieze inhoud van deze beginselen is namelijk voor enige discussie vatbaar en zij hoeven niet voor ieder rechtsgebied of voor ieder onderdeel van het strafprocesrecht dezelfde

betekenis te hebben. Vanwege het fundamentele belang van de beginselen van een goede procesorde voor specifiek de vervolgingsbeslissing zijn deze wel in de wettelijke regeling van die beslissing centraal gesteld (artikel 3.1.1). In aanvulling op wettelijke en verdragsrechtelijke bepalingen normeren deze beginselen zelfstandig de inhoud van de vervolgingsbeslissing en het daaraan ten grondslag liggende strafvorderingsbeleid. De keuze voor vastlegging in Boek 3 laat onverlet dat de genoemde beginselen ook in andere rechtsgebieden en in andere delen van het strafprocesrecht een rol spelen, en dat ook andere beginselen van betekenis kunnen zijn voor de normering van de vervolgingsbeslissing. De regeling in Boek 3 maakt het mogelijk om de inhoud van deze beginselen toe te spitsen op de afweging die de officier van justitie in een concreet geval moet maken als het gaat om het al dan niet instellen van vervolging. Dat is van belang omdat de koppeling van vervolgingsmonopolie en opportuniteitsbeginsel meebrengt dat het openbaar ministerie bij de vervolgingsbeslissing veel beleidsvrijheid toekomt. In aanvulling op het wettelijk en verdragsrechtelijk kader vormen de beginselen van een goede procesorde een belangrijke waarborg tegen willekeurig gebruik van die beleidsvrijheid. Toegespitst op de vervolgingsbeslissing houdt het vertrouwensbeginsel bijvoorbeeld in dat de officier van justitie gebonden is aan de beleidsregels van het openbaar ministerie en aan door het openbaar ministerie gedane (of aan het openbaar ministerie toe te rekenen) uitlatingen (of daarmee gelijk te stellen gedragingen) die bij de verdachte het gerechtvaardigde vertrouwen hebben gewekt dat hij niet (verder) zal worden vervolgd. Daarmee krijgt het vertrouwensbeginsel in deze specifieke context een concrete uitwerking die houvast biedt aan de praktijk. Een algemene regeling van het vertrouwensbeginsel en andere beginselen van een goede procesorde voor het gehele wetboek zou daarnaast weinig meerwaarde hebben.

(8) De leden van de SGP-fractie lezen dat het wetsvoorstel pas in werking treedt als er middelen zijn ter financiering. Deze leden vragen de regering wanneer de middelen hiervoor beschikbaar zijn. Deze leden wijzen tevens op het aantal algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) dat uitgewerkt dient te worden en waarop politiecapaciteit, capaciteit bij het OM en de rechterlijke macht op ingesteld moet worden. Deze leden vragen de regering of hier rekening mee gehouden wordt in de financiering en in de uitvoeringslast.

8. Het complete beeld van de (structurele) uitvoeringsconsequenties van het nieuwe wetboek zal worden weergegeven in de memorie van toelichting bij de invoeringswet, die naar verwachting in 2025 in formele consultatie wordt gegeven. Hierbij zal het zowel om de structurele kosten als de structurele baten van het nieuwe wetboek gaan. Bij de indiening van het wetsvoorstel voor de invoeringswet bij de Tweede Kamer zal in geval van per saldo eventuele structurele meerkosten tevens in voorzien moeten zijn van de dekking van deze structurele meerkosten van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Eventuele budgettaire gevolgen zijn onderdeel van het reguliere begrotingsproces.

Het kan hierbij onder andere gaan om de gevolgen voor de personele inzet. Net als bij het opstellen van de wetsvoorstellen worden de ketenorganisaties met het oog op de uitvoerbaarheid ook betrokken bij het opstellen van de «uitvoeringsregels (waaronder algemene maatregelen van bestuur). Een van de uitgangspunten bij het opstellen van de uitvoeringsregels is dat onnodige (extra) werkbelasting wordt vermeden.

4.8 De «beweging naar voren»

(9) De leden van de CDA-fractie lezen dat zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk drie maanden nadat de gevangenhouding van de verdachte is bevolen, de officier van justitie de verdachte en rechter-commissaris (RC) informeert over de stand van zaken van het opsporingsonderzoek. In hoeverre leidt dit tot een hogere werkdruk voor de officier van justitie, nu deze ook de verdachte en rechter-commissaris moet informeren als nog niet alles bekend is over het opsporingsonderzoek?

9. Het nieuwe voorschrift dat de officier van justitie uiterlijk binnen drie maanden na het bevel tot gevangenhouding de verdachte en de rechter-commissaris moet informeren over de stand van zaken in het opsporingsonderzoek indien nog geen procesinleiding is ingediend, behoort tot de voorstellen die zijn gericht op een betere voorbereiding van de vervolgingsbeslissing en – indien de zaak ter berechting wordt aangebracht – de terechtzitting (ook wel aangeduid als de «beweging naar voren»). In het huidige wetboek moet de zaak uiterlijk binnen drie maanden gevangenhouding door middel van een pro-formadagvaarding bij de rechter zijn aangebracht. Ook bij die eerste pro-formazitting moet de officier van justitie, met het oog op voortduring van de voorlopige hechtenis, op basis van een (voorlopige) tenlastelegging de rechter en de verdediging informeren over de stand van zaken in het opsporingsonderzoek en de verwachting op welke termijn de zaak inhoudelijk kan worden behandeld. Het verschil is dat de officier van justitie volgens het wetsvoorstel deze informatie nu niet op een pro-formazitting maar door middel van een «stand-van-zakenbericht» moet verstrekken aan de verdachte die zich in voorlopige hechtenis bevindt en de rechter-commissaris.

Bij gelegenheid van de consultatie over Boek 2 in 2017 is door het openbaar ministerie de inschatting gemaakt dat per jaar in ongeveer 2.500 strafzaken een kennisgeving over de stand van zaken in het onderzoek zal moeten worden verzonden, met een beperkte toename van werklasten als gevolg. In samenspraak met de organisaties uit de strafrechtketen worden inmiddels de nieuwe ketenwerkprocessen en uitvoeringsconsequenties van de «beweging naar voren», ook op dit punt, zo goed mogelijk nader in kaart gebracht (zie ook paragraaf 10 in het algemeen deel van de memorie van toelichting, Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3 p. 73 e.v.).

II. ARTIKELSGEWIJS DEEL BOEK 1

1. Inleidende bepalingen en definities

1.1 Inleidende bepalingen

(10) De rapporteurs hebben een aantal vragen ten aanzien van de inleidende bepalingen. Op welke wijze wordt gewaarborgd dat het gebruik van AMvB's ter uitwerking van bepaalde onderdelen van het wetboek geen afbreuk doet aan de inzichtelijkheid voor de burger en bruikbaarheid voor de rechtspraktijk van het nieuwe wetboek?

10. Bij de ontwikkeling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering is veel aandacht besteed aan de vraag welke regels op het niveau van de formele wet behoren te worden vastgesteld en welke regels kunnen worden opgenomen in een algemene maatregel van bestuur (Kamerstukken II 2015/16, 29 279, nr. 278, p. 8 (contourennota)). Bij het vinden van een antwoord op deze vraag heeft het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel steeds een prominente rol gespeeld. Dit beginsel, neergelegd in artikel 1.1.1, vereist dat strafvordering plaatsheeft op de wijze bij wet voorzien. Het brengt een belangrijke waarborgfunctie mee: het strafproces moet zodanig bij formele wet worden geregeld, dat de burger wordt beschermd tegen willekeur van de overheid. Het beginsel beoogt de rechtszekerheid

en – door het primaat van formele wetgeving – de democratische legitimiteit van regelgeving te bevorderen. In dat verband is van belang dat de burger in staat wordt gesteld overheidsoptreden te voorspellen en doorgronden. Het staat de formele wetgever niet vrij om dat over te laten aan (onder meer) de lagere regelgever, door te veel ruimte latende procedurevoorschriften te creëren (G.J.M. Corstens, *Het Nederlands strafprocesrecht*, bewerkt door M.J. Borgers en T. Kooijmans, Deventer: Wolters Kluwer 2021, par. II.1). De wet moet voor de burger inzichtelijk zijn. Voor de wetgever betekent het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel concreet dat de rechten van burgers en de bevoegdheden van de overheid in een formele wet moeten worden neergelegd en dat alleen de uitwerking daarvan in lagere regelgeving, in het bijzonder de algemene maatregel van bestuur, mogelijk is. Dat vloeit ook voort uit de Aanwijzingen voor de regelgeving (aanwijzing 2.19): de reikwijdte en de voornaamste duurzame normen worden in de wet opgenomen, terwijl voorschriften van meer technische of administratieve aard of voorschriften die vaak wijziging behoeven, beter op lager niveau kunnen worden uitgewerkt.

Opsporingsbevoegdheden en procedurele waarborgen worden zoveel mogelijk in de wet opgenomen (aanwijzing 2.21). Deze gebruikelijke richtsnoeren voor de verhouding tussen de wet en de lagere regelgeving zijn ook in het nieuwe wetboek tot uitgangspunt genomen. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft deze uitgangspunten onderschreven.

Aan de hand van deze richtsnoeren is steeds beoordeeld welke regels in de wet, en welke in een algemene maatregel van bestuur terecht moeten komen. Daarbij moet worden bedacht dat het hierbij steeds ook gaat om het vinden van een balans. Door een (te) verspreide regeling van strafprocesrecht kunnen de samenhang, overzichtelijkheid en toegankelijkheid verminderen. Maar tegelijkertijd geldt dat als het strafprocesrecht te veel in detail bij formele wet wordt geregeld, juist afbreuk wordt gedaan aan de inzichtelijkheid van de wet voor de burger en bruikbaarheid voor de rechtspraak. Een optimale balans in de verdeling tussen de wettelijke regeling en daaronder hangende lagere regelgeving draagt met andere woorden bij aan de inzichtelijkheid van de regels als geheel. Bij lezing van de wet krijgt men inzicht in de voornaamste duurzame normen, zonder dat het zicht daarop wordt verminderd door gedetailleerde uitwerkingen in de wet zelf. Bij het opstellen van de algemene maatregelen van bestuur onder het nieuwe wetboek zal worden bekeken hoe deze zo overzichtelijk mogelijk kunnen worden geordend.

Een voorbeeld kan het voorgaande verduidelijken. De overzichtelijkheid van het huidige wetboek heeft ernstig geleden door opeenvolgende – soms van veel details voorziene – wijzigingen die in de loop van de tijd in de relevante bepalingen van het opsporingsonderzoek zijn doorgevoerd. In Boek 2 zijn de regels van het opsporingsonderzoek vereenvoudigd en vernieuwd. Te gedetailleerde regels zijn vermeden en waar deze noodzakelijk zijn, worden deze in lagere regelgeving vastgesteld. Denk aan hoe de inhoud van bevelen, vorderingen en machtigingen in het opsporingsonderzoek moeten worden geadministreerd: die voorschriften komen op het niveau van een algemene maatregel van bestuur terecht. De inhoudelijke voorwaarden waaronder bevoegdheden in het opsporingsonderzoek kunnen worden uitgeoefend, worden echter in de wet zelf vastgelegd. Een voorbeeld vormen de toepasselijke verdenkingscriteria waaraan moet zijn voldaan om een bevoegdheid uit te oefenen.

(11) Volgens de memorie van toelichting levert de verankering van het recht op een eerlijk proces binnen een redelijke termijn en de onschuldpresumptie in de artikelen 1.1.2 en 1.1.3 geen zelfstandige bron van

strafprocesrecht op. Kan de regering in dat kader toelichten wat de betekenis is van deze wettelijke verankering? Komt de verdachte bijvoorbeeld een beroep toe op artikelen 1.1.2 en 1.1.3 wanneer op deze rechten inbreuk wordt gemaakt?

11. Het recht op een eerlijk proces binnen een redelijke termijn is in de eerste titel van Boek 1 opgenomen om het fundamentele belang ervan te benadrukken. Het betreft hier een elementaire en onomstreden pijler van de strafvordering, die ook in de artikelen 6 EVRM, 47 EU-handvest, 14 IVBPR en 17 Grondwet is neergelegd. De verhouding met de mensenrechtenverdragen wordt met de opname in het wetboek geoptimaliseerd. De gedachte is niet dat de wettelijke verankering van dit recht een zelfstandige bron van strafprocesrecht vormt naast de verdragen waar het aan is ontleend. Het recht op een eerlijk proces krijgt hierdoor met andere woorden geen andere of nieuwe betekenis. Artikel 1.1.2 is dan ook open geformuleerd, zodat rekening kan worden gehouden met de rechtsontwikkeling. In het bijzonder is daarmee gewaarborgd dat de invulling van het recht gelijke tred kan houden met de ontwikkelingen in de rechtspraak van het EHRM. Met name die rechtspraak is leidend voor de invulling die aan het recht op een eerlijk proces moet worden gegeven en voor de concrete consequenties die dat heeft voor de positie van de verdachte in een individuele strafzaak. Voor de rechter, het openbaar ministerie en de verdediging kan de expliciete regeling in artikel 1.1.2 een signaal zijn dat dit recht bij de toepassing van het strafprocesrecht en de uitoefening van bevoegdheden zwaar weegt. De inhoud van concrete strafprocesrechtelijke regels wordt daardoor mede ingekleurd. Ook de wetgever verbindt zich, door de eerlijkheid van het proces als algemene bepaling voorop te stellen, er als het ware toe om dit beginsel in de formulering van specifieke strafprocesrechtelijke normen te laten doorklinken. Zo wordt in het nieuwe wetboek voorzien in de mogelijkheid om bij overschrijding van de redelijke termijn een schadevergoeding toe te kennen aan de verdachte (artikel 4.3.12). Of de redelijke termijn in een bepaald geval is overschreden, zal nog steeds moeten worden beoordeeld aan de hand van de rechtspraak van het EHRM, zoals deze nader door de Hoge Raad is ingevuld. Het nieuwe artikel 1.1.2 brengt daar geen verandering in. Wel zal de verdediging in sommige gevallen een verweer waarin beroep wordt gedaan op een schending van het recht op een eerlijk proces kracht kunnen bijzetten door te wijzen op de wettelijke verankering van dat recht in artikel 1.1.2 en – voor wat betreft de onschuldpresumptie – artikel 1.1.3. In die zin kan de verdachte dus inderdaad een beroep doen op deze bepalingen. Hoewel de inhoud van deze fundamentele rechten daarmee niet verandert, kan een beroep daarop wel de discussie en de motivering in een concrete strafzaak beïnvloeden en structureren.

In lijn met de gedachte om in het nieuwe wetboek de verhouding tussen verdragen en EU-regelgeving en het nationale wetboek te optimaliseren, wordt als onderdeel van de eerste aanvullingswet – die een separate wetgevingsprocedure doorloopt – voorgesteld om in artikel 1.1.1 de verhouding tussen de nationale wet en internationale en EU-regelgeving beter tot uitdrukking te brengen door een verwijzing naar hoger recht op te nemen. Daartoe wordt «onverminderd de werking van toepasselijke verdragen en verbindende besluiten van volkenrechtelijke organisaties» toegevoegd aan die bepaling. Met deze toevoeging is geen inhoudelijke wijziging beoogd.

(12) Klopt het beeld dat de bepalingen als beginselbepalingen in het verlengde liggen van artikel 17 lid 1 Grondwet en van betekenis kunnen zijn bij de doorwerking van internationale regelingen en rechtspraak, in het bijzonder van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en de Europese Unie (EU)?

12. In lijn met het antwoord op vraag 11 kan worden bevestigd dat de artikelen 1.1.2 en 1.1.3 in het verlengde liggen van artikel 17, eerste lid, van de Grondwet en dat zij van betekenis kunnen zijn bij de doorwerking van internationale regelingen en rechtspraak. Door het recht op een eerlijk proces en de onschuldpresumptie hier expliciet te noemen worden deze grondwettelijke en verdragsrechtelijke beginselen nog eens nadrukkelijk onder de aandacht gebracht bij de strafrechter en alle andere personen en functionarissen die bij de strafrechtspleging betrokken zijn. Aldus wordt er aan het begin van het wetboek een brug geslagen tussen verdrag en Grondwet enerzijds en concrete procesrechtelijke voorzieningen en procedures in het wetboek anderzijds. Nieuwe ontwikkelingen in Europese rechtspraak kunnen van invloed zijn op die procesrechtelijke voorzieningen en procedures en bijvoorbeeld door middel van verdragsconforme interpretatie door de rechter in acht worden genomen bij de toepassing van het wetboek. Wel is het zo dat de doorwerking van die internationale regelingen niet wordt bepaald door het Wetboek van Strafvordering, maar door de artikelen 93 en 94 van de Grondwet (en het EU-rechtelijke kader voor zover het de doorwerking van EU-recht betreft). De artikelen 1.1.2 en 1.1.3 kunnen in zoverre worden gezien als een bevestiging (en niet als een uitbreiding) van de opdracht aan de Nederlandse strafrechter om bij de toepassing van het strafprocesrecht rekening te houden met Europese en internationale regelgeving en jurisprudentie die met de eerlijkheid van het proces en de onschuldpresumptie samenhangt.

(13) De rapporteurs vragen of de regering een overzicht kan geven van (voorbeelden van) de uitwerking van het recht op een eerlijk proces in de Boeken 2 tot en met 6. Zou daarbij de keuze voor de uitwerking van specifieke deelrechten van het recht op een eerlijk proces en de plaatsing van die uitwerking in het wetboek nader kunnen worden toegelicht en onderbouwd?

13. Het recht op een eerlijk proces is van fundamenteel belang voor het gehele strafprocesrecht. Men zou kunnen stellen dat in wezen het hele wetboek eraan bijdraagt dat het strafproces plaatsvindt op een wijze waarbij het recht op een eerlijk proces wordt gewaarborgd. Op vele plaatsen in het nieuwe wetboek zijn waarborgen voor de verdediging opgenomen die kunnen worden beschouwd als een uitwerking van het recht op een eerlijk proces. Het is dan ook ondoenlijk om daarvan een min of meer volledig overzicht te geven. Hieronder wordt voor de Boeken 1 tot en met 6 telkens een voorbeeld gegeven van een specifiek aspect van het recht op een eerlijk proces dat daar is geregeld.

- In artikel 1.2.16 is de nieuwe hoofdregel opgenomen dat raadkamerzittingen openbaar zijn, tenzij de wet anders bepaalt. Dit is beter dan het oude uitgangspunt in lijn met het recht op een openbare behandeling als opgenomen in artikel 6 EVRM.
- Boek 2 bevat nieuwe bepalingen die eraan bijdragen dat het ondervragingsrecht van de verdachte (artikel 6 EVRM) beter is gewaarborgd. Zo is vastgelegd dat de raadsman van de verdachte bijzondere toegang kan worden verleend tot het verhoor van een verdachte door een opsporingsambtenaar (artikel 2.3.11) en is bij getuigenverhoren door de rechter-commissaris de nieuwe hoofdregel dat de verdachte daarbij aanwezig mag zijn (artikel 2.10.29).
- In artikel 3.4.2 is voorzien in het recht van een verdachte die is verhoord op een kennisgeving van niet-vervolgving, indien de officier van justitie op basis van de uitkomsten van het opsporingsonderzoek besluit te seponeren. Voor de bescherming van de rechtspositie van de verdachte wordt hier dus aangeknoopt bij het eerste verhoor van de verdachte. Deze nieuwe wettelijke systematiek sluit beter dan de huidige aan bij artikel 6 EVRM, nu het moment van het eerste verhoor in veel gevallen het begin van de «*criminal charge*» vormt.

- In Boek 4 zijn de bestaande criteria voor het beoordelen van getuigenverzoeken aangepast en is het toepassingsbereik daarvan verduidelijkt, met inachtneming van de regels die voortvloeien uit de rechtspraak van het EHRM over het ondervragingsrecht van artikel 6 EVRM. In het verlengde daarvan bepaalt artikel 4.3.11 dat het bewijs dat de verdachte het feit heeft begaan niet in beslissende mate kan steunen op mededelingen van een persoon die de verdachte niet heeft kunnen ondervragen, tenzij het recht op een eerlijk proces daardoor niet wordt geschonden.
- Wat betreft de doorwerking van artikel 6 EVRM in de regeling van het hoger beroep verdient aandacht dat het verlostelsel niet in Boek 5 (rechtsmiddelen) terugkeert. Dit heeft mede als achtergrond dat de motivering van de beslissing om geen verlof te verlenen enkele malen in strijd is geoordeeld met artikel 6 EVRM en artikel 14 IVBPR.
- In Boek 6 is een regeling opgenomen die betrekking heeft op (kort gezegd) personen met een beperking of ziekte. Indien de officier van justitie of de rechter vermoedt dat de verdachte een beperking of een ziekte heeft waardoor deze onvoldoende in staat is het proces tegen hem te begrijpen of daaraan deel te nemen, neemt hij de maatregelen die hij noodzakelijk acht om de verdachte hiertoe voldoende in staat te stellen. Deze benadering is gebaseerd op het recht op effectieve participatie, dat door het EHRM wordt afgeleid uit artikel 6 EVRM.

Deze voorbeelden laten zien dat het algemeen geformuleerde recht op een eerlijk proces van artikel 1.1.2 op verschillende plaatsen in het wetboek een concrete uitwerking krijgt. Die uitwerking is ook noodzakelijk om duidelijk te maken wat de consequenties zijn van het recht op een eerlijk proces voor de specifieke rechten en bevoegdheden van de procespartijen in een bepaalde fase van het strafproces. Met een algemene omschrijving van het recht op een eerlijk proces in Boek 1 kan dan ook geenszins worden volstaan. Specifieke deelrechten, zoals het recht van de verdachte om getuigen te ondervragen, moeten worden geregeld op de plaats waar de uitoefening van die rechten aan de orde is. Voor het verhoor van getuigen door een opsporingsambtenaar of de rechter-commissaris is dat bijvoorbeeld Boek 2, voor het getuigenverhoor door de zittingsrechter is dat Boek 4. De keuze om specifieke deelrechten van het recht op een eerlijk proces in het wetboek uit te werken, laat zich lastig in algemene zin toelichten of onderbouwen. Of een uitwerking noodzakelijk is zal onder meer afhangen van de uitleg die in de jurisprudentie van het EHRM wordt gegeven aan (het betreffende deelrecht van) artikel 6 EVRM en van de vraag of verwezenlijking van dit deelrecht een uitwerking in wettelijke procesregels vergt. In het nieuwe wetboek is (zie ook het antwoord op vraag 11) gestreefd naar het optimaliseren van de verhouding met de mensenrechtenverdragen, bijvoorbeeld door de tekst van de wet op onderdelen (meer) in overeenstemming te brengen met de EHRM-rechtspraak. Hierboven zijn daarvan een aantal voorbeelden gegeven.

(14) Hoe verhoudt het uitgangspunt dat strafvordering plaatsvindt op een wijze die recht doet aan de belangen van het slachtoffer zich tot de rechten van de verdachte, zoals neergelegd in onder meer artikelen 1.1.2 en 1.1.3? Kan een overzicht worden gegeven van (voorbeelden van) de uitwerking van dit artikel in de Boeken 2 tot en met 6?

14. Het opnemen van het beginsel dat strafvordering plaatsvindt op een wijze die recht doet aan de belangen van het slachtoffer strekt ertoe te benadrukken dat de strafrechtelijke autoriteiten zich te allen tijde rekenschap geven van de belangen van het slachtoffer. Het beginsel opgenomen in artikel 1.1.4 is aldus op te vatten als een uitdrukkelijke opdracht om bij het maken van afwegingen en het nemen van beslissingen rekening te houden met de belangen van het slachtoffer, bijvoor-

beeld bij de vervolgingsbeslissing of de beslissing om een rechtsmiddel in te stellen of een processuele sanctie toe te passen. Het slachtoffer heeft in de loop der jaren een sterkere wettelijke positie gekregen. Deze positie dient vergezeld te gaan van zorg voor zijn kwetsbaarheid. Het strafprocesrecht kent rechten toe aan het slachtoffer en moet er ook op ingericht zijn het slachtoffer zo te behandelen dat het niet voor een tweede keer slachtoffer wordt; dit keer niet van het strafbaar feit maar van de behandeling tijdens het strafproces.

Voor de verdachte zijn het recht op een eerlijk proces binnen een redelijke termijn en het vermoeden van onschuld fundamentele beginselen, die onder meer in de artikelen 1.1.2 en 1.1.3 zijn neergelegd. Beide uitgangspunten, recht doen aan de belangen van het slachtoffer en de fundamentele rechten van de verdachte waarborgen, dienen in acht te worden genomen. Daarbij moet voor ogen worden gehouden dat deze beginselen op verschillende wijze doorwerken in het strafproces, omdat de verdachte en het slachtoffer in het strafproces niet dezelfde positie hebben. In de wettelijke regeling van het strafproces wordt, waar nodig, een afweging gemaakt tussen de verschillende belangen en wordt een evenwicht bepaald. Een voorbeeld hiervan is de regeling van de bevoegdheden van de verschillende procesdeelnemers tijdens het onderzoek op de terechtzitting.

Het slachtoffer kan in verschillende hoedanigheden betrokken zijn bij het strafproces. Het slachtoffer kan aangifte doen en op de hoogte worden gesteld van de voortgang van het strafproces en desgewenst het onderzoek op de terechtzitting bijwonen, zonder een actieve inbreng te hebben. Hiernaast kan het slachtoffer gebruik maken van het spreekrecht, als getuige optreden, zich als benadeelde partij voegen in het strafproces (om een vordering tot schadevergoeding in te dienen) of als belanghebbende een klacht indienen bij het gerechtshof, als opsporing of vervolging achterwege blijft of niet wordt voortgezet of als vervolging plaats vindt door uitvaardiging van een strafbeschikking. Bij elk van deze rollen bevat de wettelijke regeling passende bijbehorende voorschriften die een uitwerking vormen van het beginsel dat strafvordering plaatsvindt op een wijze die recht doet aan de belangen van het slachtoffer. Het meest in het oog springend is de catalogus van rechten voor het slachtoffers, waaronder het recht op diverse informatie en het recht op kennisneming van processtukken, die is opgenomen in Boek 1, Hoofdstuk 5. Ter illustratie worden ook enkele voorbeelden gegeven uit de Boeken 2 tot en met 6 van het nieuwe wetboek.

In Boek 2, Hoofdstuk 2, is een aantal waarborgen opgenomen voor het doen van aangifte. De aangever of zijn gemachtigde die de Nederlandse taal niet of niet voldoende beheerst, wordt in staat gesteld aangifte te doen in een taal die hij begrijpt of spreekt (artikel 2.2.7). Verder is bepaald dat de aangifte aan de aangever wordt uitgereikt of toegezonden, tenzij het belang van het onderzoek zich daartegen verzet (artikel 2.2.9). Indien sprake is van een gegrond vermoeden dat het slachtoffer in verband met het afleggen van zijn verklaring ernstige overlast zal ondervinden of in de uitoefening van zijn beroep ernstig zal worden belemmerd, kan gekozen worden voor aangifte onder nummer of kan gebruik gemaakt worden van domiciliekeuze.

In Boek 3 is geregeld dat de officier van justitie in een strafbeschikking de verplichting kan opleggen tot betaling aan de Staat van een geldbedrag ten behoeve van het slachtoffer. Dit betekent dat als de officier van justitie besluit om geen procesinleiding in te dienen, maar de zaak af te doen met een strafbeschikking, het slachtoffer daarmee niet de mogelijkheid verliest om schadevergoeding te krijgen binnen het kader van de vervolging. Het

slachtoffer heeft dan ook de voordelen van de schadevergoedingsmaatregel, te weten dat de Staat zorgdraagt voor de inning bij degene aan wie de maatregel is opgelegd en dat onder voorwaarden de voorschotregeling van toepassing is (artikel 3.3.1).

Tijdens de berechting, die is geregeld in Boek 4, kan het slachtoffer een verklaring afleggen ter uitoefening van het spreekrecht (artikel 4.2.46). Verder heeft het slachtoffer soms een bevoegdheid als de rechter processuele beslissingen overweegt. Zo kan het ter sprake brengen van processtukken tijdens de terechtzitting achterwege blijven indien de officier van justitie en de verdachte alsmede het slachtoffer, indien het op de terechtzitting aanwezig is, daarmee instemmen (artikel 4.2.31). Voor het slachtoffer is dit een verbetering van zijn positie, want in de bestaande regeling is er geen aandacht voor het belang dat een benadeelde partij of slachtoffer kan hebben bij het bespreken van processtukken.

Boek 5, betreffende rechtsmiddelen, bevat de nieuwe mogelijkheid dat de benadeelde partij haar in eerste aanleg ingediende vordering in hoger beroep kan vermeerderen (artikel 5.4.34) en dat zij tegen een gehele of gedeeltelijke afwijzing van haar vordering in het eindvonnis zelfstandig hoger beroep kan instellen bij de strafrechter indien de vordering meer dan € 1.750 bedraagt (artikel 5.4.35). Dit zijn verbeteringen van de positie van het slachtoffer ten opzichte van het huidige recht. In dit boek zijn verder verscheidene bepalingen opgenomen waaruit blijkt dat rekening wordt gehouden met het belang van slachtoffers, zoals het voorschrift dat het gerecht ervoor zorgt dat (ook) slachtoffers langs elektronische weg kennis kunnen nemen van rechtsmiddelen die volgens het door de griffie van het gerecht bijgehouden register zijn ingesteld of ingediend in hun zaak (artikel 5.2.8), of het voorschrift dat de griffier van de Hoge Raad kennis geeft van de beslissing van de Hoge Raad aan het slachtoffer dat daarom verzoekt. Het slachtoffer krijgt desgevraagd ook een kopie van het arrest van de Hoge Raad (artikel 5.5.16).

Ten slotte een voorbeeld van een waarborg voor het slachtoffer in Boek 6, die is opgenomen in de regeling voor de berechting van verdachten die ten tijde van het begaan van het strafbaar feit de leeftijd van twaalf jaar, maar nog niet die van achttien jaar hebben bereikt. Uitgangspunt is dat de zaak niet in het openbaar plaatsvindt en dat de rechter tot het bijwonen van de terechtzitting bijzondere toegang kan verlenen. Aan het slachtoffer wordt toegang verleend, tenzij de rechter wegens bijzondere redenen anders beslist (artikel 6.1.22). Deze benadering illustreert dat de regeling het belang dat het slachtoffer heeft bij het bijwonen van de zaak uitdrukkelijk onderkent.

(15) Op welke wijze zou het beginsel dat strafvordering plaatsvindt met inachtneming van de belangen van slachtoffers invulling moeten krijgen in de praktijk?

15. Zoals aangeduid in het antwoord op vraag 14, vormt het beginsel dat strafvordering plaatsvindt met inachtneming van de belangen van slachtoffers een opdracht aan de strafrechtelijke autoriteiten om bij het maken van afwegingen en het nemen van beslissingen rekening te houden met de belangen van het slachtoffer. De organisatie van de strafrechtspleging moet zodanig zijn ingericht dat de uitoefening van de in het wetboek opgenomen rechten van slachtoffers in de praktijk daadwerkelijk worden gewaarborgd. Verder moeten alle autoriteiten die een rol vervullen gedurende het strafproces erop letten dat het slachtoffer correct bejegend wordt, ook in situaties waarin er geen specifieke norm in het wetboek is vastgelegd. Het is belangrijk dat functionarissen in de dagelijkse rechtspraktijk zorgvuldig met slachtoffers omgaan. Dit kan niet worden afgedwongen door regelgeving, maar leidraden of handreikingen

voor de praktijk kunnen wel behulpzaam zijn. Een voorbeeld is de «Modelregeling inzake passende verblijfsomgeving slachtoffers», die de Raad voor de rechtspraak in 2012 heeft vastgesteld. De modelregeling schrijft onder meer voor hoe bodes bij rechtbanken en hoven slachtoffers een professioneel, kwalitatief goede en doelmatige opvang kunnen bieden. Ook schrijft de regeling voor dat ongewenste confrontatie met de verdachte moet worden vermeden en dat het slachtoffer een vooraf vastgestelde plek in de zittingszaal inneemt.

(16) Kan het slachtoffer via een beroep op artikel 1.1.4 afdwingen dat het strafproces recht doet aan zijn belangen?

16. Het beginsel dat strafvordering plaatsvindt met inachtneming van de belangen van slachtoffers is opgenomen in Boek 1 als één van de leidende uitgangspunten van het strafproces. Voor de rechter, het openbaar ministerie en de politie vormt artikel 1.1.4 een signaal dat de belangen van het slachtoffer gewicht in de schaal leggen voor wat betreft de wijze waarop het strafprocesrecht wordt toegepast en bevoegdheden worden uitgeoefend. De inhoud van concrete strafprocesrechtelijke regels wordt daardoor mede ingekleurd. Ook de wetgever verbindt zichzelf door het vooropstellen van de belangen van het slachtoffer om die belangen waar aangewezen te laten doorklinken bij het formuleren van concrete strafrechtelijke normen. Zie voor voorbeelden daarvan het antwoord op vraag 14. Door de belangen van het slachtoffer in de eerste titel van Boek 1 expliciet te benoemen worden deze nadrukkelijk onder de aandacht van de rechter en de procespartijen gebracht (vergelijk de antwoorden op vraag 11 en 12 over de artikelen 1.1.2 en 1.1.3). Het is denkbaar dat een slachtoffer dat aan het strafproces deelneemt een beroep doet op artikel 1.1.4 om zijn argumentatie kracht bij te zetten, bijvoorbeeld tijdens de berechting. De inhoud en reikwijdte van de bepalingen op basis waarvan het strafproces plaatsvindt, verandert daardoor op zichzelf niet, maar een beroep op het beginsel opgenomen in artikel 1.1.4 kan wel de discussie over de toepassing van die bepalingen en de motivering daarvan in een concrete strafzaak beïnvloeden en structureren.

(17) De leden van de D66-fractie wijzen erop dat de verplichting om een strafzaak binnen een redelijke termijn af te doen ook nu al bestaat, maar dat dit in bepaalde type zaken waarin het opsporingsonderzoek veel tijd in beslag neemt (zoals bij zaken waarin sprake is van een dodelijk slachtoffer of bij grote fraudezaken) in de praktijk nauwelijks wordt gehaald. Kan de regering toelichten op welke wijze het onderhavige wetsvoorstel een bijdrage gaat leveren aan een verbetering op dit vlak?

17. De verdachte heeft recht op een eerlijk proces binnen een redelijke termijn. Het belang van dit al bestaande recht is onderstreept door dit in het nieuwe wetboek al in het tweede artikel, direct na het artikel over het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel, op te nemen. Dit wetsvoorstel verbetert de wettelijke voorwaarden waaronder berechting binnen een redelijke termijn in de praktijk kan worden gerealiseerd vooral door in te zetten op een «beweging naar voren»: met een samenstel van maatregelen wordt bevorderd dat strafzaken beter voorbereid bij de zittingsrechter komen. Deze maatregelen komen niet alleen de kwaliteit van de berechting ten goede, maar kunnen ook bijdragen aan het terugdringen van doorlooptijden, en daarmee aan het realiseren van het recht op berechting binnen een redelijke termijn in de praktijk.

(18) De leden van de D66-fractie lezen dat de regering artikel 1.1.4 (recht doen aan belangen van het slachtoffer) in de eerste titel van het nieuwe wetboek opneemt om te benadrukken dat de strafrechtelijke autoriteiten zich te allen tijde rekenschap geven van de belangen van het slachtoffer. Kan de regering aangeven hoe dit momenteel in de praktijk verloopt, of

op dit gebied verbeteringen nodig zijn en zo ja, of verwacht wordt dat de praktijk gaat veranderen?

18. De positie van het slachtoffer in het strafproces is in een relatief kort tijdsbestek sterk tot ontwikkeling gekomen. Het slachtoffer heeft verschillende rechten die (voor een deel ter implementatie van EU-Richtlijn 2012/29/EU) wettelijk zijn vastgelegd, waaronder het recht op informatie, het spreekrecht en het recht om als benadeelde partij een vordering tot schadevergoeding te kunnen instellen in het strafproces. Het in art. 1.1.4 neergelegde beginsel dat strafvordering plaatsvindt met inachtneming van de belangen van slachtoffers heeft hierbij een normerende functie. Het strekt er toe de bewustwording bij de strafrechtelijke autoriteiten verder te versterken dat bij de wijze waarop het strafprocesrecht wordt toegepast en bij het uitoefenen van bevoegdheden, waar mogelijk rekening moet worden gehouden met de uitwerking voor het slachtoffer. Zo neemt bijvoorbeeld de officier van justitie, naast de ernst van het feit en de persoon van de verdachte, de belangen van slachtoffers mee bij zijn keuze voor een afdoeningsmodaliteit. Bij het aanbieden van een OM-strafbeschikking wordt ook met de belangen van slachtoffers rekening gehouden. Ook worden in het kader van het recht op bescherming van slachtoffers hun belangen meegewogen bij de afweging of externe vrijheden worden toegekend aan de veroordeelde in de tenuitvoerleggingsfase. Er zijn geen signalen dat structureel grote verbeteringen nodig zijn. Het borgen van de positie van het slachtoffer heeft de voortdurende aandacht binnen het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Als vanuit de praktijk wordt aangegeven dat op onderdelen verbetering nodig is, bespreekt het Ministerie van Justitie en Veiligheid de punten met ketenpartners en wordt samen aan oplossingen gewerkt.

(19) De leden van de PVV-fractie lezen dat in artikel 1.1.4 is vastgelegd dat strafvordering plaatsvindt op een wijze die recht doet aan de belangen van het slachtoffer. In de memorie van toelichting bij dit voorgestelde wetsartikel staat dat «te allen tijde» rekening dient te worden gehouden met de belangen van het slachtoffer. Is «te allen tijde» niet veel te ruim, gezien het feit dat Nederland een tweepartijenstelsel kent (de verdachte en het OM) en het slachtoffer hier niet onder valt? Is deze (te) ruime bepaling niet in strijd met de onschuldpresumptie die geldt ten aanzien van de verdachte? Zo nee, waarom niet?

19. Het slachtoffer is als zodanig geen procespartij, maar wel procesdeelnemer. Als procesdeelnemer heeft hij een aantal rechten, zoals het recht op de kennisneming van processtukken en het recht om tijdens de behandeling van de zaak op de terechtzitting te spreken (als het een ernstig, spreekrechtwaardig delict betreft). Hiernaast is het mogelijk dat een slachtoffer in de hoedanigheid van getuige of van benadeelde partij een belangrijke rol vervult in het strafproces.

Het beginsel dat strafvordering plaatsvindt op een wijze die recht doet aan de belangen van het slachtoffer brengt mee dat de officier van justitie en de rechter rekening dienen te houden met de belangen van het slachtoffer, ook al is het slachtoffer geen partij. Het openbaar ministerie treedt niet enkel op als de tegenpartij van de verdachte, maar draagt ook verantwoordelijkheid voor een integere rechtshandhaving. Dat betekent dat het openbaar ministerie de belangen van het slachtoffer in zijn afweging meeneemt, naast andere belangen, zoals die van de samenleving. De rechter zal in zijn besluitvorming eveneens de belangen van het slachtoffer meenemen. Een voorbeeld hiervan is dat de rechter bij de strafoplegging rekening houdt met hetgeen het slachtoffer mondeling of schriftelijk naar voren heeft gebracht. Dit kan de zwaarte van de sanctie betreffen en ook de vorm van de sanctie. De rechter kan bijvoorbeeld een maatregel opleggen die gericht is op de bescherming van het slachtoffer. Dat rekening moet worden gehouden met de belangen van het slachtoffer betekent uiteraard niet dat die belangen altijd zwaarder wegen dan andere

belangen. Evenmin mag dit afbreuk doen aan het recht op een eerlijk proces en aan principe van het vermoeden van onschuld, zoals vastgelegd in artikel 1.1.3 en in artikel 6, tweede lid, EVRM. Dit principe brengt mee dat de verdachte voor onschuldig wordt gehouden totdat zijn schuld in rechte is komen vast te staan. Van de rechter wordt verwacht dat hij zich bij de behandeling en beoordeling van de zaak niet eenzijdig laat beïnvloeden door het belang en verklaringen van het slachtoffer. De rechter zal ook de inbreng van de verdediging en van de officier van justitie meewegen in zijn oordeel. De mogelijkheden om recht te doen aan de belangen van het slachtoffer vinden kortom hun grens in de eerlijkheid van het proces en de onschuldpresumptie. Vanzelfsprekend mogen de belangen van het slachtoffer, hoe zwaarwegend ook, er nooit toe leiden dat een onschuldige zou kunnen worden veroordeeld.

(20) De leden van de PVV-fractie lezen dat het strafproces in de tweede plaats zo moet zijn ingericht dat secundaire victimisatie wordt voorkomen. Waarom wordt het voorkomen van secundaire victimisatie een taak van de betrokken autoriteiten in het strafproces? Vanzelfsprekend is het een nobel streven, maar toch niet meer dan een inspanningsverplichting voor de organisaties en functionarissen in de strafrechtspleging? En zo nee, wordt straks de overheid aansprakelijk gesteld voor een gevoerd strafproces waarbij het slachtoffer de overheid aansprakelijk kan stellen, hetgeen mogelijk tot gevolg heeft dat de betrokken instanties (te) voorzichtig gaan zijn in het vervolgingsbeleid? Ofwel: raakt dit het opportuniteitsbeginsel? Hoe verhoudt daarnaast deze taak zich tot een verdachte die uiteindelijk door de rechter wordt vrijgesproken, omdat niet wettig en overtuigend is bewezen dat hij/zij het ten laste gelegde feit heeft begaan? Hier kan ook sprake zijn van victimisatie en als dat zo is, komt dan ook hier niet het opportuniteitsbeginsel in gevaar?

20. Bij het voorkomen van secundaire victimisatie is het doel het slachtoffer zo te behandelen dat het niet nog eens slachtoffer wordt; ditmaal niet van het strafbaar feit, maar van het strafproces. Deze doelstelling is niet expliciet opgenomen in het Wetboek van Strafvordering, maar maakt wel deel uit van de ratio van slachtofferrechten die in het wetboek zijn vastgelegd. Het voorkomen van secundaire victimisatie is bovendien een belangrijk aspect van een strafvordering die recht doet aan de belangen van het slachtoffer (artikel 1.1.4). De doelstelling is ook de grondslag van het voorschrift opgenomen in artikel 1.5.2, eerste lid, dat de officier van justitie zorgdraagt voor een correcte bejegening van het slachtoffer. Het streven naar het voorkomen van secundaire victimisatie komt verder tot uiting in concrete maatregelen die in het wetboek zijn opgenomen. Een voorbeeld hiervan vormt artikel 4.2.3, eerste lid. Hierin is het uitgangspunt vastgelegd dat het onderzoek op de terechtzitting plaatsvindt in het openbaar. De rechtbank kan niettemin behandeling met gesloten deuren bevelen, onder meer als de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van procesdeelnemers of anderszins bij de zaak betrokkenen dit eist. Hierbij kan worden gedacht aan een slachtoffer dat het spreekrecht wil uitoefenen waarbij een openbare behandeling het risico van secundaire victimisatie met zich brengt. Op grond van de «Modelregeling inzake passende verblijfsomgeving slachtoffers» van de Raad voor de rechtspraak kunnen verdere maatregelen worden getroffen om te voorkomen dat in de rechtszaal het slachtoffer en de verdachte oogcontact hebben. Dit voorbeeld illustreert dat het erom gaat het strafproces zo in te richten en het slachtoffer zo te bejegenen, dat zoveel mogelijk wordt voorkomen dat hem extra leed wordt toegevoegd door of tijdens de strafprocedure.

Een en ander is ook terug te voeren op (de preambule bij) de EU-richtlijn 2012/29/EU, inzake minimumnormen voor slachtoffers. In overweging 53 is opgenomen dat het risico op secundaire en herhaalde victimisatie, op

intimidatie en op vergelding door de dader, dan wel als gevolg van de deelname aan de strafprocedure, moet worden beperkt door de procedure op een gecoördineerde en respectvolle manier te laten verlopen, zodat het slachtoffer vertrouwen kan krijgen in de autoriteiten. De richtlijn verplicht ertoe maatregelen te kunnen treffen om het genoemde risico te beperken. De autoriteiten hebben dus tot taak om waar nodig maatregelen te treffen, maar niet om als resultaat te garanderen dat secundaire victimisatie niet voorkomt. Het gaat om maatregelen die bijdragen aan de zorgvuldigheid waarmee het slachtoffer in de procedure wordt behandeld en niet om de inhoud van het eindvonnis (vrijspraak of veroordeling; zie hieronder). In relatie tot het in de nieuwe wettelijke regeling gehandhaafde opportuniteitsbeginsel geldt dat de officier van justitie bij zijn vervolgingsbeslissing het belang van het slachtoffer nadrukkelijk dient mee te wegen naast andere, algemene belangen. Het algemeen belang dat de strafwet wordt gehandhaafd en dat slachtoffers genoegdoening wordt verschaft, moet worden afgewogen tegen andere algemene belangen. Tot die algemene belangen behoren bijvoorbeeld ook het belang om een lopende reclasseringsbegeleiding van de verdachte niet te doorkruisen en het belang dat burgers geen leed wordt toegevoegd als daarvoor geen reden is. Bij de afweging moet ook de beperkte opsporings- en vervolgingscapaciteit worden betrokken. Het voorgaande betekent dat de officier van justitie het slachtofferbelang meeweegt bij zijn beslissing om al dan niet te vervolgen. Hiernaast spelen de verschillende genoemde andere overwegingen een belangrijke rol in zijn afweging. Het voorkomen van secundaire victimisatie heeft dus geen doorslaggevende invloed op de toepassing van het opportuniteitsbeginsel. Met andere woorden: de waarheidsvinding en het publieke belang dat de strafwet wordt gehandhaafd kunnen (en zullen meestal) prevaleren boven het risico op secundaire victimisatie. De invoering van het nieuwe wetboek brengt geen verandering in de afweging die de officier van justitie in dit verband maakt. Er is dan ook geen reden om te verwachten dat het slachtoffer de overheid succesvol aansprakelijk zal kunnen stellen voor een gevoerd strafproces. Hierboven zijn verschillende maatregelen genoemd die, nadat een vervolging is ingesteld, kunnen bijdragen aan het tegengaan van secundaire victimisatie tijdens het strafproces.

Tot slot is het mogelijk dat het openbaar ministerie een strafbaar feit vervolgt en dat de rechter in die zaak de verdachte vervolgens vrijspreekt. De rechter komt op basis van waarheidsvinding en volgens de regels van een eerlijk proces tot zijn oordeel; dit staat niet ter discussie. Artikel 4.3.3 verankert de taak van de rechter om op de grondslag van de tenlastelegging en naar aanleiding van het onderzoek op de terechtzitting te beoordelen of bewezen is dat het feit door de verdachte is begaan. Alleen als de rechtbank het tenlastegelegde feit niet bewezen acht, spreekt zij de verdachte vrij (artikel 4.3.5). Het voorkomen van secundaire victimisatie speelt in dit verband geen rol. Dat neemt niet weg dat een vrijspraak uiteraard zeer teleurstellend kan zijn voor het slachtoffer. Het is belangrijk dat het slachtoffer voordat de zaak op de zitting wordt behandeld goed wordt geïnformeerd over de mogelijke uitspraken, opdat het slachtoffer geen onrealistische verwachtingen heeft.

(21) Artikel 1.1.18 is aangepast naar de huidige situatie waarin er zowel een Minister van Justitie en Veiligheid alsook een Minister voor Rechtsbescherming is. Aangezien het wetboek «toekomstbestendig» is gemaakt, lijkt dit deze leden geen goed idee. Wat is de reden dat hiervoor is gekozen in genoemd artikel en is er geen alternatief?

21. In artikel 1.1.18 is bepaald dat voor zover in het Wetboek van Strafvordering wordt gesproken over «Onze Minister» wordt bedoeld «Onze Minister van Justitie en Veiligheid dan wel Onze Minister voor Rechtsbescherming, al naar gelang wie het aangaat». Het voordeel van deze

definitiebepaling is dat wanneer de taakverdeling tussen beide Ministers verandert geen wijziging van het Wetboek van Strafvordering nodig is en dat wanneer de functietitel en/of de Ministers die verantwoordelijk zijn voor het wetboek veranderen, dit slechts in één bepaling behoeft te worden gewijzigd. De bepaling is daarmee toekomstbestendig. Dat in (de definitiebepalingen van) wetten naar specifieke Ministers wordt verwezen is overigens gebruikelijk en in lijn met de Aanwijzingen voor de regelgeving.

(22) De leden van de CDA-fractie lezen dat in het huidige Wetboek van Strafvordering op verschillende plaatsen is geregeld dat een kamer naar een andere kamer kan verwijzen, maar dat deze regeling niet dekkend is. Een meervoudige kamer kan namelijk een zaak niet naar de kantonrechter verwijzen of vice versa. Deze leden lezen dat de nieuwe regeling verwijzing mogelijk maakt tussen alle enkelvoudige en meervoudige kamers. Deze leden vragen aan de regering of het in de praktijk regelmatig voorkomt dat een rechter een zaak zou willen verwijzen naar een andere kamer, zoals van een kantonrechter naar een meervoudige kamer.

22. In de praktijk komt het zelden tot nooit voor dat een kantonrechter van oordeel is dat de zaak naar een andere, enkelvoudige of meervoudige, kamer moet worden verwezen. De bepaling dat een kamer altijd naar een andere kamer kan verwijzen is ingegeven doordat in het huidige wetboek in sommige gevallen geen verwijzingsmogelijkheid bestaat als de regels van de interne competentie niet in acht zijn genomen. In die gevallen is de rechter genoodzaakt zich onbevoegd te verklaren. Dit vormt een formele eindbeslissing, hetgeen inhoudt dat de officier van justitie de zaak opnieuw moet aanbrengen om de enkele reden dat de rechter van oordeel is dat een andere rechter over de zaak moet, of beter kan oordelen. Dit is inefficiënt. Daarom is in het nieuwe wetboek als regel opgenomen dat in alle gevallen waarin de zaak bij de verkeerde kamer dient, de zaak wordt verwezen naar de wel bevoegde kamer. Dit geldt niet alleen in gevallen van onbevoegdheid. Verwijzing is volgens de regeling ook aangewezen in gevallen waarin de rechter van oordeel is dat de zaak beter door een andere kamer kan worden behandeld. Dit laatste doet zich bijvoorbeeld voor als de (enkelvoudige) politierechter aanleiding ziet om de zaak door een meervoudige kamer te laten beoordelen.

(23) De leden van de CDA-fractie lezen dat uit de nieuwe regeling volgt dat overdracht langs de elektronische weg centraal staat bij berichtenverkeer tussen professionals, waarbij de burger een bericht langs elektronische weg kan overdragen. Deze leden vragen of een uitzondering bestaat voor burgers die omwille van uiteenlopende redenen niet langs de elektronische weg de berichten kunnen overdragen of ontvangen en bijvoorbeeld niet beschikken over een raadsman of raadvrouw.

23. In de nieuwe regeling is het uitgangspunt inderdaad dat berichten langs elektronische weg worden uitgewisseld. Voor professionele procesdeelnemers wordt overdracht van berichten langs elektronische weg verplicht gesteld of bevorderd (artikel 1.9.3). Ook burgers worden gestimuleerd om van de elektronische weg gebruik te maken, maar een verplichting om berichten langs elektronische weg over te dragen gaat voor hen alleen gelden als zij door een advocaat worden bijgestaan (artikel 1.9.4, tweede lid). Voor burgers die niet door een advocaat worden bijgestaan en om uiteenlopende redenen niet langs elektronische weg berichten kunnen overdragen of ontvangen is er dus geen verplichting om gebruik te maken van de elektronische weg.

(24) De leden van de CDA-fractie lezen dat de Afdeling Advisering van de Raad van State (de Afdeling) haar zorgen uitsprekt over de uitvoerbaarheid van de voorgestelde nieuwe regelingen in het kader van capaciteitstekorten, in het bijzonder bij de kabinetten van de rechter-

commissaris. Deze leden vragen of de regering een reflectie kan geven op deze geuite zorgen en de vraag kan beantwoorden op welke manier deze geconstateerde zorgpunten kunnen worden weggenomen.

24. Allereerst is van belang dat de justitiële keten door een financiële impuls in de gelegenheid is gesteld zich te versterken. In de JenV-begroting zijn hier middelen voor vrijgemaakt. De verwachting is dat met de vrijgemaakte middelen onder meer door het aantrekken en opleiden van extra personeel, in de komende jaren gebouwd kan worden aan robuuste organisaties, zodat de achterstanden kunnen worden weggewerkt en de werkdruk zal afnemen. Ook wordt geïnvesteerd in de primaire informatiesystemen van met name openbaar ministerie en politie (Brief inzake hoofdlijnen beleid Ministerie van Justitie en Veiligheid d.d. 9 februari 2022, Kamerstukken II 2021/22, 35 925 VI, nr. 132). De verwachting is dat deze binnen enkele jaren operationeel zullen zijn, zodat tijdig de voor de implementatie van het nieuwe Wetboek van Strafvordering noodzakelijke aanpassingen kunnen worden gedaan.

Meer specifiek met betrekking tot het nieuwe Wetboek van Strafvordering is € 450 miljoen beschikbaar gesteld voor de implementatie daarvan. Hierdoor worden de organisaties in staat gesteld om het nieuwe wetboek op zorgvuldige wijze te implementeren. De organisaties in de strafrechtketen hebben met dit budget inmiddels projectorganisaties kunnen inrichten, en er is een centraal implementatieprogramma team opgericht voor de afstemming van de werkzaamheden tussen de organisaties. Deze versterkingen nemen niet weg dat het van groot belang is dat de betrokken organisaties zich kunnen concentreren op de implementatie van het nieuwe wetboek en dat het aantal veranderopgaven voor deze organisaties in deze periode maat houdt met de verandercapaciteiten. Tegen die achtergrond is onder meer door de Commissie-Letschert gepleit voor een beleidsluwe periode in aanloop naar de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek.

Ten slotte is relevant dat de werklasteffecten voor de organisaties in de strafrechtketen (waaronder begrepen de tenuitvoerleggingsketen) in kaart worden gebracht. Hierbij gaat het zowel om werklastverzwaring als werklastvermindering. Het totaalbeeld van de uitvoeringsconsequenties van het nieuwe wetboek wordt toegelicht in de memorie van toelichting bij de invoeringswet. Voor de dekking van de eventuele meerkosten van deze verwachte omvang zal ruimte gevonden worden binnen de JenV-begroting, zodat de organisaties die het betreft hun capaciteit kunnen vergroten (zie de achtste en negende voortgangsrapportage, Kamerstukken II 2022/23, 29 279, nrs. 782 en 832).

(25) De leden van de CDA-fractie lezen dat over de verhouding tussen de algemene maatregel van bestuur en het legaliteitsbeginsel vanwege kritiek op eerdere voorstellen gekozen is voor een ruimer gebruik van de algemene maatregel van bestuur in de strafvordering, waarover voorlichting is verzocht aan de Raad van State. Deze leden vragen of de regering uiteen kan zetten wat deze kritiek en discussie inhoudt en wat de knelpunten zijn in de zogenoemde minder ruime verhouding tussen de algemene maatregel van bestuur en het legaliteitsbeginsel.

25. Zoals in het antwoord op vraag 10 is uiteengezet vloeit uit het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel voort dat de rechten van burgers en de bevoegdheden van de overheid in een formele wet moet worden neergelegd en dat alleen de uitwerking daarvan in lagere regelgeving, in het bijzonder de algemene maatregel van bestuur, mogelijk is. Dat vloeit ook voort uit de Aanwijzingen voor de regelgeving (aanwijzing 2.19): de reikwijdte en de voornaamste duurzame normen worden in de wet opgenomen, terwijl voorschriften van meer technische of administratieve aard of voorschriften die vaak wijziging behoeven, beter op lager niveau kunnen worden uitgewerkt. Opsporingsbevoegdheden en procedurele

waarborgen worden zoveel mogelijk in de wet opgenomen (aanwijzing 2.21). Deze gebruikelijke richtsnoeren voor de verhouding tussen de wet en de lagere regelgeving zijn ook in het nieuwe wetboek tot uitgangspunt genomen.

In de beginfase van de totstandkoming van het nieuwe Wetboek van Strafvordering – nog voordat de contourennota werd uitgebracht – is nagedacht over de mogelijkheid van een ruimer gebruik van de algemene maatregel van bestuur, door in het wetboek een bepaling op te nemen die het mogelijk maakt om, vooruitlopend op formele wetgeving, bij algemene maatregel van bestuur tijdelijk te voorzien in een bepaalde (nieuwe) opsporingsbevoegdheid. Het zou neerkomen op een bepaling met als strekking dat bij algemene maatregel van bestuur opsporingsambtenaren bevoegd kunnen worden verklaard om, onder in die algemene maatregel van bestuur bepaalde voorwaarden en in de daarbij bepaalde gevallen, opsporingshandelingen te verrichten die een (meer dan beperkte) inbreuk maken op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

In deze wettelijke bepaling zou verder kunnen worden opgenomen dat binnen een bepaalde periode na totstandkoming van de algemene maatregel van bestuur in regeling bij wet moet zijn voorzien. Dit zou een mogelijkheid kunnen zijn om snel te kunnen reageren op bijvoorbeeld ontwikkelingen op het gebied van informatie- en communicatietechnologie. Ook zou een dergelijke bepaling van nut kunnen zijn, zo was de gedachte, als wettelijke regeling van een bepaalde opsporingsactiviteit op zichzelf wenselijk is, maar men in de praktijk eerst ervaring wil opdoen met deze activiteit alvorens voor een bepaalde wettelijke normering te kiezen.

De gedachte om een dergelijke bepaling in overweging te nemen is echter snel verworpen. In het licht van het legaliteitsbeginsel en de aanwijzingen voor de regelgeving werd het onwenselijk geacht om een dergelijke regeling tot stand te brengen. Het zou betekenen dat de inhoudelijke voorwaarden waaronder met opsporingsbevoegdheden (meer dan beperkte) inbreuken op de grondrechten van burgers kunnen worden gemaakt, niet meer in de wet zouden worden bepaald nadat daarover door de wetgever – democratisch gelegitimeerd – is beslist. En voor het doel eerst ervaring op te doen met een bepaalde vorm van regulering van een opsporingsbevoegdheid is al snel voor uitwerking bij wet gekozen: het is om redenen van legaliteit dat met de Innovatiewet Strafvordering een wettelijke basis is geschapen om vooruitlopend op het nieuwe wetboek alvast enkele bevoegdheden te kunnen beproeven, maar wél nadat deze bevoegdheden – democratisch gelegitimeerd – door de wetgever (via de Innovatiewet Strafvordering) wettelijk zijn vastgelegd.

(26) De leden van de SP-fractie constateren dat er in de inleidende bepalingen slechts twee van de rechten van de verdachte worden genoemd. Is de regering het eens met de uitspraken van de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) dat dit de indruk van plichtmatigheid en vrijblijvendheid wekt? Wat vindt de regering van het idee om de afgeleide beginselen van deze rechten duidelijk te benoemen en uit te werken bijvoorbeeld in de vorm van de equality of arms en een onbeperkt ondervragingsrecht?

26. De suggestie dat de keuze voor het opnemen van twee van de rechten van de verdachte in Boek 1, Titel 1.1, de indruk zou wekken van plichtmatigheid en vrijblijvendheid wordt dezerzijds niet onderschreven. De redenen waarom is gekozen voor het opnemen van juist deze twee fundamentele rechten zijn uiteengezet in de antwoorden op de vragen 1 en 11. Het betreft hier elementaire pijlers van de strafvordering. Zij zijn daarmee van een andere orde dan andere, daarvan afgeleide beginselen.

Die specifieke rechten, zoals het recht van de verdachte om op de terechtzitting aanwezig te zijn, het recht op een adequate verdediging en toegang tot rechtsbijstand en het ondervragingsrecht worden uitgewerkt in de onderdelen van het wetboek waar dit inhoudelijk het meest voor de hand ligt.

Er is bewust niet voor gekozen om ook de van het recht op een eerlijk proces afgeleide beginselen expliciet te benoemen aan het begin van het wetboek. De NOvA heeft in dit verband in het bijzonder het beginsel van «equality of arms», een in beginsel onbeperkt ondervragingsrecht, het recht op verdediging en het recht op vrije communicatie tussen de verdachte en zijn raadsman genoemd. Het voorstel om deze beginselen ook in Boek 1, Titel 1.1, op te nemen is niet overgenomen, omdat niet is gestreefd naar het formuleren van een volledige catalogus van voor de vormgeving van het strafprocesrecht relevante (grond)rechten. Dat zou ook weinig toegevoegde waarde hebben, nu deze grondrechten ook al in mensenrechtenverdragen zijn neergelegd. Daar komt bij dat de door de NOvA genoemde beginselen grotendeels een nadere specificatie vormen van het recht op een eerlijk proces dat al in artikel 1.1.2 is neergelegd. Een dergelijke specificatie kan gauw leiden tot discussie over de vraag of zij compleet is en of zij de lading wel dekt. Het voorgaande neemt vanzelfsprekend niet weg dat met de afgeleide beginselen waar de NOvA over spreekt in de verschillende boeken van het nieuwe wetboek rekening is gehouden. Het recht om getuigen en deskundigen te ondervragen, bijvoorbeeld, is vastgelegd in de regelingen van het opsporingsonderzoek en het onderzoek op de terechtzitting, zowel in eerste aanleg als in hoger beroep. Het recht op rechtsbijstand, het recht op vertolking en vertaling en het recht op informatie over rechten zowel voor verdachten als voor slachtoffers zijn in verschillende hoofdstukken van Boek 1 uitgewerkt. In Boek 1 zijn ook het belang van onpartijdigheid en onbevooroordeeldheid van de rechter (artikel 1.2.1), het zwijgrecht van de verdachte (artikel 1.4.3, tweede lid) en het persieverbod (artikel 1.4.3, eerste lid) neergelegd. De algemene notie van «equality of arms» betreft niet zozeer een specifiek recht, maar is mede richtinggevend bij de uitleg van de Nederlandse voorschriften, onder meer als het gaat om het oproepen en horen van getuigen. Deze notie leent zich als zodanig dan ook minder goed voor vastlegging in de wet.

In antwoord op vraag 13 is opgemerkt dat een concrete uitwerking van het algemeen geformuleerde recht op een eerlijk proces van artikel 1.1.2 op verschillende plaatsen in het wetboek noodzakelijk is om duidelijk te maken wat de consequenties daarvan zijn voor de specifieke rechten en bevoegdheden van de procespartijen in een bepaalde fase van het strafproces. Een algemene omschrijving van afgeleide rechten in Boek 1, Titel 1.1, kan in die behoefte niet voorzien.

(27) Kan de regering reflecteren op de kritiek van Slachtofferhulp Nederland dat er geen voorstellen in staan ter verbetering van de positie van het slachtoffer?

27. De afgelopen decennia is de positie van het slachtoffer in het strafproces gaandeweg sterk ontwikkeld. De positie van het slachtoffer wordt in het nieuwe wetboek op een aantal punten wel degelijk verder verbeterd.

Ten eerste wordt in het eerste hoofdstuk van Boek 1 bepaald dat strafvordering plaatsheeft op een wijze die recht doet aan de belangen van het slachtoffer (artikel 1.1.4). Deze bepaling is een bevestiging en markering van de belangrijke positie van het slachtoffer. Een tweede verbetering betreft de regeling van het recht op kennisneming van de processtukken. Zie daarover het antwoord op vraag 118. In de derde plaats kan de verruiming genoemd worden van de mogelijkheid voor de rechtstreeks belanghebbende om zich bij het gerechtshof te beklagen over het niet

opsporen of niet vervolgen van strafbare feiten. Het nieuwe artikel 3.5.1 maakt beklag over het achterwege blijven van opsporing mogelijk, terwijl het huidige artikel 12 alleen beklag tegen niet vervolgen betreft. Deze verruiming is een verbetering van de positie van het slachtoffer in diens hoedanigheid van rechtstreeks belanghebbende.

Verder is er een verbetering van de positie van het slachtoffer dat zich met zijn schadevordering als benadeelde partij voegt in het strafproces. Artikel 5.4.35, eerste lid, opent de mogelijkheid dat de benadeelde partij tegen een gehele of gedeeltelijke afwijzing van haar vordering in het eindvonnis zelfstandig hoger beroep instelt indien de vordering meer dan € 1.750 bedraagt. Deze mogelijkheid bestaat nu niet in zo ruime mate; het huidige artikel 421, vierde lid, beperkt de mogelijkheid van hoger beroep door de benadeelde partij (bij de civiele rechter) tot de situatie waarin de verdachte en de officier van justitie geen hoger beroep hebben ingesteld tegen het eindvonnis. In de nieuwe regeling heeft de benadeelde partij in alle gevallen de mogelijkheid om hoger beroep in te stellen bij de strafrechter tegen een afwijzing van haar vordering. De nieuwe bepaling betekent dus een verruiming. Ook wordt het mogelijk dat de benadeelde partij de vordering tot schadevergoeding in hoger beroep vermeerdert (artikel 5.4.34, derde lid). Dit is een verbetering ten opzichte van het huidige artikel 421, derde lid, dat vermeerdering in hoger beroep uitsluit. Het gevolg van de nieuwe bepaling is dat de benadeelde partij in hoger beroep nieuwe schadeposten kan opvoeren en verhoging van al opgevoerde schadeposten mag vorderen. In Boek 4 is een afdeling gereserveerd (Afdeling 4.1.2) waarin op een later moment een procedure kan worden opgenomen voor de afzonderlijke behandeling van de vordering tot schadevergoeding van de benadeelde partij. Of een dergelijke afgesplitste procedure zal worden geïntroduceerd, is afhankelijk van het vervolg dat zal worden gegeven aan de beleidsreactie van het kabinet op het advies van de Commissie onderzoek stelsel schadevergoeding voor slachtoffers van strafbare feiten, getiteld: «Op verhaal komen» (Kamerstukken II 2020/21, 33 552, nr. 83). De beleidsreactie op het advies is op 2 juni 2023 aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II 2022/23, 33 552/29 279, nr. 111).

De Innovatiewet Strafvordering voorziet in een verbetering ten aanzien van mediation na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting. De bevoegdheid van de rechter om een zaak naar mediation te verwijzen is uitgebreid. Tevens is geregeld welke beslissingen de rechter kan nemen nadat mediation met goed resultaat is afgerond en welke procesdeelnemers bij die beslissingen worden betrokken. De rechter krijgt de bevoegdheid om te verklaren dat de zaak is geëindigd. Deze nieuwe regeling, waarbij ook slachtoffers uitdrukkelijk baat kunnen hebben, wordt beproefd in enkele pilotprojecten. Afhankelijk van de evaluatie daarvan kan deze regeling ook worden opgenomen in het nieuwe wetboek.

De conclusie is dat er wel degelijk voorstellen zijn gedaan om de positie van slachtoffers te versterken. Daarnaast ligt de prioriteit bij het actief in de praktijk borgen van de bestaande wettelijke voorzieningen ten behoeve van het slachtoffer. Dit betekent onder meer dat procedures en werkwijzen zodanig moeten worden ingericht, dat de mogelijkheid tot uitoefening van slachtofferrechten daardoor wordt gewaarborgd. Ook worden er investeringen gedaan in ICT-voorzieningen, zoals de inrichting van het digitale slachtofferportaal. Er is dan ook tijd en aandacht nodig om de bestaande rechten van slachtoffers te waarborgen. Deze benadering is opgenomen in de Meerjarenagenda slachtofferbeleid (Kamerstukken II 2021/22, 33 552, nr. 91), waarin staat dat de ambitie de komende jaren is gericht op het zo goed mogelijk tot uitvoering brengen van de slachtofferrechten en -voorzieningen die zijn geïntroduceerd.

(28) De leden van de SP-fractie constateren dat de verankering van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit enkel in Boek 2 zijn opgenomen. Dit kan de indruk wekken dat zij niet op de strafrechtspleging in het algemeen van toepassing zouden zijn. Kan de regering hier op reflecteren? Waarom is ervoor gekozen deze beginselen niet al eerder te benoemen?

28. In het antwoord op vraag 1 is uiteengezet waarom de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit alleen in Boek 2 en niet in de eerste titel van Boek 1 zijn opgenomen. Uit de omstandigheid dat de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit alleen expliciet zijn opgenomen in Boek 2, kan niet worden afgeleid dat deze beginselen daarbuiten niet relevant zijn.

(29) De leden van de ChristenUnie-fractie zien dat de regering ervoor kiest een aantal algemene beginselen wel, en een aantal algemene beginselen van strafvordering niet op te nemen in de inleidende bepalingen. Kan de regering aangeven waarom bijvoorbeeld het recht op verdediging niet een leidend beginsel behoort te zijn? Ziet de regering het risico dat door het formuleren van enkele bepalingen onbedoeld een hiërarchie in rechten en plichten wordt gecreëerd?

29. De redenen waarom enkele algemene beginselen nu worden vastgelegd in de eerste titel van Boek 1, en andere beginselen niet, worden in algemene zin toegelicht in de antwoorden op de vragen 1 en 11. Ten aanzien van het recht op verdediging kan het volgende worden opgemerkt. Het recht om zichzelf te verdedigen of daarbij de (in gevallen waarin dat aangewezen is kosteloze) bijstand te hebben van een raadsman, is expliciet geregeld in artikel 6, derde lid, onderdeel c, EVRM. Het kan worden beschouwd als een specifiek deelrecht van het algemene recht op een eerlijk proces als bedoeld in het eerste lid van artikel 6 EVRM. Ten aanzien van dergelijke specifieke deelrechten en/of afgeleide rechten is in antwoord op de vragen 13 en 26 aangegeven dat en waarom deze concreet zijn uitgewerkt op de plaats in het wetboek waar dit inhoudelijk het meest voor de hand ligt. Als het gaat om het recht op verdediging is dat primair gebeurd in Boek 1, Hoofdstuk 4 (De verdachte en zijn raadsman). Daar is onder meer geregeld dat de verdachte het recht heeft om zich te doen bijstaan door een raadsman en dat hem zoveel mogelijk de gelegenheid wordt verschaft om zich met zijn raadsman in verbinding te stellen (artikel 1.4.5). Op grond van artikel 1.4.17 heeft de raadsman vrije toegang tot de verdachte die rechtens zijn vrijheid is ontnomen en kan hij in beginsel vertrouwelijk met hem communiceren. Deze algemene bepalingen over het recht op verdediging zijn relevant voor het hele wetboek en kunnen in die zin als «leidend» worden beschouwd. Dat zij niet in de eerste titel van Boek 1 zijn opgenomen doet aan hun grote belang niet af. Een abstract geformuleerd recht op verdediging en/of rechtsbijstand in die eerste titel zou daar weinig aan toevoegen en zou bovendien geen zelfstandige praktische betekenis hebben naast het reeds aangehaalde artikel 6, derde lid, onderdeel c, EVRM.

Er is geen risico dat door het opnemen van enkele algemene beginselen in de eerste titel van Boek 1 onbedoeld een hiërarchie in rechten en plichten wordt gecreëerd. In het bovenstaande is ingegaan op de verhouding tussen de fundamentele beginselen van de artikelen 1.1.2 en 1.1.3 enerzijds en de daarvan afgeleide specifieke deelrechten anderzijds. De concrete uitwerking van die rechten op de daartoe meest geëigende plaats in het wetboek maakt de consequenties daarvan voor de rechtspraktijk duidelijk en hanteerbaar.

(30) Kan de regering aangeven hoe de Rechtspraak in algemene zin zich heeft te verhouden tot conflicterende belangen van rechten die in deze algemene bepalingen staan en die er niet in staan?

30. In algemene zin kan worden gesteld dat het afwegen van conflicterende belangen behoort tot de kerntaken van de rechter. De afweging van alle relevante belangen en rechten moet altijd plaatsvinden; daarvoor maakt niet uit of het gaat om een afweging tussen belangen en rechten die in de eerste titel van Boek 1 zijn opgenomen onderling of om een afweging tussen deze belangen en rechten enerzijds en belangen en rechten die niet als algemene bepaling worden genoemd anderzijds. Daarbij kan de vraag naar de precieze onderlinge verhouding tussen beginselen niet eenvoudig worden beantwoord. Het gaat om een afweging die in sterke mate afhangt van de concrete omstandigheden van het geval en die de rechter mede op basis van de verschillende standpunten van de procespartijen zal moeten maken. Van een vaste rangorde tussen de verschillende grond- en mensenrechten is geen sprake; de omstandigheid dat enkele van deze rechten nu in Boek 1 zijn vastgelegd maakt dat niet anders. Zo zal de zittingsrechter in een concrete zaak vaak een afweging moeten maken tussen enerzijds het belang dat de schulddige wordt gestraft en het belang dat het slachtoffer daarbij heeft en anderzijds de inbreuk die wordt gemaakt op de rechten van de verdachte, bijvoorbeeld als deze rechter voor de vraag staat of aan een onrechtmatig handelen bij het opsporingsonderzoek of de vervolging een processuele sanctie moet worden verbonden (Boek 4, Titel 3.3). In de woorden van de Hoge Raad (ECLI:NL:HR:2020:1889) gaat het hierbij om de met vervolging en berechting van strafbare feiten gemoeide belangen – waaronder de belangen van waarheidsvinding en van de bestraffing van de daders van strafbare feiten – en de belangen die verband houden met de handhaving van grondrechten en de bevordering van een normconform verloop in het voorbereidend onderzoek. De eerlijkheid van het proces vormt in dit verband een belangrijke factor; zo dient bewijsuitsluiting te volgen als de verdachte voorafgaand aan het verhoor door de opsporingsambtenaar niet de mogelijkheid heeft gehad om een raadsman te consulteren (het in artikel 6 EVRM besloten consultatierecht). Binnen deze afweging komen dus belangen en rechten tot uitdrukking die een plaats hebben gekregen aan het begin van het nieuwe wetboek, in het bijzonder het recht op een eerlijk proces (artikel 1.1.3) en de belangen van het slachtoffer (artikel 1.1.4). Tegelijkertijd wegen de belangen van waarheidsvinding en van de bestraffing van de daders van strafbare feiten hier eveneens zwaar mee, terwijl zij in de eerste titel van Boek 1 niet met zoveel woorden worden vermeld. Voor de uitkomst van de afweging tussen conflicterende belangen zal niet van doorslaggevend belang zijn dat de belangen die na afweging de doorslag geven in de eerste titel van Boek 1 niet met zoveel woorden zijn benoemd.

(31) In het bijzonder maken de leden van de ChristenUnie-fractie zich zorgen over de weging van belangen in het strafprocesrecht zoals die nu haar weerklank vindt in de inleidende bepalingen. Die wordt nu gereduceerd tot die van verdachten en slachtoffers. Dit kan de indruk wekken dat het strafproces een proces is tussen verdachte en slachtoffer. Hiermee verdwijnt het samenlevingsperspectief uit beeld. De samenleving als geheel heeft belang bij een eerlijk en doelmatig strafproces dat ertoe leidt dat schuldigen worden gestraft en onschuldigen zoveel mogelijk met rust worden gelaten. Genoemde leden vragen de regering aan te geven hoe dit fundamentele belang in de inleidende bepalingen kan worden verankerd.

31. In het wetboek worden de rechten en plichten van burgers en de bevoegdheden en verplichtingen van de overheid in het kader van de strafvordering vastgelegd. Daarbij is het minder passend om met het strafprocesrecht nagestreefde doelstellingen in de wettekst te verwoorden. De memorie van toelichting is daarvoor de geëigende plaats. In de eerste paragraaf van de memorie van toelichting is benadrukt dat in het nieuwe wetboek – net als in het huidige – een tweeledige hoofddoel-

stelling centraal staat. Enerzijds moet zoveel mogelijk worden bevorderd dat de strafwet wordt toegepast op de werkelijk schuldige. Dat brengt mee dat soms ingrijpende onderzoeksbevoegdheden moeten worden toegekend aan de met opsporing en vervolging belaste autoriteiten. Anderzijds moeten de rechten en vrijheden van de verdachte worden geëerbiedigd. Het toekennen van deze rechten aan de verdachte verkleint de kans op onjuiste beslissingen en daarmee de kans dat onschuldigen worden gestraft. Een eerlijk proces is daarom inderdaad ook een belang van de samenleving als geheel. De afgelopen decennia is het belang van de eerbiediging van de rechten en vrijheden van de verdachte toegenomen, onder meer als gevolg van de jurisprudentie van het EHRM over onder meer artikel 6 EVRM. Naast de hoofddoelstelling van het strafprocesrecht zijn bovendien andere doelstellingen in de loop der tijd een belangrijkere plaats gaan innemen, waarbij de emancipatie van het slachtoffer het denken over het strafproces de laatste decennia ingrijpend heeft gewijzigd. Dat recht wordt gedaan aan de belangen van het slachtoffer is daarmee evenzeer een belang van de samenleving als geheel. De bedoelde verschuivingen krijgen nu onder meer een vertaling in de nieuwe algemene bepalingen van de artikelen 1.1.2 (eerlijk proces), 1.1.3 (onschuldpresumptie) en 1.1.4 (recht doen aan de belangen van het slachtoffer). Dat doet echter geenszins af aan het algemene belang dat is gemoeid met de bestraffing van degenen die de strafwet volgens de regels van het materiële recht hebben overtreden. Het betreft hier een doelstelling die van andere aard is dan de (grond)rechten en beginselen die in de eerste titel van Boek 1 zijn opgenomen en die zich daardoor minder goed leent voor vastlegging in de inleidende bepalingen, maar die vanzelfsprekend wel belangrijk is. Om dat fundamentele belang te onderstrepen heeft deze doelstelling weliswaar niet aan het begin van het wetboek, maar wel aan het begin van de memorie van toelichting een prominente plek gekregen.

Dat het strafproces niet moet worden gereduceerd tot een proces tussen de verdachte enerzijds en het slachtoffer anderzijds wordt zonder meer onderschreven. Dit komt onder meer tot uitdrukking in twee belangrijke beginselen die eveneens in Boek 1 zijn opgenomen, weliswaar niet in Titel 1.1 maar in Titel 3.2. Het eerste is dat het vervolgingsmonopolie bij het openbaar ministerie ligt; alleen het openbaar ministerie kan strafbare feiten ter berechting aanbrengen bij de strafrechter (artikel 1.3.3, eerste lid). Op grond hiervan is bijvoorbeeld uitgesloten dat het slachtoffer zelf vervolging kan instellen. Het slachtoffer heeft gaandeweg weliswaar een stevige wettelijke positie gekregen als deelnemer aan het strafproces (en kan door het voeren van een beklagprocedure bij het gerechtshof bewerkstelligen dat alsnog een bevel tot vervolging aan het openbaar ministerie wordt gegeven), maar een procespartij is hij als zodanig niet. Verder moet hier worden gewezen op het opportuniteitsbeginsel, dat inhoudt dat de officier van justitie een zaak kan seponeren op gronden aan het algemeen belang ontleend (artikel 1.3.4). In dat verband moet het algemeen belang dat de strafwet wordt gehandhaafd en dat slachtoffers genoegdoening wordt verschaft, worden afgewogen tegen andere algemene belangen. Het opportuniteitsbeginsel is een fundamenteel beginsel, dat het hele strafproces kleurt. Al met al is hiermee in Boek 1 nadrukkelijk ook het fundamentele belang van de samenleving als geheel verankerd bij een eerlijk en doelmatig strafproces dat ertoe leidt dat schuldigen worden gestraft en onschuldigen zoveel mogelijk met rust worden gelaten.

1.2 Definities

Artikel 1.1.4 (recht doen aan belangen van het slachtoffer)

(32) De leden van de VVD-fractie vragen wat de uitvoeringsconsequenties zijn op het gebied van ICT voor de ketenpartners als de definitie van het woord «jaar» niet langer twaalf keer dertig dagen (= 360 dagen) zou zijn maar bijvoorbeeld 365? Klopt het dat een gevangene die door de rechter tot twintig jaar cel wordt veroordeeld in dat geval niet 7.200 dagen gevangenisstraf krijgt opgelegd maar 7.300 dagen gevangenisstraf?

32. Met de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen is in 2020 een wijziging doorgevoerd in de definitie van de term «jaar». Deze wijziging ziet zowel op het Wetboek van Strafrecht als op het Wetboek van Strafvordering en heeft dus bredere werking dan de berekening van gevangenisstraffen. Vanwege de grote (ICT-)inspanning die de definitiewijziging zou vergen van de uitvoeringsketen is deze niet in werking getreden. In de praktijk wordt momenteel dus nog steeds het kalenderjaar van 365 dagen gehanteerd in plaats van 12 maanden van elk 30 dagen (= 360 dagen). Omdat de verduidelijking die werd beoogd met de definitie van een jaar als 360 dagen niet opweegt tegen de benodigde inspanningen voor implementatie, is inmiddels besloten de niet in werking getreden definitiebepalingen te schrappen. Het betreffende wetsvoorstel is inmiddels aanhangig bij de Afdeling advisering van de Raad van State (Verzamelwet Justitie en Veiligheid 20XX). Indien dat wetsvoorstel tot wet wordt verheven, zal via aanvullingswetgeving worden geregeld dat ook in het nieuwe Wetboek van Strafvordering een kalenderjaar het uitgangspunt blijft. Doordat wordt vastgehouden aan het kalenderjaar van 365 dagen zal dit dus geen nieuwe uitvoeringsconsequenties hebben voor de ketenpartners. Het klopt dat de verschillende definities van een jaar zouden leiden tot een verschil van vijf dagen per jaar gevangenisstraf dat wordt opgelegd.

Artikel 1.4.4 (mededeling van rechten)

(33) De leden van de VVD-fractie lezen dat er nieuwe verplichtingen worden gecreëerd om ook de niet-aangehouden verdachte voorafgaand aan zijn eerste verhoor mededeling te doen van zijn recht op kennisneming van de processtukken. Dit doet afbreuk aan het onderscheid tussen aangehouden en niet-aangehouden verdachten, dat is gebaseerd op EU-regelgeving. Om die reden heeft het OM ook geadviseerd om dit niet te doen. Wat zijn de uitvoeringsconsequenties voor de politie voor deze nieuwe verplichting? Wat zijn de consequenties voor het OM als een niet-aangehouden verdachte niet is geïnformeerd over zijn recht op kennisneming van processtukken en zijn mogelijkheden om verzoeken in te stellen bij de rechter-commissaris voorafgaand aan zijn eerste verhoor? Deze leden vragen tot slot hoe deze rechten in de ons omringende landen worden overgebracht aan niet-aangehouden verdachten.

33. Op grond van artikel 1.4.4, derde lid, worden verdachten die worden uitgenodigd voor verhoor in kennis gesteld van een aantal rechten, waaronder het recht op kennisneming van de processtukken. Dit kan in de praktijk gestalte krijgen door informatie over deze rechten op te nemen in een informatiebrochure die wordt verstrekt voorafgaand aan het verhoor, dan wel in de uitnodiging voor het verhoor zelf. De uitvoeringsconsequenties van deze nieuwe bepaling voor de opsporingsinstanties bestaan naar verwachting dan ook uitsluitend uit het eenmalig aanpassen van de uitnodiging voor het verhoor of de informatiebrochure. De kostendekking voor dergelijke incidentele implementatiekosten is voorzien in het regeerakkoord Rutte IV uit 2022 en is onderdeel van het doorlopende gesprek tussen de strafrechtketenorganisaties en het Ministerie (zie nader

de memorie van toelichting, Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3, paragraaf 10.2).

De uitvoeringsconsequenties zijn niet structureel van aard en hangen niet samen met het aantal verhoren. Daarom wordt geen effect verwacht op de bedrijfsvoering van de opsporingsinstanties. In aanloop naar de implementatie van het nieuwe wetboek wordt het beeld van de uitvoeringsconsequenties niettemin periodiek herijkt en als daartoe aanleiding bestaat krijgen de strafrechtketenorganisaties de gelegenheid om hun verwachtingen bij te stellen.

Het niet naleven van een of meerdere van de informatieverplichtingen uit artikel 1.4.4, zowel ten aanzien van aangehouden als niet-aangehouden verdachten, levert een vorm van onrechtmatig handelen bij het opsporingsonderzoek op. Dat is in het geldende recht niet anders. De vraag welke gevolgen hieraan moeten worden verbonden, kan niet in algemene zin worden beantwoord. Dit vergt namelijk een beoordeling van de onrechtmatigheid in de context van de individuele strafzaak, waarbij onder meer het belang van de geschonden informatieverplichting en het nadeel dat de verdachte daardoor concreet heeft ondervonden, van belang zijn. Het is daarom op grond van Boek 4, Titel 3.3 – de regeling die het huidige artikel 359a opvolgt – aan de rechter om te beoordelen of het niet naleven van de verschillende informatieverplichtingen uit artikel 1.4.4 in een individuele zaak moet leiden tot toepassing van een processuele sanctie.

Anders dan voor verdachten wier vrijheid rechtens is ontnomen, bestaat er voor niet-aangehouden verdachten geen Europeesrechtelijke verplichting om hen mededeling te doen van het recht op kennisneming van de processtukken en het recht de rechter-commissaris te verzoeken onderzoek te verrichten. Of, wanneer en hoe deze rechten aan niet-aangehouden worden medegedeeld, is daardoor in omringende landen verschillend geregeld. Wel kan in algemene zin worden opgemerkt dat vrijwel alle omringende landen een wettelijke verplichting kennen om niet-aangehouden verdachten voorafgaand aan het eerste verhoor bij de politie in kennis te stellen van bepaalde rechten (deels voortvloeiend uit Europeesrechtelijke verplichtingen). In sommige landen kan deze kennisgeving mondeling plaatsvinden, in andere landen wordt voorafgaand aan het verhoor een schriftelijke kennisgeving van rechten aan de niet-aangehouden verdachte verstrekt. In veel landen is sprake van een combinatie: naast de schriftelijke kennisgeving wordt de verdachte voor aanvang van het verhoor mondeling (nogmaals) gewezen op belangrijke rechten zoals het recht op rechtsbijstand en het zwijgrecht (zie ook «*Rights in practice: access to a lawyer and procedural rights in criminal and European arrest warrant proceedings*» van het Europees Bureau voor de grondrechten, te raadplegen op https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-rights-in-practice-access-to-a-lawyer-and-procedural-rights-in-criminal-and-european-arrest-warrant-proceedings.pdf, p. 26–27).

(34) De leden van de CDA-fractie lezen dat het nieuwe artikel 1.1.11 de regeling van de overdracht van berichten en het indienen van stukken bevat. Deze leden zijn van mening dat betekening via de elektronische weg veel voordelen heeft en zal bijdragen aan een efficiënter en voortvander strafproces. Deze leden vragen zich echter wel af op welke manier de bevestiging van ontvangst van de dagvaarding gegeven moet worden door de ontvanger, nu dit in de huidige situatie gebeurt op een fysieke, goed controleerbare manier. Deze leden wijzen er hierbij ook op dat er in onze samenleving mensen zijn die niet goed mee kunnen komen via de digitale weg.

34. De dagvaarding, in het nieuwe wetboek procesinleiding genaamd, moet worden betekend aan de verdachte. Deze betekening kan langs elektronische weg plaatsvinden of door middel van uitreiking

(artikel 1.9.10). In het geval dat de betekening langs elektronische weg plaatsvindt, worden de dag en het tijdstip waarop de procesinleiding in de elektronische voorziening is geplaatst, vastgelegd en worden vastgelegd de wijze, de dag en het tijdstip waarop de betrokkene zich toegang tot de elektronische voorziening heeft verschaft en, zo mogelijk, het tijdstip waarop deze persoon het bericht heeft ontsloten (artikel 1.9.15, eerste lid). Op deze wijze wordt verzekerd dat de ontvangst van de procesinleiding wordt bevestigd. De verdachte hoeft dus zelf niet te bevestigen dat hij het bericht heeft ontvangen.

(35) De leden van de PvdA-fractie lezen dat voor de overdracht van berichten en indienen van stukken de elektronische weg de standaard gaat worden. Tegelijkertijd wijst de regering op de nog te leveren forse inspanning die nodig is om de digitalisering in de strafrechtketen te verbeteren. Kan de regering aangeven in welke delen van de strafrechtketen de meeste inspanningen moeten worden geleverd?

35. De individuele organisaties in de strafrechtketen hebben ieder hun eigen digitaliseringsopgave. Zo heeft een aantal organisaties een grote operatie lopen om het verouderde ICT-landschap te vervangen zodat beter kan worden aangesloten op de huidige eisen van privacy en informatiebeveiliging.

Daarnaast wordt er gezamenlijk gewerkt aan centrale digitalisering voor de keten om informatie te kunnen delen, Zo worden de mogelijkheden voor digitale informatie-uitwisseling met de burger (of hun vertegenwoordiger) uitgebreid. Ook gaan de ketenpartners in 2024 door met het digitaliseren van de onderlinge informatie-uitwisseling en het inrichten van de daarvoor benodigde koppelvlakken. Op sommige plekken in de strafrechtketen gaat dit bijvoorbeeld gepaard met de vervanging van papieren dossiers door digitale opslag. Op andere plekken wordt email-verkeer vervangen door geautomatiseerde koppelingen. In 2024 wordt ook de ketensamenwerking op het gebied van uitwisseling van multimedia vervolgd. Het einddoel is dat multimedia volledig digitaal door de strafrechtketen kunnen stromen. Dat betekent dat er geen bestanden met beeld- en/of audiomateriaal meer per mail, DVD, CD, USB-stick of andere gegevensdragers worden verzonden naar of uitgewisseld met ketenpartners of andere belanghebbenden. Verder wordt het gebruik van ketenvoorzieningen (zoals E-Semantiek, E-Koppeling, E-Handtekening, E-Makelaar en E-Portaal) structureel gestimuleerd en gefaciliteerd. De ketenvoorzieningen die voor het behalen van de digitaliseringsdoelen 2024 en voor het functioneren van de strafrechtketen randvoorwaardelijk zijn maar nog ontbreken, zullen worden ontwikkeld.

Verder noopt ook het nieuwe Wetboek van Strafvordering tot aanpassing in de (systemen voor) informatievoorziening. In ieder geval zal voor elke ketenpartner de omnummering van het wetboek ten opzichte van het huidige wetboek een grote verandering zijn.

Al met al is dit een omvangrijke en complexe operatie waarbij wordt samengewerkt aan het in beeld brengen van de afhankelijkheden tussen ketenpartners in een gezamenlijk IV-portfolio. Ook de consequenties van het nieuwe Wetboek van Strafvordering worden gezamenlijk in kaart gebracht, waardoor in de loop van 2024 een duidelijk en integraal beeld ontstaat van de IV-consequenties van het nieuwe Wetboek van Strafvordering en gedoseerd een start kan worden gemaakt met het oppakken van de feitelijke aan het nieuwe wetboek verbonden IV-opgave.

Om als partners in de strafrechtketen in overleg te zijn over de digitaliseringsopgaven en de uitvoering daarvan is het Duurzaam Digitaal Stelsel (DDS) ingericht. Het stelsel leent zich bij uitstek om (mogelijke) impact van keuzes vanuit BIPOM en Basisplan Straf in samenhang met de overige

partners te bespreken en te bezien. Op bestuurlijk en ambtelijk niveau worden deze onderwerpen dan ook geregeld in geagendeerd.

De ervaringen uit eerdere trajecten en projecten in de strafrechtketen hebben geleid tot een ketenbreed vastgestelde Ketendoelarchitectuur (KDA), met bijbehorende afspraken en standaarden. In de ontwikkeling van BIPOM en Basisplan Straf en in de ontvlechting van OM en Rechtspraak worden deze afspraken en standaarden uit de KDA als uitgangspunt gehanteerd. Zo is een belangrijke basisvoorwaarde gecreëerd waarop in de ICT-ontwikkeling in de organisaties effectief kan worden voortgebouwd.

(36) Kan de regering aangeven hoe geborgd wordt dat alle schakels in die keten op het moment van inwerkingtreding van het voorliggend wetsvoorstel in staat zijn om via de elektronische weg te werken?

36. Om te zorgen dat interactie tussen de schakels van de keten goed verloopt, zijn er ketenbrede kaders en richtlijnen die door de partners worden gevolgd als het gaat om onder andere digitalisering. Zo zijn er ketenafspraken over standaarden en formats die gebruikt worden bij digitaliseringsvraagstukken binnen de strafrechtketen. Voorafgaand aan de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek vinden ketentesten plaats zodat beoordeeld kan worden hetgeen gebouwd is, ook werkt.

(37) In dit verband begrijpen deze leden dat alle procesdeelnemers straks verplicht worden om langs de elektronische weg stukken in te dienen en berichten over te dragen met uitzondering van de verdachte die geen raadsman heeft. Zien deze leden dit goed? Zo ja, hoe kan voorkomen worden dat de verdachte die niet via de elektronische weg communiceert daardoor het risico loopt op achterstand te komen of om relevante informatie te missen? Hoe worden de niet-digitale stukken die die verdachte inbrengt ingepast?

37. In het nieuwe wetboek is het uitgangspunt dat berichten langs elektronische weg worden uitgewisseld. Voor professionele procesdeelnemers wordt overdracht van berichten langs elektronische weg verplicht gesteld of bevorderd (artikelen 1.9.2 en 1.9.3). Ook burgers worden gestimuleerd om van de elektronische weg gebruik te maken (artikel 1.9.4, eerste lid), maar een verplichting om berichten langs elektronische weg over te dragen gaat voor hen alleen gelden als zij door een advocaat worden bijgestaan (artikel 1.9.4, derde lid). In de gevallen dat een burger onvoldoende vaardig zou zijn om zelfstandig van de elektronische weg gebruik te maken, kan de rechtsbijstandverlener hierbij assisteren of het indienen van berichten overnemen. Voor burgers die niet door een advocaat worden bijgestaan en niet langs elektronische weg berichten kunnen overdragen of ontvangen is er dus geen verplichting om gebruik te maken van de elektronische weg.

Berichten en niet-digitale stukken die de verdachte wil inbrengen kunnen dus langs andere weg (bijvoorbeeld via de gewone post) worden overgedragen zodat de officier van justitie en de rechter deze bij hun beoordeling en beslissing kunnen betrekken (artikel 1.9.7, tweede lid). Evenmin staan de nieuwe regels eraan in de weg dat de burger op de zitting stukken overlegt, in de gevallen dat de wet dat toestaat (artikel 1.9.7, eerste lid).

(38) De leden van de SGP-fractie lezen dat het begrip «opsporing» in artikel 1.1.6 is gedefinieerd als «het onderzoek in verband met strafbare feiten onder gezag van de officier van justitie met als doel het nemen van strafvorderlijke beslissingen». Deze leden vragen de regering waarom is gekozen voor deze definitie van het opsporingsbegrip. Zij wijzen op de opmerkingen van het OM waarbij wordt gewezen op de onduidelijkheid of

het begrip «opsporing» of het begrip «opsporingsonderzoek» bedoeld wordt. Deze leden vragen de regering of zij duidelijk wil maken om welk begrip het gaat en vragen de regering dit duidelijker uit te werken in de definitiebepaling.

38. In artikel 1.1.6 wordt het begrip opsporing gedefinieerd. Het gaat om «onderzoek in verband met strafbare feiten onder gezag van de officier van justitie met als doel het nemen van strafvorderlijke beslissingen». Deze definitie is dezelfde als de definitie die op dit moment wordt gehanteerd in artikel 132a. In de consultatieversie van Boek 1, naar aanleiding waarvan het OM de opmerkingen heeft gemaakt waaraan in de vraagstelling is gerefereerd, werd voorgesteld om de definitie van opsporing redactioneel op enkele onderdelen te wijzigen. Naar aanleiding van door het OM in consultatie geleverde kritiek, is besloten dat voorstel niet door te zetten en de huidige definitie van het opsporingsbegrip in het nieuwe wetboek te behouden. Dat is overeenkomstig het advies van het OM dat aangaf niet overtuigd te zijn van de noodzaak om het huidige begrip in het nieuwe wetboek te wijzigen. Een van de kritiekpunten van het OM met betrekking tot dat voorstel was dat daarin onduidelijk zou zijn of opsporing werd gedefinieerd of opsporingsonderzoek. Doordat het bedoelde voorstel niet is doorgezet en overeenkomstig de wens van het OM het huidige begrip in het nieuwe wetboek is behouden, is dit punt van kritiek is ondervangen.

2. De behandeling van zaken door de rechter

2.1 Algemene bepalingen

(39) De leden van de CDA-fractie lezen dat in het nieuwe artikel 1.2.6 de verwijzingsbevoegdheid wordt vastgelegd. Deze leden zijn van mening dat dit artikel terdege bijdraagt aan het bevorderen van een efficiënt strafproces, waarbij vertraging zoveel mogelijk wordt beperkt. Deze leden zijn ook van mening dat de keuze tot de mogelijkheid van de verwijzingsbevoegdheid voor aanvang van het onderzoek op zitting een stap in de goede richting is wat betreft de beschreven «beweging naar voren». Het eerste lid van het nieuwe artikel maakt het mogelijk dat de enkelvoudige kamer een zaak naar een andere enkelvoudige kamer verwijst als zij de bevoegdheid mist om de zaak te behandelen. Deze leden vragen of dit vaak voor zal komen, nu doorgaans voorafgaand aan de behandeling van de rechtszaak wordt beoordeeld bij welke rechter de zaak moet aandienen. Verwacht de regering dat veel gebruik gaat worden gemaakt van deze verwijzingsbevoegdheid? Deze leden vragen in die lijn ook wat de vermoedelijke oorzaak is van een in beginsel verkeerde verwijzing, bijvoorbeeld ingeval is gebleken dat de verdachte minderjarig was ten tijde van het delict maar in beginsel niet terecht staat bij de kinderrechter, waardoor een rechter zichzelf niet bevoegd acht om de zaak te behandelen.

39. Verwijzing door een enkelvoudige kamer naar een andere enkelvoudige (of meervoudige) kamer omdat zij zich onbevoegd acht te zaak te beoordelen komt niet vaak voor, omdat doorgaans voorafgaand aan de behandeling van de zaak correct wordt beoordeeld bij welke rechter de zaak moet worden aangebracht. Van deze verwijzingsbevoegdheid zal vooral gebruik worden gemaakt indien een wettelijk voorschrift daaromtrent bij vergissing wordt veronachtzaamd, bijvoorbeeld als de zaak ten onrechte niet bij de economische kamer is aangebracht, zoals is voorgescreven in de artikelen 38 en 39 van de Wet op de economische delicten in verbinding met artikel 52 van de Wet op de rechterlijke organisatie. Ook zal de politierechter de zaak naar de kinderrechter moeten verwijzen als blijkt dat de verdachte ten tijde van het plegen van het feit nog geen achttien jaar was, zoals in voorgeschreven Boek 6, Hoofdstuk 1, in verbinding met artikel 53 van de Wet op de rechterlijke organisatie.

(40) De leden van de CDA-fractie lezen dat een meervoudige kamer ook een zaak kan behandelen die juridisch eenvoudig blijkt te zijn, met als voorwaarde dat het belang daarvan groot is. Deze leden vragen of de regering nader kan concretiseren wat wordt verstaan onder een «groot belang». Deze leden vragen ook wat de reden is dat deze definitie niet nader is toegelicht in de memorie van toelichting.

40. Verwijzing van de ene naar de andere kamer is volgens de voorgestelde regeling niet alleen aan de orde in gevallen van onbevoegdheid (zie het antwoord op vraag 22), maar is ook aangewezen in gevallen waarin de rechter van oordeel is dat de zaak beter door een andere kamer kan worden behandeld. Dit oordeel kan ook gelegen zijn in het belang van de zaak.

Gebruik van deze mogelijkheid kan bijvoorbeeld in de rede liggen als strafbare feiten waarvoor dezelfde verdachte wordt vervolgd deels bij de enkelvoudige kamer en deels bij de meervoudige kamer ter berechting zijn aangebracht, of deels bij de kantonrechter en deels bij de politierechter. Het belang van de zaak houdt in dat geval in dat door verwijzing de zaken kunnen worden gevoegd. De politierechter kan verwijzen naar de meervoudige kamer indien hij weliswaar bevoegd is te oordelen over het voorgelegde strafbare feit, maar beoordeling door drie rechters wenselijk voorkomt vanwege maatschappelijke ophef of discussie over de kwestie. En op grond van de regeling is ook mogelijk, al zal het zal zich niet vaak voordoen, dat de kantonrechter naar de meervoudige kamer verwijst omdat het gaat om feit dat weliswaar als overtreding strafbaar is gesteld, maar dat onderwerp is van een maatschappelijk omstreden kwestie of verbonden is met een ingewikkelde strafzaak.

Het belang van de zaak speelt ook een rol in de verwijzingsregeling in hoger beroep. Volgens die ten opzichte van de algemene verwijzingsregeling enigszins geclausuleerde regeling is verwijzing door de enkelvoudige kamer naar de meervoudige kamer slechts mogelijk indien de raadsheer die zitting heeft in de enkelvoudige kamer van oordeel is dat de zaak niet van eenvoudige aard is of het belang ervan zich tegen behandeling door een enkelvoudige kamer verzet.

2.2 De relatieve bevoegdheid van de rechtbanken om strafbare feiten te berechten

(41) De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de bepalingen omtrent de relatieve bevoegdheid van de rechtbanken om strafbare feiten te berechten en de toelichting hierbij. Deze leden merken op dat in de memorie van toelichting het gevaar van forumshopping wordt aangehaald, waarover wordt geschreven dat er geen aanwijzingen zijn dat de keuze in de praktijk door oneigenlijke motieven wordt bepaald. Volgens de regering is er ook geen reden om aan te nemen dat de invoering van de landelijke bevoegdheid van de officier van justitie daar verandering in zal brengen. Kan de regering toelichten waar zij deze aanname op heeft gebaseerd? Is dit enkel op grond van de ervaringen rondom de al bestaande landelijke parketten of is hier nader bij stilgestaan?

41. In het nieuwe Wetboek van Strafvordering wordt aan de arrondissementsofficier van justitie een landelijke opsporings- en vervolgingsbevoegdheid toegekend. Dat betekent onder meer dat de officier van justitie de mogelijkheid krijgt om bij alle bevoegde rechtbanken in het land vorderingen te doen en strafbare feiten ter berechting aan te brengen (artikel 1.3.5). In de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 173) is uiteengezet dat de totstandkoming van deze landelijke bevoegdheid van de officier van justitie past in een ontwikkeling van het openbaar Ministerie van een verzameling lokale parketten naar een landelijke en centraal geleide organisatie.

In de memorie van toelichting is in reactie op de consultatieadviezen van de HR, de Rvdr, de NVvR en het OM aandacht besteed aan geuite zorgen over «forumshopping» (Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 172 e.v.), hetgeen inhoudt dat de officier van justitie op basis van oneigenlijke motieven de keuze maakt bij welke bevoegde rechtbank hij de zaak gaat vervolgen. In de toelichting is aangegeven dat er geen aanwijzingen zijn dat de invoering van de landelijke bevoegdheid van de officier van justitie zou leiden tot «forumshopping». Dat berust op het volgende. Op grond van het huidige artikel 2 zijn verschillende, maar niet alle rechtbanken relatief bevoegd om van het te vervolgen feit kennis te nemen. Deze competentieregeling blijft in het nieuwe wetboek behouden (artikel 1.2.9). De landelijk bevoegde officier van justitie kan dus niet uit alle rechtbanken in Nederland kiezen, maar alleen uit de rechtbanken die bevoegd zijn om het strafbare feit te berechten. Daarnaast zijn er op dit moment al drie parketten die landelijk bevoegd zijn: het landelijk parket, het functioneel parket en het parket centrale verwerking openbaar ministerie (CVOM). De ervaring die is opgedaan met deze parketten wijst er niet op dat oneigenlijk gebruik wordt gemaakt van de keuzevrijheid van de daar werkzame officieren van justitie met betrekking tot de rechtbank waar de zaak wordt vervolgd. Bovendien heeft ook de arrondissementsofficier van justitie op dit moment al vrijheid om te kiezen voor welke bevoegde rechtbank hij de zaak zal vervolgen, omdat hij van rechtswege plaatsvervanger is bij alle andere parketten dan het parket waarbij hij is aangesteld. Ook hier geldt dat niet is gebleken dat van die vrijheid misbruik wordt gemaakt. Op grond van het voorgaande heeft ook de Afdeling advisering van de Raad van State overwogen dat zij de vrees voor forumshopping ongegrond acht (Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 4, p. 74). Verder is van belang dat de keuzevrijheid van de officier van justitie voor de rechtbank waar hij de zaak aanbrengt, ook in de tijd niet onbegrensd is. In de artikelen 1.3.8 en 1.3.9 is het beginsel van «eenheid van instantie» neergelegd. Behoudens uitzonderingen vindt geen verandering van behandelend parket meer plaats in gevallen waarin een rechter in de zaak is betrokken (artikel 1.3.8). En als de officier van justitie eenmaal voor een bepaalde rechtbank heeft gekozen, wendt hij zich behoudens uitzonderingen voor de verdere behandeling van de zaak tot dezelfde rechtbank (artikel 1.3.9). Deze voorschriften voorkomen dat de officier van justitie gaandeweg de procedure zou kunnen overgaan tot forumshopping.

(42) De leden van de CDA-fractie lezen dat op grond van het huidige artikel 2 van het Wetboek van Strafvordering vaak meer rechtbanken relatief bevoegd zijn, en dat dit onderdeel wordt behouden in de nieuwe regeling. Deze leden lezen ook dat de regering schrijft dat dit in theorie het gevaar van forumshoppings in zich heeft, nu het openbaar ministerie doorgaans een keuze heeft bij welke bevoegde rechtbank het de zaak gaat vervolgen. Nu de regering ook schrijft dat er geen aanwijzingen zijn dat de keuze in de praktijk door oneigenlijke motieven wordt bepaald, vragen deze leden wat de gedachte is achter het toch benoemen van de situatie tot forumshoppings. In hoeverre is, los van het gegeven voorbeeld van een arrest uit 1998, forumshopping voorgekomen in de praktijk?

42. Het antwoord op deze vraag is gegeven in het antwoord op vraag 41. In aanvulling daarop kan worden verduidelijkt dat in de zaak die leidde tot het arrest van de Hoge Raad van 24 maart 1998 (NJ 1998/768) niet was komen vast te staan dat sprake was van forumshopping. De Hoge Raad merkte slechts op dat niet kan worden uitgesloten dat onder omstandigheden in een geval waarin de verdachte na zijn aanhouding is overgebracht naar een ander arrondissement het openbaar ministerie niet-ontvankelijk is in zijn vervolging wegens schending van beginselen van een behoorlijke procesorde indien aannemelijk is geworden dat de verdachte in zijn verdediging is geschaad. In de desbetreffende zaak konden de vaststellingen van het hof volgens de Hoge Raad echter niet tot

dat oordeel leiden. Er zijn in het geheel geen zaken bekend waarin is vastgesteld dat sprake was van forumshopping.

2.3 De raadkamer

(43) De rapporteurs zien dat titel 2.3 beoogt een «flexibele basis» te bieden voor de uiteenlopende raadkamerprocedures die het nieuwe wetboek kent; afzonderlijke regelingen kunnen van de algemene bepalingen afwijken. Mede gelet op de grote hoeveelheid raadkamerprocedures en de ongelijksoortigheid daarvan is het de rapporteurs echter onduidelijk in welke mate en op welke punten afzonderlijke regelingen van raadkamerprocedures van de in titel 2.3 neergelegde «basisregeling» (kunnen) verschillen. Kan de regering een overzicht bieden van de afwijkingen elders in de wet?

43. Evenals in het huidige recht is voor de berechting, dat wil zeggen de inhoudelijke behandeling van de strafzaak door de rechter in eerste aanleg of in hoger beroep, een uitgebreide regeling opgenomen in de Boeken 4 en 5. Dit past ook bij het feit dat bij de berechting voor de verdachte het meeste op het spel staat.

Naast de berechting kunnen zich gedurende het strafproces aan de hoofdzaak verwante, of daaruit voortvloeiende kwesties voordoen waarover de rechter zich – op korte termijn – moet buigen. In de wettelijke regeling is hiervoor als verkeersregel opgenomen, dat in die gevallen (wetstechnisch: als de wet niet bepaalt dat bij vonnis of arrest moet worden beslist, zie artikel 1.2.4), de zaak wordt behandeld door de raadkamer. Over de kwestie kan dan betrekkelijk snel door één of drie rechter een beslissing worden genomen aan de hand van meer summiere en flexibele procedureregels. Dit houdt in dat de algemene basisregeling voor raadkamerprocedures in Titel 2.3 van toepassing is voor zover de wettelijke regeling van de specifieke raadkamerkwestie niet in afwijkende of aanvullende voorschriften voorziet.

Eenzijds voorziet deze basisregeling in Boek 1 in algemeen geldende voorschriften die niet bij elke afzonderlijke raadkamerprocedure opnieuw uitgeschreven hoeven te worden en anderzijds dient de regeling als vangnet in het geval een beslissing in raadkamer moet worden genomen terwijl de wet niet voorziet in (uitgebreide) procedurevoorschriften. Een voorbeeld van dit laatste vormt een beroep van de officier van justitie tegen de afwijzing door de rechter-commissaris van een vordering tot het verlenen van een machtiging voor de inzet van een opsporingsbevoegdheid.

Er kan aanleiding zijn tot het geven van afwijkende of aanvullende voorschriften wanneer dat voor de betreffende raadkamerprocedure nodig is of vanwege de op het spel staande belangen of de betrokkenheid van derden. Enkele voorbeelden kunnen dat verder verduidelijken. Waar de algemene raadkamerprocedure aangeeft welke rechtbank bevoegd is om in raadkamer te oordelen over de vordering, het bezwaarschrift, het klaagschrift of het verzoek (artikel 1.2.12), is dit voor bepaalde raadkamerkwesties nader, en soms afwijkend, aangeduid. Beklag tegen niet-vervolgen moet worden ingediend bij het gerechtshof (artikel 3.5.1) en een beklag over de bij vonnis, arrest of strafbeschikking opgelegde verbeurdverklaring of onttrekking aan het verkeer van voorwerpen bij het gerecht dat de beslissing in hoogste feitelijke aanleg heeft genomen (artikel 6.4.3). Een ander voorbeeld is te vinden in de regeling van een verzoek tot schadevergoeding (artikel 6.6.8, tweede lid). Staan bij de kwestie belangen op het spel van een derde naast die van het openbaar ministerie en de betrokken procespartij (degene die het bezwaarschrift, het klaagschrift of het verzoek heeft ingediend), dan moet die derde onder omstandigheden worden opgeroepen of geïnformeerd,

bijvoorbeeld degene op wie het beklag tegen niet-vervolgen betrekking heeft (artikel 3.5.7), de rechter van wie wraking is verzocht (artikel 6.2.4) of degene die naar het oordeel van de officier van justitie heeft te gelden als rechthebbende van het voorwerp of van de gegevens dan wel andere belanghebbenden (artikel 6.4.6).

De beslissing van de raadkamer behoeft in beginsel niet te worden betekend. Daarom is daarover in de algemene regeling ook geen bepaling opgenomen. De beslissing moet echter wel worden betekend wanneer daartegen een rechtsmiddel openstaat en/of omdat deze verband houdt met vrijheidsbeneming. Om deze reden is ten aanzien van bevelen tot voorlopige hechtenis en tot verlenging en opheffing daarvan, beslissingen tot schorsing van de voorlopige hechtenis en tot opheffing of wijziging daarvan en beslissingen waarbij opheffing van de voorlopige hechtenis wordt geweigerd, bepaald dat deze beslissingen direct aan de verdachte worden betekend (artikel 2.5.22, eerste lid). Andere voorbeelden zijn de beslissing op een geschil over rechtsmacht (artikel 6.2.9), de beslissing op een beklag of een afzonderlijke rechterlijke beslissing met betrekking tot voorwerpen en gegevens (artikel 6.4.9, 6.4.12 en 6.4.13).

Een allesomvattend overzicht bieden van alle afwijkende regels, is vanwege de veelheid en diversiteit van raadkamerkwesaties ondoenlijk. Indien de wet voorziet in regeling van een specifieke raadkamerkwesatie biedt de desbetreffende regeling inzicht welke regels voor die procedure van toepassing zijn (zie bijvoorbeeld voor veel voorkomende raadkamerkwesaties Boek 3, Hoofdstuk 5, (Beklag over het niet opsporen of niet vervolgen van strafbare feiten) en Boek 6, Hoofdstuk 4, Titel 4.1 (Beklag met betrekking tot voorwerpen en gegevens).

(44) De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan verduidelijken waarom in artikel 1.2.15 niet is opgenomen dat ook slachtoffers en zijn of haar raadsman het recht hebben om kennis te nemen van de stukken die betrekking hebben op de zaak, voor zover het belang van het onderzoek hierdoor niet ernstig wordt geschaad.

44. Voor slachtoffers is het recht op kennisneming van de processtukken geregeld in boek 1, hoofdstuk 5 (artikel 1.5.5, derde lid). Voor raadkamerprocedures bevat artikel 1.2.15 een eigen regeling van het recht op kennisneming van stukken. Evenals in het huidige recht gaat het bij een raadkamerprocedure om die stukken die voor de beoordeling van de voorliggende kwestie van belang zijn. Het recht op kennisneming komt in raadkamerprocedures toe aan het openbaar ministerie en de andere bij de raadkamerprocedure betrokken procespartij (degene die het bezwaarschrift, het klaagschrift of het verzoek heeft ingediend; zie over het begrip «procespartij» nader de toelichting bij Boek 1, Titel 2.3). Voor het slachtoffer dat als procespartij betrokken is in de desbetreffende raadkamerprocedure geldt dus een recht op kennisneming van de op die procedure betrekking hebbende stukken. Bijvoorbeeld indien hij een klaagschrift indient over het uitblijven van een bevel tot teruggave van een voorwerp dat onder hem is inbeslaggenomen of waarop hij rechthebbende is (artikel 6.4.1). Het meest in het oog springende voorbeeld van een raadkamerprocedure waarbij het slachtoffer in de praktijk als procespartij vaker betrokken is, vormt de in Boek 3, Hoofdstuk 5, opgenomen procedure van het beklag over het niet opsporen of niet vervolgen van strafbare feiten. Voor die raadkamerprocedure is vanwege de aard van die procedure een meer specifieke regeling over de kennisneming van de stukken geformuleerd. Geregeld is dat de kennisneming van stukken plaatsvindt op de wijze door de voorzitter te bepalen (artikel 3.5.8, tweede lid). Het slachtoffer dat een beklagprocedure start kan op grond van die regeling in beginsel dus kennisnemen van de stukken.

(45) De leden van de VVD-fractie vragen of de afspraak uit het coalitieakkoord over het bevorderen dat meer rechterlijke uitspraken worden gepubliceerd op enigerlei wijze ook goed juridisch kan worden verankerd in het nieuwe wetboek. Het uitgangspunt van openbare zittingen waar openbaar uitspraak wordt gedaan zou wat deze leden betreft gevolgd kunnen worden door het benoemen van het uitgangspunt dat de uitspraak na het weglaten van de identificerende persoonsgegevens van de verdachte wordt gepubliceerd op rechtspraak.nl. Hoe denkt de regering hierover en kan zij de laatste stand van zaken geven met betrekking tot de uitvoering van deze coalitieafspraken?

45. De Raad voor de rechtspraak geeft met het programma «Meer en verantwoord publiceren» uitvoering aan het streven om het merendeel van de rechterlijke uitspraken online te publiceren (Kamerstukken II 2021/22, 29 279, nr. 706). Ter ondersteuning van dit streven worden beleidsmatige voorbereidingen getroffen voor een wetsvoorstel voor de publicatie van rechterlijke uitspraken. Doel van de beoogde wet is te voorzien in de wettelijke verankering van het uitgangspunt dat rechterlijke uitspraken gepubliceerd worden, tenzij zich bij wet genoemde uitzonderingsgronden voordoen. Eerder is de Tweede Kamer over de contouren van dit wetsvoorstel ingelicht (Kamerstukken II 2022/23, 29 279, nr. 801).

(46) De leden van de D66-fractie lezen dat in artikel 1.2.15 de mogelijkheid is opgenomen voor de raadkamer om het OM te bevelen aanvullende stukken over te dragen. Deze leden onderschrijven het belang hiervan, zodat ervoor kan worden gezorgd dat raadkamers zoveel mogelijk op grond van volledigheid beslissen. Deze leden vragen of er concrete ervaringen uit de praktijk ten grondslag liggen aan de keuze om dit voorschrift op te nemen. Kan de regering haar antwoord toelichten?

46. Voor het opnemen van het voorschrift dat de raadkamer het openbaar ministerie kan bevelen aanvullende stukken over te dragen, vormden concrete ervaringen uit de praktijk geen aanleiding. Het voorschrift is opgenomen om in samenhang met de voorschriften in de andere leden van artikel 1.2.15 een heldere en sluitende regeling te treffen. Ter toelichting dient het volgende.

Het openbaar ministerie stelt aan de raadkamer de op de zaak betrekking hebbende stukken ter beschikking. Daarbij hoeft het niet te gaan om het gehele procesdossier, maar om de stukken die voor de beoordeling van de in raadkamer voorliggende kwestie van belang zijn. Het kan zich voordoen dat de raadkamer voor een goede beoordeling van die kwestie kennis wil nemen van andere stukken uit het procesdossier. Dit voorschrift in het eerste lid verzekert dat de raadkamer daartoe kan bevelen. Het moet worden gelezen in samenhang met het derde lid, op grond waarvan het openbaar ministerie de overlegging van die stukken kan weigeren indien het de verdachte de kennisneming hiervan (tijdelijk) heeft onthouden of van de voeging ervan bij de processtukken heeft afgezien op grond van een wettelijke bevoegdheid (artikel 1.2.15, derde lid). De gedachte achter deze weigeringsgrond is de interne openbaarheid; indien de verdachte procespartij is in de raadkamerprocedure (bijvoorbeeld bij een vordering tot (verlenging van) de voorlopige hechtenis) is het onwenselijk dat de rechter over meer informatie beschikt dan de verdediging.

Het openbaar ministerie kan niet weigeren de door de raadkamer gevraagde stukken te overleggen in twee specifieke gevallen (artikel 1.2.15, vierde lid), namelijk indien de raadkamerprocedure de behandeling betreft van het beroep van het openbaar ministerie tegen de afwijzing door de rechter-commissaris van een vordering tot het achterwege laten van de voeging van stukken bij het procesdossier (artikel 1.8.3, eerste lid, of in artikel 1.8.5, vierde lid). In dat geval is de kennisneming door de raadkamer van de desbetreffende stukken juist aangewezen om een zorgvuldige beslissing te kunnen nemen op het beroep tegen de weigering van de rechter-commissaris om de gevraagde

machtiging te verlenen. Bij een dergelijk beroep is de verdachte niet betrokken als procespartij. Er is dan sprake van een niet-openbare raadkamer (artikel 1.2.16, zesde lid) waarvoor de verdediging niet wordt opgeroepen omdat daardoor het belang van het onderzoek ernstig wordt geschaad (artikel 1.2.18, vijfde lid).

(47) De leden van de D66-fractie lezen dat er geen voorschriften in het wetboek zijn opgenomen over het beslisschema van de raadkamer. Tegelijkertijd volgt uit de rechtspraak wel dat er verschil van inzicht bestaat over de wijze van toetsen door de raadkamer. Is het volgens de regering onder die omstandigheid wenselijk dat niet in het wetboek staat op welke wijze de raadkamer toetst maar alleen in de memorie van toelichting?

47. De algemene raadkamerprocedure laat aan de raadkamer om de zaak op de zitting te onderzoeken op de wijze die zij nodig oordeelt (artikel 1.2.19) en bevat een algemene bepaling over het nemen en uitspreken of meedelen van de beslissing van de raadkamer (artikel 1.2.23). Ter toelichting op dat onderzoek en het nemen van die beslissing gaat de memorie van toelichting in op de wijze waarop de raadkamerkwesitie over het algemeen moet worden benaderd, omdat daarover blijkens de jurisprudentie niet altijd hetzelfde wordt gedacht. De toelichting maakt duidelijk dat, en waarom, de raadkamer over het algemeen ex nunc toetst, dat wil zeggen volgens inzicht in de huidige situatie en rekening houdend met nieuwe omstandigheden.

Is sprake van een voorgeschreven nadere invulling van de wijze waarop de beslissing moet worden genomen, dan volgt dit uit de regeling van de desbetreffende raadkamerprocedure. Zie bijvoorbeeld de beslissing in de procedure waarin de rechtbank wordt verzocht te verklaren dat de zaak is geëindigd (artikel 3.1.3), de beslissing op het bezwaarschrift tegen de procesinleiding (artikel 3.2.3) of de beslissing op een beklag met betrekking tot voorwerpen of gegevens (artikel 6.4.9).

Een afwijking van de algemene ex nunc-benadering vormt de beslissing over een verzoek tot schadevergoeding met betrekking tot strafvorderlijk optreden. De rechtmatigheid of onrechtmatigheid van strafvorderlijk optreden wordt beoordeeld naar het tijdstip waarop het optreden plaatsvond (artikel 6.6.2). Hier is door de wet dus een ex tunc-beoordeling voorgeschreven.

Alles bijeen genomen is er vanwege de uiteenlopende aard van de beslissingen die in verschillende raadkamerprocedures worden genomen geen aanleiding een algemene bepaling over de wijze van toetsen op te nemen.

(48) Met betrekking tot de raadkamer lezen de leden van de PVV-fractie dat een nieuwe mogelijkheid voor de raadkamer wordt opgenomen om te bevelen dat de verdachte of veroordeelde in persoon zal verschijnen en om daartoe eventueel diens medebrenging te gelasten. Deze leden gaan ervan uit dat dit (mede gezien de mogelijke wens van slachtoffers en/of nabestaanden dat de verdachte/veroordeelde verschijnt) zal leiden tot een toename van het aantal bevelen tot verschijning en/of medebrenging, en daarmee een verzwaring van de werklast van de politie en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Is de mate van de toename onderzocht en zo nee, waarom niet? Gaat dit alsnog zo spoedig mogelijk gebeuren? Een impactanalyse mag naar de mening van deze leden op dit punt zeker niet ontbreken.

48. De voorgestelde raadkamerprocedure verschilt inhoudelijk niet wezenlijk van de huidige procedure. Enkele voorschriften zijn verhelderd of aangevuld omdat over de mogelijkheid deze toe te passen in de praktijk onduidelijkheid bestond. Zo kon worden betwijfeld of de bevoegdheid van de raadkamer om «de nodige bevelen te geven» in het huidige artikel 23 een voldoende uitdrukkelijke grondslag biedt voor de toepassing van

dwangmiddelen. Aan die onduidelijkheid wordt met de voorgestelde wettelijke regeling een einde gemaakt. Met het opnemen in artikel 1.2.19 van de mogelijkheid voor de raadkamer om de medebrenging van een verdachte of veroordeelde te gelasten, wordt dan ook geen nieuwe bevoegdheid in het leven geroepen maar slechts expliciet vermeld wat ook al geacht werd besloten te liggen in het huidige artikel 23.

De behoefte of noodzaak om een bevel tot medebrenging van een verdachte of veroordeelde te geven in een raadkamerprocedure komt in de huidige praktijk heel weinig voor. Er bestaat geen aanleiding om te veronderstellen dat het aantal gevallen waarin daartoe wordt overgegaan ineens (fors) zal toenemen. Slachtoffers of nabestaanden zijn bij veel raadkamerprocedures niet aanwezig. Dat is bijvoorbeeld wel het geval bij de openbare raadkamerprocedure waarin vanaf negentig dagen gevangenhouding moet worden geoordeeld over het voortduren van de voorlopige hechtenis van de verdachte. Maar ook in dat geval brengt de enkele wens van een slachtoffer dat een verdachte of veroordeelde aanwezig is, niet zonder meer met zich dat de rechter dus ook de medebrenging beveelt. Het is immers ook in die situatie aan de rechter om te bezien of het nodig is dat een verdachte of veroordeelde in persoon aanwezig is, waarna ook nog de afweging moet worden gemaakt of daaraan ook een bevel medebrenging moet worden gekoppeld. Ten slotte is het zo dat de structurele werklasteffecten voor de organisaties in de strafrechtketen uitgebreid zijn onderzocht in ketenverband. Daarbij is soms per artikel, soms per thema, met elkaar gesproken over de gevolgen van het nieuwe wetboek. Geen van de organisaties in de strafrechtketen verwacht (substantiële) werklasteffecten van de bevoegdheid tot het geven van een bevel medebrenging.

(49) De leden van de CDA-fractie lezen dat na inventarisatie van de bestaande raadkamerprocedure inmiddels iets meer dan de helft van alle procedures openbaar is en iets minder dan de helft niet. De regering geeft aan in het nieuwe artikel 1.2.16 de hoofdregel om te draaien naar «openbaar, tenzij», en benadrukt dat met deze wijziging geen uitbreiding van het aantal openbare raadkamers wordt beoogd. Deze leden vragen aan de regering of los van het beoogde uitgangspunt desalniettemin wordt verwacht dat met dit nieuwe artikel meer openbare raadkamerzittingen plaats zullen vinden, of dat het in zijn totaliteit geen invloed heeft op de aantallen openbare en niet-openbare raadkamerzittingen.

49. In de huidige praktijk is iets meer dan de helft van de bestaande raadkamerprocedures openbaar. Met de omkering van de hoofdregel zodat een raadkamerprocedure in beginsel openbaar is, tenzij de wet anders bepaalt, wordt beter aangesloten bij de vereisten van artikel 6 EVRM. Dit is nader toegelicht in de memorie van toelichting, in de algemene inleiding op Boek 1, Hoofdstuk 2, Titel 2.3. Het nieuwe uitgangspunt leidt niet tot meer openbare raadkamerzittingen dan in het huidige recht, omdat voor diverse procedures in het vooronderzoek een niet-openbare behandeling gewenst en geregeld blijft.

2.4 De rechter-commissaris (RC)

(50) De rapporteurs vragen of de regering nader kan toelichten op welke wijze zal kunnen worden gegarandeerd dat de kabinetten van de RC de grote hoeveelheid extra taken die het nieuwe wetboek meebrengt op een verantwoorde wijze zullen kunnen uitvoeren, gelet op het feit dat momenteel de personeelstekorten bij met name de kabinetten van de RC zeer groot zijn.

50. Tijdens de totstandkoming van het nieuwe wetboek is nauw samengewerkt met de strafrechtketenorganisaties. De conceptwetgeving is door de jaren heen informeel afgestemd met vertegenwoordigers van alle

betrokken strafrechtketenorganisaties, waaronder de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), en dat heeft hen telkens in staat gesteld om tussentijds te adviseren over onder meer de mogelijke uitvoeringsconsequenties. De Rvdr heeft daarnaast diverse formele consultatieadviezen uitgebracht en in december 2019 integraal advies uitgebracht over de Boeken 1 tot en met 6 (Aanvullend ongevraagd advies inzake de ambtelijke eindversie van het Wetsvoorstel tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, 18 december 2019).

In zijn adviezen geeft de Raad voor de rechtspraak aan welke gevolgen verwacht kunnen worden voor de werklast en de organisatie van de rechtspraak. Daarbij is niet alleen rekening gehouden met direct uit het nieuwe wetboek volgende verplichtingen, maar ook met de gevolgen van minder voorzienbare factoren, zoals de wijze waarop rechters en procesdeelnemers invulling zullen geven aan de nieuwe wettelijke bepalingen.

Om de «beweging naar voren» – het onderdeel van het wetsvoorstel dat de grootste invloed heeft op de kabinetten rechter-commissaris – te laten slagen, zal een flinke versterking van (de kabinetten van) de rechters-commissarissen nodig zijn. Dit heeft ook gevolgen voor de benodigde huisvesting. Tegelijkertijd hangt de omvang van het volume van de benodigde versterking sterk af van de mate waarin de praktijk gebruik zal gaan maken van de mogelijkheden die het nieuwe wetboek biedt. Daarbij kan worden gedacht aan de vroegtijdige indiening van onderzoekswensen door de procesdeelnemers. In 2023 is in een ketenbrede werkgroep een inschatting gemaakt van de personele gevolgen van de «beweging naar voren». In dat kader heeft de Rvdr ingeschat dat de «beweging naar voren» per saldo zal leiden tot een toename van zowel rechters, gerechtsjuristen als uit ondersteunende krachten (griffie). Een ander door de Rvdr uitgelicht thema is de aanwezigheid van de verdachte bij getuigenverhoren door de rechter-commissaris. In 2024 zijn specifieke berekeningen uitgevoerd op dit onderdeel van het wetsvoorstel. De inschatting is daarbij uitgekomen op een verzwaring van de werkbelasting. Ook hierbij geldt dat een deel daarvan bestaat uit ondersteunende krachten. Andere aspecten van de «beweging naar voren» en andere onderdelen van het nieuwe wetboek leveren ook werklastbesparingen voor de rechtspraak (en andere organisaties) op. De Raad voert momenteel een herijking uit op de inschattingen over de werklasteffecten uit 2019 en 2020, waarin ook de werklastbesparingen in kaart zullen worden gebracht.

Zoals ook aangegeven in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel wordt in de memorie van toelichting bij de invoeringswet een volledig overzicht gegeven van de uitvoeringsconsequenties van het nieuwe wetboek, inclusies de effecten voor de rechtspraak.

De inzichten over de werklasteffecten stellen de strafrechtketenorganisaties in staat om de voorzieningen te treffen die nodig zijn voor de implementatie van het wetboek. De bedrijfsvoering maakt daar onderdeel van uit. De strafrechtketenorganisaties zijn zelf verantwoordelijk voor de implementatie van het nieuwe wetboek en zullen dat de komende jaren nog gestalte geven met aanpassing van (gezamenlijke) werkprocessen. Indien nodig zullen tijdig extra middelen beschikbaar worden gesteld aan de organisaties die te maken zullen krijgen met extra werklast als gevolg van de invoering van het nieuwe wetboek, zodat deze organisaties in staat worden gesteld om personeel te werven en op te leiden voorafgaand aan de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek.

(51) De expliciete koppeling van het optreden van de RC aan de belangen van «rechtsbescherming en volledigheid, de evenwichtigheid en de voortgang van het opsporingsonderzoek», in combinatie met de versterkte rol van de rechter-commissaris, kan eveneens ertoe leiden dat RC's meer verzoeken tot het doen van onderzoek zullen toewijzen, dat zij

vaker ambtshalve aanvullend onderzoek zullen (laten) uitvoeren en dat vaker regiebijeenkomsten gehouden zullen worden. Ook dit leidt tot een toename van de werklast voor de politie, de politie die de gewenste onderzoeken zal (moeten) uitvoeren en (via de officier van justitie) in een vroeger stadium processtukken zal (moeten) aanleveren. Waarom is er geen impactanalyse gemaakt op dit onderdeel?

51. De voorgestelde regeling in Boek 2 houdt in dat de rechter-commissaris, als gevolg van het doorbreken van de negentigdagenregel, gedurende een langere periode en ononderbroken bevoegd is onderzoek te doen aan de hand van het positief geformuleerde criterium, dat het moet gaan om onderzoek dat redelijkerwijs van belang kan zijn voor de in het kader van de berechting door de rechter te nemen beslissingen (zie artikel 2.10.5). Daarnaast is zijn bevoegdheid tot ambtshalve onderzoek enigszins uitgebreid, namelijk tot die gevallen waarin hij onderzoek nodig acht in aanvulling op onderzoek dat hij reeds op grond van een vordering van de officier van justitie of op verzoek van de verdachte heeft gedaan (zie artikel 2.10.4).

Niet gezegd is dat de langere periode gedurende welke de rechter-commissaris bevoegd is ook leidt tot het toewijzen van meer vorderingen en verzoeken. De regeling is er niet op gericht dat méér onderzoek wordt gedaan, maar dat onderzoek waarvan het nuttig en wenselijk is dat het op enig moment wordt gedaan, zonder ophoud en zo spoedig mogelijk kan worden gedaan. Met de vastlegging van het criterium waaraan vorderingen en verzoeken tot onderzoek worden getoetst is niet een materiële verruiming ten opzichte van het huidige recht beoogd. Indien het gewenste onderzoek niet relevant is te achten voor de door de zittingsrechter uiteindelijk te nemen beslissingen, kan een vordering of verzoek worden afgewezen. Daarnaast ligt het in de rede, zoals is toegelicht bij artikel 2.10.5, dat de rechter-commissaris onderzoekswensen blijft beoordelen met een rationele benadering en binnen reële mogelijkheden. Indien bijvoorbeeld het verzoek het verhoor betreft van tien getuigen die alle aanwezig waren bij een vechtpartij, kan een deel van het verzoek, het verhoor van enkele van die getuigen, worden toegewezen, terwijl op het overige deel van het verzoek (de overige getuigen) wordt beslist op basis van de resultaten van het verhoor van de aanvankelijk toegewezen getuigen.

Daarnaast is er geen aanleiding te veronderstellen dat de voorgestelde regeling zal leiden tot een toename van de werklast van de politie. Onderzoek door de rechter-commissaris bestaat vooral in het verhoren van getuigen en het benoemen van deskundigen. Bij gelegenheid van de consultatie over Boek 2 in 2017 is door de ketenpartners, waaronder de politie, de inschatting gemaakt dat van de hier genoemde voorschriften geen werklasteffecten werden verwacht. Tot het maken van een impactanalyse hierover werd toen geen aanleiding gezien. Dit neemt niet weg dat in samenspraak met de organisaties uit de strafrechtketen de nieuwe ketenwerkprocessen en uitvoeringsconsequenties van de «beweging naar voren» zo goed mogelijk nader in kaart worden gebracht (zie ook paragraaf 10 in het algemeen deel van de memorie van toelichting). Daarbij worden ook de door de rapporteurs genoemde factoren opnieuw in ogenschouw genomen.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de nieuwe procedure in artikel 1.2.31 voor de rechter-commissaris. Deze leden juichen toe dat niet alleen door de verdachte, maar ook door het slachtoffer een bezwaarschrift kan worden ingediend, volgens artikelen 1.5.15 en 2.6.27. Dat is echter wel pas op het einde.

De hoofdregel in het nieuwe wetboek is dat rechtsmiddelen alleen ontstaan in gevallen bij de wet bepaald (zie artikel 5.1.1). Daarnaast is bij

de opzet van dit wetboek tot uitgangspunt gekozen dat de rechtsmiddelen zo veel mogelijk per hoofdstuk op één plaats worden geregeld, doorgaans in een titel aan het slot van een hoofdstuk. In Boek 1, Hoofdstuk 5, zijn de rechtsmiddelen die passen in het kader van dat hoofdstuk over het slachtoffer bijeengebracht en in Boek 2, Hoofdstuk 6, zijn in Titel 6.8 rechtsmiddelen opgenomen voor de officier van justitie en het slachtoffer in geval van bevoegdheidsuitoefening met betrekking tot het lichaam.

(52) De leden van de D66-fractie van lezen dat, in het kader van de uitoefening van de taken van de rechter-commissaris, het begrip «toezicht» («toezicht op de rechtmatige toepassing van opsporingsbevoegdheden, de voortgang van het onderzoek en de evenwichtigheid en volledigheid van het onderzoek») problematisch werd geacht en daarom is geschrapt. De regering schrijft dat in een groot deel van de strafzaken de rechter-commissaris niet of nauwelijks wordt betrokken en dat het idee van toezicht houden op het opsporingsonderzoek zich daar moeilijk mee laat verenigen. Deze leden merken op dat een vorm van toezicht op het opsporingsonderzoek in beginsel als iets positiefs moet worden gezien. Zij vragen of is overwogen om het «meekijken» van de rechter-commissaris bij het opsporingsonderzoek breder te laten plaatsvinden dan alleen maar in gevallen waarbij de rechter-commissaris wordt betrokken. Kan de regering hierop reflecteren? Zou het volgens de regering (los van capaciteitsproblemen) wenselijk zijn om bij alle bijzondere opsporingsbevoegdheden een vorm van rechterlijke tussenkomst te hebben?

52. De officier van justitie is verantwoordelijk voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Het opsporingsonderzoek vindt onder zijn gezag plaats. De rechter-commissaris wordt op diverse momenten bij de zaak betrokken. Dit kan zijn tijdens het opsporingsonderzoek, na verwijzing door de zittingsrechter en in de fase van de tenuitvoerlegging. Tijdens het opsporingsonderzoek staat de bemoeienis van de rechter-commissaris in het teken van de rechtmatigheid, de evenwichtigheid, de volledigheid en de voortgang van het opsporingsonderzoek. Om deze belangen te waarborgen, moet de rechter-commissaris op verschillende manieren met het opsporingsonderzoek «meekijken». Zo moet de rechter-commissaris voorafgaand aan de uitoefening van sommige – ingrijpende – opsporingsbevoegdheden worden geraadpleegd, doordat in de wet is bepaald dat de officier van justitie het bevel tot het uitoefenen van die bevoegdheid pas kan geven na een voorafgaande machtiging van de rechter-commissaris. Te denken valt aan de bevoegdheid tot het opnemen van telecommunicatie of vertrouwelijke communicatie of de doorzoeking van een woning. De rechter-commissaris kan dan controleren of de uitoefening van de bevoegdheid dringend noodzakelijk is. De reden voor deze inzet van de rechter-commissaris ligt in de rechtsbescherming. Wegens de ingrijpendheid van de inbreuk op vrijheden van burgers wordt voorafgaande toetsing door of uitoefening van de bevoegdheid door een rechterlijke autoriteit aangewezen geacht.

De rechter-commissaris kan ook zelf onderzoek doen tijdens het opsporingsonderzoek. Dat is geregeld in Boek 2, Hoofdstuk 10. Hij kan specifieke onderzoekshandelingen verrichten op vordering van de officier van justitie en op verzoek van de verdachte die door hem is verhoord (artikelen 2.10.1 en 2.10.2). Het onderzoek door de rechter-commissaris vindt plaats in het belang van de volledigheid, evenwichtigheid en voortgang van het opsporingsonderzoek. Deze belangen kunnen meebrengen dat actief (en soms spoedig) handelen ter aanvulling van de onderzoeksresultaten nuttig en gerechtvaardigd is. Bij het verrichten van zijn onderzoek kan de rechter-commissaris bijvoorbeeld leemtes of onduidelijkheden in het verzamelde bewijs ontdekken waarvan hij aanvulling of verificatie noodzakelijk acht, terwijl daarbij soms ook nog spoedig handelen is

gewenst. In bepaalde gevallen heeft hij daarom ook een bevoegdheid om door hem noodzakelijk geacht onderzoek ambtshalve te verrichten (artikel 2.10.3). Die bevoegdheid bestaat als de verdachte in voorlopige hechtenis is gesteld naar aanleiding van het strafbare feit waarvan hij wordt verdacht en ter aanvulling op het onderzoek dat de rechter-commissaris op vordering van de officier van justitie of op verzoek van de verdachte heeft verricht. Steeds geldt dat de rechter-commissaris zijn onderzoek verricht zoveel mogelijk na overleg met de officier van justitie.

De regeling van het onderzoek door de rechter-commissaris in Boek 2 laat zien dat (ambtshalve) onderzoek door de rechter-commissaris alleen mogelijk is als de rechter-commissaris (eerder) – door de officier van justitie of de verdachte – in het opsporingsonderzoek is betrokken. Dat is niet zonder reden. In de loop der tijd heeft zich een ontwikkeling voorgedaan waarin het gerechtelijk vooronderzoek (waarin het vooronderzoek bijna geheel in handen lag van de rechter-commissaris) is verschoven naar een opsporingsonderzoek dat onder leiding staat van de officier van justitie. Die ontwikkeling leidde in 2013 tot de afschaffing van het gerechtelijk vooronderzoek. De rechter-commissaris behield nog wel een positie in het vooronderzoek – die positie werd met de Wet versterking positie rechter-commissaris zelfs versterkt – maar zijn optreden vond in de nieuwe systematiek plaats in het kader van het door de officier van justitie geleide opsporingsonderzoek. Uit de parlementaire geschiedenis van de Wet versterking positie rechter-commissaris blijkt dat destijds is onderzocht of aan de rechter-commissaris een vaste betrokkenheid in het opsporingsonderzoek zou moeten worden toegekend, met als ijkpunt de voorgeleiding van de verdachte. Deze mogelijkheid werd verworpen. Eén van de redenen daarvoor was dat er verwarring zou ontstaan over de taken van de officier van justitie en de rechter-commissaris, en over de vraag wie de verantwoordelijkheid draagt voor het opsporingsonderzoek (Kamerstukken II 2009/10, 32 177, nr. 3, p. 9). De rechter-commissaris zou met een zekere distantie moeten kijken naar het opsporingsonderzoek en de tactisch-operationele beslissingen die daarin worden genomen (Kamerstukken II 2009/10, 32 177, nr. 3, p. 11). Door geen verantwoordelijkheid te dragen voor het zaaksdossier en op enige afstand te blijven staan van het opsporingsapparaat, blijft de onafhankelijkheid van de rechter-commissaris gewaarborgd (vgl. M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), *Afronding en verantwoording. Eindrapport onderzoeksproject Strafvordering* 2001, Deventer: Kluwer 2004, p. 103).

De positionering van de rechter-commissaris zoals door de wetgever vastgesteld bij de Wet versterking positie rechter-commissaris wordt in het nieuwe wetboek behouden. Artikel 2.10.3 laat dat goed zien. De bepaling fungeert enerzijds als een waarborg voor een volledig en evenwichtig onderzoek, terwijl tegelijkertijd is verzekerd dat de rechter-commissaris niet ongebreideld onderzoek verricht, maar complementair optreedt aan de officier van justitie. Tegen deze achtergrond luidt het antwoord op de eerste deelvraag van vraag 52 dus dat is vastgehouden aan de in de loop der jaren gegroeide en wettelijk verankerde praktijk dat de rechter-commissaris in bepaalde gevallen wordt betrokken bij het opsporingsonderzoek, maar dat de officier van justitie daarover de leiding behoudt. De daarvoor destijds gegeven redenen gelden nog steeds. Wel wordt de rechter-commissaris in het nieuwe wetboek vaker bij het opsporingsonderzoek betrokken dan nu het geval is. Bij de bevoegdheden tot infiltratie en de zwaardere variant van stelselmatige informatie-inwinning is, anders dan nu, bepaald dat het bevel tot het uitvoeren van de desbetreffende bevoegdheid pas kan worden gegeven na een daartoe door de rechter-commissaris verleende machtiging. Daaraan ligt ten grondslag dat het gaat om de meest ingrijpende undercoveroperaties. Er wordt op ingrijpende wijze inbreuk gemaakt op de persoonlijke levens-

sfeer van de betrokkenen (niet alleen de verdachte, maar ook hem omringende personen), er is sprake van een grote mate van misleiding en bovendien kunnen de grondrechten van de betrokkenen onder druk kunnen komen te staan. Bij infiltratie speelt daarnaast dat de integriteit en beheersbaarheid van de opsporing in het geding kunnen raken. Deze aspecten hebben ertoe geleid een aan de uitoefening van de bevoegdheden voorafgaande rechterlijke machtiging te introduceren. In antwoord op de tweede deelvraag onder vraag 52 wordt opgemerkt dat het niet wenselijk zou zijn om bij alle bijzondere opsporingsbevoegdheden een vorm van rechterlijke tussenkomst te introduceren. Daarmee zou afbreuk worden gedaan aan de positie van de officier van justitie als leider van het opsporingsonderzoek. Feitelijk zou dan immers in strafzaken waarin bijzondere opsporingsbevoegdheden (veelvuldig) worden ingezet, de rechter-commissaris een belangrijke en daarmee sturende rol krijgen. Hiervoor kwam al aan de orde dat dat niet zou passen bij de taak van de rechter-commissaris om de rechtsbescherming, de evenwichtigheid, de volledigheid en de voortgang van het opsporingsonderzoek te waarborgen. Bovendien zijn lang niet alle bijzondere opsporingsbevoegdheden zo ingrijpend dat een voorafgaande rechterlijke machtiging noodzakelijk is vanuit een oogpunt van rechtsbescherming voor de betrokkene of vanwege het risico dat de bevoegdheid meebrengt voor de integriteit en beheersbaarheid van de opsporing.

Van belang is verder dat wanneer de zaak ter berechting wordt aangebracht, de zittingsrechter de uitoefening van opsporingsbevoegdheden kan beoordelen. De officier van justitie moet de inzet van de opsporingsbevoegdheden, veelal in geval de verdediging hierover verweer heeft gevoerd, integraal verantwoorden aan de zittingsrechter. De mogelijke toets van de zittingsrechter werpt bovendien zijn schaduw vooruit en heeft wat betreft toekomstige zaken preventieve effecten. De officier van justitie heeft er vanwege het mogelijke gevolg van processuele sancties bij onrechtmatige opsporing alle belang bij dat de bevoegdheden rechtmatig worden toegepast. Het gevolg hiervan is dat de officier van justitie zich tijdens het opsporingsonderzoek instelt op het mogelijke oordeel van de zittingsrechter, en dit bij het nemen van beslissingen over de opsporing als leidraad neemt. In rechtsbescherming voor de betrokkene(n) wordt dus ook voorzien door (anticipatie op) de toets door de zittingsrechter. Daarbij is de toets door de zittingsrechter meeromvattend. De toets van de rechter-commissaris betreft een toets vooraf. De wijze waarop de officier van justitie vervolgens uitvoering geeft aan een opsporingsbevoegdheid valt buiten de reikwijdte van de toets. De zittingsrechter toetst achteraf en is daarmee wel in staat de wijze van uitvoering in zijn beoordeling van de rechtmatigheid te betrekken. Hierbij komt dat de zittingsrechter, anders dan de rechter-commissaris, beslist op tegenspraak. Op de zitting heeft de verdediging de mogelijkheid om verweren te voeren over de toepassing van opsporingsbevoegdheden. Die mogelijkheid ontbreekt tijdens het opsporingsonderzoek omdat veel bevoegdheden ten aanzien waarvan een voorafgaande machtiging van de rechter-commissaris is voorgeschreven, heimelijk (moeten) worden uitgeoefend. De rechter-commissaris kan uit de aard der zaak niet, zoals de zittingsrechter kan, beide kanten van het verhaal horen.

Tegen deze achtergrond moet de betrokkenheid van de rechter bij het opsporingsonderzoek in de daarvoor aangewezen situaties inderdaad als iets positiefs worden gezien. Hierbij is niet alleen een rol weggelegd voor de rechter-commissaris maar ook een rol voor de zittingsrechter. Opmerking verdient daarbij dat naar aanleiding van de zogenoemde Prokuratuur-jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ 2 maart 2021, C-746/18, ECLI:EU:C:2021:152), in artikel 2.1.7 een vangnetbepaling is opgenomen, die het mogelijk maakt voor de officier

van justitie om voorafgaand aan het geven van een bevel om een bepaalde opsporingsbevoegdheid uit te oefenen, een machtiging daartoe te vorderen van de rechter-commissaris, zonder dat de wet dit op zichzelf vereist. Deze machtigingsmogelijkheid biedt een oplossing voor specifieke gevallen waarin op grond van (met name) rechtspraak van het Hof van Justitie aanvullende rechterlijke waarborgen zijn – of lijken te zijn – vereist bij de uitoefening van bepaalde bevoegdheden, terwijl de wet op dat moment nog niet voorziet in die waarborgen. Maar ook in andere gevallen waarin de officier van justitie dat nodig acht, staat het hem op grond van deze bepaling vrij om een machtiging te vragen. Uit de rechtspraak van de Hoge Raad volgde al dat de officier van justitie ook buiten de expliciet in de wet geregelde gevallen een bevel kan geven na een daartoe verleende machtiging van de rechter-commissaris (ECLI:NL:HR:2022:475). Dat gebeurt in de praktijk ook al (zie bijvoorbeeld ECLI:NL:HR:2022:900, rechtsoverwegingen 3.6.3 en 3.6.4). Nu wordt daaraan een expliciete wettelijke basis verleend. Ook hier geldt: de keuze om de rechter-commissaris in te schakelen, wordt gemaakt door de officier van justitie. Dat past bij de notie dat de officier van justitie de leiding heeft over het opsporingsonderzoek, en dat de rechter-commissaris wordt ingeschakeld waar dat nodig is om de rechtsbescherming, de evenwichtigheid, de volledigheid en de voortgang van het opsporingsonderzoek te waarborgen.

(53) De leden van de CDA-fractie lezen dat in artikel 1.2.28 is neergelegd dat de officier van justitie ervoor zorg moet dragen dat de rechter-commissaris tijdig alle relevante stukken ontvangt. Deze leden vragen of er een nadere definitie gegeven kan worden van «tijdig», en zo ja, welk termijn hiermee precies wordt bedoeld.

53. Het voorschrift dat de officier van justitie ervoor zorgdraagt dat de rechter-commissaris tijdig alle relevante stukken en inlichtingen ontvangt is ongewijzigd overgenomen uit het huidige wetboek (artikel 177a). Het betreft een algemene bepaling die tot uitdrukking brengt dat de officier van justitie de rechter-commissaris vlot en eigener beweging de stukken verschaft die de rechter-commissaris nodig heeft voor de uitoefening van zijn bevoegdheden. Wat de rechter-commissaris voor zijn beslissing nodig heeft, verschilt per situatie. Wanneer de verdachte of het slachtoffer de rechter-commissaris benadert met een verzoek of een bezwaarschrift, is het zaak dat de officier van justitie de relevante stukken overlegt opdat de rechter-commissaris hierop kan beslissen. Dit behoeft niet het gehele strafdossier te zijn, hoewel het de rechter-commissaris vrijstaat om aanvullende informatie te verzoeken als hij die nodig heeft voor zijn beslissing. Bij een vordering van de officier van justitie tot het verlenen van een machtiging voor het inzetten van een opsporingsbevoegdheid of een vordering bewaring ligt verstrekking van het gehele strafdossier, voor zover op dat moment is gevormd, meer voor de hand voor het verkrijgen van een afgewogen beslissing.

Wat «tijdig» is in dit verband hangt mede af van de omvang en complexiteit van de voor de gevraagde beslissing benodigde informatie. Van de vlotheid waarmee de officier van justitie de benodigde informatie verstrekt hangt af hoe snel de rechter-commissaris zal kunnen beslissen. Tijdigheid is daarmee ook in het eigen belang van de officier van justitie.

Een voorschrift dat deze plicht tot informatieverschaffing aanvult is neergelegd in artikel 2.10.6. Indien de officier van justitie een vordering tot het verrichten van onderzoek indient of door de rechter-commissaris in de gelegenheid wordt gesteld zijn standpunt kenbaar te maken over een verzoek tot het verrichten van onderzoek van de kant van de verdachte, verstrekt hij zo spoedig mogelijk een kopie van de processtukken aan de rechter-commissaris. In dat geval krijgt de rechter-commissaris dus de

beschikking over alle processtukken die op dat moment deel uitmaken van het dossier.

3. Vervolging en opsporing van strafbare feiten

(54) De leden van de SP-fractie constateren dat de NOvA kritisch is op de invulling van het vervolgingsbegrip en de formele koppeling van de rechtsbescherming aan het eerste politieverhoor, omdat dit een breekpunt is met het huidige discours zonder dat hier behoefte aan lijkt te zijn. Het idee om het eerste politieverhoor als beginpunt van de rechtsbescherming aan te merken is een miskennis van het feit dat er situaties zijn waarin de criminal charge niet met het verhoor van de verdachte begint, maar eerder. Is de regering het eens met deze constatering van de NOvA? Wat is de rationalisatie achter deze koppeling van de rechtsbescherming aan het politieverhoor?

54. Aan het wetboek van 1926 lag het uitgangspunt ten grondslag dat de vervolging begint op het moment waarop de rechter door een vordering van de officier van justitie in de zaak wordt betrokken. De rechtsbescherming van de verdachte was daaraan gekoppeld. Deze koppeling tussen vervolging en rechtsbescherming is als gevolg van verschillende (in de memorie van toelichting beschreven) ontwikkelingen niet meer van deze tijd. Er is een leemte ontstaan in de rechtsbescherming, die deels door jurisprudentierecht is opgevuld; dit maakt het huidige recht er niet toegankelijker op. Daarom wordt de rechtsbescherming in het nieuwe wetboek gekoppeld aan het eerste verhoor van de verdachte in het opsporingsonderzoek. Ook in het geldende recht fungeert het eerste verhoor – als gevolg van eerdere wijzigingen van het huidige wetboek – al als aanknopingspunt voor het bieden van rechtsbescherming aan de verdachte, bijvoorbeeld als het gaat om het informeren van de verdachte over diens rechten (waaronder het recht op rechtsbijstand).

In de memorie van toelichting wordt ingegaan op de verhouding tussen het nieuwe vervolgingsbegrip en het begrip «criminal charge» in artikel 6 EVRM. Daar wordt benadrukt dat deze begrippen uit elkaar moeten worden gehouden, omdat zij elk een verschillende functie vervullen. Het voorgestelde vervolgingsbegrip is een wettelijk begrip, dat een bouwsteen vormt van de nationale wettelijke regeling. Het begrip «criminal charge» heeft zoals volgt uit de rechtspraak van het EHRM een eigen, autonome betekenis, die losstaat van de betekenis die in de nationale wetgeving aan het begrip vervolging wordt gegeven. Het EHRM verlangt dan ook niet dat het nationale vervolgingsbegrip overeenstemt met het vervolgingsbegrip dat in Straatsburg wordt gehanteerd. Dat laatste begrip vormt een toetsingsmaatstaf bij de vraag of de toepassing van de wetgeving in een concreet geval overeenstemt met de eisen die artikel 6 EVRM daaraan stelt. Het begin van de vervolging wordt in de jurisprudentie van het EHRM gelegd bij het moment waarop sprake is van een handeling van de overheid waaraan de verdachte in redelijkheid de conclusie heeft kunnen verbinden dat hij wordt beschuldigd van een strafbaar feit. Met zijn nadruk op de subjectieve beleving van de verdachte is deze materiële omschrijving in de systematiek van het wetboek geen bruikbaar aanknopingspunt voor een wettelijke regeling. Om deze reden is de suggestie van de NOvA om voor het bepalen van het moment van aanvang van de vervolging in het wetboek uit te gaan van het «criminal charge»-begrip niet overgenomen. Het voorgestelde wettelijke vervolgingsbegrip komt dus weliswaar niet met dit autonome begrip overeen, maar de gekozen systematiek sluit wel beter dan het huidige stelsel aan bij artikel 6 EVRM. Voor de bescherming van de rechtspositie wordt immers aangesloten bij het eerste verhoor van de verdachte; dat moment is in het overgrote deel van de gevallen ook het begin van de «criminal charge».

Gelet op de hierboven weergegeven argumentatie wordt dezerzijds niet de mening van de NOVA onderschreven dat hiermee zou worden miskend dat er situaties zijn waarin de «criminal charge» eerder begint dan het moment waarop de verdachte wordt verhoord. Dat die situaties zich kunnen voordoen wordt niet bestreden. Daarmee is echter nog niet gezegd dat het op dat eerdere moment al zinvol en noodzakelijk is om bepaalde verdedigingsrechten te kunnen uitoefenen. Dat de verdachte niet verplicht is tot antwoorden (artikel 1.4.3, tweede lid) zal bijvoorbeeld pas relevant zijn op het moment dat hij daadwerkelijk wordt verhoord; daarom moet hij voorafgaand aan zijn eerste verhoor op dat recht worden gewezen (artikel 1.4.4, tweede lid). Voor de strafvorderlijke autoriteiten – in het bijzonder opsporingsambtenaren en de officier van justitie – is van belang dat er in de praktijk een duidelijk aanwijsbaar aangrijppunt is voor de toekenning van verdedigingsrechten. De voorkeur gaat daarom uit naar de specifiek aangewezen en vast te fixeren proceshandeling van het eerste verhoor in de hoedanigheid van verdachte (zie ook J.B.H.M. Simmelink en Y.G.M. Baaijens-van Geloven, «Vervolging en rechtsbescherming», in: M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), *Het vooronderzoek in strafzaken. Tweede interim-rapport Strafvordering 2001*, Deventer 2001, p. 444–449). Bij dit alles moet worden bedacht dat het autonome Straatsburgse vervolgingsbegrip onverminderd van belang blijft bij de vraag of de verdachte – eventueel ook in de periode voorafgaand aan het eerste verhoor – de rechtsbescherming heeft genoten waar hij op grond van 6 EVRM aanspraak op kan maken. Zoals nog eens wordt onderstreept door het nieuwe artikel 1.1.2 heeft de verdachte immers ook in het nieuwe wetboek vanzelfsprekend recht op een eerlijk proces. De vormgeving en de toepassing van de nationale wettelijke regeling – inclusief het nationale wettelijke vervolgingsbegrip – kunnen daar op geen enkele wijze afbreuk aan doen. Ook door het strategisch uitstellen van het eerste verhoor met het doel om de uitoefening van wettelijke verdedigingsrechten vooralsnog te beletten kunnen de waarborgen van artikel 6 EVRM en artikel 1.1.2 niet worden omzeild.

(55) De leden van de SP-fractie lezen dat de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) kritisch is over de voorgenomen invoering van een landelijke opsporings- en vervolgingsbevoegdheid voor alle officieren van justitie vanwege het gebrek aan onderbouwing, de onduidelijkheid voor de praktijk en de constatering dat hier geen behoefte aan lijkt te zijn in de praktijk. Waarom heeft de regering gekozen voor deze opname van de landelijke opsporings- en vervolgingsbevoegdheid? Kan de regering reflecteren op de kritiek van de Rvdr?

55. De eerste vraag betreft de redenen voor de invoering van een landelijke opsporings- en vervolgingsbevoegdheid voor alle officieren van justitie. De landelijke opsporingsbevoegdheid, neergelegd in artikel 1.3.12, moet worden onderscheiden van de landelijke vervolgingsbevoegdheid. Deze laatste bevoegdheid (meer precies geformuleerd: de bevoegdheid tot het doen van vorderingen en het indienen van procesinleidingen) volgt uit artikel 1.3.6. De landelijke opsporingsbevoegdheid en de landelijke vervolgingsbevoegdheid hangen met elkaar samen, maar de kritiek van de Rvdr heeft alleen betrekking op de in artikel 1.3.6 neergelegde landelijke vervolgingsbevoegdheid. Het antwoord op deze vraag is daarom toegespitst op deze bevoegdheid.

In het kader van de voorbereidingen voor het nieuwe wetboek heeft het openbaar ministerie de wens te kennen gegeven dat aan de officieren van justitie bij de arrondissementsparketten een landelijke vervolgingsbevoegdheid wordt toegekend, zodat het Wetboek van Strafvordering deze officieren van justitie de mogelijkheid biedt om bij alle rechtbanken in het land strafbare feiten ter berechting aan te brengen. Aan die wens van het openbaar ministerie wordt tegemoetgekomen. In het nieuwe Wetboek van

Strafvordering wordt aan de officier van justitie een landelijke vervolgingsbevoegdheid toegekend (Boek 1, Hoofdstuk 3, Titel 3.3). Er zijn verschillende redenen te geven voor deze keuze.

Allereerst past de keuze voor een landelijke bevoegdheid in een ontwikkeling van het openbaar Ministerie van een lokaal geleide organisatie, naar een – als gevolg van diverse maatschappelijke ontwikkelingen – landelijk geleide organisatie. Aan het eind van de vorige eeuw hebben er al grote veranderingen plaatsgevonden in de organisatiestructuur van het openbaar ministerie. Aan de top van het openbaar ministerie kwam het College van procureurs-generaal te staan en er werden drie landelijke parketten ingesteld, die een plaats kregen naast de arrondissementsparketten: het landelijk parket, het functioneel parket en het parket centrale verwerking openbaar ministerie (het parket CVOM). De afzonderlijke ressortsparketten werden opgeheven en vervangen door één landelijk opererend ressortsparket dat alle gerechtshoven bedient. Ook werd in de Wet op de rechterlijke organisatie (de al langer bestaande) figuur neergelegd van het plaatsvervaarderschap van rechtswege voor officieren van justitie bij de arrondissementsparketten (artikel 136, vijfde lid, van de Wet op de rechterlijke organisatie). Dit plaatsvervaarderschap van rechtswege maakt het al enkele decennia mogelijk dat officieren van justitie zaken aanbrengen bij een rechtbank die buiten hun eigen arrondissement valt. Met de instelling van de landelijke parketten en het bestaan van het plaatsvervaarderschap van rechtswege is de weg naar landelijke bevoegdheid al ingeslagen. Het ligt voor de hand om op die ingeslagen weg nu door te gaan. Daarbij is ook van belang dat artikel 9 van het huidige Wetboek van Strafvordering regelt dat de officier van justitie bij het arrondissementsparket is belast met de vervolging van strafbare feiten waarvan de rechtbank in het desbetreffende arrondissement kennisneemt, terwijl de regeling van het plaatsvervaarderschap van rechtswege in de Wet op de rechterlijke organisatie juist mogelijk maakt dat arrondissementsofficier van justitie strafbare feiten aanbrengt bij andere rechtbanken dan die in het arrondissement waarbij hij is aangesteld. Dat lijkt niet goed met elkaar in overeenstemming. Weliswaar heeft de Hoge Raad duidelijk gemaakt dat artikel 9 niet in de weg staat aan de figuur van het plaatsvervaarderschap van rechtswege (vgl. HR 9 oktober 2001, NJ 2001, 657), maar systematisch ligt het in de rede om in het Wetboek van Strafvordering, waarin de strafvorderlijke bevoegdheden van de officier van justitie zijn geregeld, tot uitdrukking te brengen dat alle officieren van justitie landelijk bevoegd zijn. Een al langer bestaande constructie met hetzelfde doel wordt daarmee juridisch beter ingebed.

De introductie van een landelijke bevoegdheid biedt ook een aantal praktische voordelen ten opzichte van de bestaande figuur van het plaatsvervaarderschap van rechtswege. Zoals gezegd bestaat op dit moment voor de arrondissementsofficier van justitie al de mogelijkheid om zaken aan te brengen bij een ander arrondissement dan het arrondissement waarbij hij is aangesteld. Daar zitten wel enkele haken en ogen aan. Als de officier van justitie optreedt als plaatsvervaardend officier van justitie in een ander arrondissement, moet hij gebruik maken van de ondersteuning van het parket in dat arrondissement. Dat is niet altijd praktisch. Als de officier van justitie daarentegen gebruik maakt van een landelijke bevoegdheid zoals voorgesteld, kan hij – in elk arrondissement waar hij optreedt – gebruikmaken van de ondersteuning van het parket waarbij hij is aangesteld. Een ander voordeel van de figuur van de landelijke bevoegdheid van de officier van justitie, is dat zij een wettelijke basis biedt voor het flexibel inzetten van ondersteunend personeel op de plaats waar dat op dat moment het meest nodig is. Omdat de arrondissementsofficier van justitie landelijk bevoegd wordt, kunnen de parketmede-

werkers die bij zijn parket werkzaam zijn bepaalde werkzaamheden in mandaat ook landelijk uitvoeren.

Voor wat betreft de vraag te reflecteren op de kritiek die de Rvdr in zijn consultatieadvies heeft geuit (consultatieadvies Rvdr Boeken 1 en 2, p. 9 e.v.) kan het volgende worden opgemerkt. De Rvdr heeft de vrees geuit dat de landelijke bevoegdheid van de officier van justitie zal leiden tot forumshopping. Zoals in het antwoord op vraag 41 is uiteengezet, is die vrees ongegrond. Een ander kritiekpunt van de Rvdr is dat de voorgestelde regeling voor verdachten en slachtoffers tot onduidelijkheid leidt over de vraag welke zaak waar wordt aangebracht. In reactie daarop kan, om redenen die hierboven zijn vermeld, worden opgemerkt dat door de introductie van de landelijke bevoegdheid de facto de mogelijkheden voor de officier van justitie om zaken elders aan te brengen niet veel groter wordt dan nu al het geval is (zie hierover nader ook het antwoord op vraag 69). Een groot effect op de zaakstromen ligt niet in de verwachting. Evenmin hoeft een en ander te leiden tot nadelige consequenties voor de burger, in het bijzonder niet waar het gaat om de (feitelijke) toegankelijkheid van de rechtspraak. De verdachte en het slachtoffer worden in kennis gesteld van de indiening van een procesinleiding bij een bepaalde rechtbank. Als de officier van justitie eenmaal een bepaalde rechtbank in de zaak heeft betrokken, is hij (uitzonderingen daargelaten) verplicht om het vervolg van de procedure bij diezelfde rechtbank te voeren (artikel 1.3.9). Ook kan niet meer van parket worden gewisseld als de officier van justitie een rechter in de zaak heeft betrokken (artikel 1.3.8). Er bestaat vanaf dat moment dus geen risico dat de verdachte van het ene naar het andere arrondissement wordt gestuurd. Dit geldt ook voor het slachtoffer dat door of namens de officier van justitie op de hoogte wordt gesteld van relevante informatie over de strafprocedure (artikel 1.5.4). Tegenover het eventuele nadeel van een langere reistijd naar een rechtbank buiten het «eigen» arrondissement staat bovendien dat het aanbrengen van de zaak bij een andere rechtbank voor de verdachte en het slachtoffer als voordeel kan hebben dat de zaak sneller kan worden behandeld en afgedaan.

De Rvdr heeft in dit verband aangevoerd dat de voorgestelde regeling van de landelijke bevoegdheid indruist tegen de bedoeling van de Wet herziening gerechtelijke kaart. Die bedoeling is, zo blijkt uit de memorie van toelichting bij het voorstel dat heeft geleid tot deze wet, bij te dragen aan de verbetering van de kwaliteit van de rechtspraak op drie hoofdonderdelen: de kwaliteit en toegankelijkheid van het primaire proces (de rechtspraak), de kwaliteit van bestuur en de kwaliteit van de bedrijfsvoering (Kamerstukken II 2010/11, 32 891, nr. 3, p. 1). Het voorgestelde systeem met een landelijke bevoegdheid doet volgens de Rvdr geen recht aan de tijdens de behandeling van die wet geuite (politieke) wens dat de gewone, niet specialistische strafzaak tegen de gewone verdachte zo dicht mogelijk bij zijn woonadres wordt behandeld. Dit uitgangspunt zal evenwel ook met de invoering van een landelijke bevoegdheid blijven gelden en komt in de wet ook tot uitdrukking. Artikel 1.3.6 bepaalt dat de officier van justitie zich bij de uitoefening van zijn bevoegdheden in het bijzonder richt op de strafbare feiten die worden berecht door de rechtbank in zijn arrondissement. Van het willekeurig aanbrengen van strafzaken zal dan ook geen sprake zijn, zeker niet als in aanmerking wordt genomen dat er enkele aanvullende instructienormen in de wet zijn opgenomen die maken dat de officier van justitie niet zomaar kan wisselen van parket en/of van rechtbank (zie de hiervoor besproken artikelen 1.3.8 en 1.3.9).

Voor zover de vrees van de Rvdr voor verlegging van de zaakstromen en verstoring van het bestaande evenwicht tussen de omvang van de rechtbank en het aantal te berechten strafzaken zou worden bewaarheid

doordat officieren van justitie van andere arrondissementen rechtstreeks zaken aanbrengen, wordt opgemerkt dat nadere afspraken kunnen worden gemaakt tussen het College van procureurs-generaal en de Raad voor de rechtspraak of op lokaal niveau over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de uitoefening van de landelijke bevoegdheid van de officier van justitie bij een arrondissementsparket. Dat gebeurt op dit moment ook al. De arrondissementsparketten en de landelijke parketten spreken periodiek met de rechtbanken af hoeveel zaken, van welke soort, zij zullen aanbrengen, zodat de beschikbare zittingscapaciteit optimaal kan worden ingericht.

De Rvdr heeft verder opmerkingen gemaakt over de beslissing tot niet-ontvankelijkheid als reactie op misbruik van de landelijke bevoegdheid. Daarop wordt nader ingegaan in het antwoord op vraag 56.

(56) De leden van de SP-fractie constateren dat het OM een niet-ontvankelijkverklaring als reactie op een afwijking van de instructienormen beschouwt als «volkomen disproportioneel». Is de regering het eens met deze constatering? Zo nee, waarom vindt de regering dit niet disproportioneel?

56. In de in consultatie gegeven en nadien aan de Afdeling advisering van de Raad van State voor advies voorgelegde regeling ging het voorstel tot invoering van de landelijke vervolgingsbevoegdheid voor de officier van justitie vergezeld van diverse «instructienormen» om de mogelijke negatieve consequenties van een landelijke bevoegdheid (zoals het risico van forumhopping) te beteugelen. Deze instructienormen, met name de daarin opgenomen norm dat de officier van justitie zich onthoudt van optreden buiten zijn eigen arrondissement of overdracht van een zaak aan een officier van justitie in een ander arrondissement, tenzij dit redelijkerwijs noodzakelijk is, stuiten op bezwaren. De Rvdr was daarnaast van oordeel dat misbruik van de landelijke bevoegdheid moeilijk bewijsbaar zou zijn en dat de beslissing tot niet-ontvankelijkheid niet als voldoende stok achter de deur zou kunnen gelden om misbruik te voorkomen (consultatieadvies Rvdr Boeken 1 en 2, p. 10). Het OM vond blijkens zijn consultatieadvies de reactie van niet-ontvankelijkheid op het schenden van de hiervoor genoemde normen «volkomen disproportioneel» (consultatieadvies OM Boek 1, p. 18).

Ook de Afdeling advisering van de Raad van State was kritisch. Zij wees er onder meer op dat onduidelijk was hoe de rechter zou moeten beoordelen of het gebruik van de landelijke vervolgingsbevoegdheid redelijkerwijs noodzakelijk is, als de ratio van dat gebruik vooral is gelegen in organisatorische belangen van het openbaar ministerie. En de einduitspraak van niet-ontvankelijkheid van het openbaar ministerie leek de Afdeling niet de meest aangewezen reactie. De Afdeling adviseerde de beperking van de landelijke bevoegdheid van de officier van justitie door dwingende instructienormen uit het voorstel te schrappen. Dit advies, dat mede is gelezen in het licht van de kritische consultatiereactie van de Rvdr en het OM, is opgevolgd. In het wetsvoorstel zoals dat bij de Tweede Kamer is ingediend, zijn de instructienormen die inhielden dat de handelwijze van de officier van justitie «redelijkerwijs noodzakelijk» diende te zijn, achterwege gelaten. Aan de landelijke bevoegdheid van de officier van justitie worden nu minder beperkingen gesteld. In artikel 1.3.6 is bepaald dat de officier van justitie bij een arrondissementsparket zich bij de uitoefening van zijn bevoegdheden «in het bijzonder» richt op de strafbare feiten die door de rechtbank in het arrondissement worden berecht. Daarmee wordt de officier van justitie richting gegeven bij de uitoefening van zijn bevoegdheden, maar hij hoeft zich niet tot die richting te beperken. De arrondissementsofficier van justitie blijft zich primair bezighouden met de opsporing en vervolging van de lokale criminaliteit,

maar kan desgewenst zaken opsporen en vervolgen in een ander arrondissement. Daarnaast zijn enkele bepalingen behouden die uitdrukking geven aan het beginsel van «eenheid van instantie», het uitgangspunt dat in beginsel alle rechterlijke bemoeienis met de zaak bij een en dezelfde rechtbank moet zijn geconcentreerd. Dat beginsel ligt ook ten grondslag aan het huidige Wetboek van Strafvordering. Op grond van deze bepalingen vindt – als uitgangspunt – geen verandering van behandelend parket meer plaats in gevallen waarin een rechter in de zaak is betrokken (artikel 1.3.8). Het behoud van deze norm is van belang, omdat zij helderheid biedt voor de verdachte, het slachtoffer en de rechter bij welk parket men tijdens het opsporingsonderzoek terecht kan in verband met bijvoorbeeld onderzoekswensen, processtukken of verzoeken in verband met de voorlopige hechtenis. Belangrijk is ook de norm dat als de officier van justitie eenmaal voor een bepaalde rechtbank heeft gekozen, hij zich behoudens uitzonderingen voor de verdere behandeling van de zaak wendt tot dezelfde rechtbank (artikel 1.3.9).

Niet-ontvankelijkheid vormt de meest aangewezen reactie op de schending van de regels met betrekking tot de landelijke bevoegdheidsuitoefening. Dat is van oudsher het geval als het gaat om het corrigeren van de vervolgingsbeslissing. Het vervolgingsmonopolie brengt mee dat de officier van justitie veel beoordelingsruimte heeft bij de beantwoording van de vraag of, en waar, de zaak bij de rechter wordt aangebracht en ter zake van welk strafbaar feit. Die beslissing wordt beheerst door de beginselen van een goede procesorde. Deze beginselen vormen de leidraad aan de hand waarvan de rechter in voorkomend geval, weliswaar marginaal, toetst of de officier van justitie in het gegeven geval – gelet op alle betrokken belangen – in redelijkheid heeft kunnen beslissen tot het indienen van een procesinleiding, inclusief de keuze voor de relatief bevoegde rechtbank. Komt de rechter tot het oordeel dat de officier van justitie die beslissing in redelijkheid niet had kunnen nemen, dan spreekt hij de niet-ontvankelijkheid uit. Dat gebeurt zeer zelden. Een dergelijke uitspraak is denkbaar in het weinig voor de hand liggende geval dat de rechter van oordeel zou zijn dat officier van justitie de zaak met inachtneming van de wettelijke bepalingen heeft aangebracht bij een bevoegde rechtbank, maar hij van zijn vrijheid misbruik heeft gemaakt. Dat zou aan de orde kunnen zijn als de officier van justitie kiest voor een gelet op de kenmerken en omstandigheden van de strafzaak geheel niet voor de hand liggende rechtbank. Het gaat hier dan om een reactie op de invulling die de officier van justitie heeft gegeven aan zijn vrijheid om te vervolgen waar hij dat wil. Ook als de zaak in strijd met de regeling van de landelijke bevoegdheid aan de rechtbank is voorgelegd, bijvoorbeeld omdat – al dan niet per abuis – artikel 1.3.8 of artikel 1.3.9 niet in acht is genomen, is niet-ontvankelijkverklaring een logische reactie. Een niet-ontvankelijkverklaring is dan niet te zien als een «sanctie», maar vormt een uitdrukking van het oordeel dat de officier van justitie de regels met betrekking tot zijn landelijke bevoegdheidsuitoefening niet heeft nageleefd, waarna de officier van justitie de zaak opnieuw bij een andere relatief bevoegde rechtbank kan aanbrengen. Van een disproportionele reactie is dan ook geen sprake. Dat geldt temeer nu het aantal normen ten opzichte van de consultatieversie – de versie waarop het OM zijn kritiek gaf – op een dusdanige wijze is teruggebracht dat de keuze voor de officier van justitie om een vordering te doen of een procesinleiding in te dienen waar hij dat wil, groot blijft. Er zal dus ook in de toekomst niet vaak aanleiding zijn voor de rechter om niet-ontvankelijkheid uit te spreken.

De Afdeling heeft als alternatief gesuggereerd dat in gevallen waarin is gehandeld in strijd met de instructienormen, verwijzing plaatsvindt naar een andere rechtbank. Die suggestie is niet overgenomen. Verwijzing door de rechter naar een andere rechtbank ligt minder voor de hand vanwege

het hiervoor besproken vervolgingsmonopolie van het openbaar ministerie. Indien deze situatie zich zou voordoen is het aan het openbaar ministerie om te beslissen of, en zo ja, voor welke bevoegde rechtbank waar men alsnog wil vervolgen na een eerdere niet-ontvankelijkverklaring.

3.1 Het College van procureurs-generaal

(57) De rapporteurs vragen de regering of kan worden toegelicht of met de vervanging van het woord «richtige» door het woord «behoorlijke» in artikel 1.3.1 mede een inhoudelijke wijziging van de bepaling optreedt en, zo ja, waaruit die wijziging bestaat.

57. In artikel 1.3.1, eerste lid, is bepaald dat het College van procureurs-generaal waakt voor de «behoorlijke» vervolging en opsporing van strafbare feiten. Het gaat er daarbij, zo blijkt uit de toelichting, onder meer om te voorkomen dat strafbare feiten niet worden opgespoord en vervolgd zonder dat daarvoor een goede reden is. In het verlengde daarvan ligt dat ook de opportuniteit van de vervolging en de opsporing tot de behoorlijkheid ervan moet worden gerekend en dat onder het waken voor een behoorlijke vervolging en opsporing ook de zorg voor een evenwichtige benutting van de beschikbare capaciteit valt. In het huidige wetboek is in de artikelen 8 en 140 neergelegd dat het College waakt voor een «richtige» vervolging en opsporing van strafbare feiten. Uit de memorie van toelichting bij artikel 1.3.1, eerste lid, blijkt dat niet is beoogd om met de veranderde woordkeus een inhoudelijke wijziging te bewerkstelligen. Het gaat slechts om een modernisering van terminologie. Daarbij wordt erop gewezen dat ten aanzien van de term «richtige» eerder ook al tot uitdrukking is gebracht dat daaronder valt het «vaststellen van de beleidsmatige kaders voor de uitvoeringspraktijk» (Kamerstukken II 1996/97, 25 392, nr. 3, p. 56). Met het vaststellen van die kaders wordt ervoor gezorgd dat de beschikbare capaciteit evenwichtig wordt benut. Dat is een taak die aan het College van procureurs-generaal is en blijft voorbehouden.

(58) De leden van de VVD-fractie vragen waarom gekozen is voor de sanctie van niet-ontvankelijkheid van het OM op schending van instructienormen ter zake de landelijke bevoegdheid. Is die sanctie passend, zeker gelet op het compromis dat lijkt te zijn bereikt met de voorgestelde regeling van de landelijke bevoegdheid?

58. Het antwoord op deze vraag is gegeven in het antwoord op vraag 56.

3.2 Vervolging

(59) De leden van de VVD-fractie onderschrijven de strekking van het opportuniteitsbeginsel zoals dat in het nieuwe wetboek is neergelegd in artikel 1.3.4. Het is goed dat expliciet wettelijk wordt vastgelegd dat van het instellen van vervolging kan worden afgezien op gronden aan het algemeen belang ontleend. Wel vragen deze leden naar een toelichting op het woord «mede» in artikel 1.3.4. Welke andere wettelijke mogelijkheden zijn er voor het OM om af te zien van vervolging anders dan wegens opportuniteitsredenen?

59. Artikel 1.3.4 bevat het opportuniteitsbeginsel. Op grond van dit beginsel is de officier van justitie niet verplicht om te vervolgen. In de eerste plaats zal hij van vervolging afzien als hij een vervolging in de betreffende zaak niet haalbaar acht, bijvoorbeeld omdat er onvoldoende bewijs is of omdat de strafbaarheid ontbreekt. Dit wordt een technisch sepot genoemd. In de tweede plaats kan de officier van justitie ook seponeren op grond van opportuniteitsoverwegingen (het zogeheten beleidssepot), dus op gronden aan het algemeen belang ontleend. Het woord «mede» is in het artikel opgenomen om tot uitdrukking te brengen

dat het beleidssepot naast het sepot op grond van haalbaarheidsoverwegingen staat.

(60) De leden van de VVD-fractie begrijpen dat de officier van justitie verantwoording aflegt aan het College van procureurs-generaal wanneer wordt afgezien van het instellen van vervolging vanwege een evenwichtige benutting van de beschikbare capaciteit. Desondanks achten deze leden het van belang dat het voor de samenleving en zeker in het belang van eventuele slachtoffers belangrijk is om zo gedetailleerd mogelijk te motiveren wanneer wordt afgezien van het instellen van vervolging. Hoe kan worden bevorderd dat de motivering van deze beslissingen inzichtelijker en zichtbaarder worden gemaakt? Is het bijvoorbeeld mogelijk dat de gehele motivering van de beslissing op verzoek van het slachtoffer naar hem wordt toegestuurd?

60. Artikel 1.5.4 geeft het slachtoffer het recht om op zijn verzoek voldoende informatie te ontvangen over de aanvang en voortgang van de zaak die betrekking heeft op het tegen dat slachtoffer begane strafbare feit. Dit omvat het recht om informatie te ontvangen over het niet vervolgen van een strafbaar feit (tweede lid) alsook – indien het slachtoffer daarom verzoekt – informatie die hem in staat stelt te beslissen of hij zich over het achterwege blijven van vervolging bij het gerechtshof zal beklagen (derde lid). Op grond van het derde lid moet de kennisgeving van de informatie naast de beslissing ten minste de gehele motivering of een samenvatting van de motivering van de betrokken beslissing bevatten. In veel gevallen zal, zeker als het complexe zaken betreft, niet volstaan kunnen worden met het geven van een samenvatting. De toelichting moet zodanig zijn dat het slachtoffer de beslissing kan begrijpen en kan beoordelen of hij beklag zal doen bij het gerechtshof.

Een heldere motivering en uitleg daarbij aan het slachtoffer kan – dat wordt benadrukt – een bijdrage leveren aan begrip voor en acceptatie van de genomen beslissing om een strafbaar feit niet te vervolgen, en daarmee voorkomen dat het slachtoffer zich over die beslissing zal beklagen bij het gerechtshof. Het moeten starten van een dergelijke procedure kan door het slachtoffer als een nieuwe teleurstelling worden ervaren. Daarom is naar aanleiding van onderzoeken naar het functioneren van de beklagprocedure, waaronder een WODC-onderzoek over de praktijk van de beklagprocedure (zie L. van Lent, M. Boone en K. van den Bos, *Klachten tegen niet-vervolging (artikel 12 Sv-procedure), doorlooptijden, instroom, verwachtingen van klagers en het belang van procedurele rechtvaardigheid*, Den Haag: Boom Juridisch 2019) het openbaar ministerie een landelijk verbeterprogramma gestart. In onder andere ernstige gewelds- en zedenzaken wordt maatwerk betracht. Gezien het grote aantal strafzaken waarin één of meer slachtoffers worden geregistreerd, wordt in de meeste gevallen noodzakelijkerwijs gewerkt met standaardbrieven. Inmiddels zijn de slachtofferbrieven herzien en aangepast, hetgeen moet zorgen voor juiste, eenvoudige en zaakgerichte informatie. Dit heeft in de huidige praktijk geleid tot een betere motivering van sepotbeslissingen. Het onderwerp heeft ook de komende jaren de aandacht van het openbaar ministerie.

(61) (In het verlengde van het voorgaande vragen deze leden of de regering nader kan ingaan op artikel 1.5.4. Dat artikel is van cruciaal belang voor de beslissing voor slachtoffers om een eventuele artikel 12 procedure te starten. Wat zijn «complexe» zaken en wat is «dusdanig kort?» in artikel 1.5.4?

61. Zie het antwoord op vraag 60 over de inhoud van artikel 1.5.4 en het belang van de motivering van de beslissing om af te zien van vervolging. Voor het slachtoffer is het van belang kennis te kunnen nemen van de motivering van een beslissing om af te zien van een opsporingson-

derzoek, om een opsporingsonderzoek te beëindigen of een strafbaar feit niet te vervolgen zodat hij kan beoordelen of hij een klacht bij het gerechtshof zal indienen op basis van artikel 3.5.1. In veel gevallen, zeker als het complexe zaken betreft, zal niet volstaan kunnen worden met het geven van een samenvatting. Ook een samenvatting van de motivering mag niet dusdanig kort zijn dat het slachtoffer de beslissing niet kan begrijpen of niet kan beoordelen of hij beklag zal doen bij het gerechtshof.

Het is niet mogelijk om in algemene zin te bepalen wat «complexe zaken» zijn en wat bedoeld wordt met «dusdanig kort». Het gaat erom dat het slachtoffer voldoende informatie krijgt over de beslissing (inclusief de motivering ervan), opdat hij de beslissing kan begrijpen en kan afwegen of hij beklag zal doen bij het gerechtshof. De omvang van de bedoelde samenvatting hangt samen met de kenmerken van de concrete zaak. Hierbij is onder meer van belang wat de aard is van het strafbaar feit, welke opsporingshandelingen zijn verricht, welke bewijsvoering nodig is en of het opportuun is een feit te vervolgen. Als de officier van justitie een zaak seponeert, dan moet het slachtoffer kennis kunnen nemen van de reden van het sepot. Daarbij kan sprake zijn van een technisch sepot (gebrek aan bewijs) of een beleidssepot (geen opportuniteit). Een voorbeeld: doorgaans zal de aan het slachtoffer te verstrekken informatie bij het niet vervolgen van een fietsendiefstal beknopter kunnen zijn dan in geval het een (gekwalficeerde) mishandeling betreft. Het openbaar ministerie zal in een concrete zaak moeten nagaan of een samenvatting passend en toereikend is. In het antwoord op vraag 60 is ingegaan op de maatregelen die worden genomen om de motivering van sepotbeslissingen in de praktijk te verbeteren.

(62) De leden van de D66-fractie lezen dat in het nieuwe wetboek een ander vervolgingsbegrip wordt gehanteerd dan nu het geval is. Het uitgangspunt dat aan het wetboek van 1926 ten grondslag ligt, is dat de vervolging begint op het moment waarop de rechter door een vordering van de officier van justitie in de zaak wordt betrokken. De regering schrijft dat de rechtsbescherming van de verdachte daaraan was gekoppeld en dat die systematiek niet meer van deze tijd is. Deze leden merken op dat in de praktijk de rechtsbescherming van de verdachte al langere tijd niet is gekoppeld aan het moment waarop een rechter in de zaak wordt betrokken, maar dat rechtsbescherming al in een eerder stadium geregeld is. Er zijn bijvoorbeeld al rechten verbonden aan het moment van het eerste verhoor van een verdachte. Deze leden vragen daarom of de voorgestelde regeling moet worden gezien als codificatie van wat in de praktijk al geldt of (ook deels) als modificatie. Indien sprake is van modificatie, kan de regering dit dan toelichten?)

62. In de memorie van toelichting is uitgelegd dat en waarom het nieuwe wetboek een ander vervolgingsbegrip hanteert. Het nieuwe wetboek bevat overigens net zomin als het bestaande een definitie van het begrip «vervolging». Wel geeft artikel 1.3.3 een beschrijving van de twee manieren waarop vervolging kan worden ingesteld. De officier van justitie kan de zaak ter berechting aanbrengen bij de rechtbank door het indienen van een procesinleiding en hij kan een strafbeschikking uitvaardigen. Het begin van de vervolging wordt daarmee duidelijk gemarkeerd. Juist omdat het vervolgingsbegrip niet langer fungeert als kapstok voor de rechtsbescherming in het vooronderzoek (zie het antwoord op vraag 54), is het niet bezwaarlijk om het begin van de vervolging op een later moment in de tijd te situeren.

Het is juist dat de rechtsbescherming van de verdachte ook in het huidige recht al is losgekoppeld van het wettelijke vervolgingsbegrip. Dat is in de eerste plaats het gevolg van tussentijdse wijzigingen van het huidige wetboek. In dit verband kan worden gewezen op de verplichting om de verdachte voorafgaand aan diens eerste verhoor te informeren over een

aantal rechten, waaronder het recht op rechtsbijstand. Dit betekent dat de verdachte al in deze fase van het opsporingsonderzoek zijn procespositie kan bepalen. Ook wordt de verdachte op dat moment onder meer gewezen op het zwijgrecht en (indien van toepassing) het recht op vertolking en vertaling (zie artikel 1.4.4, tweede lid, dat voortbouwt op het huidige artikel 27c). Het derde lid van artikel 1.4.4 is nieuw en behelst in die zin een «modificatie» van het huidige recht. Het bepaalt dat de verdachte die wordt uitgenodigd voor verhoor voorafgaand aan zijn eerste verhoor in kennis wordt gesteld van – onder meer – het recht op kennisneming van de processtukken en zijn recht om de rechter-commissaris te verzoeken onderzoek te doen. De verplichting om de verdachte op dat moment over deze rechten te informeren is geïntroduceerd naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State. Voor zowel de uitgenodigde als voor de aangehouden verdachte is deze informatie van groot belang voor het effectief en tijdig uitoefenen van hun verdedigingsrechten. Op dit punt wordt daarom verder gegaan dan de Europese minimumnormen voorschrijven.

In de tweede plaats wordt het wetboek nu in overeenstemming gebracht met ontwikkelingen in de rechtspraak en de jurisprudentie. Gewezen kan worden op de algemene wettelijke verplichting tot het meedelen van een beslissing tot niet-vervolgung aan de verdachte die is verhoord (artikel 3.4.2). In het huidige wetboek is deze verplichting nog beperkt tot gevallen waarin wordt afgezien van «verdere» vervolging (artikel 243, eerste lid). In de richtlijnen van het openbaar ministerie, waaraan de officier van justitie op grond van het vertrouwensbeginsel is gebonden, is echter voorgeschreven dat ook van de beslissing om niet te vervolgen kennis moet worden gegeven aan de verdachte. Die beleidsregel wordt nu gecodificeerd. De nieuwe wettelijke verplichting biedt meer bescherming dan de (informele) sepotmededeling naar huidig recht doet en kan een positief effect hebben op de rechtspositie van de verdachte door de nu bestaande – niet te rechtvaardigen – verschillen weg te nemen. Die aanvullende bescherming vloeit in het bijzonder voort uit de omstandigheid dat de in artikel 3.4.3 omschreven rechtsgevolgen – inclusief de procedure bij nieuwe bezwaren – voortaan gelden voor alle gevallen van kennisgeving van niet-vervolgung. In zoverre is ook hier sprake van een modificatie. In alle gevallen geldt dat niet lichtvaardig moet kunnen worden teruggekomen van een beslissing tot niet-vervolgung die aan de verdachte is medegedeeld, ongeacht of er (toevallig) al een rechter in de zaak betrokken is geweest.

(63) De leden van de D66-fractie lezen onder het kopje «Gevolgen voor de verjaring» dat het volgens de regering aan de Hoge Raad is om te bepalen of de verandering van de systematiek met zich brengt dat het eerste verhoor zal worden aangemerkt als daad van vervolging die de verjaring stuit. Deze leden vragen of het wenselijk is dit aan de Hoge Raad te laten, aangezien dit ervoor kan zorgen dat er lange tijd onduidelijkheid zou zijn over het antwoord op deze vraag. Zou dit volgens de regering niet onwenselijk zijn? Wat zijn volgens de regering mogelijkheden om op korte termijn een antwoord te hebben op deze vraag?

63. Het is de vraag of de introductie van een nieuw vervolgingsbegrip in het Wetboek van Strafvordering ook consequenties moet hebben voor de uitleg van de woorden «daad van vervolging» in artikel 72, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht. Dat laatste artikellid bepaalt dat een daad van vervolging de verjaring van het recht tot strafvordering stuit. Vooropgesteld moet worden dat het Wetboek van Strafrecht zijn eigen begrippen kent, die kunnen afwijken van die in het Wetboek van Strafvordering. Dat geldt naar huidig recht ook voor het vervolgingsbegrip, dat in het Wetboek van Strafrecht – anders dan in het Wetboek van Strafvordering – bijvoorbeeld ook handelingen van de rechter kan omvatten. Een veran-

dering van het strafvorderlijke vervolgingsbegrip heeft daarom ook geen directe gevolgen voor de uitleg van het begrip «daad van vervolging» in het materiële strafrecht. Om deze reden is het aan de Hoge Raad om hierover verdere jurisprudentie te ontwikkelen. Erkend kan worden dat het onwenselijk zou zijn als er lange tijd onduidelijkheid zou bestaan over de betekenis van het vervolgingsbegrip in de verjaringsregeling. Het nieuwe wetboek biedt echter in de vorm van de procedure tot het stellen van prejudiciële vragen aan de Hoge Raad een mogelijkheid om hierover op betrekkelijk korte termijn duidelijkheid te verkrijgen. Op grond van de regeling in Boek 6, Titel 2.3 kan de rechter een rechtsvraag stellen aan de Hoge Raad ter beantwoording bij wijze van prejudiciële beslissing. Deze regeling is als onderdeel van de Innovatiewet Strafvordering op 1 oktober 2022 in werking getreden. Met toepassing van de nieuwe procedure kan een rechtsvraag sneller door de Hoge Raad worden beantwoord dan het geval zou zijn indien eerst beroep in cassatie moet worden ingesteld om die rechtsvraag aan de Hoge Raad te kunnen voorleggen. Mocht in de rechtspraak onduidelijkheid ontstaan over de uitleg die aan een «daad van vervolging» moet worden gegeven, dan kan de rechter via deze weg dus bewerkstelligen dat daarover spoedig meer helderheid wordt verschaft.

(64) De leden van de D66-fractie lezen in de toelichting bij artikel 1.3.4, waarin het opportuniteitsbeginsel is neergelegd, dat de officier van justitie bij het nemen van de vervolgingsbeslissing gebonden is aan de beginselen van een goede procesorde. Als de vervolgingsbeslissing niet met die beginselen te verenigen is, levert dat grond op om de officier van justitie niet-ontvankelijk te verklaren in de vervolging, zo schrijft de regering. Kan de regering aangeven hoe vaak het in de praktijk voorkomt dat een rechter oordeelt dat de vervolgingsbeslissing in strijd is met de beginselen van een goede procesorde en in hoe veel van die gevallen de officier van justitie niet-ontvankelijk wordt verklaard? Kan de regering tevens toelichten of met dit nieuwe wetboek een wijziging van die praktijk wordt beoogd? Vindt de regering het wenselijk dat dit vaker of juist minder vaak voorkomt?

64. Er vindt geen registratie plaats van de reden waarom het openbaar ministerie niet-ontvankelijk is verklaard. Evenmin wordt apart bijgehouden hoe vaak de rechter oordeelt dat de vervolgingsbeslissing in strijd is met de beginselen van een goede procesorde. Om deze redenen kan deze vraag dan ook niet worden beantwoord.

Bij het nemen van de vervolgingsbeslissing is de officier van justitie naar huidig recht ook al gebonden aan de beginselen van een goede procesorde, waaronder het vertrouwensbeginsel en het beginsel van een redelijke en billijke belangenafweging. Als de vervolgingsbeslissing niet met deze beginselen te verenigen is, levert dat volgens vaste jurisprudentie – in uitzonderlijke gevallen – een grond op om de officier van justitie niet-ontvankelijk te verklaren in de vervolging. In het nieuwe wetboek wordt in artikel 3.1.1, eerste lid, expliciet vastgelegd dat de officier van justitie de bedoelde beginselen in acht moet nemen bij het nemen van een beslissing over het instellen van vervolging tegen de verdachte. Daarmee wordt de fundamentele betekenis van deze beginselen voor de vervolgingsbeslissing onderstreept. De wettelijke verankering van het vertrouwensbeginsel beoogt inhoudelijk aan te sluiten bij de omligning van dit beginsel in de rechtspraak. Voor zover het gaat om het beginsel van een redelijke en billijke belangenafweging geeft de huidige rechtspraak blijk van terughoudendheid, in de zin dat alleen in (zeer) uitzonderlijke gevallen plaats is voor een niet-ontvankelijkverklaring van het openbaar ministerie op de grond dat de officier van justitie niet in redelijkheid tot het instellen of voorzetten van vervolging heeft kunnen komen. Het uitgangspunt dat het verstreckende rechtsgevolg van niet-ontvankelijkverklaring moet worden beperkt tot uitzonderlijke

gevallen, wordt nog steeds onderschreven. Wel laat de voorgestelde wettelijke regeling – binnen dat uitgangspunt – ruimte voor een eventuele bijstelling van de voorwaarden waaronder die niet-ontvankelijkverklaring in beeld komt.

Vooropgesteld moet worden dat de officier van justitie bij het nemen van de vervolgingsbeslissing uiteraard altijd de beginselen van een goede procesorde in acht moet nemen. In de uitzonderlijke gevallen waarin niettemin achteraf door de rechter wordt geoordeeld dat de officier van justitie in het concrete geval in redelijkheid niet tot het instellen of voortzetten van vervolging kon komen, is en blijft niet-ontvankelijkverklaring van het openbaar ministerie in die vervolging een passende reactie. Een toename of afname van het aantal niet-ontvankelijkverklaringen wordt als zodanig dan ook niet nagestreefd. Hoewel het uitgangspunt blijft dat niet-ontvankelijkverklaring tot uitzonderlijke gevallen beperkt moet blijven, laat de nieuwe regeling zoals gezegd wel ruimte voor een eventuele bijstelling van de voorwaarden waaronder niet-ontvankelijkheid in beeld komt.

(65) De leden van de D66-fractie constateren dat de Raad van State aangeeft dat een rechter de vervolgingsbeslissing van het OM in principe alleen marginaal moet toetsen, maar zich wel afvraagt of deze toetsing niet minder terughoudend zou moeten zijn dan in de huidige praktijk het geval is. Hoe denkt de regering hierover?

65. In de memorie van toelichting is verduidelijkt op welke wijze de toetsing van de vervolgingsbeslissing aan de hand van de beginselen van een goede procesorde door de rechter – in de bezwaarschriftprocedure en, na aanvang van de berechting, door de zittingsrechter – in concrete gevallen dient plaats te vinden. De centrale vraag voor de rechter is of de officier van justitie in het gegeven geval – gelet op alle betrokken belangen – in redelijkheid heeft kunnen beslissen tot het indienen van een procesinleiding. De rechter dient de vervolgingsbeslissing dus marginaal te toetsen. Dit past bij de beleidsruimte die het openbaar ministerie op grond van het opportuniteitsbeginsel toekomt en bij de strafvorderlijke rolverdeling tussen officier van justitie en rechter. In het geldende recht krijgt de toets door de zittingsrechter aldus gestalte dat die beoordeling alleen in uitzonderlijke gevallen ertoe kan leiden dat het openbaar ministerie niet-ontvankelijk is in de vervolging, op de grond dat het instellen of voortzetten van die vervolging onverenigbaar is met beginselen van een goede procesorde (o.a. ECLI:NL:HR:2016:742). Het uitgangspunt dat het verstrekkende rechtsgevolg van niet-ontvankelijkheidsverklaring moet worden beperkt tot uitzonderlijke gevallen wordt onderschreven. De wettelijke regeling laat – binnen dat uitgangspunt – evenwel ruimte voor een eventuele bijstelling van de voorwaarden waaronder die niet-ontvankelijkverklaring in beeld komt.

(66) De leden van de PVV-fractie lezen dat de redelijke termijn in strafzaken aanvangt op het moment dat vanwege de Nederlandse Staat jegens de betrokkene een handeling is verricht waaraan deze in redelijkheid de verwachting kan ontnemen dat tegen hem ter zake van een bepaald strafbaar feit door het OM een strafvervolging zal worden ingesteld. In dit artikel(lid) is een limitatieve opsomming opgenomen van handelingen die gelden als een daad van vervolging. Een vordering tot bewaring en een vordering aan de RC tot het verrichten van onderzoek (voorgesteld artikel 2.10.1) worden niet genoemd. Betekent het voorgaande dat de vordering tot bewaring en de genoemde vordering aan de RC geen daad van vervolging zijn? Betekent dit ook dat de redelijke termijn dan in die gevallen ook nog niet van start gaat?

66. In het nieuwe artikel 1.3.3, eerste lid, is bepaald dat de officier van justitie vervolging kan instellen door het uitvaardigen van een strafbe-

schikking of het aanbrengen ter berechting door indiening van een procesinleiding. Op deze wijze zijn het moderne vervolgingsbegrip en het beginpunt van de vervolging in de wet vastgelegd. Hieruit volgt onder meer dat niet iedere inschakeling van de rechter vervolging oplevert. Dat betekent inderdaad dat een vordering tot bewaring (artikel 2.5.42) en een vordering dat de rechter-commissaris onderzoek verricht (artikel 2.10.1) – voorafgaand aan de indiening van de procesinleiding of de uitvaardiging van de strafbeschikking – niet kunnen worden gezien als vervolging in de zin van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. De redenen waarom in het nieuwe wetboek is gekozen voor dit gewijzigde vervolgingsbegrip zijn uiteengezet in de memorie van toelichting bij Boek 1, Titel 3.2.

De nieuwe algemene bepaling van artikel 1.1.2 onderstreept – in lijn met artikel 6 EVRM – dat de verdachte recht heeft op een eerlijk proces binnen een redelijke termijn. In antwoord op vraag 11 is toegelicht dat de rechtspraak van het EHRM leidend is en blijft voor de invulling die aan het recht op een eerlijk proces binnen een redelijke termijn moet worden gegeven en voor de concrete consequenties die dat heeft voor de positie van de verdachte in een individuele strafzaak. Of de redelijke termijn in een bepaald geval is overschreden, zal in de toekomst dus nog steeds moeten worden beoordeeld aan de hand van de EHRM-jurisprudentie, zoals deze nader door de Hoge Raad is ingevuld. De aanvang van de «criminal charge» – en dus het beginpunt van de redelijke termijn – wordt in die jurisprudentie gelegd bij het moment waarop sprake is van een handeling van de overheid waaraan de verdachte in redelijkheid de conclusie heeft kunnen verbinden dat hij wordt beschuldigd van een strafbaar feit. Het nieuwe wettelijke vervolgingsbegrip brengt daar geen verandering in. Zoals eerder opgemerkt (zie het antwoord op vraag 54) is de rechtsbescherming van de verdachte in het nieuwe wetboek immers losgekoppeld van dat wettelijke vervolgingsbegrip.

(67) De leden van de PVV-fractie lezen dat in dit onderdeel is bepaald dat vervolging door het uitvaardigen van een strafbeschikking ook ingesteld wordt door personen met een publieke taak belast. Geldt dat ook voor personen met een publieke taak (bijvoorbeeld ambulancemedewerkers en brandweerlieden) die niet onder de verantwoordelijkheid van het OM vallen bij de uitvoering van hun taken?

67. Voor de beantwoording van deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 70 hierna.

(68) De leden van de CDA-fractie lezen dat het nieuwe vervolgingsbegrip met zich meebrengt dat de fase van de strafprocedure waarin van vervolging nog geen sprake is, ten opzichte van het geldende recht langer duurt. Dit is voor de regering ook een reden geweest om het verdachtebegrip aan te passen. Deze leden vragen of de aanpassing van het vervolgingsbegrip en langere fase van de strafprocedure waarin nog geen vervolging is, ook gevolgen heeft voor de doorloop van het strafproces an sich en voor de informatiedeling tussen ketenpartners over de strafvervolging.

68. Zoals aangegeven in de antwoorden op de vragen 62 en 66 hanteert het nieuwe wetboek een ander vervolgingsbegrip dan het huidige wetboek. In het nieuwe artikel 1.3.3, eerste lid, is bepaald dat de officier van justitie vervolging kan instellen door het uitvaardigen van een strafbeschikking of het aanbrengen ter berechting door indiening van een procesinleiding. Op deze wijze zijn het moderne vervolgingsbegrip en het beginpunt van de vervolging in de wet vastgelegd. Deze nieuwe benadering heeft tot gevolg dat de vervolging in vergelijking met het huidige wetboek op een later moment aanvangt. Waar de vordering bewaring tegenwoordig bijvoorbeeld nog als het instellen van vervolging wordt gezien, is daar in het nieuwe stelsel pas sprake van als een

procesinleiding wordt ingediend of een strafbeschikking wordt uitgevaardigd. Het begin van de vervolging verschuift aldus naar «achteren». In die zin kan inderdaad worden gezegd dat de fase van de strafprocedure waarin van vervolging nog geen sprake is – in verhouding tot de vervolgingsfase – langer duurt dan volgens het geldende recht het geval is. Omdat het vervolgingsbegrip niet langer fungeert als kapstok voor de rechtsbescherming in het vooronderzoek (zie het antwoord op vraag 54), is het niet bezwaarlijk om het begin van de vervolging op een later moment in de tijd te situeren. Deze keuze voor een nieuw vervolgingsbegrip heeft inderdaad ook gevolgen voor het begrip «verdachte» (zie artikel 1.4.1). Een inhoudelijke verandering ten opzichte van het geldende recht is daarmee echter niet beoogd.

De verschuiving van het beginpunt van de vervolging ziet op het moment waarop de fase van het vooronderzoek (opsporingsonderzoek) overgaat in de fase van de afdoening (in de vorm van berechting of een strafbeschikking). De beslissing tot vervolging wordt door de officier van justitie genomen op basis van het voorafgaande opsporingsonderzoek. In het nieuwe stelsel zal er tussen de opsporingsfase en de vervolgingsfase minder overlap zijn dan thans het geval is. Deze verschuiving staat dus geheel los van de duur van het strafrechtelijk onderzoek als geheel. Er is dan ook geen reden om aan te nemen dat dit van invloed zou zijn op de doorlooptijden. In het kader van de informatiedeling tussen ketenpartners en procesdeelnemers over de strafvervolging speelt het wettelijke vervolgingsbegrip evenmin een rol. Zo wordt de kennisneming van de processtukken de verdediging in elk geval toegestaan vanaf het eerste verhoor (artikel 1.8.6, eerste lid). Voor het slachtoffer geldt dat hij niet alleen informatie ontvangt over het al dan niet instellen van vervolging, maar ook over het afzien van een opsporingsonderzoek of het beëindigen daarvan en over het inzenden van een proces-verbaal tegen een verdachte (artikel 1.5.4, eerste lid). Zie verder bijvoorbeeld de artikelen 1.2.28, 1.3.16 en 6.1.29.

(69) De leden van de CDA-fractie lezen in het consultatieadvies van het OM dat zij forse bezwaren uit tegen de regel inzake de landelijke bevoegdheid van de officier van justitie. Deze leden delen deels deze zorgen, in de zin van de toegankelijkheid en laagdrempeligheid van het contact tussen de burger en de officier van justitie. Deze leden vragen of de regering in kan gaan op de bereikbaarheid van de officier van justitie middels de voorgestelde landelijke bevoegdheid. Deze leden zijn zich er ook van bewust dat op sommige terreinen, zoals op het gebied van zedenzaken, gespecialiseerde officieren van justitie bepaalde zaken behandelen. Op welke manier kan de regering ervoor zorgen dat de officier van justitie bij een landelijke bevoegdheid niet te ver van de burger af komt te staan?

69. De invoering van een landelijke bevoegdheid van de officier van justitie zal er niet toe leiden dat de bereikbaarheid van de officier van justitie voor de burger vermindert. De landelijke bevoegdheid betreft in de eerste plaats de mogelijkheid om de zaak aan te brengen bij alle rechtbanken die bevoegd zijn om die zaak te berechten. Voor de officier van justitie bij het landelijk parket, het functioneel parket en het parket centrale verwerking openbaar ministerie verandert er niets in de bestaande keuzeruimte. Voor de officier van justitie die is aangesteld bij een arrondissementsparket wordt de ruimte om zaken elders aan te brengen dan in het parket waar hij is aangesteld de facto niet groter dan nu. De arrondissementsofficier van justitie kan op dit moment in voorkomend geval ook al zaken aanbrengen bij een rechtbank in een ander arrondissement, omdat hij van rechtswege plaatsvervanger is in alle andere parketten dan het parket waarbij hij is aangesteld (artikel 136, vijfde lid, van de Wet op de rechterlijke organisatie).

Door de invoering van de landelijke bevoegdheid wordt de bestaande praktijk praktisch en juridisch beter ingebed. Een groot effect op de zaakstromen ligt niet in de verwachting. Bovendien stimuleert de wet op verschillende manieren tot het aanbrengen van de zaak bij de meest voor de hand liggende rechtbank (zie hierover nader ook het antwoord op vraag 41). Artikel 1.3.6 bepaalt dat de arrondissementsofficier van justitie zich bij de uitoefening van zijn bevoegdheden in het bijzonder richt op de strafbare feiten die worden berecht door de rechtbank in zijn arrondissement. Het uitgangspunt is dus dat de arrondissementsofficier van justitie lokale criminaliteit vervolgt. Er is dan ook geen aanleiding te veronderstellen dat de voor de hand liggende handelwijze om lokaal gepleegde strafbare feiten ook bij de lokale rechtbank ter berechting aan te brengen in een aanmerkelijk aantal gevallen zal wijzigen. Aanleiding voor de keuze voor een andere rechtbank zal vaak gelegen zijn in de omstandigheid die ook meebrengt dat de andere rechtbank bevoegd is, bijvoorbeeld dat de verdachte woont of verblijft in het desbetreffende arrondissement of er al een andere vervolging tegen hem loopt.

Het is ook denkbaar dat het opsporingsonderzoek dat onder leiding van de officier van justitie is verricht, een bovenlokaal aspect blijkt te hebben waardoor het wenselijk is dat de zaak bij een andere rechtbank wordt aangebracht. Het is dan weinig praktisch als de zaak moet worden overgedragen aan het desbetreffende arrondissementsparket. Het kan ook zo zijn dat bij een arrondissementsparket sprake is van een zodanige overbelasting dat de eis van een voortvarende afhandeling meebrengt dat de zaak wordt «uitbesteed» aan een ander parket, dat de zaak dan vervolgens aanbrengt bij de (relatief bevoegde) rechtbank van het arrondissement waartoe het overbelaste parket behoort. Met de landelijke bevoegdheid van de arrondissementsofficier van justitie is kortom, gegeven de beperkte capaciteit van het openbaar ministerie, het organisatorische belang van een flexibele inzet van personeel en middelen gemoeid. Dat zal naar verwachting in een beperkt aantal gevallen als gevolg kunnen hebben dat de burger, bijvoorbeeld het slachtoffer, moet afreizen naar een ander arrondissement. Dat kan als een nadeel worden beschouwd, maar daar staat als voordeel tegenover dat de zaak sneller kan worden behandeld en afgedaan. Daarbij waarborgen de voorschriften die uitdrukking geven aan het beginsel van «eenheid van instantie» dat voor de burger duidelijk is bij welk parket hij moet zijn. Doorgaans is dat dus het «lokale» parket. Behoudens uitzonderingen vindt geen verandering van behandelend parket meer plaats in gevallen waarin een rechter in de zaak is betrokken (artikel 1.3.8). En als de officier van justitie eenmaal voor een bepaalde rechtbank heeft gekozen, wendt hij zich voor de verdere behandeling van de zaak tot dezelfde rechtbank (artikel 1.3.9).

Een en ander zal er niet toe leiden dat de officier van justitie te ver van de burger komt af te staan. Van belang is allereerst dat elk arrondissementsparket gespecialiseerde officieren van justitie heeft als het gaat om (onder meer) jeugdzaken, zedenzaken, cybercrime-zaken en fraudezaken. Het ligt niet voor de hand dat dergelijke zaken bij een rechtbank in een ander dan het «gebruikelijke» arrondissement worden aangebracht, omdat de benodigde expertise steeds aanwezig is. Iets anders ligt het in gevallen waarin een hoge mate van specialisatie aan de orde is. Te denken valt aan de (enige) landelijke luchtvaartofficier van justitie, die is aangesteld bij het arrondissementsparket Noord-Holland. Diens landelijke bevoegdheid zal het mogelijk maken zaken overal in Nederland op te sporen en te vervolgen. Daarbij moet worden bedacht dat de officier van justitie in zo'n geval doorgaans de zaak zal nareizen en niet andersom. Dat betekent dat als een luchtvaart-gerelateerd strafbaar feit in Limburg is gepleegd, de luchtvaartofficier van justitie met zijn personeel de zaak in Limburg kan vervolgen. Een belang voordeel voor alle betrokkenen is dat zo'n

gespecialiseerde officier van justitie de nodige expertise in huis zal hebben om het ten laste gelegde juridisch goed te waarderen en daarover helder en duidelijk te communiceren.

3.3 Landelijke bevoegdheidsuitoefening door de officier van justitie

(70) De rapporteurs hebben over de landelijke bevoegdheidsoefening door de officier van justitie een aantal vragen. Kan worden gepreciseerd welke functionarissen met een publieke taak zijn of kunnen worden begrepen onder de aanduiding «vertegenwoordigers van organisaties en personen met een publieke taak belast» in artikel 1.3.3 lid 2 sub b? In hoeverre vallen daaronder eventueel ook medewerkers met een publieke taak die (zoals brandweerlieden of ambulancemedewerkers) hun taken formeel niet onder leiding van een officier van justitie uitvoeren? En hoe wordt ten aanzien van hun eventuele strafvorderlijke optreden (het nemen van vervolgingsbeslissingen) vanuit het Openbaar Ministerie (OM) het toezicht georganiseerd?

70. Om te beginnen moet worden benadrukt dat artikel 1.3.3, tweede lid, onderdeel b, alleen de mogelijkheid geeft om aan anderen dan de officier van justitie de bevoegdheid te verlenen om vervolging in te stellen door het uitvaardigen van een strafbeschikking. Het aanbrengen ter berechting door indiening van een procesinleiding blijft op grond van het vervolgingsmonopolie in alle gevallen de exclusieve bevoegdheid van de officier van justitie. Dat de hier bedoelde categorie functionarissen een strafbeschikking kan uitvaardigen volgt onder het huidige wetboek al uit artikel 257ba en wordt daarin nader uitgewerkt. In het nieuwe wetboek is de inhoud van dat artikel ongewijzigd overgenomen in artikel 3.3.3. Uit de huidige en de nieuwe bepaling volgt dat de bevoegdheid van deze personen om een zogenoemde «bestuurlijke strafbeschikking» uit te vaardigen aan strikte voorwaarden is gebonden. De bevoegdheid wordt bij algemene maatregel van bestuur verleend aan daartoe aan te wijzen lichamen of personen, met een publieke taak belast, binnen daarbij gestelde grenzen (artikel 3.3.3, eerste lid). Deze lichamen en personen maken van de bevoegdheid gebruik onder toezicht van en volgens richtlijnen vast te stellen door het College van procureurs-generaal (artikel 3.3.3, tweede lid). En bij algemene maatregel van bestuur worden voorschriften gegeven over het toezicht op de wijze waarop zij van deze bevoegdheid gebruik maken en een intrekking van de verleende bevoegdheid door het College (artikel 3.3.1, tweede lid).

De hier bedoelde algemene maatregel van bestuur is op dit moment het Besluit OM-afdoening. Hoofdstuk IV van dit besluit betreft de bestuurlijke strafbeschikking van artikel 257ba. In artikel 4.2 worden expliciet en limitatief de lichamen en personen opgesomd aan wie de strafbeschikkingsbevoegdheid is toegekend. Het gaat dan bijvoorbeeld om de directeurs van de Regionale Uitvoeringsdiensten, de dagelijkse besturen van de waterschappen en de algemeen directeur van de Belastingdienst/Douane. Voor het gebruik van de strafbeschikkingsbevoegdheid zijn deze lichamen en personen primair aangewezen op processen-verbaal van buitengewoon opsporingsambtenaren, die in dienst kunnen zijn van of werkzaam kunnen zijn voor de aangewezen organisatie (het bevoegd gezag). De buitengewoon opsporingsambtenaar valt in een dergelijke situatie onder het gezag van het aangewezen lichaam dan wel de aangewezen persoon, en dus niet onder het gezag van de officier van justitie. Uit het voorgaande blijkt dat de strafbeschikkingsbevoegdheid niet is toegekend aan brandweerlieden en ambulancemedewerkers. De relevante richtlijn van het College van procureurs-generaal is sinds 1 januari 2024 de nieuwe Richtlijn bestuurlijke strafbeschikkingsbevoegdheid fysieke leefomgevingsfeiten (art. 257ba, tweede lid, Sv). Het hiernavolgende is ontleend aan deze richtlijn (artikel 8). Het toezicht zal door het College primair worden gericht op de rechtmatigheid van de

toepassing en de kwaliteit van processen-verbaal. Daarnaast zal ook aandacht worden besteed aan de uitvoerbaarheid en werking van de regeling in het licht van de doelstellingen ervan. Met het oog op een goede vervulling van deze taak wordt mandaat verleend aan de hoofdofficier van justitie van het functioneel parket en de hoofdofficiëren van de arrondissementsparketten tot het uitoefenen van het toezicht op het gebruik van de bestuurlijke strafbeschikkingsbevoegdheid. Van de betrokken hoofdofficiëren wordt verwacht dat zij ten minste eenmaal per jaar aan het College schriftelijk verslag doen van hun bevindingen. Het is aan de hoofdofficiëren om zelf te bepalen hoe zij op een doelmatige wijze een goed beeld kunnen krijgen van de toepassing van de bestuurlijke strafbeschikkingsbevoegdheid door of namens het bevoegd gezag. De resultaten van het toezicht kunnen, om te beginnen, leiden tot adviezen tot verbetering van de uitvoeringspraktijk bij zowel het bevoegd gezag als het openbaar ministerie en het CJIB. Daarnaast kunnen zij aanleiding geven tot een advies aan de Minister van Justitie en Veiligheid tot aanpassing van de regelgeving. In het uiterste geval zal een hoofdofficier gebruik kunnen maken van de bevoegdheid tot het tijdelijk intrekken van de bevoegdheid van een bevoegd gezag, overeenkomstig artikel 4.5 van het Besluit OM-afdoening.

(71) Hoe verhoudt invoering van een landelijke bevoegdheid van de officier van justitie zich tot de bevoegdheden van het Europees Openbaar Ministerie?

71. De introductie van een landelijke bevoegdheid in het nieuwe Wetboek van Strafvordering heeft vooral betrekking op de officieren van justitie bij de arrondissementsparketten. Er bestond immers al een landelijke bevoegdheid voor de officieren van justitie bij het functioneel parket, landelijk parket en het parket centrale verwerking openbaar ministerie. De introductie van een landelijke bevoegdheid voor de arrondissementsofficier van justitie heeft geen gevolgen voor de bevoegdheid van het Europees Openbaar Ministerie in Nederland, omdat de Nederlandse gedelegeerde Europese openbaar aanklagers worden benoemd bij het functioneel parket (artikel 144c van de Wet op de rechterlijke organisatie). De rechtbanken die bevoegd zijn om kennis te nemen van strafbare feiten die door het Europees Openbaar Ministerie worden vervolgd, worden als zodanig in het nieuwe wetboek benoemd en wijzigen evenmin ten opzichte van de huidige situatie (zie artikel 2, derde lid, van het huidige wetboek en artikel 1.2.9, tweede lid, onderdeel c, van het nieuwe). Kortom: de invoering van een landelijke bevoegdheid zoals opgenomen in het nieuwe Wetboek van Strafvordering heeft geen gevolgen voor de bevoegdheden van het Europees Openbaar Ministerie.

(72) Kan worden verduidelijkt wat wordt bedoeld met het voorschrift in artikel 1.3.6 dat de bij een arrondissementsparket aangestelde officier van justitie zich bij de uitoefening van zijn landelijke bevoegdheid «in het bijzonder richt» op de strafbare feiten die tot de bevoegdheid van zijn «eigen» rechtbank behoren? Welke mate van flexibiliteit biedt dit de officier van justitie om in voorkomende gevallen bovenlokale zaken op te pakken?

72. Volgens het huidige artikel 9, eerste lid, is de officier van justitie bij het arrondissementsparket belast met de vervolging van strafbare feiten waarvan de rechtbank in het arrondissement kennisneemt. De relatieve bevoegdheid van de rechtbank is dus bepalend voor de relatieve bevoegdheid van de officier van justitie bij een arrondissementsparket. Die officier kan alleen maar zaken behandelen die door de rechtbank van zijn arrondissement kunnen worden berecht en hij kan die zaken ook alleen bij die rechtbank aanbrengen. Met de formulering in artikel 1.3.6, de opvolger van het huidige artikel 9, dat de officier van justitie bij een arrondissementsparket zich «in het bijzonder richt» op de strafbare feiten

die door de rechtbank in het arrondissement worden berecht, blijft de band met de «eigen» rechtbank vooropstaan, maar wordt de regeling flexibeler. De arrondissementsofficier van justitie blijft zich primair bezighouden met de vervolging van strafbare feiten die zijn gepleegd binnen het arrondissement of feiten die zijn gepleegd door een verdachte die woont of verblijft in zijn arrondissement, maar hij behoeft zich daartoe niet te beperken. Met de woorden «in het bijzonder» wordt duidelijk gemaakt dat de officier van justitie desgewenst zaken kan vervolgen bij een bevoegde rechtbank in een ander arrondissement. Dat zal bijvoorbeeld gewenst zijn als blijkt dat de strafbare feiten waar het om gaat, samenhangen met strafbare feiten die in een ander arrondissement zijn gepleegd. Of als het gaat om strafbare feiten die het arrondissement van de officier van justitie overstijgen. Maar ook praktische redenen kunnen ten grondslag liggen aan het besluit om zaken op te sporen en te vervolgen in een ander arrondissement. Zo biedt de voorgestelde wettelijke regeling de mogelijkheid om zaken te vervolgen voor een rechtbank in een ander arrondissement, als de capaciteit bij het «eigen» arrondissementsparket van de officier van justitie te beperkt is om die zaak snel op te pakken. Een eenmaal gemaakte keuze voor een rechtbank kan overigens niet zomaar worden herzien. Behoudens uitzonderingen vindt geen verandering van behandelend parket meer plaats in gevallen waarin een rechter in de zaak is betrokken (artikel 1.3.8). En als de officier van justitie eenmaal voor een bepaalde rechtbank heeft gekozen, wendt hij zich voor de verdere behandeling van de zaak tot dezelfde rechtbank (artikel 1.3.9). Deze bepalingen zorgen ervoor dat voor de burger, als eenmaal een rechter in de zaak is betrokken, duidelijk is bij welk parket en bij welke rechtbank hij moet zijn. De flexibiliteit die de landelijke bevoegdheid biedt, geldt dus vooral vóóordat een rechter in de zaak wordt betrokken.

(73) Welke implicaties heeft de invoering van een landelijke bevoegdheid van de officier van justitie voor de bevoegdheden van de assistent-officier van justitie en van andere nieuw onderscheiden functies binnen het OM?

73. De assistent-officier van justitie wordt in de Wet op de rechterlijke organisatie aangeduid als officier enkelvoudige zittingen. Het openbaar ministerie spreekt in dit verband inmiddels over de «adjunct officier van justitie». Deze functie is in 2001 geïntroduceerd om het zogenoemde «loopbaangat» tussen de functie van parketsecretaris en die van officier van justitie op te vullen, om ervoor te zorgen dat de werkzaamheden binnen het openbaar ministerie op het juiste niveau worden uitgevoerd en om het tekort aan officieren van justitie aan te vullen. De officier enkelvoudige zittingen zal, aldus de memorie van toelichting, met name optreden op de terechtzitting en andere werkzaamheden verrichten in zaken die door een alleenzittende rechter worden afgedaan, zoals politierechter- en kantonzaken en zaken betreffende de Wet administratief-rechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Stb. 2001, 494; Kamerstukken II 1999/2000, 26 962, nr. 3, p. 1).

Op dit moment is in artikel 136, vijfde lid, van de Wet op de rechterlijke organisatie het plaatsvervaarderschap van rechtswege voor de arrondissementsofficieren van justitie opgenomen. Ook de officier van justitie enkelvoudige zittingen is ingevolge deze bepaling van rechtswege plaatsvervanger bij de overige parketten. Verder is in het zesde lid van deze bepaling opgenomen dat de officier enkelvoudige zittingen de bevoegdheden en verplichtingen heeft die bij of krachtens de wet aan de officier van justitie worden toegekend, met uitzondering van de bevoegdheid om op te treden op de terechtzitting van een meervoudige kamer van de rechtbank (dat geldt eveneens voor de officier van justitie enkelvoudige zittingen bij de landelijke parketten, zie de artikelen 137, zesde lid, 137a, vijfde lid en 137b, zesde lid van de Wet op de rechterlijke

organisatie). Als gevolg van de invoering van de landelijke bevoegdheid voor alle officieren van justitie bij de arrondissementsparketten zal het plaatsvervangerschap van rechtswege bij de invoeringswet worden geschrappt, terwijl het zesde lid zal worden behouden en vernummerd tot vijfde lid. De adjunct-officier van justitie is met andere woorden op dit moment plaatsvervanger van rechtswege, en zal op grond van het huidige zesde (toekomstige vijfde) lid na inwerkingtreding van het nieuwe Wetboek van Strafvordering ook de landelijke bevoegdheid hebben zoals andere officieren van justitie die hebben. De enige beperking daarbij is dat de adjunct-officier van justitie niet mag optreden op de terechtzitting van een meervoudige kamer van de rechtbank.

In het algemeen geldt dat momenteel alle in de Wet op de rechterlijke organisatie als «officier van justitie» aangeduide functies – waaronder ook de substituut-officier van justitie en de plaatsvervangend officier enkelvoudige zittingen – op grond van artikel 136, vijfde lid, van de Wet op de rechterlijke organisatie van rechtswege plaatsvervangend officier van justitie zijn bij de overige parketten. Met het vervallen van vijfde lid en het behoud van zesde (toekomstige vijfde) lid verandert dat enigszins, aangezien daarin alleen ten aanzien van de officier enkelvoudige zittingen en de plaatsvervangend officier enkelvoudige zittingen is bepaald dat zij de bevoegdheden en verplichtingen hebben die bij of krachtens de wet aan de officier van justitie worden toegekend. Aan de (plaatsvervangend) officier enkelvoudige zittingen zal dus ook een landelijke bevoegdheid worden toegekend. De substituut-officier van justitie zal geen landelijke bevoegdheid hebben. Dat levert geen probleem op, omdat deze functie in de praktijk niet meer bestaat, terwijl de Wet op de rechterlijke organisatie daarop nog niet is aangepast.

Voor andere ambtenaren bij het openbaar ministerie dan officieren van justitie geldt dat zij de werkzaamheden van de officier van justitie in mandaat uitvoeren. Bij de introductie van de landelijke bevoegdheid van de officier van justitie bij de arrondissementsparketten, kunnen zij die landelijke bevoegdheid wat betreft bepaalde werkzaamheden in mandaat uitoefenen.

(74) Kan worden toegelicht in hoeverre invoering van een landelijke bevoegdheid voor de officier van justitie op termijn zal leiden tot structurele veranderingen in de organisatie van werkprocessen binnen het OM? Welke impact hebben die eventuele structurele veranderingen op de verhouding tot en samenwerking met de gerechten en op de burger?

74. De vraag naar structurele veranderingen in de organisatie van werkprocessen binnen het openbaar ministerie hangt mede af van toekomstige ontwikkelingen en laat zich niet klip en klaar beantwoorden. Maar de verwachting is niet dat de introductie van landelijke bevoegdheid voor de arrondissementsofficier van justitie gaat leiden tot structurele veranderingen in de organisatie van werkprocessen binnen het openbaar ministerie. De introductie van de landelijke bevoegdheid past in een al lang ingezette ontwikkeling van het openbaar Ministerie van een verzameling lokale parketten naar een landelijke en centraal geleide organisatie. De achtergrond van deze ontwikkeling werd, zoals in de memorie van toelichting nader uiteengezet, gevormd door maatschappelijke ontwikkelingen, ook in de verschijningsvormen van criminaliteit, die om een landelijke, althans bovenlokale, aanpak voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten vroegen.

De basis voor een anders, meer landelijk georganiseerd openbaar ministerie waarin tot een meer flexibele en daardoor efficiëntere inzet van de beschikbare capaciteit kan worden gekomen, is feitelijk gelegd toen het openbaar ministerie in 1999 werd gereorganiseerd (Wet reorganisatie openbaar ministerie en instelling landelijk parket). Naast de vorming van het College van procureurs-generaal werden landelijke parketten ingesteld

en werden afzonderlijke ressortsparketten opgeheven en vervangen door één landelijk opererend ressortsparket dat alle gerechtshoven «bedient». Daarvóór al was in de Wet op de samenstelling van de burgerlijke gerechten neergelegd dat arrondissementsofficiëren van justitie van rechtswege plaatsvervangend officier van justitie waren bij de overige arrondissementsparketten. (Wet van 4 februari 1994, Stb. 1994, 81. Vgl. Kamerstukken II 1993/94, 23 223, nr. 7, p. 14). Deze regel is met de Wet reorganisatie openbaar ministerie en instelling landelijk parket terechtgekomen in artikel 136, vijfde lid, van de Wet op de rechterlijke organisatie. De regeling van het plaatsvervaarderschap van rechtswege heeft als praktisch nadeel dat de officier van justitie, als hij als plaatsvervanger optreedt in een ander arrondissement, gebruik moet maken van de ondersteuning van het parket waarbij hij als plaatsvervanger optreedt. De parketmedewerkers die bij zijn parket van aanstelling werkzaam zijn, kunnen zijn bevoegdheden niet elders dan bij hun parket van aanstelling in mandaat uitoefenen. Dat nadeel verdwijnt met de introductie van de landelijke vervolgingsbevoegdheid van de officier van justitie. Een landelijke vervolgingsbevoegdheid past, zoals in het antwoord op vraag 55 al is uiteengezet, bovendien systematisch beter in de wet. De facto worden met de introductie van de landelijke vervolgingsbevoegdheid de mogelijkheden voor de officier van justitie om zaken elders aan te brengen echter niet groter dan nu al het geval is. Er wordt vooral op een praktische en juridisch beter ingebedde manier uitkomst geboden om op momenten waarop dit nuttig is recht te doen aan de aard van de zaak of om in te spelen op organisatorische tekorten.

Op de verhouding tot en de samenwerking met de gerechten is ingegaan in het antwoord op vraag 55 en op de vraag in hoeverre de landelijke bevoegdheid gevolgen heeft voor de burger wordt verwezen naar het antwoord op vraag 55 en 69.

(75) De leden van de VVD-fractie hebben net als andere fracties meermaals aandacht gevraagd voor de praktijk waarin spreekrechtwaardige zaken zonder instemming van het slachtoffer en zonder tijdige adequate informatie door het OM zelfstandig worden afgedaan, in tegenspraak met bestaand beleid zoals dat is vervat in OM-aanwijzingen. Hoe kan in het nieuwe wetboek worden verzekerd dat slachtoffers zelf bepalen op welke wijze hij of zij betrokken is bij procesafspraken of OM-afdoeningen? Graag ontvangen deze leden een reactie hierop.

75. Vooropstaat dat in ieder stadium van het strafproces en bij elke modaliteit van vervolging rekening moet worden gehouden met de belangen van het slachtoffer en dat de rechten van het slachtoffer moeten worden gewaarborgd. Dit geldt onverkort voor de fase die voorafgaat aan het uitvaardigen van de strafbeschikking of de totstandkoming van een procesafpraak tussen het openbaar ministerie en de verdachte. Het slachtoffer wordt op zijn verzoek op de hoogte gehouden van de aanvang en voortgang van de zaak (zie de artikelen 1.5.3 en 1.5.4, eerste en tweede lid). Daartoe kan het slachtoffer op een door het openbaar ministerie toegezonden wensenformulier aangeven welke informatie hij wenst te ontvangen en op welke wijze hij overigens wil worden betrokken bij de afdoening van de zaak. Het slachtoffer wordt expliciet gewezen op de mogelijkheid om een schriftelijke slachtofferverklaring in te dienen. De wijze waarop de rechten en belangen van het slachtoffer nader in de wet worden gewaarborgd, is evenwel ook afhankelijk van het karakter van de vervolgingsmodaliteit. Bij geen van deze modaliteiten – of het nu afdoening met een strafbeschikking is of berechting door de rechter – past het dat het slachtoffer geheel zelfstandig bepaalt hoe hij in dat kader wenst te worden betrokken.

Het openbaar ministerie houdt bij afdoening met een strafbeschikking zoveel mogelijk rekening met de belangen van het slachtoffer. Het slachtoffer kan vooraf zijn wensen aan het openbaar ministerie kenbaar maken. Te denken valt aan de wens om een schadevergoedingsmaatregel in de strafbeschikking op te leggen, zodat in voorkomende gevallen ook de voorschotregeling van toepassing is. Het slachtoffer kan stukken die hij relevant acht voor de beoordeling van de zaak of van zijn vordering tegen de verdachte – zoals een schriftelijke slachtofferverklaring of een onderbouwing van een vordering tot schadevergoeding – indienen ter voeging bij de processtukken (zie artikel 1.5.5, eerste lid). Als het slachtoffer heeft aangegeven informatie over de voortgang van de zaak te willen ontvangen brengt het openbaar ministerie het slachtoffer tijdig op de hoogte van de datum van het hoor-gesprek met de verdachte, zodat het slachtoffer stukken ter onderbouwing van zijn schade tijdig kan indienen. Ook informeert het openbaar ministerie het slachtoffer over de inhoud van een strafbeschikking en of de bestrafte aan de strafbeschikking heeft voldaan. Het openbaar ministerie wijst het slachtoffer uitdrukkelijk op de mogelijkheid om op grond van artikel 3.5.1 beklag te doen bij het gerechtshof tegen het uitvaardigen van de strafbeschikking. Het gevolg daarvan kan zijn dat de zaak alsnog ter berechting op de openbare terechtzitting aanhangig moet worden gemaakt. Als sprake is van een ernstig spreekrechtwaardig feit, waarbij het slachtoffer of een nabestaande te kennen heeft gegeven van het spreekrecht gebruik te willen maken, vormt dat op grond van de Aanwijzing OM-strafbeschikking (Stcrt. 2022, 9133) een contra-indicatie voor afdoening met een strafbeschikking. De uitvoeringspraktijk moet in lijn zijn met dit beleid.

Voor wat betreft de vraag naar de betrokkenheid van het slachtoffer bij procesafspraken kan het volgende worden opgemerkt. Op grond van het huidige stelsel van strafvordering is het mogelijk om procesafspraken te maken, dat wil zeggen: afspraken tussen de officier van justitie en de verdediging over het verloop van de strafprocedure of de wijze van afdoening van een strafzaak, waarvan een gezamenlijk afdoeningsvoorstel aan de rechter deel uitmaakt. De Hoge Raad heeft enkele randvoorwaarden en aandachtspunten geformuleerd die daarbij in acht moeten worden genomen, waaronder dat de officier van justitie in voorkomende gevallen rekening houdt met de belangen van het slachtoffer (ECLI:NL:HR:2022:1252). In de OM-Aanwijzing procesafspraken in strafzaken (Stcrt. 2023, 22351) is nader uitgewerkt op welke wijze de belangen van het slachtoffer onder de huidige wettelijke regeling worden betrokken bij de afweging om procesafspraken te maken. In de eerste aanvullingswet wordt voorzien in een specifieke wettelijke regeling van procesafspraken. Deze specifieke wettelijke regeling strekt er mede toe te waarborgen dat procesafspraken ook recht doet aan de belangen van het slachtoffer. Daartoe wordt onder meer geëxpliciteerd dat het slachtoffer het recht heeft om op zijn verzoek informatie te ontvangen over het voornemen van de officier van justitie om procesafspraken te maken alsook over de inhoud van tot stand gekomen procesafspraken. Ook wordt voorgesteld in de wettelijke regeling vast te leggen dat het slachtoffer zijn standpunt over (het voornemen tot het maken van) procesafspraken kenbaar kan maken, zowel (schriftelijk) voorafgaand aan als (mondeling) tijdens het onderzoek op de terechtzitting. In de voorgestelde wettelijke regeling kunnen ook procesafspraken worden gemaakt over de vordering van de benadeelde partij, maar alleen als de benadeelde partij daarmee instemt.

(76) De leden van de D66-fractie lezen in de toelichting dat het een wens was van het OM dat officieren van justitie de mogelijkheid zouden krijgen om bij alle rechtbanken in het land zaken aan te brengen. Waarom was dit

een wens van het OM? Lag hier een overtuigende onderbouwing aan ten grondslag?

76. Aan de wens van het openbaar ministerie dat officieren van justitie bij de arrondissementsparketten een landelijke bevoegdheid krijgen om zaken aan te brengen ligt ten grondslag dat het openbaar ministerie de organisatie zo wil inrichten, dat zonder overbodige bureaucratie op ieder moment de meest geschikte mensen op plekken kunnen worden ingezet waar zij het meest nodig zijn. Het openbaar ministerie heeft daartoe in onder meer zijn consultatieadvies over Boek 1 naar voren gebracht dat de snel veranderende maatschappelijke ontwikkelingen en de daarmee onvermijdelijk gepaard gaande wijzigingen in het criminaliteitsbeeld het openbaar ministerie ertoe noodzaken zich zo flexibel mogelijk te organiseren om op deze veranderingen in te kunnen spelen (consultatieadvies OM Boek 1, p. 4–5).

Aan deze wens wordt al tot op zekere hoogte tegemoetgekomen, namelijk met de figuur van het plaatsvervangerschap van rechtswege (artikel 136, vijfde lid, van de Wet op de rechterlijke organisatie). Op grond van deze figuur zijn alle officieren van justitie bij de arrondissementsparketten van rechtswege ook plaatsvervanger bij de andere parketten en kunnen zij ook zaken aanbrengen bij de relatief bevoegde rechtbank in de desbetreffende arrondissementen. Deze figuur kent echter enkele praktische bezwaren. Allereerst zijn parketmedewerkers, die een groot deel van de werkzaamheden van de officier van justitie in mandaat uitvoeren, niet van rechtswege plaatsvervanger bij de andere parketten. Dat betekent dat als de officier van justitie zaken aanbrengt in een ander arrondissement dan het arrondissement waar hij is aangesteld, hij gebruik moet maken van de ondersteuning van het parket waarbij hij als plaatsvervanger optreedt. Hij kan in deze gevallen geen gebruik maken van zijn eigen ondersteuning. Dat is niet altijd praktisch. Het voorgaande brengt eveneens mee dat ondersteunend personeel, zoals parketsecretarissen, niet uit naam van een officier van justitie die bij een ander parket is aangesteld, strafbeschikkingen mogen uitvaardigen. Dit terwijl daaraan wel een legitieme behoefte kan bestaan, namelijk als bij dat andere parket sprake is van een achterstand in de verwerking van zaken. Daarmee hangt samen dat er bij het openbaar ministerie behoefte bestaat aan een flexibele inzet van ondersteunend personeel. Die behoefte heeft in de praktijk geleid tot de oprichting van een zogenaamd «virtueel parket». Dit parket bestond uit een poule van medewerkers van alle parketten en werkt achterstanden weg waar die maar in het land optreden. De procureur-generaal bij de Hoge Raad heeft deze praktijk echter in strijd met het geldende recht geoordeeld. Een dergelijke flexibele inzet van personeel wordt met de landelijke bevoegdheid mogelijk. Parketmedewerkers kunnen nu bepaalde werkzaamheden van de officier van justitie in mandaat ook landelijk uitoefenen. Het openbaar ministerie zal al met al door de introductie van de landelijke bevoegdheid meer slagkracht krijgen, en zo in staat worden gesteld zijn werkzaamheden beter te verrichten.

Hiermee ligt er, gelet op het voorgaande, een overtuigende onderbouwing ten grondslag aan de wens van het openbaar ministerie om – met het oog op een zo efficiënt mogelijke inzet van capaciteit en deskundigheid – over te gaan tot introductie van een landelijke bevoegdheid voor de officieren van justitie bij de arrondissementsparketten. Daar komt bij dat er ook belangrijke systematische argumenten bestaan ter onderbouwing van de keuze voor de introductie van de landelijke bevoegdheid. Deze argumenten zijn uitvoerig aan bod gekomen in het antwoord op vraag 55.

(77) De leden van de D66-fractie constateren dat de RvdR de vrees heeft geuit dat de landelijke bevoegdheid van de officier van justitie zal leiden tot forumshopping. De regering geeft in reactie daarop aan dat die vrees

niet gegrond is en dat de officier van justitie alleen zaken ter berechting kan aanbrengen bij een relatief bevoegde rechtbank. De regering schrijft dat het op zich juist is dat er dikwijls meer dan één bevoegde rechtbank is, maar dat dat nu ook al het geval is. Ook onder het huidige recht kan het OM vaak kiezen uit verschillende bevoegde rechtbanken. Kan de regering nader toelichten waarom het dan wenselijk is om een landelijke bevoegdheid te creëren voor de officier van justitie? Welke winst zal hier naar verwachting mee worden behaald?

77. Het antwoord op deze vraag is gegeven in het antwoord op vraag 76.

(78) De leden van de D66-fractie lezen in de toelichting dat de rechter kan toetsen of de officier van justitie in redelijkheid heeft kunnen beslissen tot het indienen van een procesinleiding, inclusief de keuze voor de relatief bevoegde rechtbank. De officier van justitie kan als gevolg van deze toets niet-ontvankelijk worden verklaard, maar dit moet in dit geval niet worden gezien als een sanctie maar als een herstelbare correctie op de vervolgingsbeslissing, waarna de officier van justitie de zaak opnieuw bij een andere relatief bevoegde rechtbank kan aanbrengen. Klopt het dat dit verder niets bewerkstelligt, behalve het verstrijken van extra tijd? Is het realistisch, gezien de al lange doorlooptijden bij rechtbanken en gerechtshoven, dat zaken dan nog binnen een redelijke termijn kunnen worden afgedaan?

78. In het antwoord op vraag 56 is ingegaan op de reactie van niet-ontvankelijkheid in de gevallen waarin de officier van justitie handelt in strijd met de wettelijke voorschriften bij de uitoefening van zijn landelijke bevoegdheid of misbruik zou maken van de keuzevrijheid die de wettelijke regeling hem biedt. In de – naar verwachting zeldzame – gevallen dat de rechtbank van oordeel is dat de zaak niet bij haar had behoren te worden aangebracht en de niet-ontvankelijkheid uitspreekt, zal de officier van justitie de zaak bij een andere bevoegde rechtbank ter berechting kunnen aanbrengen. Dit heeft enig extra tijdsverloop ten gevolge, doordat opnieuw een procesinleiding moeten worden betekend aan de verdachte, en deze, evenals eventuele slachtoffers, opnieuw zal moeten worden opgeroepen voor de terechtzitting bij een andere rechtbank. Bij die andere rechtbank zal de zaak moeten worden voorbereid en zal tijd moeten worden ingeruimd voor de behandeling van de zaak. Of de behandeling van de zaak dan nog kan worden afgerond binnen een redelijke termijn, is in het algemeen niet te zeggen. Dat hangt sterk af van de omstandigheden van het geval. Niet-ontvankelijkverklaring bij handelen in strijd met de wettelijke voorschriften is niettemin een adequate reactie die strekt tot de handhaving van voorschriften die de keuzevrijheid van het openbaar ministerie nader inkleden en die bijdragen aan voorspelbaarheid en rechtszekerheid, doordat zij bewerkstelligen dat vanaf het moment waarop een zaak bij een bepaalde rechtbank in behandeling is genomen, voor iedereen duidelijk is met welk parket en welke rechtbank men te maken heeft. De voorschriften voorkomen bovendien dat steeds een andere rechter met dezelfde zaak zou worden belast.

Van belang ten slotte is dat de hiervoor besproken gevolgen van een niet-ontvankelijkverklaring in termen van tijdsverlies ook zouden bestaan als in plaats van niet-ontvankelijkverklaring, verwijzing zou plaatsvinden naar de rechtbank in het arrondissement waar de officier van justitie is aangesteld. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft dat laatste als mogelijk alternatief gesuggereerd. Ook dan geldt echter dat na verwijzing een nieuwe oproeping moet worden betekend aan de verdachte, dat de zaak bij die rechtbank zal moeten worden voorbereid en dat er tijd moet worden ingeruimd voor de behandeling van de zaak. Verwijzing door de rechter naar een andere rechtbank ligt bovendien minder voor de hand vanwege het vervolgingsmonopolie van het

openbaar ministerie. Het is aan het openbaar ministerie om te beslissen of, en zo ja, waar men wil vervolgen na een eerdere niet-ontvankelijkverklaring.

(79) De leden van de SGP-fractie lezen dat de landelijke bevoegdheidsuitoefening van de officier van justitie met additionele bepalingen wordt ingeperkt. Deze leden constateren dat het OM zich hierover grote zorgen maakt en vrezen tot geïnstitutionaliseerde bureaucratie. Deze leden vrezen dat dat dit voorstel ertoe leidt dat de bestaande problematiek rondom de uitwisseling van mensen op verschillende parketten blijft bestaan en zelfs toe zal nemen. Zij vrezen dat de noodzakelijke flexibiliteit ernstig wordt belemmerd. Zij vragen waarom voor deze regeling gekozen is. Zij vrezen dat juist nu het Wetboek van Strafvordering gemoderniseerd wordt, deze regeling zal leiden tot achteruitgang en de toekomstbestendigheid van het OM belemmert. Kan de regering hierop reflecteren?

79. In de vraagstelling lijkt te worden gerefereerd aan de kritiek die het OM heeft geuit in zijn consultatieadvies. In het antwoord op vraag 56 is al aan de orde gekomen dat het stelsel met instructienormen waarmee de landelijke bevoegdheid van de officier van justitie in de consultatieversie van het wetsvoorstel was omgeven, is aangepast naar aanleiding van onder meer de hier bedoelde kritiek van het OM en het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State. In het wetsvoorstel zoals dat bij de Tweede Kamer is ingediend, zijn de instructienormen die inhielden dat de handelwijze van de officier van justitie «redelijkerwijs noodzakelijk» diende te zijn, achterwege gelaten. Daardoor worden aan de landelijke bevoegdheid van de officier van justitie minder beperkingen gesteld dan in de versie van het wetsvoorstel die het OM van zijn kritiek voorzag. Het openbaar ministerie wordt dus meer ruimte geboden. In het antwoord op vraag 56 wordt deze keuze uitgebreid toegelicht. Daarnaast wordt op deze plaats korthedshalve verwezen.

3.4 Opsporing

(80) De leden van de CDA-fractie lezen dat het opsporingsbegrip in de praktijk ruimer wordt geïnterpreteerd dan het begrip zoals het in het Wetboek van Strafvordering is opgenomen. Deze leden vragen aan de regering wat de reden is dat met het proces van moderniseren van het Wetboek van Strafvordering er niet voor gekozen is om het opsporingsbegrip samen te laten vallen met de manier waarop het opsporingsbegrip in de praktijk zijn uitwerking krijgt.

80. De gedachte dat het opsporingsbegrip in de praktijk ruimer zou worden geïnterpreteerd is kennelijk ontleend aan de rapportage over Boek 1 van de samenwerkende universiteiten. In die rapportage schrijven de onderzoekers: «Het opsporingsbegrip is (alsnog) inhoudelijk ongewijzigd gebleven, terwijl in de praktijk een ruimer begrip wordt aangehouden». Dat in de praktijk een ruimer begrip zou worden aangehouden wordt door de onderzoekers niet toegelicht en dezerzijds ook niet herkend. Het opsporingsbegrip in artikel 1.1.6 is evenals in het huidige wetboek waaruit het ongewijzigd is overgenomen, ruim gedefinieerd. Een eerder gedaan voorstel tot redactionele bijstelling van het begrip is naar aanleiding van in consultatie geuite kritiek van het OM niet doorgezet. De keuze om het huidige ruime begrip inhoudelijk ongewijzigd over te nemen in het nieuwe wetboek is in lijn met de wens van het OM dat in zijn consultatieadvies aangaf niet overtuigd te zijn van de noodzaak het begrip aan te passen.

(81) De leden van de CDA-fractie vragen aan de regering in hoeverre de gegevensvergaring en -verwerking van de digitale opsporing op dit moment functioneert en welke knelpunten worden geconstateerd met betrekking tot de mogelijkheid tot informatiedeling tussen ketenpartners.

81. De digitale opsporing is een complex onderdeel van de opsporing dat sterk in beweging is. De afgelopen decennia is het huidige Wetboek van Strafvordering meermalen aangevuld met bevoegdheden voor opsporing in digitale omgevingen (o.a. de Wet computercriminaliteit III). De digitalisering van de samenleving en daarmee van de criminaliteit gaat onverminderd verder. Ondanks deze aanvullingen bevat het huidige wetboek lacunes. In de rechtspraak is daarom teruggevallen op meer generieke bepalingen en jurisprudentieel ontwikkelde waarborgen. De modernisering van het wetboek is aangegrepen om het geheel aan opsporingsbevoegdheden opnieuw te bezien. De Commissie modernisering opsporingsonderzoek in het digitale tijdperk heeft in 2018 hierover een rapport uitgebracht ten behoeve van deze modernisering. Daarin is ook de nadere normering van digitale opsporing zoals deze zich in de rechtspraak heeft ontwikkeld, meegenomen. Het nieuwe wetboek kent in Boek 2 een nieuwe systematische indeling van deze bevoegdheden. Er is voorzien in een noodzakelijk gebleken verbetering en uitbreiding van deze bevoegdheden en een codificatie van jurisprudentie. De nieuwe systematiek maakt het eenvoudiger om toekomstige aanpassingen, die ongetwijfeld nodig zullen blijken te zijn, goed in te passen in het wettelijk kader. Daarnaast is een aantal gewijzigde bevoegdheden al in werking getreden als onderdeel van de Innovatiewet Strafvordering met als doel om met deze bevoegdheden vooruitlopend op het nieuwe wetboek ervaring op te doen.

Door het nieuwe wetboek zal de opsporing meer duidelijkheid krijgen over de toepassingsvoorwaarden voor het uitoefenen van bevoegdheden in een digitale omgeving. Zo wordt duidelijk wanneer en onder welke voorwaarden onderzoek mag worden gedaan naar de inhoud van inbeslaggenomen gegevensdragers. En wordt ook het internetonderzoek beter gereguleerd.

De digitale opsporing verkrijgt en verwerkt gegevens. De verkrijging van die gegevens wordt gereguleerd door het Wetboek van Strafvordering. De relevante gegevens uit digitale-gegevensdragers en geautomatiseerde werken kunnen, als onderdeel van de processtukken, worden gedeeld met de strafrechtketen volgens de regels van het Wetboek van Strafvordering. Onder voorwaarden kunnen gegevens ook worden gebruikt voor andere strafrechtelijke onderzoeken of worden verstrekt aan derden. Deze voorwaarden zijn neergelegd in het Wetboek van Strafvordering en in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens en de Wet politiegegevens. In voorkomend geval kunnen gegevens ook worden gedeeld met partijen buiten de strafrechtketen. Daar moet dan wel een wettelijke grondslag voor zijn. Zo wordt met enige regelmaat het Besluit politiegegevens aangepast om te voorzien in nieuwe en noodzakelijk grondslagen voor de vertrekking van (bepaalde) politiegegevens, zoals bijvoorbeeld een grondslag om gegevens met identificerende kenmerken van slachtoffers van cybercrime te verstrekken aan het Nationaal Cybersecurity Centrum, dat deze nodig heeft voor de uitvoering van zijn taken. Wanneer de politie een knelpunt ervaart in de mogelijkheden om gegevens te verstrekken wordt dus overwogen of het noodzakelijk is een dergelijke grondslag onder de Wet politiegegevens te creëren.

(82) De leden van de SGP-fractie lezen dat de verdenkingsvoorwaarden zullen worden vereenvoudigd. Deze leden menen dat het vereenvoudigen van de verdenkingsvoorwaarden in veel gevallen zal leiden tot een vereenvoudigd opsporingsproces, maar zij wijzen de regering erop dat dit niet mag leiden tot het wegvallen van huidige bevoegdheden van onder andere de politie. Deze leden vragen de regering of voldoende rekening gehouden is met de bezwaren van de politie op het gebied van capaciteit, uitvoeringslast en foutgevoeligheid in de opsporing. Zij vragen de regering of zij hierop wil reflecteren.

82. In de consultatieversie van Boek 2 was een vereenvoudiging van de verdenkingscriteria voorgesteld. Tegen deze vereenvoudiging werden in de consultatieadviezen verschillende bezwaren naar voren gebracht, waaronder de bezwaren van de politie waarop in de vraagstelling wordt gedoeld. Naar aanleiding van de consultatie is besloten het voorstel tot vereenvoudiging van de verdenkingscriteria niet door te zetten en om het huidige stelsel van verdenkingscriteria in het nieuwe wetboek te handhaven.

4. De verdachte en zijn raadsman

(83) De leden van de VVD-fractie vragen wat bedoeld wordt met de zinsnede «niet vertrouwelijk». Betekent dat, dat op basis van de voorgestelde bepaling ook toezicht kan worden uitgeoefend op het contact tussen verdachte en raadsman? Is de regering voorts van mening dat de voorgestelde artikelen 1.4.17 en 1.4.18 voldoende tegemoetkomen aan de situaties waarin toezicht op het contact tussen verdachte en raadsman wenselijk zou zijn?

83. Met het nieuwe artikel 1.4.18, eerste lid, is geen inhoudelijke wijziging ten opzichte van het huidige artikel 46, eerste lid, beoogd. De voorwaarden waaronder het vrije verkeer tussen de verdachte en diens raadsman kan worden beperkt, zijn onveranderd in het nieuwe wetboek opgenomen. Dit geldt eveneens voor de inhoud van die beperkingen. Ten opzichte van het huidige artikel 46, eerste lid, is de zinsnede «niet alleen zal mogen spreken en dat brieven of andere stukken, tussen raadsman en verdachte gewisseld, niet zullen worden uitgereikt» vervangen door «niet, dan wel niet vertrouwelijk, met hem zal communiceren». De woorden «niet vertrouwelijk» betreffen in dit verband een moderne, techniekafhankelijke vertaling van het bestaande «niet alleen mogen spreken», dat uitgaat van een fysiek gesprek tussen de verdachte en diens raadsman. Uit de nieuwe redactie volgt dat de beperking van het vrije verkeer tussen verdachte en raadsman zich ook kan uitstrekken tot andere vormen van communicatie. Van een inhoudelijke wijziging van de op te leggen beperkingen is geen sprake. De voorgestelde artikelen 1.4.17 en 1.4.18 bieden voldoende mogelijkheden om, indien dit in de vroegste fase van het opsporingsonderzoek noodzakelijk is, toezicht te kunnen houden op het contact tussen de verdachte en diens raadsman en zo nodig dit vrije verkeer aan beperkingen te onderwerpen.

(84) De leden van de SP-fractie constateren dat de NOvA het merkwaardig acht dat de verdachte pas onderzoekswensen mag opgeven nadat deze zelf is gehoord. Dit vinden deze leden ook merkwaardig zeker met de kennis dat verdachten vaak als laatste in het onderzoek gehoord worden. Waarom is hiervoor gekozen? Hoe verhoudt deze keuze zich met een vlot verloop van het proces?

84. Op grond van artikel 2.10.2, eerste lid, kan de verdachte «die is verhoord» de rechter-commissaris verzoeken onderzoek te verrichten. Artikel 1.4.4, derde en vierde lid, bepaalt dat de verdachte die is aangehouden of die wordt uitgenodigd voor verhoor, voorafgaand aan zijn eerste verhoor van dat recht in kennis wordt gesteld. Na het verhoor kan hij dit recht effectueren. De verplichting om de verdachte al in deze vroege fase over dit recht te informeren is geïntroduceerd naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State. Voor zowel de uitgenodigde als voor de aangehouden verdachte is deze informatie van belang voor het effectief en tijdig voeren van de verdediging. Op dit punt wordt daarom verder gegaan dan de Europese minimumnormen voorschrijven. Dat de verdachte dit recht vanaf het moment van het eerste verhoor kan uitoefenen past in de algemene systematiek van het nieuwe wetboek, waarin de rechtsbescherming van de verdachte is losgekoppeld van het wettelijke vervolgingsbegrip (zie het antwoord op vraag 62).

De achterliggende gedachte bij dit alles is dat de verdediging niet tot het onderzoek op de terechtzitting hoeft te wachten om haar zienswijze en wensen tot het verrichten van aanvullend onderzoek kenbaar te maken, ook om redenen van een efficiënte behandeling van de zaak op de terechtzitting. Daarom is – ook al in de huidige wet – voorzien in een flexibele voorziening die de verdediging in staat stelt om de rechter-commissaris snel en adequaat bij het onderzoek te betrekken (Kamerstukken II 2009/10, 32 177, nr. 3, p. 16). Hiermee wordt dus beoogd een vlot verloop van het strafproces te bevorderen. Het criterium van het eerste verhoor is inhoudelijk helder en legt het moment waarop om onderzoek kan worden verzocht in alle strafzaken in beginsel op een gelijk moment. Het komt niet zinvol voor om het moment waarop onderzoekswensen kunnen worden ingediend nog verder naar voren te halen. De verdachte hoeft zich in dit prille stadium nog niet bewust te zijn van de omstandigheid dat hij onderwerp is van een opsporingsonderzoek. In verband met de tactiek van de opsporing kunnen er goede strategische redenen zijn om het moment van het eerste verhoor van de verdachte uit te stellen (zie ook J.B.H.M. Simmelink en Y.G.M. Baaijens-van Geloven, «Vervolg en rechtsbescherming», in: M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), *Het vooronderzoek in strafzaken. Tweede interim-rapport Strafvoordering 2001*, Deventer 2001, p. 448). Mogelijk worden in deze periode heimelijke bevoegdheden toegepast waarvan de verdachte op dat moment nog geen kennis heeft. Het eerste verhoor is dan een natuurlijk en logisch moment om de verdachte te informeren over de beschuldiging en over de rechten die hij daarna kan uitoefenen, waaronder het recht op rechtsbijstand en het recht om kennis te nemen van de processtukken (artikel 1.4.4, tweede, derde en vierde lid). Daar komt bij dat de verdachte in elk geval vanaf het eerste verhoor ook de kennisneming van de processtukken wordt toegestaan (artikel 1.8.6, eerste lid). Voor het formuleren van adequate onderzoekswensen zullen kennis van het dossier en deskundige rechtsbijstand in de praktijk veelal noodzakelijk zijn. Ook om die reden komt het niet nuttig voor om de uitoefening van dit recht al voorafgaand aan het eerste verhoor mogelijk te maken. Zie ook het antwoord op vraag 162.

(85) De leden van de SP-fractie lezen dat de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) zich afvraagt of een meerderjarige kwetsbare verdachte recht op kosteloze rechtsbijstand krijgt bij alle verhoren ter zake de verdenking van elk misdrijf. Deze leden zijn het ook eens met de constatering van de NVvR dat deze categorie verdachten een meer dan gemiddeld belang hebben bij passende rechtsbijstand. Kan de regering hier meer duidelijkheid over geven?

85. Zowel op grond van het huidige (artikel 28b, eerste lid) als het nieuwe wetboek (artikel 2.3.7, eerste lid), wordt voor een aangehouden, meerderjarige kwetsbare verdachte door de raad van rechtsbijstand een raadsman aangewezen. De door deze raadsman te verlenen consultatie- en verhoorbijstand in de piketfase is voor de verdachte kosteloos in zogeheten A-zaken (verdenking van een misdrijf met een wettelijk strafmaximum van minimaal twaalf jaar gevangenisstraf) en B-zaken (verdenking van een misdrijf met een wettelijk strafmaximum van minimaal vier jaar gevangenisstraf en de misdrijven genoemd in artikel 2.1.8). In de lichtere C-zaken (verdenking van een strafbaar feit met een wettelijk strafmaximum van minder dan vier jaar gevangenisstraf en die niet in artikel 2.1.8 zijn genoemd) is voor kwetsbare verdachten de consultatiebijstand kosteloos, maar de verhoorbijstand niet.

Voor niet-aangehouden meerderjarige kwetsbare verdachten die door de politie worden uitgenodigd voor een verhoor, wordt op dit moment geen raadsman aangewezen. Dit betekent dat deze verdachten op eigen initiatief een raadsman kunnen benaderen. De kosten voor die rechtsbij-

stand komen in beginsel voor rekening van de verdachte. Daarbij heeft de verdachte de mogelijkheid om aan bij de raad voor rechtsbijstand een toevoeging aan te vragen. Of die toevoeging wordt verleend, is afhankelijk van de zwaarte van de strafzaak en de hoogte van het inkomen van de verdachte. Als de toevoeging wordt verleend worden de kosten voor rechtsbijstand vrijwel geheel gedragen door de overheid en is de verdachte alleen een eigen bijdrage verschuldigd.

De hiervoor omschreven benadering voor niet-aangehouden verdachten gaat uit van een bepaalde mate van zelfredzaamheid en het kunnen overzien van de consequenties van het eigen handelen. Bij kwetsbare verdachten zijn beide echter allerm minst vanzelfsprekend. Daarom is op 23 januari 2024 een separaat conceptwetsvoorstel in (internet)consultatie gegeven dat nog in het huidige wetboek voorziet in een uitbreiding van het recht op gesubsidieerde rechtsbijstand voor minderjarige en kwetsbare meerderjarige verdachten die zich in vrijheid bevinden en door de politie worden uitgenodigd voor verhoor (het wetsvoorstel versterkt rechtsbijstand in het strafproces). Op grond van dat wetsvoorstel zal ook in die gevallen voortaan door de raad voor rechtsbijstand een raadsman worden aangewezen. Dit betekent dat – net als nu al bij aangehouden verdachten het geval is – de overheid in die gevallen actief voorziet in rechtsbijstand, die voor de verdachte bovendien kosteloos is. Nadat dit wetsvoorstel tot wet is verheven, zal de inhoud daarvan via een aanvullingswet in het nieuwe wetboek worden verwerkt.

4.1 De verdachte

(86) De rapporteurs zien dat in artikel 1.4.3. geen verplichting tot het geven van de cautie is opgenomen. Waarom is ervoor gekozen de instructienorm betreffende de cautie te plaatsen bij de bepalingen die op het verhoor van de verdachte betrekking hebben?

86. In het nieuwe artikel 1.4.3, tweede lid, is in algemene zin opgenomen dat iemand die als verdachte wordt verhoord, niet verplicht is om op gestelde vragen te antwoorden. Dit recht, dat ook wel bekend is als het zwijgrecht van de verdachte, kan worden onderscheiden van de verplichting van verhorende ambtenaren om de verdachte op dit recht te wijzen. Deze verplichting is beter bekend als cautieplicht en is, in tegenstelling tot de bepaling over het zwijgrecht zelf, gericht tot de verhorende ambtenaar en niet tot de verdachte. Daarom is de cautieplicht steeds opgenomen op die plaatsen in het nieuwe wetboek waar procedurele voorschriften over de verschillende verhoorsituaties zijn opgenomen (bijvoorbeeld: artikel 2.3.6 voor het verhoor door een opsporingsambtenaar en artikel 4.2.12 voor het verhoor door de zittingsrechter). Deze plaatsing van de cautieplicht is ingegeven door wetsystematische redenen en betreft geen inhoudelijke wijziging van de cautieplicht.

(87) De leden van de D66-fractie lezen dat het er bij artikel 1.4.1, eerste lid, om gaat dat de betrokkene feitelijk als verdachte is aangemerkt en dat niet is vereist dat de betrokkene door een formele beslissing als verdachte is aangemerkt. Deze leden begrijpen dit uitgangspunt. Zij vragen wel of dit er wel eens voor zorgt dat het in de praktijk onduidelijk is voor de betrokkene dat hij of zij als verdachte is aangemerkt, in situaties waarin dit wel duidelijk zou moeten zijn. Kan de regering daar iets over zeggen?

87. In artikel 1.4.1 is het begrip verdachte gedefinieerd. In het eerste lid is bepaald dat onder verdachte voorafgaand aan het instellen van de vervolging wordt verstaan degene die als zodanig is aangemerkt. Het gaat erom, zo blijkt uit de memorie van toelichting, dat iemand feitelijk – doorgaans door een opsporingsambtenaar – als verdachte is aangemerkt. Het is niet noodzakelijk dat er een formele beslissing is genomen

over de status van de betrokkene als verdachte. Dat is op dit moment niet anders. Naar huidig recht wordt in de opsporingsfase als verdachte aangemerkt degene «te wiens aanzien uit feiten of omstandigheden een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit voortvloeit». Ook in de huidige definitie gaat het erom dat iemand feitelijk als verdachte wordt aangemerkt, en hoeft aan die status geen formele beslissing vooraf te gaan. Het verschil met de nieuwe definitie is dat niet langer een materieel criterium wordt gehanteerd om de verdachte te definiëren, maar dat het feitelijk aangemerkt zijn als verdachte en het materiële criterium waaraan moet zijn voldaan om als verdachte te mogen worden aangemerkt, uit elkaar worden getrokken. Op die manier wordt duidelijker tot uitdrukking gebracht dat de rechten die in het Wetboek van Strafvordering worden toegekend aan verdachten, voor elke verdachte gelden, en dat voor het mogen uitoefenen van die rechten niet hoeft komen vast te staan dat een redelijk vermoeden van schuld aan enig strafbaar feit bestaat.

In de toelichting worden verschillende voorbeelden gegeven van situaties waarin voor iemand duidelijk is dat hij als verdachte is aangemerkt, naast de – meest voor de hand liggende – situatie waarin hem dat wordt meegedeeld (bijvoorbeeld bij zijn staandehouding of aanhouding of voorafgaand aan een verhoor, vgl. artikel 1.4.4). Te denken valt met name aan de uitoefening van bepaalde onderzoeksbevoegdheden, die alleen jegens een verdachte mogen worden uitgeoefend. Uit het uitoefenen van zo'n bevoegdheid zal volgen dat de betrokkene als verdachte is aangemerkt. Hij zal daarvan dan ook op de hoogte zijn. Met betrekking tot alle opsporingsbevoegdheden, waaronder bevoegdheden die ook jegens anderen dan verdachten mogen worden uitgeoefend, geldt dat aan de betrokkene zal moeten worden meegedeeld waarom die bevoegdheid wordt uitgeoefend. Zo zal een doorzoeking van een woning pas kunnen plaatsvinden nadat aan de bewoner is meegedeeld waarom die doorzoeking plaatsvindt (vgl. artikel 1, eerste lid, van de Algemene wet op het binnentreden). Als op dat moment duidelijk is dat de bewoner tevens de verdachte is (noodzakelijk is dat niet), moet dat hem ook worden meegedeeld.

Kortom: als de verdachte van de uitoefening van bepaalde onderzoeksbevoegdheden op de hoogte is, zal hij ook (kunnen) weten of hij als verdachte is aangemerkt. En als iemand eenmaal als verdachte is aangemerkt, blijft hij verdachte, tenzij een beslissing wordt genomen waaruit blijkt dat niet langer sprake is van een verdenking tegen hem (een sepotbeslissing). Ook die beslissing zal aan de verdachte moeten worden meegedeeld.

(88) De leden van de D66-fractie constateren dat de opbouw van het artikel over de mededeling van rechten aan de verdachte is gewijzigd door de introductie van de verdachten die worden uitgenodigd voor verhoor als nieuwe categorie verdachten die recht heeft op een kennisgeving van rechten. Kan de regering aangeven of deze kennisgeving van rechten aan uitgenodigde verdachten een geheel nieuw element is of dat dit al staande praktijk is die nu gecodificeerd wordt?

88. De kennisgeving van rechten aan niet-aangehouden verdachten die worden uitgenodigd voor verhoor is niet geheel nieuw. Op grond van het huidige wetboek wordt aan deze verdachten nu al mededeling gedaan van het recht op rechtsbijstand en het recht op vertolking en vertaling (artikel 27c, tweede lid). Daarnaast dient voor de start van het verhoor te worden gewezen op diens zwijgrecht (de cautie, artikel 29, tweede lid). In het nieuwe wetboek wordt deze verplichte kennisgeving aan de niet-aangehouden verdachte uitgebreid. Deze verdachte moet voortaan voorafgaand aan het eerste voor schriftelijk in kennis worden gesteld van de hiervoor genoemde rechten, alsook van het recht op mededeling van het feit waarvan hij wordt verdacht, het recht op kennisneming van

processtukken, het recht om stukken in te dienen ter voeging en het recht om de rechter-commissaris te verzoeken onderzoek te verrichten (artikel 1.4.4).

Op de site van de Rijksoverheid zijn verschillende informatiebladen gepubliceerd waarmee verdachten over deze rechten worden geïnformeerd (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2014/10/20/mededelingen-van-rechten-aan-de-verdachte>). In de informatiebrochure voor meerderjarige verdachten wordt op dit moment bij de opsomming van de rechten van de verdachte geen onderscheid gemaakt tussen aangehouden en niet-aangehouden verdachten. In zoverre wordt in de praktijk nu al een uitgebreidere mededeling van rechten aan de niet-aangehouden gehouden gedaan dan het huidige wetboek vereist. De informatiebrochure voor minderjarige verdachten maakt bij de opsomming van rechten wel een onderscheid tussen aangehouden en niet-aangehouden verdachten. Bij de implementatie van het nieuwe wetboek zullen de bestaande informatiebladen waar nodig aan de nieuwe wettelijke regeling worden aangepast.

(89) De leden van de D66-fractie lezen dat in het wetsvoorstel de verplichting is opgenomen om de verdachte die is uitgenodigd voor verhoor, voorafgaand aan het verhoor, schriftelijk te informeren over het recht op mededeling van het feit waarvan hij wordt verdacht. Deze leden zijn van mening dat het van belang is dat een verdachte weet waarvan hij of zij wordt verdacht voordat hierover een verhoor plaatsvindt. Kan de regering aangeven hoe concreet aan een verdachte moet worden medegedeeld wat de verdenking inhoudt?

89. Het recht van de verdachte om te weten voor welk strafbaar feit hij als verdachte is aangemerkt, vloeit voort uit de Europese Richtlijn 2012/13/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2012 betreffende het recht op informatie in strafprocedures (PbEU L142). Overweging 28 noemt in dit verband dat aan de verdachte «de omschrijving van het strafbare feit waarvan de persoon wordt verdacht of beschuldigd, met inbegrip van, indien bekend, tijd en plaats en de mogelijke wettelijke kwalificatie van het vermeende strafbare feit» moet worden verstrekt, en wel «in voldoende detail, rekening houdend met de fase waarin de strafprocedure zich bevindt». De vraag hoeveel informatie moet worden verstrekt en hoe concreet die informatie moet zijn is daarmee niet eenduidig te beantwoorden. Dit hangt in de praktijk veelal af van de voortgang van het opsporingsonderzoek en de complexiteit van de zaak. Als het verhoor van de verdachte in een zeer vroeg stadium van het opsporingsonderzoek plaatsvindt, kan het voorkomen dat er nog weinig concrete informatie bekend is. In dat geval kan worden volstaan met een algemene aanduiding van het strafbare feit waarvan betrokkene wordt verdacht. Indien er al wel nadere informatie bekend is over bijvoorbeeld het tijdstip en locatie waarop de verdenking betrekking heeft, vloeit uit de hiervoor genoemde overweging voort dat ook die informatie aan de verdachte wordt meegedeeld.

(90) De leden van de D66-fractie lezen dat de regering met artikel 1.4.4, derde lid, verder gaat dan de Europese minimumnormen. Deze leden zijn het ermee eens dat het wenselijk is om verder te gaan, omdat de betreffende rechten zowel voor de verdachte die is uitgenodigd voor verhoor als voor de aangehouden verdachte van groot belang zijn voor het effectief en tijdig uitoefenen van hun verdedigingsrechten. Kan de regering aangeven of in de huidige praktijk al op deze rechten wordt gewezen als het gaat om een uitgenodigde verdachte?

90. Zie het antwoord op vraag 88.

(91) De leden van de CDA-fractie lezen dat de verplichting die in het derde lid van het nieuwe artikel 1.4.4 wordt voorgesteld, aangaande de verdachte die is uitgenodigd voor verhoor te informeren over een aantal rechten, verder gaat dan de minimumnormen die zijn vastgelegd in de Richtlijn 2023/13/EU. Deze leden vragen of andere landen in de Europese Unie ook ervoor hebben gekozen om verder te gaan dan de minimum-eisen en deze leden vragen of de reden om daarvoor te kiezen nader onderbouwd kan worden.

91. Zie het antwoord op vraag 33. Uit het daar genoemde onderzoek van het Europees Bureau voor de grondrechten blijkt dat veel Europese lidstaten ook niet-aangehouden verdachten schriftelijk informeren over de hun toekomende rechten, veelal door middel van een (gedeeltelijk) gestandaardiseerde informatiebrochure. Er is echter geen specifieke informatie beschikbaar over welke rechten niet-aangehouden verdachten in individuele Europese lidstaten schriftelijk worden geïnformeerd, in hoeverre dit verder gaat dan de Europese minimumeisen uit Richtlijn 2012/13/EU en om welke redenen lidstaten ervoor kiezen niet-aangehouden verdachten uitgebreider te informeren dan op grond van de richtlijn verplicht is.

(92) De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van het voornemen om in het nieuwe wetboek in te zetten op een «beweging naar voren» waarmee bevorderd moet worden dat strafzaken beter voorbereid bij de zittingsrechter komen. Deze leden begrijpen dit streven naar een efficiënter verloop van het strafproces. Echter, zo menen deze leden, mag dat streven niet ten koste gaan van de rechten van de verdachte. In het nieuwe wetboek wordt vanwege de keuze voor meer contradictoire gedingvoering een grotere verantwoordelijkheid voor de effectuering van een eerlijk proces bij de verdachte en de verdediging neergelegd. Naar de mening van deze leden betekent dit ook dat de verdediging in staat moet zijn die rol waar te maken. De wens voor een efficiënter verloop van het strafproces mag hiermee niet botsen. In dat verband vragen deze leden of inactiviteit aan het begin van het strafproces gevolgen kan hebben voor de verdediging in een latere fase van het strafproces. Kan de verdediging die niet al in het begin bepaalde verweren heeft gevoerd of bijvoorbeeld bepaalde onderzoekverzoeken heeft gedaan dat later alsnog doen? Of wordt de verdediging door de keuze voor de beweging naar voren in enige mate later in het strafproces beperkt?

92. De huidige en in het nieuwe wetboek voorgestelde wijze van procesvoering kan contradictoir worden genoemd vanwege het tegensprekelijk karakter; de standpunten die de verdachte en het openbaar ministerie innemen en de kwesties die zij opwerpen zijn medebepalend voor de wijze waarop het strafproces wordt gevoerd. Het strafproces kent daarbij nog steeds inquisitoire trekken. Zo heeft de rechter een eigen verantwoordelijkheid voor een rechtvaardige uitkomst van het strafproces. Daardoor is sprake van een wisselwerking: als geen verweer wordt gevoerd tegen de bevindingen uit het opsporingsonderzoek, zal daarover geen debat worden gevoerd. Van de rechter wordt verlangd dat hij beslissingen op punten waarover wel debat is gevoerd, inzichtelijk motiveert.

Het is dus zaak voor de verdediging om desgewenst naar voren te brengen dat voor een zorgvuldige totstandkoming van het rechterlijke bewijsoordeel nader onderzoek moet worden gedaan. De voorstellen die als de «beweging naar voren» worden aangeduid, beogen te stimuleren dat dergelijke verzoeken zo spoedig mogelijk worden gedaan. Tegelijkertijd blijft de zittingsrechter ook in het nieuwe wetboek verantwoordelijk voor de volledigheid van het onderzoek en de juistheid van de genomen beslissingen. In Nederland is geen sprake van een partijenproces waarin partijen met tegengestelde belangen actief procederen voor een lijdelijke rechter. In alle gevallen dient de rechter die over de strafzaak oordeelt en

vonnis wijst, zich rekenschap te geven van de vereisten die op basis van artikel 6 EVRM aan een eerlijke berechting worden gesteld. Met het oog op die vereisten kan de rechter beslissen dat een onderzoekswens, hoewel in een laat stadium naar voren gebracht, alsnog moet worden ingewilligd, of kan hij ambtshalve beslissen dat nader onderzoek geboden is.

De vraag of inactiviteit in een vroeg stadium van het strafproces voor rekening van de verdediging komt hangt af van de situatie en omstandigheden binnen dat proces. Dit kan worden verduidelijkt aan de hand van de regeling voor de beoordeling van getuigenverzoeken die is opgenomen in Boek 4, Hoofdstuk 2. Deze regeling gaat uit van twee criteria in een zogenoemd trechtermodel, waarbij verzoeken om een getuige te horen aanvankelijk ruimhartig worden beoordeeld, namelijk bij indiening binnen de daarvoor in de wet bepaalde (en eventueel door de voorzitter verlengde) termijn van vier weken vanaf de procesinleiding, en strenger worden getoetst bij indiening na het verstrijken van die termijn. In de nieuwe regeling is de toepasselijkheid van beide criteria op de verschillende momenten verduidelijkt. Zowel aan de rechter als aan de verdediging en het openbaar ministerie wordt zo duidelijkheid geboden vanaf welk moment «stilzitten» kan worden tegengeworpen.

Bij de beoordeling van verzoeken tot het oproepen en horen van getuigen kan de omstandigheid dat een termijn niet is nageleefd worden betrokken bij de afweging of een verzoek alsnog moet worden gehonoreerd. Toetsing aan het strengere noodzaakcriterium kan leiden tot het oordeel dat een verzoek om een getuige te verhoren moet worden afgewezen omdat het verzoek redelijkerwijs eerder had kunnen – en moeten – worden gedaan. Die toetsing moet plaatsvinden met inachtneming van (de jurisprudentie over) het in artikel 6 EVRM neergelegde ondervragingsrecht. Dit kan ertoe leiden dat het verzoek wel moet worden ingewilligd. Niettemin wordt zo bevorderd dat getuigenverzoeken zo spoedig mogelijk en binnen de in de wet opgenomen termijn worden ingediend. Het noodzaakcriterium vormt een nuttige stok achter de deur die kan bijdragen aan een actieve proceshouding van de verdediging binnen de grenzen van het door artikel 6 EVRM gewaarborgde ondervragingsrecht.

De beoordeling van een getuigenverzoek wordt dus strenger in de loop van het proces, maar verzoeken kunnen wel in ieder stadium worden gedaan en de rechter zal over die verzoeken ook steeds een beslissing moeten nemen. Er kunnen zich immers ook omstandigheden voordoen die niet aan de verdediging te wijten zijn, die meebrengen dat pas in een laat stadium, na indiening van de procesinleiding of na aanvang van de terechtzitting, wordt verzocht om nader onderzoek. Bijvoorbeeld indien op dat moment een processtuk ter beschikking komt met informatie die voor de verdediging aanleiding vormt voor een verzoek om aanvullend onderzoek, zoals een proces-verbaal van verhoor van een (nieuwe) getuige of een (aanvullend) rapport van een deskundige. In dat geval zal de rechter rekening houden met het feit dat de vertraging niet aan de verdediging te wijten is en een verzoek dat voor toewijzing in aanmerking komt, alsnog toewijzen.

Inactiviteit in de vorm van het achterwege laten van het indienen van onderzoekswensen of van het voeren van een verweer kan ook een strategische keuze zijn in verband met de gekozen proceshouding van de verdachte of zijn wens te zwijgen over zijn eventuele betrokkenheid. Daarop wordt ingegaan bij het antwoord op vraag 169.

(93) Ook vragen deze leden hoe de verdachte die geen raadsman heeft toch een goede positie kan krijgen nu met name in het begin van het proces kennis van zaken nodig is. Is er voor verdachten al van het begin van het strafproces een raadsman, al dan niet betaald uit de gesubsidi-

eerde rechtsbijstand, voorhanden? Wordt het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand verbeterd in verband met het feit dat uit deze wetswijziging een actievere rol voor de verdediging voortvloeit?

93. Voor verdachten die zijn aangehouden wegens een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld of een van de lichtere misdrijven die in artikel 2.1.8 zijn genoemd en die worden opgehouden voor onderzoek, alsook voor verdachten tegen wie de bewaring is gevorderd (voorlopige hechtenis), wordt door de raad voor rechtsbijstand een raadsman aangewezen (artikel 1.4.12 in verbinding met de artikelen 1.4.13 en 2.3.7 van het nieuwe wetboek). Hetzelfde geldt voor aangehouden minderjarige en kwetsbare meerderjarige verdachten die worden opgehouden voor onderzoek, ongeacht de ernst van het strafbare feit waarvan zij worden verdacht. In die gevallen zorgt de overheid ervoor dat de verdachte wordt bijgestaan door een raadsman en is die rechtsbijstand voor de verdachte kosteloos. Zie nader het antwoord op vraag 85.

Uiteraard hebben ook verdachten op vrije voeten recht op rechtsbijstand. Het uitgangspunt is dat deze verdachten desgewenst zelf contact dienen op te nemen met een beschikbare raadsman. De kosten voor die rechtsbijstand komen in beginsel voor rekening van de verdachte zelf. Verdachten die verminderd draagkrachtig zijn, hebben de mogelijkheid om bij de raad voor rechtsbijstand een aanvraag voor gesubsidieerde rechtsbijstand (toevoeging) in te dienen. Als deze wordt toegekend, worden de kosten voor rechtsbijstand gedragen door de overheid en is de verdachte enkel een eigen bijdrage verschuldigd. Op dit moment is de hoofdregel van het beleid van de raad voor rechtsbijstand dat een toevoeging aan een verdachte op vrije voeten pas wordt afgegeven vanaf het moment dat de verdachte de dagvaarding heeft ontvangen. De met het nieuwe wetboek beoogde «beweging naar voren» stimuleert dat het opsporingsonderzoek zoveel mogelijk is afgerond voorafgaand aan het onderzoek op de terechtzitting en dat verzoeken tot het doen van (nader) onderzoek zoveel mogelijk voorafgaand aan de terechtzitting zijn gedaan. Voor wat betreft het indienen van onderzoekswensen bij de rechter-commissaris wordt opgemerkt dat het huidige wetboek ook al voorziet in de mogelijkheid voor onderzoek (zoals getuigenverhoren) door de rechter-commissaris voorafgaand aan het onderzoek op de terechtzitting. In de praktijk wordt van die mogelijkheid vaak gebruik gemaakt. De regeling in Boek 2 houdt in dat de rechter-commissaris, als gevolg van het doorbreken van de negentigdagenregel (zie hierover nader het antwoord op de vragen 260 en 368), gedurende een langere periode en ononderbroken bevoegd is onderzoek te doen en daartoe door de verdediging kan worden benaderd.

Een belangrijke randvoorwaarde voor het tijdig kunnen indienen van onderzoekswensen is dat de verdachte zich desgewenst al in een vroeg stadium van het opsporingsonderzoek kan laten bijstaan door een raadsman en dat verminderd draagkrachtige verdachten daartoe vroegtijdig een aanvraag voor gesubsidieerde rechtsbijstand kunnen indienen. In dit verband wordt voor verdachten die zich in vrijheid bevinden onderzocht of het moment waarop zij een aanvraag voor gesubsidieerde rechtsbijstand kunnen indienen, kan worden vervroegd. Om bij te dragen aan de met dit wetboek beoogde «beweging naar voren», is bijvoorbeeld een aanpassing van het beleid van de raad voor rechtsbijstand zal op dit punt denkbaar, zodat een toevoeging al na het eerste verhoor van de verdachte kan worden verstrekt in plaats van pas op het moment dat de procesinleiding is ingediend. Daarmee zouden ook verminderd draagkrachtige verdachten op vrije voeten in staat gesteld zich al in een vroege fase van het opsporingsonderzoek te laten bijstaan door een raadsman. Dit zou het mogelijk maken dat de raadsman al in een

vroege fase het dossier kan opvragen en bestuderen, alsook de rechter-commissaris kan benaderen met onderzoekswensen. Ook is denkbaar dat voor de raadsman in een afzonderlijke vergoeding wordt voorzien voor het bijwonen van een regiebijeenkomst bij de rechter-commissaris. In antwoord 205 is toegelicht dat de benodigde financiële gevolgen van deze «vervroeging» van het recht op gesubsidieerde rechtsbijstand voor verdachten die zich in vrijheid bevinden op dit moment in kaart wordt gebracht. Daarbij worden verschillende scenario's doorgerekend, bijvoorbeeld door bij de eerdere aanspraak op gesubsidieerde rechtsbijstand voor niet-kwetsbare, meerderjarige verdachten onderscheid te maken naar de ernst van de verdenking (door onderscheid te maken tussen A-, B- en C-zaken, zoals gebruikelijk in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand in strafzaken).

Volledigheidshalve wordt onder verwijzing naar het antwoord op vraag 85 opgemerkt dat het wetsvoorstel versterking rechtsbijstand in het strafproces op 23 januari 2024 in (internet)consultatie is gegeven. Dat wetsvoorstel voorziet nog in het huidige Wetboek van Strafvordering in een uitbreiding van het recht op gesubsidieerde rechtsbijstand voor minderjarige en kwetsbare meerderjarige verdachten die zich in vrijheid bevinden en door de politie worden uitgenodigd voor verhoor. Op grond van dat wetsvoorstel zal ook in die gevallen voortaan door de raad voor rechtsbijstand een raadsman worden aangewezen. Dit betekent dat – net als nu al bij aangehouden verdachten het geval is – de overheid in die gevallen actief voorziet in rechtsbijstand, die voor de verdachte bovendien kosteloos is. Nadat het wetsvoorstel tot wet is verheven, zal de inhoud daarvan via een aanvullingswet in het nieuwe wetboek worden verwerkt.

(94) De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat in de consultatie de Raad voor de Rechtspraak haar zorgen heeft geuit over de positie van de minderjarige verdachte (pagina 12 van de consultatiereactie uit 2017). Deze leden vragen de regering in te gaan op de zorgen vanuit de Raad ten aanzien van de noodzaak voor inzet van gespecialiseerde ambtenaren en het uitgangspunt dat bij minderjarige verdachten de minst ingrijpende toepassing van bevoegdheden steeds voorop dient te staan.

94. Vooropgesteld moet worden dat de titel over jeugdige en jongvolwassenen verdachten, opgenomen in Boek 6, Hoofdstuk 1, beoogt de procespositie van jeugdige personen te beschermen. Er wordt rekening gehouden met specifieke kwetsbaarheden die verband houden met de minderjarigheid van de verdachte. De regeling is ook mede het gevolg van internationale en Europese verplichtingen om bijzondere bepalingen voor minderjarigen in het leven te roepen. Artikel 40, derde lid, van het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK) moedigt de verdragspartijen aan in bijzondere straf(proces)rechtelijke voorschriften voor jeugdigen te voorzien. Dat artikel stelt daarbij de rehabilitatie van de minderjarige die in aanraking is gekomen met het strafrecht als uitgangspunt voorop (artikel 40, vierde lid, IVRK). Daarnaast ziet artikel 37 IVRK op de rechten van minderjarigen van wie de vrijheid is benomen. De bepalingen in het huidige wetboek zijn daarnaast aangevuld met bepalingen over onder meer medisch onderzoek, een individuele beoordeling en de rol van de ouders. Deze bepalingen strekken tot uitvoering van Richtlijn (EU) 2016/800 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure (PbEU 2016, L 132) (hierna: Richtlijn 2016/800/EU). De desbetreffende bepalingen zijn op 1 juni 2019 in werking getreden (Stb. 2019, 181). Deze bepalingen zijn overgenomen in het nieuwe wetboek. Het nieuwe wetboek is zo met het internationale recht in lijn.

De Rvdr vroeg in zijn consultatieadvies in het bijzonder aandacht voor de noodzaak om bij opsporing, vervolging en berechting van minderjarigen gespecialiseerde ambtenaren te betrekken. Binnen de politie en het openbaar ministerie vormt de omgang met jeugdige verdachten een bijzonder taakaccent waarmee ook zonder nadere wettelijke voorziening wordt gewaarborgd dat in de omgang met minderjarige verdachten met de bijzondere kwetsbare positie zoveel mogelijk rekening wordt gehouden. Dit is nader toegelicht bij gelegenheid van de implementatie van Richtlijn 2016/800/EU waarvan artikel 20 ook maatregelen in het kader van de opleiding verlangt (Kamerstukken II 2018/19, 35 116, nr. 3, p. 6). Wanneer in de fase van het opsporingsonderzoek sprake is van vrijheidsbeneming, wordt daarvan bovendien de Raad voor de kindbescherming onmiddellijk op de hoogte gesteld. Voor de fase van de voorlopige hechtenis en berechting geldt daarnaast dat de betrokkenheid van een gespecialiseerde kinderrechter is voorgeschreven.

Ook het door de Rvdr in zijn consultatieadvies benoemde uitgangspunt van de minst ingrijpende toepassing van bevoegdheden jegens minderjarigen, vindt in het nieuwe wetboek op verschillende manieren vertaling. Zo is in artikel 6.1.3 een ten opzichte van de regeling voor volwassenen beperkte regeling voorzien voor de toepassing van bevoegdheden. De beperkte inzet van bevoegdheden op grond van dit artikel heeft in het bijzonder betrekking op twaalfminners. Verder is ten aanzien van alle minderjarige verdachten geregeld dat voor het ophouden voor onderzoek en voor de inverzekeringstelling elke geschikte plaats kan worden aangewezen (artikel 6.1.10). Dit kan ook de thuissituatie zijn. Dit geldt ook voor de voorlopige hechtenis (artikel 6.1.13, zevende lid). Hiermee kan onnodig verblijf op het politiebureau of een arrestantencolplex worden voorkomen. Verder geldt als wettelijk uitgangspunt dat voorlopige hechtenis voor een zo kort mogelijke passende duur wordt bevolen (artikel 6.1.13, eerste lid). Ook de duur van de verlenging van de voorlopige hechtenis is beperkt tot een maand (artikel 6.1.13, vierde lid). Dit leidt slechts uitzondering in gevallen waarin het opleggen van een pijlmaatregel wordt overwogen (6.1.13). De mogelijkheden voor de toepassing van de herstelrecht waarvoor de Rvdr in zijn consultatieadvies eveneens aandacht vraagt, wijken ten slotte niet af van de regeling voor volwassenen in Boek 1, Hoofdstuk 11, zodat een bijzonder regeling hiervoor in Boek 6, Titel 1.1, niet is voorzien.

4.2 De raadsman

(95) De rapporteurs hebben over de bepalingen inzake de raadsman een aantal vragen. Kan de regering een reactie geven op hetgeen door de NOvA is opgemerkt, namelijk dat het aantal verdachten dat afziet van rechtsbijstand of de bijstand tot een minimum zal beperken, zal toenemen? Hoe verhoudt dat zich volgens de regering tot de voorgestelde regelingen, meer specifiek de gewenste beweging naar voren en de meer contradictoire gedingstructuur?

95. Deze zorg van de NOvA houdt verband met de bestaande bevoegdheid voor de raad voor rechtsbijstand om de kosten van rechtsbijstand van een verdachte na een onherroepelijke veroordeling terug te kunnen vorderen (artikel 43, derde en vierde lid, Wet op de rechtsbijstand). In 2022 is deze bevoegdheid, die ook wel bekend is als de maatregel kostenverhaal rechtsbijstand, zeer kritisch geëvalueerd. Deze evaluatie evenals het door de NOvA genoemde signaal, hebben geleid tot het voornemen om deze terugvorderingsbevoegdheid af te schaffen. De Tweede Kamer is hierover bij brief van 20 december 2023 geïnformeerd (Kamerstukken II 2023/24, 31 753, nr. 286, p. 5–6).

(96) De rapporteurs lezen dat uit het nader rapport blijkt dat de regering voornemens is om het recht op gefinancierde rechtsbijstand in verband

met het politieverhoor van de niet-aangehouden kwetsbare verdachte, mits er voldoende budgettaire mogelijkheden zijn, op te nemen in een afzonderlijk wetsvoorstel (tot wijziging van het huidige wetboek), dat in voorbereiding is. Kan de regering hier een toelichting op geven? Omvat dat recht op gefinancierde rechtsbijstand consultatie- en verhoorbijstand (en zo ja, geldt dat voor alle verhoren van de aangehouden kwetsbare verdachte)?

96. Voor niet-aangehouden meerderjarige kwetsbare verdachten die door de politie worden uitgenodigd voor een verhoor, wordt op dit moment geen raadsman aangewezen. Dit betekent dat deze verdachten op eigen initiatief een raadsman kunnen benaderen. De kosten voor die rechtsbijstand komen in beginsel voor rekening van de verdachte. Deze systematiek gaat uit van een bepaalde mate van zelfredzaamheid en het kunnen overzien van de consequenties van het eigen handelen. Voor kwetsbare verdachten zijn beide echter allerminst vanzelfsprekend. Daarom is het voornemen voor deze groep verdachten het recht op van overheidswege gefinancierde rechtsbijstand uit te breiden, door zowel de consultatie- als de verhoorbijstand bij het politieverhoor ook kosteloos te maken in gevallen waarin deze verdachten zich in vrijheid bevinden en worden uitgenodigd voor verhoor. Deze wijziging is opgenomen in het in het antwoord op vraag 93 genoemde conceptwetsvoorstel tot wijziging van het huidige wetboek; de wijziging zal wanneer dit wetsvoorstel tot wet is verheven worden overgeheveld naar het nieuwe wetboek.

(97) Hoe verhoudt de beschikbaarheid van (gefinancierde) rechtsbijstand zich tot een daadwerkelijke beweging naar voren? In hoeverre zou volgens de regering de verdachte bij bijvoorbeeld de indiening van verzoeken zoals het indienen van onderzoekswensen moeten kunnen beschikken over gefinancierde rechtsbijstand? Zou de regering kunnen toelichten op welke wijze de voorgestelde regeling gedurende het gehele strafproces tijdige rechtsbijstand voor verdachten stimuleert?

97. Zie het antwoord op vraag 93.

(98) De rapporteurs lezen dat in artikel 1.4.18 lid 3 is opgenomen dat de rechtbank zo spoedig mogelijk beslist (na de raadsman te hebben gehoord). Wat betekent zo spoedig mogelijk? Kan de regering ingaan op de vraag of het mogelijk is hiervoor een termijn op te nemen?

98. Het voorschrift dat de rechtbank «zo spoedig mogelijk» beslist, is ongewijzigd overgenomen uit artikel 46 van het huidige wetboek. De snelheid waarmee rechtbanken de vordering tot handhaving van het bevel tot beperking van het vrije verkeer tussen de verdachte en diens raadsman zal kunnen behandelen, kan verschillen naar gelang het moment waarop de officier van justitie dit bevel geeft en de op dat moment beschikbare zittingscapaciteit bij de betreffende rechtbank. Daarom is ervoor gekozen geen absolute beslistermijn in de wet op te nemen. Uit het gegeven dat het bevel tot beperking van het vrije verkeer ten hoogste zes dagen van kracht kan zijn (artikel 1.4.18, tweede lid), vloeit voort dat de rechtbank in beginsel binnen die termijn over de vordering tot handhaving van het bevel dient te beslissen. In de (schaarse) rechtspraak over dit punt, is een tijdverloop van 20 dagen als «niet tijdig» aangemerkt (Rechtbank 's-Hertogenbosch 9 december 2004, NBSTRAF 2005/78), maar worden beslissingen binnen de maximale geldingsduur van het bevel doorgaans wel als voldoende tijdig beoordeeld.

(99) Met betrekking tot het voorgestelde artikel 1.4.18 vragen de rapporteurs of een alternatief (of cumulatief) zou kunnen zijn dat de officier van justitie (ook) een voorafgaande machtiging van de rechter-commissaris nodig heeft alvorens het betreffende bevel tot beperking van het vrije verkeer te kunnen geven. Biedt de nu voorgestelde regeling betere waarborgen ten opzichte van het geschetste alternatief, en zo ja waarom?

Dat laat het voorschrift het bevel tot verlenging direct aan de rechtbank voor te leggen onverlet. Wat verzet zich tegen de machtiging van de RC als extra, of eventuele alternatieve waarborg? Waarom is in art. 1.2.13 de behandeling niet aan de meervoudige raadkamer voorbehouden?

99. De mogelijkheid voor de officier van justitie om tijdelijk het vrije verkeer tussen de verdachte en raadsman te beperken is een ingrijpende bevoegdheid, die met stevige waarborgen is omgeven. In zowel het huidige artikel 46 als het nieuwe, inhoudelijk ongewijzigde artikel 1.4.18 is toepassing van deze bevoegdheid daarom aan strenge criteria onderworpen, heeft het bevel een maximale duur van zes dagen en is bepaald dat het bevel direct ter toetsing aan de rechtbank moet worden voorgelegd. In voorkomend geval kan het nodig zijn dat de officier van justitie deze bevoegdheid direct toepast op het moment dat aan de in artikel 1.4.18, eerste lid, genoemde criteria is voldaan en onmiddellijke beperking van het vrije verkeer tussen verdachte en diens raadsman noodzakelijk is ter bescherming van het met het opsporingsonderzoek gemoeide belang. Vanwege de noodzaak om in voorkomende gevallen meteen te kunnen ingrijpen, is bepaald dat direct na het bevel een vordering tot handhaving daarvan aan de rechtbank moet worden voorgelegd en dat de rechtbank zo spoedig mogelijk een beslissing neemt. Het verplicht stellen van een machtiging van de rechter-commissaris voorafgaand aan het beperkingsbevel – al dan niet in aanvulling op de rechterlijke toetsing achteraf – zou betekenen dat in de bedoelde gevallen het beperkingsbevel niet direct kan worden gegeven. Met het verkrijgen van die machtiging is immers altijd enige tijd – hoe kort ook – gemoeid, ook als erin zou worden voorzien (zoals in de regeling van het opsporingsonderzoek) dat de machtiging van de rechter-commissaris bij dringende noodzaak mondeling kan worden verleend (en binnen drie dagen daarna moet worden vastgelegd). Gedurende het (korte) tijdsverloop dat met inschakeling van de rechter-commissaris is gemoeid blijft het vrije verkeer tussen verdachte en raadsman zonder beperking in stand, wat in dergelijke, uitzonderlijke gevallen tot grote schade voor het opsporingsonderzoek zou kunnen leiden. Dit zou in de uiterste gevallen het beperkingsbevel betekenisloos kunnen maken, omdat het contact tussen raadsman en verdachte dat het beperkingsbevel beoogt te voorkomen door het tijdsverloop al heeft plaatsgevonden. Opmerking verdient nog dat de noodzaak tot het uitoefenen van deze ingrijpende bevoegdheid zich zelden voordoet.

Voor de behandeling van zaken door de rechtbank is – als hoofdregel – bepaald dat deze meervoudig plaatsvindt. In de gevallen waarin de wet dat bepaalt, kan behandeling door een enkelvoudige kamer plaatsvinden (artikel 1.2.5). Deze bepaling is algemeen en geldt eveneens voor de behandeling van zaken in raadkamer. In de algemene regeling voor de raadkamer is aangeduid dat behandeling door een enkelvoudige kamer kan plaatsvinden wanneer de zaak van eenvoudige aard is en indien het belang ervan zich daartegen niet verzet. Dit biedt de rechtbank, in beginsel beoordelingsruimte om zaken enkelvoudig of meervoudig te behandelen. Voor enkele raadkamerprocedures is op het niveau van de wet aangeduid dat meervoudige behandeling aangewezen is (artikel 1.2.13). De behandeling van de vordering tot handhaving van het bevel tot beperking van het vrije verkeer met de verdachte is niet als zodanig aangewezen. De keuze daarvoor is ingegeven door het belang dat deze vordering zo spoedig mogelijk door de rechtbank wordt getoetst. Behandeling door de enkelvoudige raadkamer zal in de praktijk eerder kunnen plaatsvinden dan door een meervoudige raadkamer. Dit neemt niet weg dat goed voorstelbaar is dat een dergelijke vordering vanwege het netelige karakter in de praktijk ter beoordeling aan een meervoudige kamer wordt voorgelegd.

(100) De rapporteurs lezen dat in de voorgestelde regeling betreffende de stelbrief de officier van justitie een centrale rol heeft. Hoe verhoudt zich dat tot de door de NOVA geschetste praktijk die laat zien dat een stelbrief aan de griffier er in de meeste gevallen voor zorgt dat de raadsman daadwerkelijk als zodanig in het dossier bekend wordt geregistreerd? Waarom is ervoor gekozen om in de wettelijke regeling geen plicht op te nemen voor de officier van justitie om de griffier op de hoogte te stellen van een stelbrief?

100. Anders dan in het huidige wetboek is in het nieuwe artikel 1.4.11, tweede lid, opgenomen dat de officier van justitie de kennisgeving van het optreden door de raadsman («de stelbrief») direct bij de processtukken voegt. Zodra de rechtbank in de zaak wordt betrokken, bijvoorbeeld als de officier van justitie een vordering tot inbewaringstelling of de procesinleiding indient, kan ook de rechtbank van de stelbrief kennisnemen (zie ook het nieuwe artikel 1.8.2, derde lid). Een aanvullende wettelijke verplichting voor de officier van justitie om de griffier op de hoogte te stellen van een ingekomen stelbrief, is in dat licht niet nodig. In gevallen waarin een verdachte zich pas na ontvangst van de procesinleiding laat bijstaan door een raadsman, dient de stelbrief direct – dus zonder tussenkomst van de officier van justitie – aan de rechtbank te worden toegestuurd (artikel 1.4.11, derde lid).

(101) De leden van de VVD-fractie vragen of is overwogen om een voorziening aan te brengen in artikel 1.4.10 om in uitzonderlijke gevallen de ongelimiteerde en ongeclausuleerde bevoegdheid voor de verdachte te beperken. Deze leden denken hierbij bijvoorbeeld aan een maximum-aantal advocaten in specifieke gevallen. Hoe denkt de regering hierover?

101. Dit is bij de totstandkoming van artikel 1.4.10 niet overwogen. Een regeling tot beperking van het aantal rechtsbijstandsverleners maakt wel deel uit van het bij koninklijke boodschap van 3 juni 2023 bij uw Kamer ingediende wetsvoorstel tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie (Kamerstukken 36 372). Dit wetsvoorstel bevat de noodzakelijke maatregelen die de samenleving beschermen tegen voortgezet crimineel handelen vanuit detentie. Kern van het voorstel is dat ten aanzien van bepaalde gedetineerden de mogelijkheden om met de buitenwereld te communiceren door middel van een ministerieel bevel, vergaand worden beperkt. Daarnaast bevat het wetsvoorstel een grondslag om het aantal rechtsbijstandverleners waarmee een gedetineerde in een extra beveiligde inrichting of een afdeling voor intensief toezicht geprivilegieerd contact mag hebben, te beperken tot twee. Ook worden de mogelijkheden om toezicht te houden op het contact tussen de gedetineerde en diens rechtsbijstandverlener in deze inrichtingen en afdelingen versterkt. De bijzondere gevaarstelling die van deze gedetineerden uitgaat en die ook de aanleiding hebben gevormd voor de plaatsing in die inrichting of afdeling, noodzaken tot het treffen van deze maatregelen. De maatregelen uit dit wetsvoorstel zijn niet beperkt tot personen die wegens een strafbaar feit zijn veroordeeld, maar kunnen ook worden toegepast op verdachten wier voorlopige hechtenis wordt tenuitvoergelegd in een extra beveiligde inrichting of een afdeling voor intensief toezicht. De maatregelen uit het genoemde wetsvoorstel worden wettelijk ingebed in de Penitentiaire beginselenwet. Hierdoor is het niet nodig en niet wenselijk deze maatregelen toe te voegen aan het nieuwe wetboek.

(102) Deze leden stellen dat het recht op vrije advocaatkeuze cruciaal is in onze democratische rechtsstaat, maar dat in het kader van de bescherming van de samenleving, medewerkers in de strafrechtketen en raadsliden zelf beperkingen aan dit recht moeten kunnen worden gesteld. Is de regering het daarmee eens?

102. Het recht van de verdachte om zelf een of meerdere raadslieden te kiezen is van groot belang in onze democratische rechtsstaat en vormt meer specifiek een onderdeel van het recht op een eerlijk proces. Het recht op vrije advocatenkeuze, dat onder meer is opgenomen in artikel 6 EVRM, wordt internationaalrechtelijk beschouwd als een belangrijke waarborg voor de verdachte om een effectieve verdediging te kunnen voeren, zie bijvoorbeeld ECLI:CE:ECHR:2015:1020JUD002570311, par. 78, (*Dvorski/Kroatië*). Tegelijkertijd volgt uit de rechtspraak van het EHRM dat dit recht niet absoluut is en onder omstandigheden aan beperkingen kan worden onderworpen als daarvoor relevante gronden in het belang van de rechtspleging aanwezig zijn (zie par. 79 van de hiervoor aangehaalde uitspraak van het EHRM). Tegen die achtergrond kan de stelling dat het onder omstandigheden mogelijk moet zijn om beperkingen te stellen aan het recht op de vrije advocaatkeuze worden onderschreven. Op enkele beperkingen die in dit verband kunnen worden gesteld binnen de grenzen van de artikelen 6 EVRM en 17 Grondwet, is uitputtend ingegaan in de memorie van toelichting bij het genoemde voorstel tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet (Kamerstukken II 2022/23, 36 372, nr. 3, p. 18 tot en met 21).

(103) De leden van de D66-fractie lezen in artikel 1.4.11, zesde lid, dat raadslieden, indien hoger beroep of beroep in cassatie is ingesteld, opnieuw een zogenoemde stelbrief moeten sturen. In het derde lid is opgenomen dat stellen bij de rechtbank niet nodig is als de raadsman zich eerder bij de officier van justitie heeft gesteld, omdat dit in die gevallen kan worden afgeleid uit de processtukken. Hetzelfde geldt volgens deze leden voor de hoger beroeps- en cassatiefase indien de raadsman hetzelfde blijft, aangezien de processtukken worden doorgestuurd naar bijvoorbeeld het gerechtshof en de advocaat-generaal. Is het in zo'n geval nodig om de raadsman te verplichten zich opnieuw te stellen?

103. In de praktijk komt het met enige regelmaat voor dat een verdachte zich in hoger beroep door een andere raadsman dan de raadsman in eerste aanleg wil laten bijstaan. Daarnaast is het mogelijk dat de verdachte die in eerste aanleg is bijgestaan door een raadsman, bij de behandeling van het hoger beroep afziet van rechtsbijstand. Uit de stelbrief in eerste aanleg kan niet worden afgeleid dat die raadsman de verdachte ook tijdens de behandeling van het hoger beroep zal bijstaan. Daarom is het nodig dat indien hoger beroep of beroep in cassatie is ingesteld, de raadsman het gerechtshof respectievelijk de Hoge Raad van zijn optreden in kennis stelt, ook in gevallen waarin die raadsman de verdachte al in eerste aanleg heeft bijgestaan.

(104) De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van artikel 1.4.18 en de toelichting hierbij over de beperking van het vrije verkeer tussen raadsman en verdachte. De officier van justitie kan onder omstandigheden bevelen dat de raadsman geen toegang tot de verdachte heeft of niet vertrouwelijk met hem mag communiceren. In dit artikel is ook voorgescreven dat de officier van justitie direct na het afgeven van zo'n bevel een vordering tot handhaving van het bevel bij de rechtbank indient. Deze leden vragen of deze volgorde wenselijk is. Zou het niet meer in de rede liggen om voorafgaand aan het geven van zo'n bevel een moment van rechterlijke tussenkomst te creëren, aangezien het beperken van het vrije verkeer tussen een advocaat en een verdachte een ingrijpende maatregel is?

104. Zie het antwoord op vraag 99.

(105) Deze leden vragen daarnaast of de regering iets kan toelichten over de effectiviteit van het huidige artikel 46 Sv. Heeft de regering overwogen om een ander hiervoor verantwoordelijk te maken dan de zaakofficier? Zo nee, waarom niet?

105. In het huidige artikel 46 is een goede balans neergelegd tussen enerzijds het kunnen beperken van het vrije verkeer tussen verdachte en diens raadsman indien met het oog op het opsporingsonderzoek noodzakelijk is en anderzijds het bieden van adequate waarborgen die ervoor zorgen dat deze bevoegdheid slechts in specifieke gevallen kortdurend kan worden toegepast en de inzet van die bevoegdheid vervolgens op korte termijn aan een rechterlijke toets te onderwerpen. Om deze reden is deze regeling in artikel 1.4.18 van het nieuwe wetboek inhoudelijk niet gewijzigd. De bevoegdheid is, zoals in algemene zin gebruikelijk is bij in het wetboek aan het openbaar ministerie toegekende bevoegdheden, wettelijk toegekend aan de officier van justitie. Dat zal in de praktijk de zaakofficier van justitie zijn. Deze kan het beste beoordelen of onmiddellijk ingrijpen in het vrije verkeer tussen verdachte en raadsman noodzakelijk is. De wet maakt het overigens wel mogelijk voor het openbaar ministerie om te besluiten dat over de inzet van deze bevoegdheid door een andere officier van justitie dan de zaakofficier wordt beslist.

5. Het slachtoffer

(106) De rapporteurs hebben een aantal algemene vragen over de positie van het slachtoffer. Op welke wijze wordt beoogd bestaande wet- en regelgeving op een goede wijze te implementeren en uit te voeren, met oog voor het doenvermogen van slachtoffers?

106. De implementatie van bestaande wet- en regelgeving behoort strikt genomen niet tot de werkzaamheden die strekken tot de voorbereiding van de implementatie van het nieuwe wetboek. Tegelijkertijd moet vanwege de uitvoerbaarheid van het nieuwe wetboek acht worden geslagen op de eventuele (rest)opgave van eerdere wetgeving. Sommige van deze (rest)opgaven zijn ondergebracht in specifieke programma's waarin alle betrokken organisaties zijn vertegenwoordigd, zoals het programma Informeren en Raadplegen Slachtoffers in de tenuitvoerlegging. De voorbereidingen in aanloop naar de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek vinden plaats in nauwe samenwerking met de strafrecht-ketenorganisaties en daarbij bestaat ook oog voor de effectuering van bestaande wet- en regelgeving.

Het doenvermogen van veel burgers kan ontoereikend zijn om (zonder rechtsbijstand) adequaat te participeren in het strafproces. Rekening houden met het doenvermogen van slachtoffers, is ook in het nieuwe wetboek en bij de implementatie daarvan een belangrijk uitgangspunt.

(107) Op welke wijze wordt voorzien in toegankelijke informatievoorzieningen en ondersteuning die bijdragen aan betere kennis bij het slachtoffer over zijn rechten en de uitoefening van deze rechten?

107. Vanuit verschillende organisaties is er op verschillende momenten aandacht voor het informeren van slachtoffers en hun doenvermogen. Slachtoffers krijgen bij het eerste contact met de politie een verklaring van rechten uitgereikt. Hierin komt terug welke rechten (nabestaanden van) slachtoffers van een strafbaar feit hebben, zoals het recht op informatie en op ondersteuning. Slachtofferhulp Nederland (SHN) kan vervolgens (kosteloos) een belangrijke rol vervullen door slachtoffers nader voor te lichten over hun rechten. Daarnaast biedt SHN slachtoffers emotionele, praktische en juridische ondersteuning aan. SHN neemt hiervoor, na aangifte bij de politie of na de vervolgingsbeslissing van het openbaar ministerie, actief contact op met het slachtoffer. Op die manier worden slachtoffers door SHN begeleid en wordt er geen te groot beroep gedaan op het doenvermogen van slachtoffers om over de juiste informatie te beschikken. Om de ondersteuning door SHN te versterken, wordt onder

andere gekeken hoe SHN ook specifieke doelgroepen zoals laaggeletterden en jonge slachtoffers beter kan bereiken.

Tevens kunnen slachtoffers zich laten bijstaan door een slachtofferadvocaat. In gewelds- en zedenzaken is de bijstand door een slachtofferadvocaat kosteloos.

Bij het openbaar ministerie vervullen slachtoffercoördinatoren een belangrijke rol bij het goed informeren van slachtoffers. Het openbaar ministerie is eerder versterkt met 40 extra FTE aan slachtoffercoördinatoren. Daarnaast ontwikkelt het openbaar ministerie – met financiële steun van de Minister voor Rechtsbescherming – informatieproducten voor slachtoffers voor op de website van het openbaar ministerie. Via een animatie krijgen slachtoffers meer inzicht in hoe het proces van aangifte tot aan de zitting verloopt. Daarnaast krijgen slachtoffers via een scroll story uitleg hoe een zitting verloopt en wat hen te wachten staat (Kamerstukken II 2023/24, 33 552, nr. 116).

Daarnaast biedt het ketenbrede slachtofferportaal Mijnslachtofferzaak.nl het slachtoffer informatie over de voortgang van hun strafzaak, biedt het contactmogelijkheden met betrokken organisaties en informatie over de rechten van slachtoffers. Verder bieden verschillende ketenpartners en het Fonds Slachtofferhulp op hun eigen website praktische en juridische informatie aan voor slachtoffers.

Ter voorbereiding op de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek worden de professionals van de betrokken organisaties adequaat opgeleid zodat zij slachtoffers goed kunnen informeren. Daarnaast zal voorlichtingsmateriaal worden ontwikkeld over de rechten van slachtoffers. Dit gebeurt onder andere door aanpassing van de desbetreffende informatie over rechten van slachtoffers in de gebruikelijke algemene publieksvoorlichting op rijksoverheid.nl en websites van ketenpartners (zoals politie, openbaar ministerie, Rechtspraak, Slachtofferhulp Nederland en CJIB) en via gerichte communicatiemiddelen die aan slachtoffers kunnen worden uitgereikt of verstuurd, zoals op politiebureaus of in de gebouwen van de rechtspraak.

(108) De rapporteurs lezen dat hoofdstuk 5 regels geeft inzake de positie van het slachtoffer en deze wettelijke regeling is voor haar toepassingsbereik niet beperkt tot het strafproces. De richtlijn slachtofferrechten is evenmin beperkt tot het strafproces. Gelden de regels van hoofdstuk 5 ook voor buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten?

108. De regels van Boek 1, Hoofdstuk 5, gelden ook voor buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten, tenzij het tegendeel blijkt uit de tekst of strekking van de bepalingen. Dat laatste is bijvoorbeeld het geval bij het spreekrecht dat alleen in geval van berechting door de rechter kan worden uitgeoefend. Voor de meeste slachtofferrechten, zoals het recht op correcte bejegening, slachtofferhulp, informatie en kennisneming van processtukken geldt dat zij ook van toepassing zijn als de zaak buitengerechtelijk wordt afgedaan.

(109) De voorgestelde wettelijke regeling gaat uit van een mondig slachtoffer dat zelf zijn rechten inroept. Dat veronderstelt dat het slachtoffer bekend is met zijn rechten. In de praktijk blijkt dat het slachtoffer niet altijd of niet op het juiste moment bekend is met zijn rechten. De oplossing kan tweërlei zijn. Ofwel er moet wettelijk zijn gewaarborgd dat het slachtoffer tijds en volledig wordt geïnformeerd over zijn rechten. Ofwel het inroepen van bepaalde slachtofferrechten moet niet afhankelijk zijn gemaakt van een daartoe strekkend verzoek van het slachtoffer, hetgeen betekent dat politie en Openbaar Ministerie het slachtoffer actief

en op eigen initiatief moeten informeren. Bij het voorbereiden en/of maken van procesafspraken met de verdediging moet de officier van justitie rekening houden met de belangen van het slachtoffer en/of benadeelde partij. Dat sluit aan bij de algemene instructienorm van artikel 1.1.4. Procesafspraken kunnen doorwerken in de mogelijkheden van het slachtoffer om diens rechten te kunnen uitoefenen. Hoe kan de officier van justitie hier invulling aan geven wanneer hij niet of niet bijtijds op de hoogte is van die belangen van het slachtoffer?

109. In het antwoord op vraag 75 is opgemerkt dat een specifieke wettelijke regeling van procesafspraken in voorbereiding is genomen als onderdeel van de eerste aanvullingswet. In lijn met het in artikel 1.1.4 verwoorde uitgangspunt zal die regeling waarborgen bevatten die ertoe strekken te verzekeren dat aan de belangen van het slachtoffer recht wordt gedaan. De nadere uitwerking daarvan vindt plaats in het kader van die eerste aanvullingswet.

(110) De leden van de SP-fractie zien dat Slachtofferhulp Nederland erop wijst dat er in het verleden herhaaldelijk toezeggingen gedaan zijn over de verbetering van de rechtspositie van het slachtoffer in het vooronderzoek en zij zien dit slechts beperkt terug in Boek 1. Slachtofferhulp Nederland is van mening dat het slachtoffer de mogelijkheid dient te worden geboden om zijn mening te geven over de afdoeningsbeslissing die de officier van justitie voornemens is te nemen. Hoe kijkt de regering hier tegenaan? Is de regering bereid dit te verwerken in Boek 1?

110. Zie het antwoord op vraag 60 voor de wijze waarop het wettelijk kader erin voorziet dat het slachtoffer op zijn verzoek op de hoogte wordt gehouden van de strafzaak en van bepaalde, daarin genomen beslissingen, waaronder de vervolgingsbeslissing. Het staat het slachtoffer vrij om zijn wensen over de te nemen vervolgingsbeslissing kenbaar maken, bijvoorbeeld bij het doen van aangifte of het indienen van een schriftelijke verklaring ter voeging bij de processtukken in de zin van artikel 1.5.5, eerste lid, dan wel nadat het slachtoffer op de voet van artikel 1.5.4, eerste lid, onderdeel b, is geïnformeerd over het inzenden van een procesverbaal tegen een verdachte. De officier van justitie houdt binnen de bredere belangenafweging die bij het nemen van een vervolgingsbeslissing wordt gevraagd, zoveel mogelijk rekening met de belangen van het slachtoffer. Op zijn verzoek wordt het slachtoffer ook ingelicht over de aan de vervolgingsbeslissing ten grondslag liggende motivering. Hiermee is gewaarborgd dat bij elke vervolgingsbeslissing de individuele belangen van het slachtoffer op zorgvuldige wijze worden meegewogen door de officier van justitie. Het slachtoffer kan opkomen tegen onredelijk gebruik van het vervolgingsmonopolie en het opportuniteitsbeginsel door het openbaar ministerie, door zich te beklagen bij het gerechtshof op grond van Boek 3, Hoofdstuk 5. Aldus is voorzien in een wettelijke regeling die evenwichtig is en recht doet aan de belangen van het slachtoffer.

(111) Fonds Slachtofferhulp stelt de vraag hoe de regering kan garanderen dat slachtoffers rechten hebben tijdens de hele gerechtsgang en niet alleen op de zitting. Kan de regering hier op reageren?

111. Slachtoffers hebben rechten gedurende het gehele strafproces en ook bij buitengerechtelijke afdoening (zie over dit laatste nader de antwoorden op de vragen 108, 115 tot en met 117 en 132). In het wetboek is de reikwijdte van de slachtofferrechten verankerd in de artikelen die concrete slachtofferrechten behelzen. Deze artikelen betreffen soms het hele strafproces tot de uitspraak, zoals de mogelijkheid om in elke fase van het strafproces te verzoeken om de kennisneming van processtukken (artikel 1.5.5) of het recht op bijstand tijdens het opsporingsonderzoek en op de terechtzitting door een advocaat, een wettelijk vertegenwoordiger en door een persoon naar keuze (artikel 1.5.6). Soms heeft een bepaling betrekking op een bepaalde fase in het onderzoek, zoals de aangifte. Zo

bepaalt artikel 2.2.9 onder meer dat de aangifte aan de aangever (dit kan het slachtoffer zijn) wordt uitgereikt of toegezonden. Ook in de fase van de tenuitvoerlegging heeft het slachtoffer een aantal rechten. Zo heeft de Wet uitbreiding slachtofferrechten voor het slachtoffer de mogelijkheid geopend om een verklaring af te leggen in een aantal situaties waarin aan de veroordeelde voorwaarden kunnen worden opgelegd die direct de belangen van het slachtoffer raken. Deze mogelijkheid is in de tweede vaststellingswet in Boek 7 (Tenuitvoerlegging) overgenomen (de artikelen 7.4.5, 7.4.7 en 7.7.13 in de tweede vaststellingswet van het nieuwe Wetboek van Strafvordering).

(112) Kan de regering garanderen dat procesafspraken of OM-afdoeningen niet zonder actieve betrokkenheid van het slachtoffer tot stand komen? Zo nee waarom niet, en waarom is hier dan voor gekozen?
112. Zie het antwoord op vraag 109.

5.1 Definities

(113) De leden van de CDA-fractie lezen dat in het nieuwe artikel 1.5.1 een definitie wordt neergelegd van onder andere het begrip «slachtoffer». De kring van gerechtigden is aangevuld met personen die van het directe slachtoffer afhankelijk zijn. Volgens de regering zijn dit personen wiens positie vergelijkbaar is met onmiddellijke familieleden en in wier levensonderhoud wordt voorzien door het direct getroffen slachtoffer. De leden van de CDA-fractie vragen of stiefkinderen ook onder deze reikwijdte vallen. Deze leden verwijzen hierbij naar de recent in werking getreden Wet Uitbreiding Slachtofferrechten, waarbij de kring van wettelijk spreekgerechtigden is uitgebreid met stiefkinderen en stiefbroers- en zussen.

113. Stiefkinderen vallen als zodanig niet onder de definitie van direct of indirect slachtoffer, zoals opgenomen in artikel 1.5.1, onderdelen a tot en met d. Als direct slachtoffer wordt aangemerkt de natuurlijke persoon of de rechtspersoon die als rechtstreeks gevolg van een strafbaar feit schade heeft geleden. Als indirect slachtoffer wordt aangemerkt het familielid van een persoon wiens overlijden rechtstreeks veroorzaakt is door een strafbaar feit, te weten de echtgenoot, de geregistreerde partner of een andere levensgezel van het directe slachtoffer, de bloedverwant in rechte lijn, de bloedverwant in de zijlijn tot en met de vierde graad en de persoon die van het directe slachtoffer afhankelijk is.

Dit betekent dat stiefkinderen in beginsel geen beroep kunnen doen op slachtofferrechten, voor zover zij niet (meer) van het directe slachtoffer afhankelijk zijn. Zijn zij dat wel, dan zijn zij aan te merken als een indirect slachtoffer en komen hen de daarop betrekking hebbende rechten toe. Het spreekrecht is hierop een uitzondering. Op basis van artikel 1.5.8, vierde lid, kan het spreekrecht namelijk ook worden uitgeoefend door personen die deel hebben uitgemaakt van het gezin waartoe het overleden slachtoffer behoorde en die in een nauwe persoonlijke betrekking tot het slachtoffer hebben gestaan. Deze bepaling is ingevoerd met de Wet uitbreiding slachtofferrechten.

(114) De leden van de PvdA-fractie vragen of en zo ja, in hoeverre de rechten van slachtoffers in het voorliggend wetsvoorstel verbeterd worden. Daarbij zouden zij willen verwijzen naar de reactie van Slachtofferhulp Nederland (SHN) die enkele verbeteringen voorstelde die niet in het wetsvoorstel zijn overgenomen. Daarbij denken deze leden aan het voorstel om het slachtoffer tijdens het vooronderzoek het recht te geven om de officier van justitie te verzoeken bepaalde onderzoekshandelingen te (laten) verrichten of om de officier van justitie te vragen deze te vorderen bij de RC.

114. Op een aantal punten worden de rechten van slachtoffers in het nieuwe wetboek verruimd en wordt hun positie verbeterd. Zie hierover het antwoord op vraag 27. Het slachtoffer blijft ook in het nieuwe wetboek evenwel procesdeelnemer en is als zodanig geen procespartij. Als procesdeelnemer heeft het slachtoffer een aantal rechten, zoals het recht om geïnformeerd te worden over de voortgang van de zaak en het recht om kennis te nemen van de processtukken die voor hem van belang zijn. Kenmerkend voor een procespartij is dat deze zich tot de rechter kan wenden om een beslissing van die rechter te krijgen. Verder gaat het bij een procespartij om degene op wie de beslissing van de rechter betrekking heeft en die daarom het recht of de bevoegdheid heeft zich daartegen te verweren of te verzetten.

Als het slachtoffer het recht zou krijgen om tijdens het vooronderzoek de officier van justitie te verzoeken bepaalde onderzoekshandelingen te (laten) verrichten of om de officier van justitie te vragen deze te vorderen bij de rechter-commissaris, dan zou de positie van het slachtoffer verschuiven naar die van procespartij. Dit zou een fundamentele doorbreking met zich brengen van het Nederlandse stelsel, waarbij slachtoffer en de verdachte als partijen tegenover elkaar zouden komen te staan. Een dergelijk driepartijenstelsel is onwenselijk en zou bovendien tot secundaire victimisatie van het slachtoffer kunnen leiden. Al lang geleden is de keuze gemaakt dat het strafproces in handen is van professionele functionarissen waarbij het openbaar ministerie (mede) de belangen van slachtoffers behartigt. Die verantwoordelijkheid (inclusief de kosten daarvan) moet niet worden afgewenteld op slachtoffers zelf door hun te vragen om ook in het strafproces de eigen geschade belangen te verwoorden en te vertegenwoordigen. Een strafbaar feit vormt niet alleen een inbreuk op de rechten van het slachtoffer maar ook op de rechtsorde; er is ook een maatschappelijk belang verbonden aan het handhaven van de strafwet. Het openbaar ministerie heeft de taak bij zijn beslissingen terdege rekening te houden met de belangen van het slachtoffer, maar moet ook de maatschappelijke belangen en de belangen van het slachtoffer en andere betrokkenen tegen elkaar afwegen (zie ook de visie op het slachtofferbeleid «Recht doen aan slachtoffers», Kamerstukken II 2017/18, 33 552, nr. 2).

In Nederland is de opsporing in handen van professionele organisaties. De opsporing is gericht op de opheldering van een strafbaar feit en daartoe worden op basis van een onafhankelijke weging objectieerbare keuzes gemaakt. De officier van justitie heeft de leiding over het opsporingsonderzoek en is daarvoor verantwoordelijk. Door het voorstel zou dit worden doorkruist. Het valt niet in te zien waarom de wensen van het slachtoffer tot een betere keuze van de inzet van schaarse capaciteit zou leiden. De wensen van het slachtoffer zouden kunnen leiden tot bepaalde onderzoekshandelingen die mogelijk niet de uitkomst van een onafhankelijke, meeromvattende afweging zijn, of om andere redenen niet de prioriteit moeten hebben. De inzet van schaarse middelen van opsporingsinstanties en rechtspraak en het strafproces als ultimum remedium vragen om een onafhankelijke weging van alle aspecten.

Slachtoffers of nabestaanden kunnen in uitzonderlijke gevallen wel verzoeken om een review als een onderzoek geen duidelijk resultaat heeft opgeleverd. Doel daarvan is in zaken waarin het opsporingsonderzoek vastloopt of dreigt vast te lopen, dan wel de bewijspositie in hoge mate problematisch is, vast te stellen of alle mogelijke opsporingsrichtingen in voldoende mate zijn uitgezocht. Bij een review wordt een team samengesteld van deskundigen van openbaar ministerie en politie van buiten de politie-eenheid en het parket die het opsporingsonderzoek in de zaak hebben verricht, waar nodig aangevuld met externe deskundigen. Dit

team verricht een diepgaande, systematische herbeoordeling van alle onderzoeksinformatie en beslissingen die op basis daarvan zijn genomen. De Aanwijzing review (tweede beoordeling) (2006A019p; Stcrt. 2012, nr. 24713) bevat een algemeen kader voor de inzet en uitvoering van een review door openbaar ministerie en politie.

(115) Daarnaast delen deze leden de mening van SHN dat het slachtoffer ook de mogelijkheid moet krijgen om zijn mening te geven over de afdoeningsbeslissing die de officier van justitie voornemens is te nemen. Waarom wordt het slachtoffer geen spreekrecht toegekend bij het OM-hoorgesprek? Kan de regering hier nader op ingaan?

115. Als er sprake is van een ernstig spreekrechtwaardig feit, waarbij het slachtoffer of een nabestaande te kennen heeft gegeven van het spreekrecht gebruik te willen maken, vormt dat op grond van de Aanwijzing OM-straftbeslissing (Stcrt. 2022, nr. 9133) een contra-indicatie voor afdoening met een strafbepaling. In dat geval zal de zaak dus in beginsel voor de rechter worden gebracht, zodat het slachtoffer op de terechtzitting zijn spreekrecht kan uitoefenen. Als de officier van justitie het voornemen heeft om een strafbepaling uit te vaardigen, heeft het slachtoffer geen spreekrecht, maar kan hij wel een schriftelijke slachtofferverklaring indienen. Daarin kan hij zijn mening geven over onder meer de voorgenomen afdoeningsbeslissing. Artikel 3.3.4, eerste en tweede lid, schrijft voor dat bepaalde strafbepalingen alleen kunnen worden uitgevaardigd als de verdachte door de officier van justitie is gehoord en daarbij heeft verklaard bereid te zijn de straf te voldoen dan wel zich aan de aanwijzing te houden. Deze hoorplicht geldt bij een strafbepaling die een taakstraf inhoudt, een ontzegging van de rijbevoegdheid, een gedragsaanwijzing, een hoge geldboete of een hoge schadevergoedingsmaatregel. De wet voorziet niet in een recht van het slachtoffer om aanwezig te zijn bij dit OM-hoor-gesprek en evenmin in een spreekrecht van het slachtoffer bij dit hoor-gesprek. Wel houdt het openbaar ministerie bij een strafbepaling zoveel mogelijk rekening met de belangen van slachtoffers. De wijze waarop dat gebeurt is uiteengezet in het antwoord op vraag 75.

Het slachtoffer de mogelijkheid geven om bij het horen van de verdachte zijn spreekrecht uit te oefenen, past niet bij het karakter van de strafbepaling. Het gaat om een hoor-gesprek tussen de officier van justitie en de verdachte waarin onder meer de vraag centraal staat of de verdachte in staat en bereid is aan de strafbepaling te voldoen; het is geen gesprek dat vergelijkbaar is met een openbare terechtzitting van de rechter. Omdat eerdere versies van de beleidsregels van het openbaar ministerie (de Aanwijzing OM-straftbeslissing en de Aanwijzing slachtofferrechten) op dit punt misverstanden konden wekken, is daarin de eerder wel gebruikte term «hoorzitting» door het openbaar ministerie inmiddels vervangen door de term «hoor-gesprek». Dat doet ook recht aan het verschil tussen buitengerechtelijke afdoening door het openbaar ministerie en een behandeling van de zaak op de openbare terechtzitting door de rechter. Verder wijst het openbaar ministerie slachtoffers bij afdoening via een OM-straftbeslissing op de mogelijkheid tot het afgeven van een schriftelijke slachtofferverklaring.

Als in de procedure van de OM-straftbeslissing spreekrecht zou worden geïntroduceerd, zou dat een aanzienlijke verzwaring van de procedure betekenen. Dit zou dan ten koste gaan van de doorlooptijden en zorgen voor een hogere werklast bij het openbaar ministerie. Een dergelijke aanpak zou afbreuk kunnen doen aan het doel van de strafbepaling waar het betreft de daarmee beoogde capaciteitswinst. Verder zijn de procesdeelnemers, waaronder het slachtoffer, niet gebaat bij langere doorlooptijden. In deze afweging acht de regering het evenwichtig dat het

slachtoffer een schriftelijke slachtofferverklaring kan indienen, waarmee de officier van justitie rekening kan houden (zie over een en ander ook Kamerstukken II 2022/23, 33 552, nr. 104).

Tot slot kan het slachtoffer dat van het spreekrecht gebruik wil maken zich als rechtstreeks belanghebbende bij het gerechtshof beklagen over het vervolgen van een strafbaar feit door middel van een strafbeschikking (artikel 3.5.1).

5.2 De rechten van het slachtoffer

(116) De rapporteurs hebben een aantal vragen over de rechten van het slachtoffer. In de literatuur is betoogd dat het spreekrecht een wettelijk recht is en derhalve uit hoofde van het huidige artikel 51e lid 1 Sv bestaat, gelijk het hoorrecht van artikel 10 lid 1 richtlijn slachtofferrechten, terwijl ook is verdedigd dat het spreekrecht pas ontstaat als het slachtoffer ter terechtzitting aanwezig is en heeft aangegeven het spreekrecht te willen uitoefenen. Hoe moet artikel 1.5.8 lid 1 worden gelezen?

116. Artikel 1.5.8, tweede lid, bepaalt dat het slachtoffer op de terechtzitting een verklaring kan afleggen ter uitoefening van diens spreekrecht. Als er sprake is van een ernstig spreekrechtwaardig feit, waarbij het slachtoffer of een nabestaande te kennen heeft gegeven van het spreekrecht gebruik te willen maken, vormt dat op grond van de Aanwijzing OM-strafbeschikking een contra-indicatie voor afdoening met een strafbeschikking. In dat geval zal de zaak dus in beginsel voor de rechter worden gebracht, zodat het slachtoffer op de terechtzitting zijn spreekrecht kan uitoefenen. Verder wijst het openbaar ministerie slachtoffers bij afdoening via een OM-strafbeschikking op de mogelijkheid tot het afgeven van een schriftelijke slachtofferverklaring (Kamerstukken II 2022/23, 33 552, nr. 104). Ook in gevallen waarin geen sprake is van een (ernstig) spreekrechtwaardig feit bestaat dus de mogelijkheid van een schriftelijke slachtofferverklaring (zie verder het antwoord op vraag 117). Tot slot kan het slachtoffer dat van het spreekrecht gebruik wil maken zich als rechtstreeks belanghebbende bij het gerechtshof beklagen over het vervolgen van een strafbaar feit door middel van een strafbeschikking (artikel 3.5.1).

De beschreven gang van zaken is in overeenstemming met artikel 10, eerste lid, van Richtlijn 2012/29/EU. Dat artikel bepaalt dat lidstaten ervoor zorgen dat het slachtoffer in de loop van de strafprocedure kan worden gehoord en bewijselementen kan aanvoeren. Volgens overweging 41 van de richtlijn moet het recht van het slachtoffer om te worden gehoord worden geacht te zijn verleend indien hem wordt toegestaan schriftelijke verklaringen of toelichtingen te verstrekken. Hieruit blijkt dat de richtlijn de lidstaten er niet toe verplicht om te voorzien in een recht om daadwerkelijk te spreken. Nederland kent wel een spreekrecht, maar is niet verplicht om het slachtoffer in iedere strafzaak de mogelijkheid te geven om mondeling zijn spreekrecht uit te oefenen. Aan de lidstaten wordt veel ruimte gelaten om de wijze waarop het slachtoffer aan de strafprocedure kan deelnemen te regelen in het nationale recht.

In de door de rapporteurs bedoelde literatuur bestaat inderdaad verschil van mening over het moment waarop het spreekrecht ontstaat (zie A.J. Hommes & F.G.H. Kristen, «Spreekrecht in de strafbeschikkingsprocedure», *DD* 2022/21; R.A. Hoving, «De positie van het slachtoffer bij de OM-strafbeschikking», *DD* 2022/56; A.J. Hommes & F.G.H. Kristen, «Geen spreekrecht bij de OM-strafbeschikking, dan dagvaardden!», *DD* 2022/64; R.A. Hoving, «Naschrift bij: «De positie van het slachtoffer bij de OM-strafbeschikking», (*DD* 2022/56)», *DD* 2022/65). Waar het in de kern om gaat, is dat het slachtoffer in alle strafzaken een adequate mogelijkheid wordt geboden om mondeling dan wel schriftelijk een verklaring af te leggen. In gevallen waarin de zaak door middel van een procesinleiding

bij de rechter wordt aangebracht – hetgeen bij ernstige spreekrechtwaardige feiten in beginsel het geval is – kan het slachtoffer indien gewenst op grond van artikel 1.5.8 diens spreekrecht op de terechtzitting uitoefenen. Dat is hoe artikel 1.5.8 moet worden gelezen.

(117) In de literatuur en door de Nationale ombudsman is verdedigd dat het spreekrecht ook moet kunnen worden uitgeoefend in de strafbeschikkingsprocedure. Als dat als ongewenst wordt beschouwd, dan moeten spreekrechtwaardige delicten alleen worden gedagvaard en derhalve niet met een strafbeschikkingsprocedure worden afgedaan. Dat kan alleen anders zijn wanneer de spreekgerechtigde daar expliciet mee instemt. In de Aanwijzing slachtofferrechten is expliciet uitgesloten dat het slachtoffer bij het OM-hoorgesprek aanwezig kan zijn en spreekrecht kan uitoefenen. Is dit beleid in het licht van het spreekrecht van artikel 1.5.8 en het hoorrecht van artikel 10 lid 1 Richtlijn slachtofferrechten handhaafbaar of moet worden bepaald dat spreekrechtwaardige delicten alleen kunnen worden gedagvaard?

117. Zie de antwoorden op de vragen 115 en 116. Uit die antwoorden blijkt dat artikel 1.5.8, tweede lid, niet van toepassing is op de procedure ten aanzien van de uitvaardiging van een strafbeschikking. Ook blijkt daaruit dat hetgeen de Aanwijzing OM-strafbeschikking ten aanzien van het hoor-gesprek bepaalt past binnen het kader van artikel 10 van Richtlijn 2012/29/EU. Gelet op hetgeen ter beantwoording van de genoemde vragen is opgemerkt, is voorzien in een evenwichtige regeling die het slachtoffer in alle zaken de mogelijkheid biedt om mondeling dan wel schriftelijk een verklaring af te leggen.

Artikel 10, eerste lid, van de Richtlijn 2012/29/EU bepaalt dat lidstaten ervoor zorgen dat het slachtoffer in de loop van de strafprocedure kan worden gehoord en bewijselementen kan aanvoeren. Volgens overweging 41 van de richtlijn moet het recht van het slachtoffer om te worden gehoord worden geacht te zijn verleend indien hem wordt toegestaan schriftelijke verklaringen of toelichtingen te verstrekken. Hieruit blijkt dat de richtlijn niet verplicht tot het daadwerkelijk horen van een slachtoffer in het kader van een voorgenomen strafbeschikking. Dit betekent dat hetgeen de Aanwijzing OM-strafbeschikking ten aanzien van het hoor-gesprek bepaalt past binnen het kader van artikel 10 van de richtlijn.

(118) De rapporteurs lezen dat de voorafgaande rechterlijke toets in de vorm van een schriftelijke machtiging van de rechter-commissaris als de officier van justitie het toevoegen van stukken door het slachtoffer zelf of de kennisneming van processtukken door het slachtoffer wil weigeren, wordt vervangen door de mogelijkheid van een rechterlijke toets achteraf door de rechter-commissaris, in te roepen door het slachtoffer zelf. Dit is een verkorting van de rechtsbescherming. Waarom is hiervoor gekozen?

118. De regeling van het recht van het slachtoffer op de voeging en kennisneming van processtukken (Boek 1, Hoofdstuk 5) is verhelderd op diverse punten, op vergelijkbare wijze als de regeling die ten aanzien van de verdachte geldt (Boek 1, Hoofdstuk 8). Aanleiding voor de herziening van deze regeling vormden enkele, zowel in de praktijk ervaren als in de literatuur gesignaleerde problemen. Ook is voorzien in meer rechtsmiddelen. Daarmee is, anders dan in de gestelde vraag wordt verondersteld, de positie van het slachtoffer met betrekking tot de toegang tot processtukken versterkt.

Het huidige artikel 51b leidt in de praktijk tot verwarring, omdat niet direct duidelijk is op welke grond(en) de kennisneming dan wel de voeging van stukken geweigerd kan worden. Dit wordt veroorzaakt doordat in dat artikel de regeling van twee te onderscheiden rechten lijkt te zijn verknoopt. De kennisneming, bedoeld in het huidige artikel 51b, derde lid, betreft een verzoek tot inzage van stukken met het oog op een verzoek tot

voeging van die stukken bij de processtukken. Voor de afwijzing van een dergelijk verzoek is een voorafgaande machtiging van de rechter-commissaris vereist. Dit laatste geldt niet voor de afwijzing van een verzoek om kennisneming van (reeds gevoegde) processtukken op grond van het eerste lid. Tegen laatstbedoelde afwijzing staat in het huidige recht geen rechtsmiddel open.

In de voorgestelde regeling zijn de onderscheiden rechten beter van elkaar onderscheiden.

Het slachtoffer kan stukken waarover hij zelf beschikt indienen bij de officier van justitie ter voeging bij de processtukken. De officier van justitie kan dit weigeren indien hij van oordeel is dat de stukken niet als processtukken kunnen worden aangemerkt (artikel 1.5.5, eerste lid). Tegen deze weigering is bezwaar bij de rechter-commissaris mogelijk (artikel 1.5.15, eerste lid, onderdeel a).

Het slachtoffer kan verzoeken om stukken, waarover de officier van justitie beschikt of waarvan het slachtoffer meent dat de officier van justitie daarover beschikt en die hij van belang acht voor de beoordeling van de zaak tegen de verdachte of van zijn vordering op de verdachte, bij de processtukken te voegen. Met het oog op de onderbouwing van zijn verzoek kan het slachtoffer verzoeken om inzage te krijgen in die stukken (artikel 1.5.5, tweede lid). De officier van justitie kan het voegen van stukken onderscheidenlijk de inzage weigeren indien hij van oordeel is dat de stukken niet als processtukken kunnen worden aangemerkt dan wel indien hij dit onverenigbaar acht met een van de in artikel 187d, eerste lid, vermelde belangen. Voor die weigering heeft hij, net als nu, een voorafgaande rechterlijke machtiging van de rechter-commissaris nodig (artikel 1.5.5, tweede lid in verbinding met artikel 1.8.5, vierde lid). Van een verkorting van de rechtsbescherming is dus geen sprake.

Het recht van het slachtoffer op de kennisneming van processtukken, dat wil zeggen stukken die door de officier van justitie al bij het procesdossier zijn gevoegd, is opgenomen in artikel 1.5.5, derde lid. Dat recht is verruimd doordat het huidige vereiste dat de stukken «voor hem van belang» zijn, is geschrapt. Dit vereiste was problematisch, omdat het voor een slachtoffer in het algemeen moeilijk is te onderbouwen waarom informatie over de strafzaak voor hem van belang is. Met zijn slachtofferchap moet dat belang in feite worden verondersteld. Voor de officier van justitie is deze clausulering in het huidige recht de enige grond om een verzoek om kennisneming door het slachtoffer af te wijzen. Deze biedt geen bruikbaar criterium om het slachtoffer in voorkomend geval ter bescherming van andere belangen, bijvoorbeeld de persoonlijke levenssfeer van derden of opsporingsbelangen, de kennisneming van bepaalde stukken te onthouden. Om hierin te voorzien is in de nieuwe regeling bepaald dat de kennisneming van bepaalde stukken aan het slachtoffer kan worden onthouden in het belang van het onderzoek, in het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer of in het belang van de opsporing en vervolging van strafbare feiten dan wel op zwaarwichtige gronden aan het algemeen belang ontleend. Het slachtoffer wordt in dat geval ervan in kennis gesteld dat de hem ter kennisneming gegeven stukken niet volledig zijn. Hiertegen kan het slachtoffer, anders dan in het huidige wetboek, een bezwaarschrift indienen bij de rechter-commissaris (artikel 1.5.15, eerste lid, onderdeel b).

Het recht van het slachtoffer op de voeging en kennisneming van processtukken is aldus versterkt en tegelijkertijd is voorzien in heldere beslis- en beroepsmogelijkheden.

(119) Een aantal belangrijke geconsulteerde organisaties, waaronder de Afdeling, hebben nadrukkelijk geadviseerd rekening te houden met het doenvermogen van burgers in het strafproces. Kan de regering bevestigen dat het niet alleen cruciaal is rekening te houden met het doenver-

mogen van verdachten, maar juist en mogelijk nog meer bij slachtoffers? Deelt de regering dat niet van alle slachtoffers kan worden verwacht dat zij (zeker in de periode kort na het delict) zelfstandig op de hoogte raken van de rechten die zij hebben en de mogelijkheden om hun rechten te effectueren? En zo ja, kan de regering een paar voorbeelden geven waarin ten opzichte van het huidige wetboek meer rekening is gehouden met het doenvermogen van slachtoffers?

119. Het is van groot belang om rekening te houden met het doenvermogen van verdachten en in het bijzonder ook van slachtoffers. Van slachtoffers wordt niet verwacht dat zij zelfstandig op de hoogte raken van de rechten die zij hebben. In het antwoord op de vragen 106 en 107 is toegelicht hoe slachtoffers thans (actief) worden geïnformeerd over hun rechten en welke (kosteloze) ondersteuning er desgewenst voor hen beschikbaar is. Deze ondersteuning en informatievoorziening voor slachtoffers wordt vanzelfsprekend voortgezet, en waar nodig geactualiseerd naar het nieuwe wetboek.

(120) Het bevreemdt de leden van de VVD-fractie dat een aantal onderdelen van de wet die zijn gericht op het bevorderen van de positie van het slachtoffer bij AMvB worden uitgewerkt. In de memorie van toelichting wordt een aantal keren (terecht) het primaat van de formele wet aangehaald boven de algemene maatregel van bestuur. Zo vermeldt de memorie van toelichting op p. 92–93 dat het uitgangspunt van het wetboek blijft dat de reikwijdte en de voornaamste duurzame normen in het wetboek worden opgenomen (Aanwijzingen voor de regelgeving (Stcrt. 2017, nr. 69426), aanwijzing 2.19), terwijl voorschriften van meer technische of administratieve aard of voorschriften die vaak wijziging behoeven, beter op lager niveau kunnen worden uitgewerkt. Het is goed dat de meeste duurzame normen over de rechten van de verdachte in het onderhavige wetsvoorstel zijn opgenomen. Datzelfde geldt helaas niet voor de meest voorname en duurzame rechten van het slachtoffer. Kan de regering bewerkstelligen dat het uitgangspunt dat zij zelf hanteert voor de rechten van de verdachte, ook wordt gehanteerd voor de rechten van het slachtoffer? Kan de regering dus deze rechten op het niveau van de wet verankeren en echt alleen de voorschriften van technische of administratieve aard bij AMvB of ministeriële regeling op te nemen?

120. Anders dan de vraag veronderstelt, zijn de belangrijkste en duurzame rechten van slachtoffers in het nieuwe wetboek zelf, en dus op het niveau van de wet, vastgelegd. Boek 1, Hoofdstuk 5, bouwt voort op de huidige Titel IIIA van het Eerste Boek, waarin sinds de Wet ter versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces (Stb. 2010, 1) een catalogus van rechten van het slachtoffer is opgenomen. Deze regeling is aangevuld met de implementatie van de Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten. In dit hoofdstuk zijn onder meer opgenomen het recht op correcte bejegening, het recht op informatieverstrekking over zijn rechten, het recht op informatie over de voortgang in de strafzaak, het recht op de kennisneming van processtukken en op vertaling van informatie en stukken, het recht op bijstand en belangenbehartiging, het spreekrecht en het recht zich als benadeelde partij te voegen in het strafproces.

De structuur van de regelingen inzake slachtoffers is als volgt. Op het niveau van de wet zijn de normen opgenomen die de positie van het slachtoffer betreffen tijdens het gehele strafproces waaronder begrepen de tenuitvoerlegging. Dit betreft voorschriften die het strafproces direct normeren. Op het niveau van een algemene maatregel van bestuur, in het huidige Besluit slachtoffers van strafbare feiten, is een aantal normen meer concreet uitgewerkt en in ministeriële regelingen zijn administra-

tieve voorschriften vastgelegd. De hoofdelementen staan dus in de wet. Deze opzet heeft in de eerste plaats het voordeel van inzichtelijkheid. Op het niveau van de wet blijft de regeling inzichtelijk en wordt ze niet onhelder doordat er veel detaillering in wordt opgenomen. Die vindt plaats op het niveau van de algemene maatregel van bestuur, waarin de uitwerking van verscheidene rechten van en voorzieningen voor slachtoffers in één regeling worden samengevoegd. De meest gedetailleerde voorschriften van administratieve aard worden opgenomen in een ministeriële regeling. In de tweede plaats leidt een regeling op hoofdlijnen van de slachtofferrechten tot een evenwichtige balans binnen het wetboek. Indien alle voorschriften ter uitwerking van de slachtofferrechten in het Wetboek van Strafvordering zouden worden opgenomen zou de regeling inzake slachtoffers daarin erg omvangrijk worden in verhouding tot die inzake andere procesdeelnemers.

In de derde plaats biedt de gekozen structuur flexibiliteit en de mogelijkheid om de uitwerkingsregels zo nodig sneller te wijzigen. Een aantal onderwerpen dat nu in het Besluit slachtoffers van strafbare feiten is opgenomen zal mogelijk moeten worden gewijzigd, bijvoorbeeld naar aanleiding van nieuwe EU-richtlijnen.

Met deze opzet wordt ook aangesloten bij de Aanwijzingen voor de regelgeving (Stcrt. 2022, nr. 5649), waarin is aangeduid welke voorschriften in de wet moeten worden opgenomen en welke uitwerkingen kunnen worden gedelegeerd naar een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling.

(121) Bovenstaande klemt te meer, omdat de regering is verzocht bij de uitwerking van het nieuwe wetboek voortdurend bij zichzelf te rade te gaan of aandacht is besteed aan de positie van het slachtoffer, en zo ja, of deze positie dan in het voorliggende voorstel wordt versterkt. Kan de regering bevestigen dat het nieuwe wetboek op geen enkele wijze afbreuk doet aan bestaande rechten van slachtoffers? Welke onderdelen zijn als gevolg van de gepleegde reflectie in het nieuwe wetboek gewijzigd die de positie van het slachtoffer tijdens het strafproces ten goede komen? Hoe zijn de rechten van slachtoffers versterkt?

121. Het nieuwe wetboek doet geen afbreuk aan bestaande rechten van slachtoffers. Integendeel: de positie van slachtoffers wordt op een aantal punten versterkt. Voor een overzicht van deze punten wordt verwezen naar het antwoord op vraag 27.

(122) De leden van de VVD-fractie merken op dat het specifiek van belang is de positie van het slachtoffer beter te borgen in het nieuwe wetboek met het oog op de «beweging naar voren». Deze leden menen dat de meeste slachtofferrechten over het algemeen goed kunnen worden geëffectueerd op zitting. Zowel de rechter als het OM houdt in de praktijk tijdens de zitting rekening met de belangen en rechten van slachtoffers. Dat is in veel mindere mate het geval tijdens het gerechtelijk vooronderzoek. Als het resultaat van de «beweging naar voren» is dat het OM zelf vaker toezicht moet houden op de naleving van de uitoefening van slachtofferrechten, ook in de gevallen waar dat op dit moment in de praktijk nog de rechter op zitting is of de rechter-commissaris, brengt die beweging het inherente risico met zich mee dat slachtofferrechten minder effectief kunnen worden ingezet. Hoe kijkt de regering hiernaar?

122. De «beweging naar voren» brengt geen verandering in de regeling van de slachtofferrechten en heeft ook niet tot gevolg dat het openbaar ministerie vaker toezicht moet houden of de uitoefening van slachtofferrechten is gewaarborgd.

De «beweging naar voren» verwijst naar een samenstel van voorschriften om te bevorderen dat het strafproces vlotter verloopt en het onderzoek op de terechtzitting beter wordt voorbereid (zie paragraaf 4.8 van het

algemeen deel van de memorie van toelichting). Er wordt voorzien in een betere aansluiting tussen het opsporingsonderzoek en het onderzoek op de terechtzitting en in een duidelijke rolverdeling tussen rechter-commissaris, raadkamer en zittingsrechter. Geen van deze maatregelen brengt met zich dat slachtofferrechten minder effectief zouden kunnen worden ingezet. Het wetsvoorstel bevat heldere voorschriften over onder meer de informatieverstrekking aan het slachtoffer over het verloop van het strafproces, over de mogelijkheid om in elke fase van het strafproces te verzoeken om de kennisneming van processtukken en over de oproeping van het slachtoffer voor de terechtzitting. Zoals is toegelicht in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel zal het nieuwe wetboek binnen vijf jaar na inwerkingtreding ook worden geëvalueerd en zullen andere instrumenten worden ingezet om het proces van de implementatie te monitoren en de ervaringen die met het nieuwe wetboek worden opgedaan in kaart te brengen, zoals een invoeringstoets (Kamerstukken II, 36 327, nr. 3, p. 86). Daarbij zal ook aandacht besteed kunnen worden aan de veranderingen als gevolg van de beweging naar voren en de vraag of dit mogelijk onbedoelde negatieve gevolgen heeft voor (de controle op) de uitoefening van slachtofferrechten.

(123) De leden van de VVD-fractie stellen dat in het Landelijk Aanhoudingenprotocol is geregeld dat een zitting wordt aangehouden bij afwezigheid van een slachtoffer. Deze leden zien in de praktijk dat dit niet altijd wordt nageleefd. Was het niet beter geweest om deze afspraak uit het protocol te verankeren in het nieuwe Wetboek van Strafvordering? Zo nee, welke maatregelen worden dan getroffen om te verzekeren dat slachtoffers indien zij daar behoefte aan hebben aanwezig kunnen zijn? Dat had wat deze leden betreft gekund via de introductie van een zelfstandig aanwezigheidsrecht voor het slachtoffer. Hierdoor zou in feite de huidige default kunnen worden omgedraaid; een zitting kan alleen doorgaan als een slachtoffer aanwezig is of expliciet heeft laten weten niet aanwezig te willen zijn. Toen in 2005 werd besloten om voorlopig geen zelfstandigheidsrecht op te nemen, was de reden daarvoor dat er nog te weinig ervaring was opgedaan met rechten van slachtoffers in het strafproces. Kan de regering hierop reflecteren?

123. Om te verzekeren dat het slachtoffer dat daaraan behoefte heeft, op de terechtzitting aanwezig kan zijn, is in de wet vastgelegd dat hij op de hoogte wordt gesteld van de plaats, de datum en het tijdstip van de terechtzitting (artikel 1.5.4, eerste lid, onderdeel f) en dat het slachtoffer dat daarom heeft verzocht wordt opgeroepen voor de terechtzitting (artikel 4.1.11, derde lid).

Het landelijk aanhoudingenprotocol is opgesteld door de Rechtspraak. Het protocol betreft de behandeling van verzoeken tot aanhouding van strafzaken. Dit aanhoudingenprotocol bevat een – niet uitputtende – opsomming van aandachtspunten en aanbevelingen. Hiermee wordt beoogd de (formele) rechtseenheid, een voortvarend verloop van de procesgang en een optimale benutting van de zittingscapaciteit te bevorderen. In het protocol wordt aanbevolen een gemotiveerd aanhoudingsverzoek, behoudens zwaarwegende andere belangen, te honoreren, indien het slachtoffer, de nabestaande(n) van het slachtoffer of de benadeelde partij tevoren uitdrukkelijk kenbaar heeft gemaakt prijs te stellen op uitoefening van het spreekrecht of zich als benadeelde partij ter terechtzitting te willen voegen in het strafproces of indien de benadeelde partij, die zich reeds heeft gevoegd met gebruikmaking van een voegingsformulier, te kennen heeft gegeven de vordering tot schadevergoeding op de terechtzitting nader te willen toelichten. Bij niet gemotiveerde afwezigheid op de terechtzitting, dan wel bij berichtgeving van afwezigheid vlak voor de terechtzitting, is het aan de rechter een nadere afweging te maken. Indien het dossier reeds een uitvoerige schriftelijke

slachtofferverklaring bevat of als de rechter beschikt over een volledig ingevuld voegingsformulier dat voldoende gestaafd is, kan hij besluiten dat hij voldoende is voorgelicht.

Uit deze tekst kan worden afgeleid dat de aanwezigheid van het slachtoffer dat daaraan behoefte heeft, uitgangspunt is en dat de rechter alleen onder bepaalde omstandigheden zal besluiten dat hij voldoende is voorgelicht en dus de zaak niet aanhoudt. Het is aan de rechter om in een concrete zaak af te wegen of de aanbevelingen van het protocol van toepassing zijn. Hij neemt het belang van het slachtoffer mee in deze afweging. Er is geen aanleiding om de inhoud van dit protocol in de wet op te nemen, nu er op dit moment geen concrete aanwijzingen zijn dat in strafzaken wordt besloten niet over te gaan tot aanhouding, zonder daarbij rekening te houden met de belangen van het slachtoffer. Verder is er geen aanleiding om een zelfstandig aanwezigheidsrecht voor het slachtoffer op te nemen. Een dergelijk recht zou de positie van het slachtoffer doen verschuiven naar die van procespartij (zie het antwoord op vraag 114) en de beoordelingsruimte van de rechter inperken. De rechter heeft ruimte nodig om af te wegen of de zitting kan worden voortgezet of niet. De rechter weegt in deze beoordeling alle relevante aspecten af, waaronder het belang van het slachtoffer, het belang van de verdachte en het belang van het onderzoek. Zie ook het antwoord op vraag 125.

(124) De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan ingaan op het voorstel van Fonds Slachtofferhulp om meer remedies in te voeren om slachtofferrechten beter te waarborgen.

124. Aan het slachtoffer zijn rechten toegekend, die hij moet kunnen uitoefenen gedurende het strafproces. De inzet is primair om de adequate naleving van bestaande slachtofferrechten in de praktijk te verbeteren (zie ook de antwoorden op de vragen 127 en 128). Deze benadering wordt effectiever geacht dan het creëren van aanvullende wettelijke mogelijkheden voor slachtoffers om hun rechten af te dwingen. Het slachtoffer kan zijn rechten alleen uitoefenen als de autoriteiten (zoals politie, officier van justitie, rechter) ervoor zorgen dat hij zijn rechten ook daadwerkelijk binnen de kaders van het strafprocesrecht kan effectueren. Dit betekent onder meer dat op de autoriteiten de plicht rust om het slachtoffer te informeren over zijn rechten en – indien het slachtoffer dat wenst – over de voortgang van de zaak.

Het Fonds Slachtofferhulp stelt voor rechtsmiddelen (remedies) te introduceren om slachtofferrechten te waarborgen en pleit ervoor consequenties te verbinden aan schendingen van rechten of duidelijke omissies van politie, OM of rechtspraak tijdens de gehele rechtsgang. Dit voorstel zou ertoe leiden dat het slachtoffer een voorziening in rechte krijgt waarop hij een beroep kan doen als hij zijn recht niet kan uitoefenen, bijvoorbeeld omdat een autoriteit zijn zorgplicht niet nakomt.

Bij de afweging ten aanzien van de toekenning van meer rechtsmiddelen (of andere voorzieningen in rechte) aan slachtoffers spelen zowel principiële als praktische argumenten een rol. Een principiële punt is dat in het Nederlandse strafprocesrecht het slachtoffer procesdeelnemer is. Dit betekent onder andere dat een slachtoffer wel kan deelnemen aan het strafproces en daar zijn rechten kan uitoefenen, maar dat hij, behalve indien hij zich heeft gevoegd als benadeelde partij, geen procespartij is zoals het openbaar ministerie en de verdachte. In het strafproces staat in de eerste plaats de vraag centraal of de verdachte het tenlastegelegde strafbare feit heeft begaan en, zo ja, welke straf of maatregel dan moet worden opgelegd. Indien een vordering benadeelde partij is ingediend, staat daarnaast de vraag ter beantwoording of deze vordering kan worden

toegewezen. Tegen een afwijzing van de vordering van de benadeelde partij staat zelfstandig hoger beroep open indien deze vordering meer dan € 1.750 bedraagt. Als het slachtoffer in algemene zin meer rechtsmiddelen ter beschikking krijgt, kan dat forse consequenties hebben voor de inrichting van het strafproces. De door het Fonds Slachtofferhulp voorgestelde wijziging raakt de positie van het openbaar ministerie, de verdachte en de verdediging, evenals de rol van de rechtspraak. De balans in het Nederlandse strafproces – op het vlak van de positie van de verschillende procesdeelnemers – kan hierdoor onder druk komen te staan. Dit geldt in het bijzonder als het slachtoffer een beroep kan doen op een voorziening in rechte die de positie van de verdachte raakt.

Van belang is dat de rechter er waar mogelijk op toeziet dat slachtofferrechten kunnen worden uitgeoefend. Een voorbeeld hiervan is het geval dat het slachtoffer niet is geïnformeerd over de datum en plaats van de terechtzitting waar «zijn zaak» wordt behandeld. Als het slachtoffer heeft laten weten gebruik te willen maken van zijn spreekrecht, dan zal de rechter op de terechtzitting nagaan of het slachtoffer correct is opgeroepen. Verder ligt het in de rede dat de rechter de zaak aanhoudt als het slachtoffer niet is verschenen en blijkt dat hij niet is geïnformeerd, terwijl hij wel had aangegeven spreekrecht te willen uitoefenen. Zie ook het antwoord op vraag 123, waarin het aanhoudingenprotocol is toegelicht. Een ander voorbeeld is dat de rechter kan nagaan of het slachtoffer op de zitting bijstand ontvangt door een advocaat en – waar nodig – door een tolk.

Een ander aspect is dat de introductie van voorzieningen in rechte niet per definitie leidt tot een betere waarborging van slachtofferrechten. In een aantal gevallen is dat wel mogelijk en voor die situaties is al een rechtsmiddel beschikbaar. Een voorbeeld hiervan is artikel 1.5.15. Deze bepaling biedt het slachtoffer de mogelijkheid een bezwaarschrift in te dienen bij de rechter-commissaris. Dit bezwaarschrift kan onder meer betrekking hebben op de afwijzing van een verzoek om kennisneming van de (volledige) processtukken stukken bij de processtukken te voegen en de afwijzing van een verzoek om vertaling van schriftelijke informatie of processtukken. Daarnaast zijn er situaties waarin een rechtsmiddel geen oplossing biedt voor het niet-naleven van voorschriften om ervoor te zorgen dat het slachtoffer zijn rechten binnen het strafproces kan effectueren. Als het slachtoffer als toeschouwer bij de zitting had willen zijn, maar hij niet is geïnformeerd over de datum en plaats van de zitting en de zittingsdatum is gepasseerd en de rechter heeft besloten de zaak niet aan te houden, dan biedt een voorziening in rechte geen soelaas voor herstel. De omissie kan achteraf niet meer ongedaan worden gemaakt. Een ander voorbeeld is het geval waarin het slachtoffer heeft verzocht in kennis te worden gesteld van de invrijheidstelling of ontsnapping van de verdachte die zich in voorlopige hechtenis bevindt of van de veroordeelde. Als de verdachte of veroordeelde in vrijheid is gesteld zonder dat het slachtoffer is geïnformeerd, dan kan het slachtoffer onverwachts geconfronteerd worden met de verdachte of veroordeelde. Ook in die situatie kan een voorziening in rechte de omissie niet herstellen.

Het is van belang voor ogen te houden dat het introduceren van nieuwe rechtsmiddelen – in het geval het slachtoffer door een verzuim een slachtofferrecht niet heeft kunnen uitoefenen – ook afbreuk kan doen aan de efficiëntie en effectiviteit van het strafproces. Het toekennen van een rechtsmiddel moet evenredig zijn aan de ernst van de niet-naleving van het desbetreffende voorschrift en moet toegevoegde waarde hebben, niet alleen voor het slachtoffer, maar ook voor de kwaliteit en juistheid van de strafrechtelijke beslissing. Een rechtsmiddel kan leiden tot taakverzwaring van het openbaar ministerie en de rechtspraak en tot verlenging van

doorlooptijden. Ook in dat opzicht is voorzichtigheid geboden. Een effectief en vlot verlopend strafproces is nodig voor een krachtige rechtshandhaving.

De idee dat het toekennen van rechtsmiddelen in alle gevallen een betere waarborg biedt dat het slachtoffer de uitoefening van rechten kan effectueren is, kortom, zeer betrekkelijk. De beste manier om die waarborg te bieden is in de eerste plaats het zodanig inrichten van werkprocessen dat de naleving van voorschriften die de rechten van slachtoffers betreffen is verzekerd en controleerbaar is. Daarnaast wordt ingezet op het verhogen van het slachtofferbewustzijn van de betrokken ketenorganisaties. Verder biedt de wet voor de naleving van specifieke voorschriften wel een remedie waar dat aangewezen is, zoals hiervoor genoemd.

(125) Subsidiair doet het fonds het voorstel om in artikel 1.5.8. en artikel 1.5.10 een extra lid toe te voegen waarin wordt verplicht de uitspraak uit te stellen of de zaak open te breken. Wat zijn de uitvoeringsconsequenties voor de Rechtspraak en het OM als dit voorstel tot wet zou worden verheven?

125. Door het Fonds Slachtofferhulp is naar voren gebracht dat bij omissies, waardoor een slachtoffer het spreekrecht niet heeft kunnen uitoefenen of de vordering tot schadevergoeding niet heeft kunnen toelichten, de uitspraak zou moeten worden uitgesteld of de zaak zou moeten worden «opengeboken». Wat dit laatste betreft, is niet duidelijk wat precies wordt bedoeld met het «openbreken» van een zaak. Het ligt niet in de rede mogelijk te maken dat een strafzaak waarin de rechter uitspraak heeft gedaan, terwijl nadien blijkt dat een slachtoffer het spreekrecht niet heeft kunnen uitoefenen of de vordering tot schadevergoeding niet heeft kunnen toelichten, over moet worden gedaan. Indien hoger beroep wordt ingesteld tegen de uitspraak, zou de behandeling in hoger beroep die mogelijkheid wel alsnog bieden. Wat betreft de mogelijkheid de uitspraak uit te stellen of het onderzoek op de terechtzitting aan te houden geldt, dat de rechter bij zijn beslissing of hij het onderzoek op de terechtzitting voortzet of onderbreekt, verschillende belangen meeweegt. Er is dus een afwegingsruimte voor de rechter om te beoordelen of de aanwezigheid van het slachtoffer bij afweging van alle belangen en gelet op het onderzoek, aanhouding van de behandeling van de strafzaak rechtvaardigt. Het belang van het slachtoffer is een belangrijk element van deze afweging, maar hiernaast zijn er andere aspecten die daar onderdeel van uitmaken.

In het antwoord op vraag 124 is gewezen op de principiële en praktische argumenten die een rol spelen bij de toekenning van meer «remedies» aan slachtoffers. Dezelfde argumenten zijn relevant als het gaat om de verplichting om de uitspraak uit te stellen of de zaak «open te breken». In de eerste plaats geldt ook hier dat de evenwichtige verhouding tussen de verschillende procesdeelnemers binnen het strafproces hierdoor onder druk kan komen te staan. Verder heeft een verplichting om de zaak uit te stellen consequenties voor de voortgang en efficiëntie van het strafproces. De rechtbank zal nieuwe zittingen moet inplannen om de zaak te hervatten. Elke aanhouding van een zaak legt extra beslag op de schaarse capaciteit van zittingsruimte, rechters en officieren van justitie. Daarnaast leidt het voorstel tot extra administratieve lasten en tot extra communicatie-momenten tussen Rechtspraak, openbaar ministerie, slachtoffer en advocaat.

Het voorstel staat op gespannen voet met de ambitie om de doorlooptijden in de strafrechtketen te verbeteren. Ook moet rekening worden gehouden met het recht van een verdachte op afdoening van de zaak binnen een redelijke termijn. Verder kan uitstel van de uitspraak gevolgen hebben voor de tenuitvoerlegging. Dit kan weer van invloed zijn op de

effectiviteit van bepaalde opgelegde voorwaarden en (reclasserings)toezicht. Tot slot kan het juist ook in het belang van het slachtoffer zijn om zo spoedig mogelijk duidelijkheid te krijgen over de uitspraak. Deze verschillende invalshoeken illustreren dat het belangrijk is dat de rechter in een concrete zaak kan beoordelen of aanhouding gerechtvaardigd is of niet. De conclusie is dat ervan wordt afgezien om het voorstel om de rechter te verplichten de zaak uit te stellen of aan te houden, over te nemen.

(126) Ook vragen deze leden hoe de regering beter kan garanderen dat een slachtoffer ter terechtzitting de processtukken waar hij recht op heeft, ook daadwerkelijk krijgt?

126. Zolang de berechting niet is aangevangen, beslist de officier van justitie op een verzoek van het slachtoffer om kennisneming van de processtukken. Hij draagt er ook zorg voor dat bij toewijzing van dat verzoek het slachtoffer daadwerkelijk kan kennisnemen van de stukken. Na de aanvang van de berechting beslist tot de aanvang van het onderzoek op de terechtzitting de voorzitter van de rechtbank en daarna de rechtbank (artikel 1.5.5, vierde lid). De verdachte kan de voorzitter van de rechtbank verzoeken te bevelen dat de officier van justitie stukken overdraagt met het oog op voeging daarvan bij de processtukken, dan wel dat hem met het oog op de onderbouwing van zijn verzoek de inzage van deze stukken wordt toegestaan. Wanneer op de terechtzitting een verzoek om kennisneming wordt toegewezen zal de rechter, eventueel met behulp van de griffier of de bode voor het maken van een kopie, ervoor zorgdragen dat het slachtoffer van die stukken kan kennisnemen.

(127) De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van titel 5.2 waarin de rechten van het slachtoffer zijn neergelegd. Deze leden zijn van oordeel dat de verbetering van de positie van het slachtoffer met name moet liggen in het feitelijk borgen van de al bestaande slachtofferrechten. Bereiken de regering aanwijzingen dat er in de praktijk problemen worden ervaren bij het effectueren van de slachtofferrechten?

127. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid heeft het WODC opdracht gegeven om regelmatig onderzoek te doen in de vorm van de slachtoffermonitor. Het onderzoek betreft de ervaringen van slachtoffers, naasten of nabestaanden met de politie, het openbaar ministerie, de rechtspraak, Slachtofferhulp Nederland, het Centraal Justitieel Incassobureau en het Schadefonds Geweldsmisdrijven. Uit de meest recente Slachtoffermonitor (in mei 2023 gepubliceerd) blijkt dat er veel waardering is voor de justitiële slachtofferondersteuning in het algemeen en dat er ook ruimte is voor verbetering. Slachtoffers zijn in meerderheid positief tot zeer positief over de huidige kwaliteit van slachtofferondersteuning in de justitiële keten. Het blijkt dat er een samenhang is tussen de totaalwaardering van slachtoffers en de uitkomst van het strafproces. De Tweede Kamer is geïnformeerd over de resultaten van de slachtoffermonitor en de activiteiten die mede naar aanleiding van de monitor zijn gestart (Kamerstukken II 2022/23, 33 552, nr. 112).

Het is van groot belang dat slachtoffers hun rechten in de praktijk kunnen verwezenlijken. In de antwoorden op de vragen 106 en 107 is nader toegelicht welke juridische ondersteuning en informatievoorzieningen daartoe voor slachtoffers beschikbaar zijn. Als het gaat om hoe de effectuering van slachtofferrechten in de praktijk verloopt, krijgt het ministerie Justitie en Veiligheid informatie uit onderzoeken en contacten met organisaties die bij slachtoffers van delicten betrokken zijn, zoals de advocatuur, Slachtofferhulp Nederland, politie en openbaar ministerie. Uit deze informatie komt naar voren dat in de praktijk veel zaken goed gaan. Ook zijn er verbeterpunten. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid bespreekt dergelijke verbeterpunten met de ketenpartners en werkt samen

met hen aan oplossingen. Daarbij wordt de oplossing niet gezocht in nieuwe wetgeving, maar in maatregelen die de praktijk kunnen ondersteunen. Hierbij wordt ook de werklust en capaciteit van de ketenpartners betrokken. In dit verband zijn afspraken gemaakt met het openbaar ministerie over een taakoverdracht door het openbaar ministerie. Het informeren en raadplegen van slachtoffers in de tenuitvoerlegging wordt door het openbaar ministerie overgedragen aan het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Deze overdracht wordt aangegrepen om het informeren van slachtoffers en het betrekken van hun belangen in de tenuitvoerleggingsfase waar nodig te verstevigen.

Naar aanleiding van signalen over zaken die beter kunnen, wordt op verschillende terreinen gewerkt aan verbeteringen. Zo zijn samen met de betrokken organisaties stappen gezet om het recht op bescherming van de privacy van slachtoffers beter te borgen. Ter uitwerking van het amendement Van Wijngaarden/Van Toorenburg wordt toegewerkt naar een algemene maatregel van bestuur om ervoor te zorgen dat in (proces)stukken bepaalde gegevens van het slachtoffer zoals adres, telefoonnummer en woonplaats, onvermeld blijven, tenzij deze gegevens voor door de rechter te nemen beslissingen redelijkerwijs van belang kunnen zijn (Kamerstukken II 2022/23, 33 352, nr. 112). Vanuit de praktijk wordt verder het belang van een goede informatiepositie van slachtoffers benadrukt. De introductie en doorontwikkeling van het ketenbrede portaal MijnSlachtofferzaak.nl levert hier een belangrijke bijdrage aan. Slachtoffers kunnen hier via één ingang informatie vinden over de voortgang in hun zaak, ook worden er contactmogelijkheden geboden met betrokken organisaties (Kamerstukken II 2022/23, 33 352, nr. 112). Er worden daarnaast ook stappen gezet om knelpunten weg te nemen bij de verwezenlijking van de mogelijkheden voor een benadeelde partij om via het instellen van een schadevergoedingsvordering in het strafproces compensatie voor de geleden schade te verkrijgen. Naar aanleiding van het advies van de Commissie Donner wordt onder meer toegewerkt naar uitbreiding van het aantal gewelds- en zedendelicten dat onder de ongemaximeerde voorschotregeling valt en wordt onderzoek verricht naar normering van schadevergoedingsbedragen en standaardisering van de behandeling van de vordering benadeelde partij in het strafproces (Kamerstukken II 2022/23, 33 352 en 29 579, nr. 111).

De afgelopen decennia heeft het slachtoffer een sterkere positie in het strafrecht gekregen. De organisaties in de strafrechtketen, waaronder de politie en het openbaar ministerie, hebben in dat kader veel gerealiseerd. Dat geldt ook voor Slachtofferhulp Nederland en de advocatuur. Voor een verdere verankering in de praktijk van het strafproces is tijd nodig. In de genoemde Meerjarenagenda is uiteengezet dat de focus primair ligt het waarborgen van de slachtofferrechten en -voorzieningen die de afgelopen jaren zijn geïntroduceerd. Er wordt door het Ministerie van Justitie en Veiligheid en de ketenpartners stap voor stap aan gewerkt om deze borging te realiseren. Tevens wordt een Strategische Evaluatie Agenda (SEA) ontwikkeld (Kamerstukken II 2022/2023, 33 552, nr. 112; Kamerstukken II 2023/24, 33 552, nr. 116) waarmee meer empirische en kwantitatieve informatie kan worden verkregen over de vraag hoe de slachtofferrechten in de praktijk uitvoering krijgen. Met behulp van die informatie kan nog gerichter worden bepaald welke belemmeringen bij het effectueren van slachtofferrechten eventueel bestaan en hoe die kunnen worden weggenomen.

(128) Hoe gaat de regering ervoor zorgen dat de rechten die in het voorstel zijn opgenomen daadwerkelijk worden geëffectueerd?

De rechten van slachtoffers die in Boek 1, Hoofdstuk 5, zijn opgenomen, zijn ook vastgelegd in het huidige Wetboek van Strafvordering (Boek I,

Titel IIIA). Slachtoffers kunnen deze rechten ook nu al verwezenlijken en zij worden hierbij zo goed mogelijk gefaciliteerd. In het antwoord op vraag 27 wordt toegelicht dat er voorstellen zijn gedaan om de positie van slachtoffers verder te versterken. De beleidsinzet is erop gericht om zowel de bestaande rechten als de uitbreiding hiervan zo goed mogelijk in de praktijk te brengen. Met het oog daarop worden de procedures en werkwijzen aangepast en wordt geïnvesteerd in ICT-voorzieningen.

Ook wordt verwezen naar het antwoord op vraag 127. Naar aanleiding van signalen uit de praktijk wordt, waar dat nodig is, ingezet op borging van de uitoefening van de rechten. Om nog beter te kunnen toetsen of de wet en het ingezette beleid ook leidt tot de daarmee beoogde resultaten en effecten voor slachtoffers, wordt in overleg met betrokken organisaties een Strategische Evaluatie Agenda (SEA) ontwikkeld (Kamerstukken II 2022/2023, 33 552, nr. 112; Kamerstukken II 2023/24, 33 552, nr. 116). Hiermee kan meer empirische en kwantitatieve informatie worden verkregen over de vraag hoe de slachtofferrechten in de praktijk uitvoering krijgen. Met behulp van die informatie kan nog gerichter worden bepaald welke belemmeringen bij het effectueren van slachtofferrechten eventueel bestaan en hoe die kunnen worden weggenomen.

(129) Heeft de regering overwogen om niet-naleving van deze rechten door het OM te sanctioneren of andere remedies te introduceren en kan de regering aangeven wat deze overweging inhield?

129. Zie het antwoord op vraag 124.

(130) De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de rechten op zowel algemene als zaaksgebonden informatie uit de artikelen 1.5.3 en 1.5.4. Hierover vragen deze leden of de regering een toelichting kan geven over de huidige praktijk hieromtrent. Zijn er aanwijzingen dat dit in de praktijk goed loopt of juist dat dit moet worden verbeterd? Worden motiveringen van beslissingen die aan een slachtoffer moeten worden uitgelegd in de praktijk voldoende uitgebreid meegegeven of wordt dit (te) beknopt gedaan? Wordt in dit kader gewerkt met standaardbrieven en zo ja, bij welke aspecten? Voor het geval de praktijk moet worden verbeterd op deze punten; kan de regering toelichten op welke manier het wetsvoorstel hier aan gaat bijdragen?

130. Uit de derde meting van de slachtoffermonitor 2022 (genoemd in het antwoord op vraag 127) blijkt onder meer dat slachtoffers die contact hebben gehad met het openbaar ministerie de informatie die zij ontvingen over het proces waarderen. Hiernaast zijn er signalen uit de praktijk dat de informatievoorziening op onderdelen of in concrete gevallen soms te wensen overlaat. Hieronder wordt toegelicht hoe voor die aspecten aan verbetering van de informatievoorziening aan slachtoffers wordt gewerkt.

Volgens de regeling in artikel 1.5.3 zorgt de officier van justitie ervoor dat het slachtoffer bij zijn eerste contact met een betrokken opsporingsambtenaar zonder onnodige vertraging in kennis wordt gesteld van informatie die hem in staat stelt de rechten die hem toekomen uit te oefenen. Verder zorgt de officier van justitie ervoor dat het slachtoffer bij of na zijn eerste contact met een betrokken opsporingsambtenaar zonder onnodige vertraging in kennis wordt gesteld van zijn recht, bedoeld in artikel 1.5.4, eerste lid, om voldoende informatie te ontvangen over de aanvang en voortgang van de zaak die betrekking heeft op het tegen hem begane strafbare feit. Als de officier van justitie aan deze zorgplicht heeft voldaan dan kan het slachtoffer ervoor kiezen om door het openbaar ministerie verder over de strafzaak te worden geïnformeerd. Het openbaar ministerie stuurt een brief naar het slachtoffer met drie bijlagen: een wensenformulier, een gegevensblad en een (formulier voor een) verzoek tot schadevergoeding. Het is geen taak van het openbaar ministerie om in

de loop van het strafproces herhaaldelijk aan het slachtoffer te vragen of hij informatie wenst te ontvangen. Via het portaal MijnSlachtofferzaak kan het slachtoffer informatie over het strafproces inzien. Deze informatie is afkomstig van de diverse organisaties die zijn aangesloten bij het portaal, te weten de politie, Slachtofferhulp Nederland, het openbaar ministerie, het Schadefonds Geweldsmisdrijven en het CJIB. Het slachtoffer kan op die manier ook de afwikkeling van een vordering tot schadevergoeding volgen. De aangesloten ketenorganisaties, waaronder het openbaar ministerie, hebben het voornemen om in 2024 te starten met het notificeren van slachtoffers die hebben aangegeven over de strafzaak te willen worden ingelicht. Dat wil zeggen dat zij er dan op worden gewezen dat er nieuwe informatie beschikbaar is. Deze aanpak zal geleidelijk worden uitgebouwd. Er kunnen op middellange termijn documenten via het portaal worden geraadpleegd en de mogelijkheden voor interactie, tussen slachtoffers en deelnemende ketenorganisaties worden uitgebreid. Dit betreft bijvoorbeeld het doorgeven van informatie over beschermingsbehoeften aan organisaties zoals het CJIB. Het CJIB gaat taken uitvoeren op het gebied van het informeren en raadplegen van slachtoffers in de fase van tenuitvoerlegging (zie het antwoord op vraag 127). Door het openbaar ministerie en het CJIB wordt bekeken hoe de informatievoorziening aan slachtoffers, op de punten die in artikel 1.5.4 worden genoemd, kan worden verbeterd.

De informatie over sepotbeslissingen van het openbaar ministerie is nu nog vaak summier. Hierbij wordt aangetekend dat het openbaar ministerie er als organisatie niet aan ontkomt om te werken met standaardbrieven. In 2022 registreerde het openbaar ministerie 179.600 nieuwe strafzaken; in 95.800 strafzaken werden één of meer slachtoffers geregistreerd. In de zaken waarbij een slachtoffercoördinator optreedt – zoals bij ernstige gewelds- en zedenzaken – is er persoonlijk contact met de slachtoffers, waaronder nabestaanden. De brieven die slachtoffercoördinatoren aan slachtoffers schrijven worden toegesneden op hun individuele situatie. Het openbaar ministerie werkt aan verdere verbeteringen. De brieven die het openbaar ministerie verzendt bij een sepotbeslissing zullen worden aangepast. In deze brieven zal een uitgebreidere motivering worden opgenomen. Ook worden alle model-slachtofferbrieven opnieuw bekeken en aangepast. Het doel hiervan is te zorgen voor juiste, eenvoudige en voldoende zaaksgebonden informatie.

Het in de praktijk brengen van slachtofferrechten en het voldoen door politie en openbaar ministerie aan de zorgplicht ten aanzien van voorzieningen voor slachtoffers vergt voortdurende aandacht van de ketenpartners. Waar nodig worden de werkprocessen verbeterd. Momenteel wordt er geen aanleiding gezien voor verdere normering in de wet, maar wordt ingezet op verbetering om de rechten in de praktijk te borgen. Overigens kennen de artikelen 1.5.3 en 1.5.4 beide een delegatiegrondslag, op grond waarvan het mogelijk is nadere regels te stellen, als dat in de toekomst nodig zou zijn. Artikel 1.5.3, tweede lid, bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld over de inhoud, het aanbieden en verstrekken van de informatie als bedoeld in het eerste lid van dat artikel (de algemene informatie). Artikel 1.5.4, zevende lid, maakt het mogelijk om bij ministeriële regeling regels te stellen inzake het recht van het slachtoffer om informatie te ontvangen in verband met de zaak en het in kennis stellen van het slachtoffer van informatie in verband met de zaak. Het voornemen is om de inhoud van de bestaande algemene maatregel van bestuur en van de genoemde ministeriële regelingen onder vigeur van het nieuwe wetboek in stand te laten. Dit betreft het Besluit slachtoffers van strafbare feiten (Stb. 2016, 310), de Regeling algemene informatievoorziening slachtoffers

(Stcrt. 2017, nr. 18951) en de Regeling verstrekken zaaksinformatie aan slachtoffers (Stcrt. 2017, nr. 18999).

(131) De leden van de D66-fractie merken met betrekking tot artikel 1.5.4., eerste lid, sub f, op dat zij hebben vernomen dat het in de praktijk soms voorkomt dat een slachtoffer niet op de hoogte is van het feit dat er een zitting plaatsvindt. In een dergelijk geval kan een slachtoffer zijn of haar rechten niet uitoefenen. Heeft de regering gelijklopende aanwijzingen? Wat moet volgens de regering in een dergelijke situatie, waarin blijkt dat het slachtoffer niet op de hoogte is van het plaatsvinden van de zitting, gebeuren?

131. Het slachtoffer kan in het strafproces verschillende rollen vervullen en verschillende rechten uitoefenen, zoals het uitoefenen van het spreekrecht, het optreden als benadeelde partij of het bijwonen van de terechtzitting als toeschouwer. De regeling van het informeren van het slachtoffer over de zitting en diens oproeping daarvoor hangt samen met de rol die het slachtoffer vervult. In elk geval geldt dat slachtoffers kunnen laten weten of zij op de hoogte willen worden gehouden van de voortgang van de strafzaak (artikel 1.5.3, eerste lid). Als slachtoffers dat hebben verzocht is de officier van justitie verplicht om aan slachtoffers informatie te geven over de datum, tijd en plaats van het onderzoek op de terechtzitting (artikel 1.5.4, eerste lid, onderdeel f). Op grond van artikel 4.1.11, derde lid, roept de officier van justitie voor de terechtzitting op: het slachtoffer dat daarom heeft verzocht en de persoon die op grond van artikel 1.5.8 het spreekrecht kan uitoefenen en om oproeping heeft verzocht. De officier van justitie roept ook de benadeelde partij op (artikel 4.1.11, derde lid, in verbinding met artikel 4.4.3).

Uit contacten met organisaties uit de strafrechtketen blijkt dat het in de praktijk af en toe voorkomt dat een slachtoffer niet wordt geïnformeerd over een zitting. Dat kan verschillende oorzaken hebben. Bij het openbaar ministerie kan men in voorkomend geval een administratieve vergissing maken, maar het komt ook voor dat een slachtoffer bijvoorbeeld is verhuisd en geen adreswijziging aan het openbaar ministerie heeft doorgegeven of dat een oproeping het slachtoffer om een andere reden niet of te laat heeft bereikt.

Als een slachtoffer niet wordt geïnformeerd over een zitting, dan wordt hij belemmerd in de uitoefening van zijn rechten. Dit geldt ook als het slachtoffer niet tijdig wordt geïnformeerd, want de uitoefening van rechten vergt voorbereidingstijd, bijvoorbeeld ten aanzien van hetgeen de benadeelde partij op de zitting naar voren wil brengen als onderbouwing van zijn vordering. De beslissing of de inhoudelijke behandeling van de zaak doorgang moet vinden of moet worden aangehouden is aan de rechter. Hij zal aan de hand van de processtukken nagaan of het slachtoffer op de hoogte is gesteld van de zittingsdatum of daarvoor is opgeroepen. In geval het slachtoffer te kennen had gegeven van zijn spreekrecht gebruik te willen maken of een reeds ingediende vordering benadeelde partij nader te willen toelichten en, hoewel opgeroepen voor de zitting, niet aanwezig is, zal de rechter moeten afwegen of er aanleiding is de behandeling aan te houden. Indien het dossier al een uitvoerige schriftelijke slachtofferverklaring bevat of als de rechter beschikt over een volledig ingevuld voegingsformulier dat voldoende gestaafd is, kan hij besluiten dat hij voldoende is voorgelicht (zie het landelijk aanhoudingenprotocol). Zoals in het antwoord op vraag 123 werd toegelicht blijft de geldende beoordelingsruimte voor de rechter ook in het nieuwe wetboek bestaan.

(132) De leden van de D66-fractie merken op dat een steeds groter aantal zaken buitengerechtelijk wordt afgedaan, bijvoorbeeld via een strafbe-

schikking. Deze leden zijn van mening dat dit een goede manier kan zijn om de doorlooptijden binnen strafzaken omlaag te krijgen en dat dit in het belang is of kan zijn van zowel de verdachte als het slachtoffer. Vanuit het slachtoffer beredeneerd moet er wel een goede balans zijn tussen de snelheid van afdoening en het kunnen uitoefenen van slachtofferrechten, zoals het spreekrecht en het recht op schadevergoeding. Deze leden doen de suggestie om een (minder vrijblijvende) mogelijkheid te creëren om in het kader van een strafbeschikkingstraject op een (laagdrempelige) manier, die recht doet aan alle betrokken belangen, invulling te geven aan slachtofferrechten. Indien dit op een wijze gebeurt waardoor ook het slachtoffer tevreden is met de gang van zaken, is het mogelijk om in een strafbeschikkingstraject de belangen van een verdachte en slachtoffer dichter bij elkaar te krijgen. Kan de regering hier op reageren?

132. Het openbaar ministerie houdt bij het uitvaardigen van een strafbeschikking zoveel mogelijk rekening met de belangen van slachtoffers. De rechten van het slachtoffer moeten ook worden gewaarborgd als de zaak wordt afgedaan met een strafbeschikking. De wijze waarop dat gebeurt is uiteengezet in het antwoord op de vragen 75 en 115. Daar is ook toegeelicht dat en waarom niet wordt voorzien in een recht van het slachtoffer om bij het horen van de verdachte aanwezig te zijn of daar zijn spreekrecht uit te oefenen.

In aanvulling daarop kan nog worden opgemerkt dat het openbaar ministerie in beginsel aan elk slachtoffer een bericht stuurt als het proces-verbaal tegen de verdachte door de opsporingsinstantie naar het openbaar ministerie is gestuurd. Bij de ontvangstbevestiging wordt algemene informatie gevoegd over de gang van zaken bij het openbaar ministerie, waarin onder meer wordt gewezen op de mogelijkheden tot bemiddeling en het bestaan van slachtofferhulporganisaties. Bij de ontvangstbevestiging worden ook een wensenformulier en een schadevergoedingsformulier gevoegd. In het wensenformulier wordt het slachtoffer inmiddels expliciet gewezen op de mogelijkheid om een schriftelijke slachtofferverklaring te geven, zodat de officier van justitie de belangen van het slachtoffer nog beter kan meewegen (Kamerstukken II 33 552, nr. 116, p. 2). Het slachtoffer kan het wensenformulier gebruiken om aan het openbaar ministerie zijn belangen kenbaar te maken en aan te geven van welke rechten hij gebruik wil maken. Het OM brengt het slachtoffer tijdig op de hoogte van de datum van het OM-hoor-gesprek met de verdachte, zodat het slachtoffer stukken ter onderbouwing van een mogelijk schadeverhaal tijdig kan indienen. De officier van justitie kan een schadevergoedingsmaatregel opleggen als het slachtoffer laat weten dat een schadevergoeding gewenst is en het slachtoffer het openbaar ministerie tijdig en onderbouwd heeft geïnformeerd over de geleden schade. Na uitvaardiging van de strafbeschikking wordt het slachtoffer dat daarom heeft verzocht door het openbaar ministerie geïnformeerd over de inhoud van de strafbeschikking en over de vraag of de bestrafte aan de strafbeschikking heeft voldaan.

Al met al kan in het kader van de afdoening met een strafbeschikking invulling worden gegeven aan slachtofferrechten op een wijze die recht doet aan alle betrokken belangen.

(133) De leden van de CDA-fractie lezen dat de vertaling die aan het slachtoffer moet worden verstrekt, niet mag worden geweigerd. Deze leden lezen ook dat met het oog op de omvang van de informatie wel kan worden getoetst in hoeverre de informatie noodzakelijk is om de rechten van het slachtoffer te kunnen uitoefenen. Deze leden vragen door wie of welke instantie deze toets wordt uitgevoerd.

133. De toets in hoeverre vertaling van de informatie noodzakelijk is om de rechten van het slachtoffer te kunnen uitoefenen wordt primair uitgevoerd door de instantie waaraan het verzoek tot vertaling is gericht.

Het verzoek om informatie te vertalen wordt gericht aan de officier van justitie en tijdens de tenuitvoerlegging aan de Minister (artikel 1.5.7, vijfde lid).

Tegen de kennisgeving van de officier van justitie of de Minister dat zijn verzoek om vertaling van schriftelijke informatie of processtukken is afgewezen kan het slachtoffer een bezwaarschrift indienen bij de rechter-commissaris (artikel 1.5.15, eerste lid, onderdeel d). Alvorens te beslissen op een bezwaarschrift tegen de afwijzing van de Minister hoort de rechter-commissaris het slachtoffer en de Minister.

(134) De leden van de SGP-fractie lezen dat het uitgangspunt van artikel 1.1.4 is dat strafvordering plaatsvindt op een wijze die recht doet aan de belangen van de slachtoffers. Deze leden constateren dat het wetsvoorstel allereerste verbeteringen ten opzichte van verdachte regelt, maar dat er geen voorstellen zijn gedaan tot verbetering van de positie van het slachtoffer. Deze leden vragen de regering te reflecteren op artikel 1.1.4 en de vraag in hoeverre het wetsvoorstel inderdaad aan de belangen van de slachtoffers recht doet.

134. Zie het antwoord op de vragen 16 en 27.

(135) Deze leden vragen tevens of het opportuniteitsbeginsel van de officier van justitie en de capaciteit bij politie en OM niet te vaak leidt tot een conflict tussen de belangen van het slachtoffer en bovengenoemde factoren. Deze leden vragen of gezien moet worden of de negatieve interpretatie van het opportuniteitsbeginsel in de praktijk weer leidend wordt en gecodificeerd moet worden zodat slachtoffers daar rechten aan kunnen ontleenen.

135. Strafvordering heeft plaats op een wijze die recht doet aan de belangen van het slachtoffer. Dit leidende beginsel is vastgelegd in artikel 1.1.4. Dit beginsel geldt onverkort bij de toepassing van het opportuniteitsbeginsel, dat is neergelegd in artikel 1.3.4. Het opportuniteitsbeginsel brengt mee dat de officier van justitie niet verplicht is om te vervolgen. Ook in gevallen waarin hij een veroordeling haalbaar acht, kan hij van vervolging afzien. Het seponeren op gronden aan het algemeen belang ontleend, vraagt om een belangenafweging. Dit kan bijvoorbeeld vergen dat de beperkte opsporings- en vervolgingscapaciteit moet worden afgewogen tegen het algemeen belang dat de strafwet wordt gehandhaafd en dat slachtoffers genoegdoening wordt verschaft. Een waarborg voor een evenwichtig vervolgings- en sepotbeleid, waarin de belangen van het slachtoffer zijn gewaarborgd, is gelegen in het opsporings- en vervolgingsbeleid dat voor een belangrijk deel is vastgelegd in algemene aanwijzingen (richtlijnen) die door het College van procureurs-generaal zijn vastgesteld. De officier van justitie is daaraan bij het nemen van de vervolgingsbeslissing gebonden. De officier van justitie is, zoals blijkt uit artikel 3.1.1, bij het nemen van de vervolgingsbeslissing, verder gebonden aan de beginselen van een goede procesorde, waaronder het vertrouwensbeginsel en het beginsel van een redelijke en billijke belangenafweging. In concrete gevallen kunnen slachtoffers zich tegen onredelijk gebruik van het opportuniteitsbeginsel door het openbaar ministerie beklagen bij het gerechtshof (Boek 3, Hoofdstuk 5). Daarmee is verzekerd dat rechtsbescherming kan worden geboden aan slachtoffers die rechtstreeks worden geraakt door het achterwege blijven van vervolging. Tegen deze achtergrond zijn op basis van het opportuniteitsbeginsel genomen beslissingen over vervolging met toereikende waarborgen is omgeven, die een zorgvuldige en afgewogen toepassing daarvan verzekeren.

5.3 De benadeelde partij

(136) De leden van de D66-fractie lezen in de toelichting dat een scherper onderscheid nodig wordt geacht tussen de begrippen slachtoffer en benadeelde partij. Onder het huidige systeem bestaat echter ook al onderscheid tussen deze begrippen. Kan de regering toelichten waarom dit onderscheid scherper moet worden? Kan de regering daarbij voorbeelden noemen van situaties waaruit blijkt dat het onderscheid momenteel niet scherp genoeg is?

136. De redenen waarom een scherper onderscheid tussen het slachtoffer enerzijds en de benadeelde partij anderzijds nodig wordt geacht, zijn de volgende. Bij de introductie van bepalingen over het slachtoffer in het Wetboek van Strafvordering in 2011 is aansluiting gezocht bij de destijds al bestaande regeling van de benadeelde partij en daarmee ook bij het civiele schadevergoedingsrecht. Die aansluiting is naar huidig inzicht minder gelukkig, omdat het bij de toekenning van slachtofferrechten gaat om meer dan alleen schadevergoeding. Het recht op informatie over de strafzaak komt bijvoorbeeld ook toe aan het slachtoffer dat geen schade heeft geleden die op grond van het burgerlijk recht voor vergoeding in aanmerking komt. In het nieuwe wetboek wordt daarom verduidelijkt dat iemand slachtoffer kan zijn zonder benadeelde partij te zijn. Omgekeerd is ook de kring van personen die zich als benadeelde partij in het strafproces kunnen voegen in een bepaald opzicht ruimer dan de kring van slachtoffers. Ook erfgenamen onder algemene titel kunnen zich op grond van artikel 1.5.10, tweede lid, als benadeelde partij voegen, hoewel zij geen slachtoffers hoeven te zijn in de zin van artikel 1.5.1. Daarom is in het nieuwe wetboek een eigen definitie van de benadeelde partij opgenomen (zie artikel 1.5.1, onderdeel f). Deze definitie heeft een technisch karakter en verwijst naar de personen die zich op grond van Boek 1, Titel 5.3, met een vordering tot schadevergoeding in het strafproces kunnen voegen. Daarmee wordt buiten twijfel gesteld dat wanneer elders in het nieuwe wetboek over een «benadeelde partij» wordt gesproken, daaronder alle zojuist bedoelde personen zijn begrepen. Om duidelijkheid te scheppen op de bedoelde punten en misverstanden daarover te voorkomen wordt aldus in de nieuwe wettelijke regeling een scherper onderscheid gemaakt tussen de begrippen «slachtoffer» en «benadeelde partij».

(137) De leden van de D66-fractie lezen dat de benadeelde partij ook ontvankelijk is als de verdachte met toepassing van artikel 39 Wetboek van Strafrecht wordt ontslagen van rechtsvervolging. Kan de regering toelichten waar in dit kader het verschil zit tussen artikel 39 en de andere strafuitsluitingsgronden?

137. De benadeelde partij is alleen ontvankelijk in haar vordering indien de verdachte wordt veroordeeld dan wel met toepassing van artikel 39 van het Wetboek van Strafrecht wordt ontslagen van rechtsvervolging (artikel 1.5.11, eerste lid, onderdeel a). Dat impliceert dat de benadeelde partij niet-ontvankelijk is in haar vordering als de verdachte wordt vrijgesproken of vanwege de toepasselijkheid van een andere strafuitsluitingsgrond wordt ontslagen van rechtsvervolging. Dit onderscheid tussen ontoerekeningsvatbaarheid enerzijds en de overige strafuitsluitingsgronden anderzijds berust op het volgende. Ontoerekeningsvatbaarheid vormt naar burgerlijk recht geen grond voor afwijzing van de vordering. De omstandigheid dat een gedraging is verricht onder invloed van een geestelijke tekortkoming is namelijk geen beletsel haar als een onrechtmatige daad aan de dader toe te rekenen (artikel 6:165 van het Burgerlijk Wetboek). De mogelijkheid van de benadeelde partij om zich met haar vordering tot schadevergoeding te voegen in het strafproces heeft betrekking op schade die op grond van het burgerlijk recht voor vergoeding in aanmerking komt. Daarom ligt het in de rede om ook op het punt van de ontoerekeningsvatbaarheid aansluiting te zoeken bij het

civiele schadevergoedingsrecht. Overigens wordt ook in het strafrecht op een belangrijk punt onderscheid gemaakt tussen ontoerekeningsvatbaarheid en andere strafuitsluitingsgronden. In gevallen waarin het feit wegens een gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestvermogens niet aan de verdachte kan worden toegerekend en om die reden een ontslag van rechtsvervolging volgt, kan immers wel de maatregel van terbeschikkingstelling worden opgelegd (artikel 37a, eerste lid, Wetboek van Strafrecht). Bij toepasselijkheid van andere strafuitsluitingsgronden is dat niet mogelijk. Anders dan in het huidige wetboek (artikel 361, tweede lid) is voor de ontvankelijkheid van de benadeelde partij in het nieuwe wetboek niet meer relevant of die maatregel inderdaad aan de ontoerekeningsvatbare verdachte is opgelegd.

(138) De leden van de D66-fractie constateren dat in artikel 1.5.11 de ontvankelijkheidseis onder b anders is verwoord dan nu het geval is. Het valt deze leden op dat het element «door de verdachte is erkend» is geschrapt. Kan de regering toelichten waarom dit is geschrapt?

138. In de formulering van de in artikel 1.5.11, eerste lid, onderdeel b, opgenomen ontvankelijkheidseis is de zinsnede «door de verdachte is erkend» geschrapt omdat is aangesloten bij de aanduiding van een in de procesinleiding opgenomen, ad informandum gevoegd feit in artikel 4.1.1, vierde lid. Daarin is bepaald dat indien de officier van justitie met het oog op het bepalen van de straf een niet tenlastegelegd feit op de terechtzitting ter sprake wenst te brengen, hij dit feit in de procesinleiding kort aanduidt. In die formulering is niet opgenomen dat het feit door de verdachte is erkend. Daarom is dit vereiste ook vervallen in de aanduiding van de ontvankelijkheidseis van de vordering van de benadeelde partij. Met de gewijzigde formulering is geen inhoudelijke verandering beoogd. Bij een ad informandum gevoegd feit gaat het om een feit dat of feiten die niet zijn tenlastegelegd, maar waarvan de officier van justitie het wenselijk vindt dat de rechter dat feit of die feiten bij de strafoplegging meeweegt. De rechter kan het ad informandum gevoegde feit volgens vaste jurisprudentie slechts meewegen bij de straf als de verdachte het feit zonder voorbehoud heeft erkend (HR 29 november 1983, NJ 1984/277; HR 12 november 1985, NJ 1986/421; ECLI:NL:HR:2009:BK0949, NJ 2010/174). De codificatie van de voeging ad informandum in artikel 4.1.1 strekt er niet toe in deze rechtspraak wijziging te brengen. In de formulering van het vereiste van ontvankelijkheid van de benadeelde partij, met name de zinsnede «en waarmee door de rechtbank bij de strafoplegging rekening is gehouden», ligt het uit de rechtspraak voortvloeiende vereiste van erkenning van het feit door de verdachte dus nog altijd besloten.

5.4 Rechtsmiddelen

(139) De leden van de D66-fractie constateren dat in het wetsvoorstel is voorzien in meer mogelijkheden om bezwaar te maken tegen afwijzende beslissingen van de officier van justitie. Het slachtoffer krijgt de mogelijkheid om een bezwaarschrift in te dienen tegen de afwijzing van een verzoek tot het voegen van door hem ingediende stukken en tegen de kennisgeving dat de aan het slachtoffer ter kennisneming gegeven stukken niet volledig zijn. De bezwaarschriftmogelijkheid tegen de beslissing dat een slachtoffer geen kopie krijgt van bepaalde stukken bestond al. Verwacht de regering dat de nieuwe bezwaarmogelijkheden ervoor gaan zorgen dat slachtoffers en benadeelde partijen vaker daadwerkelijk de stukken gaan krijgen die zij ter voorbereiding op de zitting nodig hebben? Kan de regering onderbouwen waarom wel of niet?

139. De regeling van het recht van het slachtoffer op de voeging en kennisneming van processtukken, waarop een nadere toelichting is gegeven in antwoord op vraag 118, is verbeterd en de positie van het slachtoffer met betrekking tot de processtukken is versterkt. Het slacht-

offer hoeft bij een verzoek om kennisneming niet langer aan te tonen dat de processtukken voor hem van belang zijn. De officier van justitie krijgt concrete handvatten om in voorkomend geval de kennisneming van (bepaalde gedeelten van) processtukken te onthouden na een belangenafweging. En het slachtoffer kan bij afwijzing van een verzoek in meer gevallen bezwaar maken bij de rechter-commissaris. Daarmee wordt aan in de praktijk ervaren en in de literatuur gesignaleerde bezwaren die aan de huidige regeling kleven tegemoetgekomen. Juist omdat de regeling veel duidelijker in haar toepassingsbereik is geworden en bovendien in ruimere mate dan in het huidige recht is voorzien van de mogelijkheid om bij weigering van de officier van justitie het oordeel van de rechter-commissaris in te winnen, lijkt de verwachting niet ongerechtvaardigd dat slachtoffers in ruimere mate van de stukken zullen worden voorzien die zij ter voorbereiding op de zitting nodig zullen hebben.

(140) De leden van de D66-fractie vragen omtrent de bezwaarschriftmogelijkheden ook binnen welke termijn een beslissing van de rechter-commissaris moet worden gegeven en wat de regering verwacht van de inhoud van deze beslissingen. Geeft de rechter-commissaris inhoudelijke overwegingen mee waaruit ook een lijn kan worden afgeleid voor nog te nemen beslissingen door het OM of wordt volstaan met een beknopt eindoordeel?

140. De rechter-commissaris beslist zo spoedig mogelijk op een bezwaarschrift (artikel 1.2.32). Volgens het beslismodel in de algemene regeling voor het indienen van en beslissen op rechtsmiddelen in Boek 5 verklaart de rechter-commissaris het bezwaarschrift niet-ontvankelijk of ongegrond dan wel gegrond. In het laatste geval kan hij bevelen hetgeen volgens de wet behoort of had behoren plaats te vinden (artikel 5.6.1). Dit impliceert dat uit de beslissing duidelijk wordt wat moet gebeuren. Bij gegrondverklaring van het bezwaarschrift dat het slachtoffer op grond van artikel 1.5.15 bij de rechter-commissaris kan indienen tegen daar omschreven beslissingen van de officier van justitie bijvoorbeeld kan de rechter-commissaris het verzoek om kennisneming of vertaling van processtukken alsnog – al dan niet gedeeltelijk – toewijzen.

(141) De leden van de CDA-fractie lezen dat op grond van de huidige regeling het slachtoffer geen rechtsmiddel toekomt tegen de afwijzing van de officier van justitie van een verzoek om kennis te nemen van processtukken, maar dat in het nieuwe artikel 1.5.15 hierin wel wordt voorzien. Deze leden vragen of het in de lijn der verwachting ligt dat dit nieuwe rechtsmiddel regelmatig wordt ingezet, en in die lijn vragen deze leden ook of in de huidige regeling daarin een gebrek wordt gevoeld.

141. Zie het antwoord op de vragen 118 en 136.

6. De getuige

(142) De leden van de VVD-fractie vragen waarom de regering er niet voor heeft gekozen om de getuige te verplichten naar waarheid te verklaren. Weliswaar is de getuige niet verplicht te verschijnen, maar dat laat volgens deze leden onverlet dat indien de getuige verschijnt naar waarheid verklaart dient te worden. Kan de regering hierbij ook aangeven of in de ons omringende landen getuigen worden verplicht naar waarheid te verklaren?

142. Er is niet voor gekozen om in Boek 1, Hoofdstuk 6, een algemene bepaling op te nemen die inhoudt dat de getuige verplicht is om naar waarheid te verklaren. Deze keuze is gemaakt tegen de achtergrond van de verschillen tussen een verhoor door een opsporingsambtenaar en een verhoor door de rechter(-commissaris). Een getuige die wordt opgeroepen om op een zitting een verklaring af te leggen is verplicht om te verschijnen en een verklaring af te leggen, en wordt beëdigd dat hij de

gehele waarheid en niets dan de waarheid zal zeggen (artikel 4.2.37, derde lid). Indien hij weigert om te verschijnen of te antwoorden op vragen, kan hij worden vervolgd op grond van de artikelen 444 en 192 Sr, en indien hij opzettelijk een valse verklaring aflegt, kan hij worden vervolgd op grond van artikel 207 Sr (meineed). In het nieuwe wetboek zijn deze uitgangspunten eveneens van toepassing op het verhoor door de rechter-commissaris; de getuige is verplicht op de oproeping van de rechter-commissaris te verschijnen (artikel 2.10.26). Anders dan in het huidige wetboek, waarin het huidige artikel 216 specifiek aanduidt in welke gevallen een getuige moet of kan worden beëdigd, is bepaald dat de getuige door de rechter-commissaris in alle gevallen wordt beëdigd (artikel 2.10.30). De reden voor deze laatste wijziging is dat getuigen die door de rechter-commissaris zijn verhoord in veel gevallen niet opnieuw op de terechtzitting worden verhoord (en daar dus niet alsnog beëdigd worden), terwijl die verklaringen wel als bewijsmiddel worden gebruikt.

Het verhoren onder ede blijft in het nieuwe wetboek voorbehouden aan de rechter en blijft gekoppeld aan de plicht om te verschijnen en te spreken. Voor het politieverhoor gelden deze uitgangspunten niet: getuigen zijn niet verplicht om te verschijnen en te verklaren bij een politieverhoor. Dat neemt niet weg dat het van belang is dat ook de bij de politie afgelegde verklaring van de getuige in overeenstemming is met de waarheid en controleerbaar is. In Boek 1, Hoofdstuk 6 zijn daarom normen vastgelegd voor de verhorende ambtenaar die daaraan bijdragen en die op alle verhoren van toepassing zijn. Eén van die voorschriften houdt in dat de verhorende ambtenaar ervoor zorgt dat de getuige bij zijn verklaring zoveel mogelijk uitdrukkelijk opgeeft welke feiten en omstandigheden hij heeft waargenomen en ondervonden en wat zijn redenen van wetenschap zijn (artikel 1.6.3).

Een mededeling aan de getuige dat hij verplicht is naar waarheid te verklaren, kan echter bij de getuige ten onrechte de indruk wekken dat hij tot antwoorden verplicht is. In het bijzonder in het geval waarin een latere verdachte of medeverdachte in eerste instantie is verhoord als getuige, kan dit problematisch zijn voor het latere gebruik van die verklaring in de strafzaak (EHRM van 14 oktober 2010, NJ 2011/386 (*Brusco/Frankrijk*)).

Naar aanleiding van de vraag naar de verplichtingen voor getuigen bij het politieverhoor in ons omringende landen heeft een beknopte verkenning plaatsgevonden. Daarbij moet voor ogen worden gehouden dat de context van opsporing en vervolging, alsmede de verdeling van bevoegdheden tussen de politie, de rechter-commissaris of onderzoeksrechter en de zittingsrechter verschillen per land. Niettemin tekent zich het beeld af dat evenals in Nederland in diverse landen (Duitsland en Frankrijk) het verhoor bij de politie minder verplichtingen voor getuigen meebrengt dan het verhoor bij de rechter. Getuigen zijn niet verplicht om een eed af te leggen voorafgaand aan het politieverhoor en hebben geen spreekplicht. In Duitsland en Frankrijk geldt wel een verschijningsplicht voor getuigen die worden opgeroepen voor verhoor door het openbaar ministerie respectievelijk de politie. In het Duitse recht wordt bovendien iedere getuige vermaand de waarheid te spreken (artikel 57 Strafprozessordnung). Voor zover van toepassing wordt de getuige gewezen op de strafrechtelijke gevolgen van het afleggen van een onjuiste verklaring en over de mogelijkheid van beëdiging. Dit voorschrift, dat aan de rechter is gericht, geldt via schakelbepalingen ook voor het getuigenverhoor door het openbaar ministerie en de politie (artikelen 161a, eerste lid, en 163, derde lid, Strafprozessordnung). In het Belgische en Franse recht zijn vergelijkbare bepalingen niet aangetroffen.

6.1 Algemene bepalingen met betrekking tot het verhoor van de getuige

(143) De rapporteurs vragen of nader zou kunnen worden toegelicht waarom er niet voor is gekozen in hoofdstuk 6 op te nemen dat de getuige naar waarheid moet verklaren.

143. Zie het antwoord op vraag 142.

(144) Op grond van artikel 1.6.2 lid 1 moet de getuige erop worden gewezen dat hij recht heeft op rechtsbijstand. Wat is de omvang van dit recht op (gefinancierde) rechtsbijstand van de getuige? In welke gevallen zou volgens de regering de getuige een recht op rechtsbijstand moeten hebben? Onder welke omstandigheden zou gefinancierde rechtsbijstand aan de getuige aan de orde moeten zijn?

144. Getuigen kunnen zich op verschillende manieren laten bijstaan in het opsporingsonderzoek. Zij kunnen voorafgaand aan het verhoor op eigen initiatief een advocaat raadplegen voor advies en informatie. Ook wordt de advocaat van de getuige toegelaten tot het verhoor van de getuige door een opsporingsambtenaar of een rechter-commissaris, tenzij het belang van het onderzoek of het belang van de getuige zich daartegen verzet (artikelen 2.3.12 en 2.10.26).

Diverse bepalingen in het nieuwe wetboek geven daarnaast aan bepaalde categorieën getuigen het recht om zich te laten bijstaan door of zich te beraden met een advocaat. Getuigen die worden gegijzeld kunnen bijvoorbeeld gedurende de gijzeling overleggen met een advocaat (artikel 2.10.38). Bedreigde getuigen en getuigen aan wie toezeggingen zijn gedaan hebben het recht zich te laten bijstaan door een advocaat (de artikelen 2.10.39, tweede lid, en 2.10.60, eerste lid). Indien laatstgenoemde getuigen nog geen rechtsbijstand hebben, wordt voor hen een advocaat aangewezen. Ook kunnen verdachten worden verhoord als getuige in de zaak van een medeverdachte. In die gevallen wordt op grond van artikel 2.10.12 een raadsman aangewezen, indien de verdachte nog geen raadsman heeft terwijl een raadsman wel bevoegd zou zijn het verhoor bij te wonen.

Getuigen die tevens slachtoffer zijn, kunnen zich in hun hoedanigheid als slachtoffer op grond van artikel 1.5.6 doen bijstaan tijdens het opsporingsonderzoek en op de terechtzitting.

De vraag in welke situaties een getuige zich kan laten bijstaan door een advocaat moet worden onderscheiden van de vragen of de overheid ambtshalve een advocaat voor de getuige aanwijst en of die rechtsbijstand ook voor financiering van overheidswege in aanmerking komt. In de gevallen waarin voor de getuige een advocaat wordt aangewezen is het de verantwoordelijkheid van de raad voor rechtsbijstand om voor de getuige een beschikbare advocaat te benaderen. De bijstand door die advocaat is voor de betreffende getuige kosteloos (artikel 43, eerste lid, Wet op de rechtsbijstand).

Betreft het een verdachte die als getuige wordt verhoord in de zaak van een medeverdachte, dan valt de rechtsbijstand in verband met dat getuigenverhoor onder het bereik van de gesubsidieerde rechtsbijstand die al aan de getuige is toegekend in de zaak waarin hij zelf verdachte is. De bijstand door een advocaat bij het betreffende getuigenverhoor levert in dat geval geen extra kosten op voor betrokkene. Dit geldt op dezelfde wijze voor getuigen die tevens slachtoffer zijn en in die hoedanigheid in aanmerking komen voor gefinancierde rechtsbijstand; dit betreft slachtoffers en nabestaanden van zeden- of geweldsmisdrijven (zie artikel 44, vierde lid, van de Wet op de rechtsbijstand). Ook dan valt de bijstand bij het getuigenverhoor onder de reeds in de hoedanigheid als slachtoffer toegekende gefinancierde rechtsbijstand en levert dit geen extra kosten voor betrokkene op.

Getuigen die niet onder een van de hiervoor genoemde categorieën vallen, kunnen bij de raad voor rechtsbijstand een aanvraag indienen voor de toevoeging van een advocaat waarbij op grond van de Wet op de rechtsbijstand een draagkrachttoets plaatsvindt. De aanvrager is daarnaast in beginsel een inkomensafhankelijke eigen bijdrage verschuldigd, maar de raad voor rechtsbijstand is bevoegd in voorkomende gevallen af te zien van het opleggen van de eigen bijdrage (artikel 44, derde lid, van de Wet op de rechtsbijstand). In de werkinstructies van de raad voor rechtsbijstand wordt nader uitgewerkt in welke gevallen een toevoeging wordt verstrekt. Daarin is onder meer opgenomen dat een toevoeging wordt verstrekt aan getuigen die het risico lopen zichzelf door hun verklaring te belasten en daardoor alsnog als verdachte worden aangemerkt, alsook aan getuigen die worden gegijzeld.

6.2 Verschoningsrechten

(145) De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van artikel 1.6.6 uit het voorstel, waarin onder andere is bepaald dat getuigen zich van het beantwoorden van bepaalde vragen kunnen verschonen indien ze daardoor zichzelf zouden blootstellen aan het gevaar van een strafrechtelijke vervolging. Als gevolg hiervan moet per vraag een beoordeling worden gemaakt en wordt per vraag besloten of de getuige een verschoningsrecht toekomt. In de praktijk komt het ook voor dat een medeverdachte in dezelfde strafzaak als getuige wordt gehoord. Soms wordt in dat geval aangenomen dat hem of haar op alle vragen een verschoningsrecht toekomt. Is overwogen om voor deze categorie getuigen een aparte regeling op te nemen in het wetboek? Vindt de regering dat getuigen die ook medeverdachte zijn in dezelfde strafzaak een algemeen verschoningsrecht toekomt in plaats van een verschoningsrecht per vraag?

145. In artikel 1.6.6 is de inhoud van het huidige artikel 219 overgenomen en aangevuld. De strekking blijft hetzelfde: getuigen kunnen zich verschonen van de beantwoording van bepaalde vragen indien zij daardoor zichzelf of een verwant of (eerdere) partner aan gevaar voor een strafrechtelijke vervolging zouden blootstellen. De ratio van artikel 1.6.6 is dat een getuige niet mag worden gesteld voor de keuze om ofwel een valse verklaring af te leggen ofwel zichzelf of zijn verwanten of (eerdere) partner aan gevaar voor een strafrechtelijke vervolging bloot te stellen. Die ratio komt alleen in het geding wanneer de getuige vragen worden gesteld die dat gevaar in het leven roepen. Het geheel afzien van het afleggen van enige verklaring is alleen voorzien in artikel 1.6.5, dat de opvolger is van het huidige artikel 217; dit betreft de getuige die een verwant of (eerdere) partner is van de verdachte of medeverdachte. Ratio van dit (familiaal) verschoningsrecht is dat de getuige – als verwant of (eerdere) partner van de verdachte – niet mag worden verplicht enige informatie over de verdachte prijs te geven, onverschillig of dit informatie is die de getuige zelf of de verdachte aan het gevaar van strafrechtelijke vervolging zou blootstellen. Dit verschil zit ook in de huidige artikelen 217 en 219 en is ongewijzigd overgenomen in het nieuwe wetboek. Voor wat betreft de medeverdachte die als getuige wordt verhoord in de zaak tegen de verdachte komen deze bepalingen erop neer dat hij niet hoeft te verklaren als hij verwant of (eerdere) partner is van de verdachte, en dat als dat niet zo is, maar hij zou door te antwoorden zichzelf of een verwant of (eerdere) partner aan het gevaar van strafrechtelijke vervolging blootstellen, hij zich alleen kan verschonen van de beantwoording van vragen die dat gevaar meebrengen. Voor zover in dat laatste geval alléén vragen worden gesteld waarvan de beantwoording dat gevaar oproept, hoeft de getuige per saldo op geen van deze vragen antwoord te geven. Dat komt in dat geval feitelijk neer op het niet afleggen van een verklaring. Concluderend kan worden gesteld dat deze bepalingen ook in geval een

medeverdachte als getuige wordt verhoord in de zaak tegen de verdachte evenwichtig uitpakken.

(146) De leden van de D66-fractie lezen in de memorie van toelichting bij artikel 1.6.7 over het professioneel verschoningsrecht dat er geluiden uit de praktijk zijn dat niet alleen de klassieke verschoningsgerechtigden maar ook (steeds meer) andere beroepsbeoefenaren met een geheimhoudingsplicht zich op het professioneel verschoningsrecht beroepen of de wens daartoe hebben. Kan de regering hier voorbeelden van geven? Om welke beroepen gaat het?

146. In de praktijk komt het in toenemende mate voor dat de klassieke functioneel verschoningsgerechtigden – dat zijn advocaten, notarissen, artsen en geestelijken – naast hun klassieke werkzaamheden andere werkzaamheden verrichten. Er zijn bijvoorbeeld advocaten die tevens als bedrijfsjurist of belastingadviseur optreden. Het komt voor dat zij ook voor dergelijke activiteiten een beroep doen op het verschoningsrecht. Hierdoor ontstaan in de praktijk discussies en procedures over de vraag in hoeverre bepaalde informatie onder het verschoningsrecht valt. Een voorbeeld betreft de situatie waarin een arts, advocaat, notaris of geestelijke optreedt als bestuurder van een rechtspersoon. Een bestuurder van een rechtspersoon heeft geen functioneel verschoningsrecht. Dat wordt niet anders als de bestuurder een arts, advocaat, notaris of geestelijke is. Dit kan wel anders zijn wanneer de bestuurder in zijn hoedanigheid van arts, advocaat, notaris of geestelijke optreedt voor de rechtspersoon of organisatie. Van belang is dus welke werkzaamheden worden verricht: bestuurderswerkzaamheden (geen verschoningsrecht) of werkzaamheden die als «advocatuurlijk», «notarieel», «des arts» of «des geestelijken» kunnen worden aangemerkt.

Naast het voorbeeld van de klassiek verschoningsgerechtigde die andere werkzaamheden verricht kan ook als voorbeeld worden genoemd de beroepsbeoefenaar die een geheimhoudingsplicht heeft maar van wie – anders dan bij de klassieke verschoningsgerechtigden – geen verschoningsrecht is erkend in de rechtspraak. Te denken valt aan een mediator, een functionaris van een toezichthouder of een (register)accountant. In artikel 1.6.7 wordt op deze ontwikkelingen in de praktijk ingespeeld door de codificatie van enkele in de rechtspraak ontwikkelde criteria. De Hoge Raad heeft in de jurisprudentie een aantal nadere voorwaarden gesteld waaraan een persoon (beroepsgroep) moet voldoen voordat een professioneel verschoningsrecht wordt toegekend. Deze jurisprudentie kan worden samengevat in de volgende drie eisen:

1. Het moet gaan om een vertrouwenspersoon met wiens beroep onlosmakelijk een geheimhoudingsplicht is verbonden, terwijl dat beroep alleen goed kan worden uitgeoefend als volledige vertrouwelijkheid is geboden (ook ten opzichte van de strafrechter);
2. Met het beroep moet een in het algemeen belang noodzakelijke hulpverleningstaak worden behartigd; en
3. Het algemene belang dat iemand zich – vrijelijk en zonder vrees voor openbaarmaking – tot deze hulpverleners kan wenden moet prevaleren boven het belang van de waarheidsvinding.

De derde eis lijkt doorslaggevend te zijn. Op basis van deze jurisprudentie heeft de Hoge Raad – buiten de vier klassieke groepen verschoningsgerechtigden (de arts, de advocaat, de geestelijke en de notaris) – het verschoningsrecht nauwelijks aan andere beroepsgroepen toegekend. Het komt toe aan hulpverleners die materieel gezien soortgelijk werk doen als de klassieke verschoningsgerechtigden. De Hoge Raad laat zo het verschoningsrecht zijn uitzonderingskarakter behouden.

(147) De leden van de D66-fractie hebben de toelichting bij artikel 1.6.8 over het journalistiek verschoningsrecht gelezen. Is de evaluatie die hierover heeft plaatsgevonden al bij het opstellen van dit wetboek betrokken? Zo nee, wordt dat alsnog gedaan en gaat dat tot wijzigingen leiden?

147. Uit de beleidsreactie op de evaluatie van de Wet bronbescherming in strafzaken (Kamerstukken II 2022/23, 34 032, nr. 19) vloeit de wenselijkheid van een tweetal – in wezen technische – wijzigingen voort die in het voorliggende wetsvoorstel zijn verwerkt.

Artikel 2.7.61 vervangt het huidige artikel 98, eerste lid. De term «brieven en andere geschriften» uit het huidige artikel 98 wordt vervangen door «gegevens of aan voorwerpen te ontlene informatie». De huidige terminologie is gedateerd. Veel gegevens worden tegenwoordig digitaal bewaard. De informatie die object is van het functioneel verschoningsrecht wordt in het nieuwe wetboek techniekonafhankelijk geformuleerd zodat het alle informatie omvat, ongeacht de manier waarop deze is vastgelegd. Hiermee wordt voor wat betreft het verschoningsrecht van journalisten dus tevens opvolging gegeven aan aanbeveling 2 uit de evaluatie.

Verder wordt in het nieuwe wetboek de indruk weggenomen dat journalisten een geheimhoudingsplicht hebben en wordt daarmee opvolging gegeven aan aanbeveling 1 van de evaluatie. De zinsnede uit het huidige artikel 98 «tot welke hun plicht tot geheimhouding zich uitstrekt» wordt in artikel 2.7.61 vervangen door «waarover het verschoningsrecht zich uitstrekt». De reden daarvan is allereerst dat in het algemeen geldt dat een geheimhoudingsplicht niet automatisch leidt tot een verschoningsrecht. Een tweede reden is dat de huidige formulering geen rekening houdt met het feit dat journalisten wel een verschoningsrecht hebben maar geen geheimhoudingsplicht. Voor de beantwoording van de vraag over welke informatie «het verschoningsrecht zich uitstrekt», gaat om informatie waarover de verschoningsgerechtigde zich, indien hij als getuige daarover zou worden bevestigd, zou kunnen verschonen. Dit betekent ten aanzien van functioneel verschoningsgerechtigden dat het moet gaan om vertrouwelijke informatie die is verstrekt of verkregen in het kader van het beroep in verband waarmee het verschoningsrecht is toegekend. Bij journalisten en publicisten moet het daarbij gaan om, kort gezegd, informatie over hun bron.

(148) Zou de regering willen overwegen om te regelen dat journalisten, vanwege hun bijzondere en onafhankelijke positie in de maatschappij en hun waakhondfunctie, niet meer in de hoedanigheid van journalist als getuige kunnen worden opgeroepen of in ieder geval de drempel daarvoor verder te verhogen?

148. Met de Wet bronbescherming in strafzaken is in de wet vastgelegd dat journalisten zich tegenover de rechter kunnen «verschonen». Dat betekent dat zij geen vragen over hun journalistieke bronnen hoeven te beantwoorden. Voor alle functioneel verschoningsgerechtigden geldt dat zij geen vragen over datgene waarover het verschoningsrecht zich uitstrekt op de zitting hoeven te beantwoorden, maar zij moeten wel op de zitting verschijnen als ze worden opgeroepen. Dat geldt dus ook voor journalisten. Bij de vraag of een journalist als getuige in een zaak moet worden opgeroepen, spelen verschillende, soms uiteenlopende belangen. Het is voor journalisten van belang dat zij in alle vrijheid aan nieuwsgaring kunnen doen en hun bronnen niet behoeven te onthullen. Op grond van artikel 6 EVRM (recht op een eerlijk proces) heeft de verdachte het recht om getuigen te ondervragen. Als de verdachte een belang heeft bij het kunnen ondervragen van een getuige, dan moet het dus mogelijk zijn die getuige op te roepen, ook als die getuige zich vervolgens (vermoedelijk) op het verschoningsrecht beroept. De verdachte heeft dan wel de kans gehad vragen te stellen. Verder bestaan er op grond van de

jurisprudentie van het EHRM uitzonderingen op het verschoningsrecht. De afweging die in verband met het journalistiek verschoningsrecht uit die jurisprudentie voortvloeit, is in het nieuwe wetboek gecodificeerd in artikel 1.6.8, tweede lid. Deze bepaling houdt in dat de rechter het beroep van de getuige op het journalistiek verschoningsrecht kan afwijzen indien hij oordeelt dat, bij het onbeantwoord blijven van aan deze getuige gestelde vragen, aan een zwaarder wegend maatschappelijk belang een onevenredig grote schade zou worden toegebracht. Dit vraagt een zorgvuldige belangenafweging door de rechter. Tegen deze achtergrond ligt het niet in de rede dat journalisten als zodanig zouden worden uitgesloten van de mogelijkheid te worden opgeroepen als getuige of dat de drempel daarvoor hoger zou worden gelegd dan het geval is bij andere functioneel verschoningsgerechtigden.

(149) De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat ook geestelijken onder het verschoningsrecht (kunnen) vallen. Als voorbeeld van een situatie waarin een geestelijke zich op het verschoningsrecht kan beroepen wordt het verlenen van bijstand aan een gelovige in geestelijke nood genoemd. Deze leden vragen welke andere situaties de regering nog meer voor zich ziet waarin een beroep kan worden gedaan op het verschoningsrecht. Voorts vragen zij naar de definitie van vertrouwelijk verkeer in deze. Hoe verhoudt dit zich bijvoorbeeld tot informatie die in een kleine, besloten groep in een pastorale setting wordt gedeeld waar de geestelijke deel van uit maakt maar ook andere leden van de geloofs-gemeenschap? Voorts vragen zij in hoeverre met voorliggend artikel en toelichting een verandering plaatsvindt in het verschoningsrecht voor geestelijken.

149. Met artikel 1.6.7 is geen inhoudelijke wijziging beoogd in het functioneel verschoningsrecht voor geestelijken. Ten opzichte van het huidige artikel 218 zijn enkele redactionele wijzigingen doorgevoerd waardoor de reikwijdte van het functioneel verschoningsrecht is verduidelijkt. Voor de beroepsbeoefenaren aan wie een functioneel verschoningsrecht toekomt, geldt dat dit verschoningsrecht zich niet over al hun activiteiten uitstrekt; het verschoningsrecht strekt zich niet uit over alles waarvan de verschoningsgerechtigde wetenschap heeft. In de eerste plaats strekt het verschoningsrecht zich niet uit over activiteiten die niet onder een voor de beroepsbeoefenaar geldende geheimhoudingsplicht vallen. In de tweede plaats strekt het verschoningsrecht zich niet uit over activiteiten of wetenschap die geen verband houden met de essentiële hulpverleningstaak die de verschoningsgerechtigde uitoefent. Het gaat, met andere woorden, om het bestaan van een individuele hulpverleningsrelatie tussen de verschoningsgerechtigde – in dit geval de geestelijke – en degene die zijn hulp en bijstand zoekt.

Artikel 1.6.7, met de daarin gehanteerde criteria, biedt een kader aan de hand waarvan door de rechter kan worden beoordeeld welke gevallen wel en welke niet onder het verschoningsrecht vallen. Dit geldt eveneens voor beoordeling van de diverse gevallen waarin een geestelijke zijn werkt doet. Tegen de achtergrond van dit beoordelingskader zal het verschoningsrecht van de geestelijke niet uitsluitend van toepassing zijn wanneer een gelovige zich in geestelijke nood bevindt, maar ook wanneer een gelovige buiten dat strikt omschreven geval zich voor geestelijke hulp en advies vertrouwelijk tot de geestelijke wendt. Tegen de achtergrond van het beoordelingskader zal in het algemeen niet onder het verschoningsrecht van de geestelijke vallen de informatie waarover hij de beschikking krijgt omdat die door de gelovige – buiten het vertrouwelijk verkeer in de individuele hulpverleningsrelatie met de geestelijke – in een bredere kring van gelovigen wordt gedeeld. Het uiteindelijke oordeel hierover is aan de rechter.

6.4 Bepalingen met betrekking tot de minderjarige getuige

(150) De leden van de ChristenUnie-fractie waarderen deze bepalingen positief. Wel zijn zij benieuwd naar de uitwerking van het beperken van het aantal ondervragingen van een minderjarige getuige tot een minimum. Hoe is dit anders ten opzichte van de bestaande praktijk, en in dat geval, hoe vindt training hieromtrent plaats? Of is het enkel codificatie van bestaande praktijk?

150. Het zoveel mogelijk beperken van het aantal keren dat een minderjarige getuige wordt verhoord is al gebruikelijk in de praktijk. In de memorie van toelichting is aangegeven dat regel moet zijn dat de minderjarige alleen opnieuw wordt verhoord wanneer de verdediging eerder geen kans heeft gehad om aan de minderjarige getuige vragen te (doen) stellen, of wanneer er nieuwe feiten of omstandigheden zijn die een nadere ondervraging wenselijk maken» (Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 264). Van het oproepen van een getuige voor de terechtzitting kan daarnaast meer in het algemeen worden afgezien indien de gezondheid of het welzijn van de getuige door het afleggen van een verklaring op de terechtzitting in gevaar zou worden gebracht en het voorkomen van dit gevaar zwaarder weegt dan het belang om de getuige op de terechtzitting te kunnen verhoren (artikel 4.2.19). Om in de praktijk te voorkomen dat een minderjarige meermaals – al dan niet op de terechtzitting – moet worden verhoord, is dus van belang dat er bij het eerste verhoor reeds naar wordt gestreefd een zo volledig mogelijke verklaring te verkrijgen en dat wordt bekeken hoe het ondervragingsrecht kan worden uitgeoefend. De verhorend ambtenaar moet inschatten welke voorzieningen nodig zijn om het verhoor zo in te richten dat zowel de waarheidsvinding als de belangen van de minderjarige getuige gewaarborgd zijn. Voor het verhoor van zeer jonge kinderen kunnen bijvoorbeeld gespecialiseerde verhoorders en kindvriendelijke studio's worden ingezet. Ten behoeve van de opsporing wordt in verhooropleidingen daarnaast aandacht besteed aan de negatieve aspecten en risico's van herhaald verhoren.

(151) De leden van de ChristenUnie-fractie zien dat de memorie van toelichting ook richtlijnen bevat voor de wijze waarop het verhoor dient plaats te vinden en het voorkomen van belasting. Zou het niet logisch zijn ook op wetsniveau dit een plek te geven aangezien nu enkel het aantal ondervragingen wordt gelimiteerd? Deze leden vragen voorts in hoeverre het mogelijk is soortgelijke bepalingen op te nemen, dan wel van toepassing te laten zijn op mensen met een (licht)verstandelijke beperking.

151. Met het uitgangspunt dat het aantal ondervragingen van een minderjarige getuige tot een minimum wordt beperkt, wordt zowel het belang van de waarheidsvinding als het belang van de minderjarige gediend. Dit is vastgelegd in artikel 1.6.12. In de toelichting bij dat artikel wordt opgemerkt dat ook de inrichting van het verhoor deze beide belangen moet dienen, en dat bij het afnemen van het verhoor rekening wordt gehouden met de leeftijd en het ontwikkelingsniveau van de minderjarige. De maatregelen die daarbij worden genoemd, zoals het verhoor in een kindvriendelijke studio en het vaker onderbreken van een verhoor, illustreren de wijze waarop de verhorende ambtenaar rekening kan houden met de leeftijd en het ontwikkelingsniveau van de minderjarige. Voor enkele van die maatregelen geldt dat zij zijn vastgelegd in lagere regelgeving. Relevant in dit verband is het Besluit slachtoffers van strafbare feiten, dat in artikel 11 diverse maatregelen beschrijft die kunnen worden genomen bij het verhoren van slachtoffers met specifieke beschermingsbehoeften, waartoe op grond van artikel 13 in ieder geval minderjarige slachtoffers worden gerekend.

Dat de getuige eigen belangen heeft die bescherming verdienen, wordt in het nieuwe wetboek expliciet erkend. Diverse bepalingen bevatten voorschriften om rekening te houden met de belangen van een jeugdige of anderszins kwetsbare getuige (zie bijvoorbeeld de artikelen 1.6.13, 2.10.30, tweede lid, en 4.2.37, derde lid). Meer in het algemeen kan de rechtbank afzien van het oproepen van een getuige indien de gezondheid of het welzijn van de getuige door het afleggen van een verklaring op de terechtzitting in gevaar zou worden gebracht en het voorkomen van dit gevaar zwaarder weegt dan het belang om de getuige op de terechtzitting te kunnen verhoren (artikel 4.2.19). Een mogelijkheid is daarnaast dat de rechtbank beslist dat de getuige wel zal worden verhoord, maar dat het verhoor wordt opgedragen aan de rechter-commissaris als alternatief voor het soms als belastend ervaren verhoor op een openbare terechtzitting (artikel 4.2.20). Deze bepalingen zien niet specifiek op minderjarige of anderszins kwetsbare getuigen, maar bieden de mogelijkheid om ten aanzien van iedere getuige een belangenafweging te maken. De Hoge Raad kan bij de toetsing in cassatie van de beslissing om het getuigenverzoek af te wijzen met het oog op de gezondheid of het welzijn van de getuige betrekken «of de rechter zich heeft uitgelaten over de mogelijkheid om bij het horen als getuige maatregelen te treffen ter bescherming van het belang van het welzijn van de getuige» (ECLI:NL:HR:2020:446). De specifieke beschermingsbehoefte van getuigen verschilt per individu, en daarom moet aan de rechtspraak ook de ruimte worden geboden om die behoefte per geval te onderkennen en passende maatregelen te treffen. Een wettelijke regeling die voorschrijft op welke wijze het verhoor van diverse categorieën getuigen moet plaatsvinden, zou vanwege die uiteenlopende beschermingsbehoeften een hoge mate van detail moeten bevatten en is daarom onwenselijk.

(152) De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering van mening is dat, ook wanneer er geen bekende woon- of verblijfplaats in Nederland is, nog wel een inspanning behoort te worden gedaan om ouders te bereiken. Deze leden vragen dit specifiek ook nog voor ouders waarvan een bekende woon- of verblijfplaats in het buitenland is.

152. De voorschriften die zijn opgenomen om de ouder van de minderjarige getuige die wordt uitgenodigd of opgeroepen voor verhoor daarover te informeren zijn, in lijn met diverse (niet bindende) Europese en internationale instrumenten, opgenomen in artikel 1.6.13. Deze mededelingen beogen de ouder in de gelegenheid te stellen om zijn minderjarig kind bij het verhoor ondersteuning en uitleg te geven. In het geval dat de ouder geen bekende woon- of verblijfplaats in Nederland heeft, kan van het doen van deze mededelingen aan de ouder worden afgezien. In de wet is niet vastgelegd dat er sprake is van een inspanningsverplichting om de ouder zonder bekende woon- of verblijfplaats in Nederland te bereiken. Niettemin is denkbaar dat een ouder waarvan geen woon- of verblijfplaats in Nederland bekend is toch eenvoudig te bereiken is, bijvoorbeeld omdat wel een elektronisch adres of een adres in het buitenland bekend is. De inspanningen die nodig zijn om de ouder te bereiken, de belangen die daarmee zijn gemoeid en de eventuele vertraging die kan worden aanvaard, variëren sterk per geval. Van de betrokken instanties mag worden verwacht dat zij zich inspannen om de ouder te informeren. Zij kunnen indien geen bekende woon- of verblijfplaats in Nederland bekend is per geval bepalen of in het licht van alle relevante omstandigheden van mededeling kan worden afgezien.

7. De deskundige

(153) Volgens de rapporteurs beoogt hoofdstuk 7 niet te voorzien in een catalogus van alle rechten die een deskundige toekomen. De regeling ter zake van de ondervraging van de deskundige wordt in Boeken 2 en 4

opgenomen. De regering maakt daarin een andere keuze dan bij de getuige, ten aanzien van wie in Boek 1 wel algemene uitgangspunten voor het verhoor zijn opgenomen. Kan de regering toelichten waarom voor een verschillende invulling wordt gekozen?

153. Het verhoor van getuigen en deskundigen is geregeld in Boek 2 over het opsporingsonderzoek en het Boek 4 over de berechting. In Boek 1 dat betrekking heeft op strafvordering in het algemeen zijn voor de getuige algemene bepalingen over het verhoor opgenomen. Dat die in Boek 1 voor de deskundige ontbreken heeft als reden dat voor getuigenverhooren een aantal bepalingen gelden die voor de deskundigenverhooren niet onmiddellijk relevant zijn zoals waarborgen die bevorderen dat de getuige bij het verhoor uit eigen waarneming verklaart. Daar komt bij dat deskundigen hun onderzoek veelal in een schriftelijk verslag neerleggen en dat een deskundige alleen bij uitzondering wordt verhoord. Dat is ook de reden waarom het algemene hoofdstuk over de deskundige (Boek 1, Hoofdstuk 7) zich voor wat betreft de wijze van informatieoverdracht concentreert op schriftelijke verslaglegging en de daaraan te stellen eisen. Daar waar het verhoor van getuigen en deskundigen algemene regels gemeen heeft, zijn die voor zowel de getuige als de deskundige in Boek 1 opgenomen; te denken valt aan de regels over de identiteitsvaststelling bij een verhoor (artikelen 1.6.1 en 1.7.6) en over verschoningsrechten (artikelen 1.6.5 tot en met 1.6.9 en 1.7.3, derde lid).

(154) De rapporteurs lezen dat in artikel 1.7.2 is bepaald dat bij AMvB nadere regels kunnen worden gesteld ten aanzien van de kwalificaties die deskundigen dienen te hebben en de toetsing daarvan. Heeft de regering daarmee beoogd tot uitdrukking te brengen dat die AMvB vooral van belang is voor geregistreerde deskundigen?

154. Op grond van artikel 1.7.2, tweede lid, kunnen bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de kwalificaties waarover deskundigen moeten beschikken en over de wijze waarop de deskundigheid van deskundigen kan worden getoetst. Dit artikel is de grondslag voor regels die zijn opgenomen in het huidige Besluit register deskundige in strafzaken. In artikel 12 van dat besluit is bepaald in welke gevallen een aanvraag tot inschrijving in het Nederlands register gerechtelijk deskundigen (NRGD) in aanmerking komt voor toetsing en aan welke eisen een deskundige moet voldoen om in het register te worden ingeschreven. De eisen die dat artikel stelt zijn niet alleen van belang voor deskundigen die in het register worden geregistreerd. Op grond van artikel 20 van het besluit beoordeelt de rechter de geschiktheid van deskundigen die niet zijn opgenomen in het register voordat zij als deskundige worden benoemd, aan de hand van de in artikel 12, tweede lid, van het besluit genoemde kwaliteitseisen. Om in de wet te verduidelijken dat de regels die kunnen worden gesteld over de kwalificaties waarover deskundigen moeten beschikken niet alleen van belang zijn voor de toetsing van een aanvraag tot inschrijving in het NRGD maar ook voor de toetsing door de rechter van de geschiktheid van een deskundige die niet in dat register is ingeschreven, zal artikel 1.7.2 worden gewijzigd in de eerste aanvullingswet. Voorgesteld zal worden in de wet op te nemen dat de geschiktheid om als deskundige op te treden bij benoeming van een deskundige die niet in het register is ingeschreven, zoveel mogelijk wordt beoordeeld aan de hand van de kwaliteitseisen die bij algemene maatregel van bestuur zullen worden gesteld. Door dit voorschrift uit artikel 20 van voornoemd besluit op het niveau van de wet vast te leggen, wordt verhelderd dat dit een hoofdelement in de regeling voor de benoeming van deskundigen is. Zoals in de achtste voortgangsrapportage is aangegeven, zullen via de eerste aanvullingswet nog enkele wijzigingen in onder meer de deskundigenregeling worden doorgevoerd; dit is een van de wijzigingen die in dit verband zal worden meegenomen.

(155) Acht de regering het met het oog op de veiligheid van deskundigen in high profile zaken nodig of wenselijk om te voorzien in een regeling om die veiligheid te waarborgen, zoals een regeling over anoniem rapporteren over de zaak?

155. Een verdachte moet al het belastende materiaal dat tegen hem wordt ingebracht, kunnen onderzoeken op betrouwbaarheid. Dat geldt ook voor verslagen van deskundigen die als bewijsmateriaal dienen. Het gaat daarbij niet alleen om de resultaten van een onderzoek of de inhoud van het verslag dat door een deskundige is opgesteld. Ook moet kunnen worden getoetst of de deskundige terecht geschikt is bevonden om als zodanig op te treden. In de regel zal de verdachte over informatie over onder meer de opleiding en de werkervaring van de deskundige moeten kunnen beschikken om dat te kunnen beoordelen. Tegen die achtergrond moet met het afschermen van de identiteit van een deskundige terughoudend worden omgegaan. Aan de andere kant mag de veiligheid van deskundigen die rapporteren in strafzaken niet in gevaar komen en is het ook belangrijk dat potentiële nadelige gevolgen deskundigen er niet van weerhoudt in het kader van een strafzaak gestelde vragen te beantwoorden. In voorkomende gevallen zal een afweging moeten worden gemaakt tussen deze belangen. Dat is mogelijk op grond van de wettelijke regeling.

De wet schrijft niet voor dat de naam van een deskundige wordt opgenomen in het benoemingsbesluit of in het verslag van de deskundige. Wel zal de de officier van justitie of rechter-commissaris die de deskundige benoemt moeten kunnen beoordelen of deze inderdaad deskundig is op het terrein waarop het onderzoek betrekking heeft. Ook zal er communicatie moeten kunnen plaatsvinden tussen de deskundige en degene die hem heeft opgedragen een onderzoek te verrichten, bijvoorbeeld als de deskundige de officier van justitie of de rechter-commissaris vragen wil stellen ter verheldering van zijn opdracht (artikelen 2.4.2, derde lid, en 2.10.53, derde lid).

Bij het horen, verhoren of ondervragen van een deskundige zal steeds de identiteit van de deskundige moeten worden vastgesteld (artikel 1.7.6). Gegevens over de identiteit van de deskundige moeten in dat geval ook in een proces-verbaal worden opgenomen. In uitzonderlijke gevallen kunnen er redenen zijn om te voorkomen dat deze gegevens bekend worden. Zo kan de rechter op de terechtzitting het stellen van vragen over de identiteit van een deskundige achterwege laten als er een gegronde vermoeden bestaat dat de deskundige in verband met het afleggen van zijn verklaring overlast zal ondervinden of in de uitoefening van zijn beroep zal worden belemmerd (artikel 4.2.37, dat betrekking heeft op het verhoor van getuigen, is zoals blijkt uit artikel 4.2.44 van toepassing op het verhoor van een deskundige). Ook de rechter-commissaris kan bij het verhoren van een deskundige voorkomen dat gegevens, waaronder persoonsgegevens, bekend worden bij de officier van justitie, de verdachte en zijn raadsman als er een dergelijk vermoeden bestaat (artikel 2.10.32, dat betrekking heeft het verhoor van getuigen, is zoals blijkt uit artikel 2.10.58 ook van toepassing op het verhoor van een deskundige). Tot slot is in een uiterst geval denkbaar dat bij een gegronde vermoeden van ernstige overlast of ernstige beroepsmatige belemmering, zoals een ernstige bedreiging van de deskundige, de officier van justitie met een machtiging van de rechter-commissaris de voeging van bepaalde stukken of gedeelten daarvan bij de processtukken, zoals de gegevens over de identiteit van een deskundige, achterwege laat (artikel 1.8.3). Alleen als dit noodzakelijk is vanwege de hiervoor genoemde risico's zullen identiteitsgegevens dus onvermeld kunnen blijven.

(156) Het onderscheid tussen technisch onderzoek en deskundigenonderzoek heeft als gevolg dat wettelijke waarborgen niet steeds van toepassing zijn. Op welke wijze worden de belangen van de verdediging in het geval van technisch onderzoek gewaarborgd?

156. Dat niet alle wettelijke waarborgen die gelden bij deskundigenonderzoek van toepassing zijn op het technisch opsporingsonderzoek betekent niet dat daaraan geen eisen worden gesteld.

Uit verschillende bronnen volgen eisen aan de uitvoering van technisch opsporingsonderzoek en degenen die hiermee zijn belast. Deze eisen dragen bij aan de betrouwbaarheid, bruikbaarheid en inzichtelijkheid van de onderzoeksresultaten voor het doel waarvoor zij zijn beoogd: gebruik in een strafzaak. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de verbaliseringsplicht voor opsporingsambtenaren, de toepasselijke normen van de Internationale Organisatie voor Standaardisatie (ISO-normen), de normen voor de forensische opsporing (FO-normen), en de Politiewet 2012 en aanvullende regelingen waarin is neergelegd dat politieambtenaren voldoende moeten zijn toegerust om hun werk goed uit te voeren. Daarnaast zijn regels over sommige onderzoeken opgenomen in een algemene maatregel van bestuur, bijvoorbeeld in het Besluit middelenonderzoek bij geweldplegers. De onderzoeksresultaten zullen steeds aan de verdediging moeten worden meegedeeld (zie bijvoorbeeld artikel 18 van dat besluit), de resultaten kunnen op de terechtzitting ter discussie worden gesteld, degene die het onderzoek heeft uitgevoerd kan zo nodig worden verhoord en desgewenst kan tegenonderzoek worden verzocht (artikel 2.4.3 en verder en artikel 2.10.54 en verder).

Artikel 1.7.5, dat betrekking heeft op technisch opsporingsonderzoek, zal worden gewijzigd in de eerste aanvullingswet. Voorgesteld zal worden in dat artikel te verduidelijken op welke typen onderzoek waarvoor specifieke of bijzondere kennis vereist is de deskundigenregeling niet van toepassing is. Op grond van artikel 1.7.5 zoals dat zal worden voorgesteld in de eerste aanvullingswet kunnen bij algemene maatregel van bestuur eisen worden gesteld aan de verslaglegging van deze typen onderzoek. Het is de bedoeling dat in de op te stellen regeling – voor de onderzoeken waarvoor dit nog niet het geval is – eisen worden vastgelegd die waarborgen dat het onderzoek op een transparante wijze wordt uitgevoerd en kan worden getoetst. Zo zal daarin kunnen worden geregeld dat in het verslag wordt vermeld welke methode is toegepast, in welke mate deze methode en de resultaten daarvan betrouwbaar kunnen worden geacht en welke bekwaamheid degene die het onderzoek heeft verricht, heeft bij de toepassing van de methode. Zo zijn de belangen van de verdediging ook gewaarborgd bij het onderzoek waarop de deskundigenregeling niet van toepassing is.

(157) De leden van de SP-fractie lezen dat er vanuit de literatuur aandacht wordt gevraagd voor de veiligheid van deskundigen die rapporteren in high profile zaken. Is er door de regering gekeken naar de mogelijkheid om de deskundige zo nodig anoniem te laten rapporteren?

157. Zie het antwoord op vraag 155.

(158) De leden van de SP-fractie constateren de zorgen van de NOvA dat er in de praktijk sprake is van een gebrekkige mogelijkheid spoedig kennis te kunnen nemen van de processtukken. De voorgestelde regeling bevat echter voor zover te overzien geen prikkel om te bewerkstelligen dat de politie en OM inderdaad zo snel mogelijk de processtukken aan de verdediging verstrekken. Op welke manier kan de regering dit waarborgen? Kan de regering zich vinden in deze zorgen?

158. Voor het kunnen uitoefenen van verdedigingsrechten en voor een goede voorbereiding van de behandeling van strafzaken op de terechtzitting, waarop het nieuwe wetboek is gericht, is een tijdige toegang tot de

processtukken van groot belang. Mede op basis van die processtukken kan de verdediging worden voorbereid en kan om aanvullend of tegenonderzoek worden verzocht.

De door de NOvA naar voren gebrachte zorg over de toegang van de verdachte tot de processtukken heeft geleid tot aanscherping van de regeling van informatieplichten en toegang tot processtukken. Hierbij is in het bijzonder acht geslagen op het WODC-rapport over de consequenties van het nieuwe wetboek voor de positie van de verdediging (zie P.T.C. van Kampen e.a., *Mind the gap, Modernisering Wetboek van Strafvordering: consequenties voor de verdediging*, WODC 2018). Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State zijn nog enkele verbeteringen aangebracht.

De regeling van mededeling van rechten aan de verdachte bevat nu het voorschrift dat niet alleen de aangehouden verdachte maar ook de verdachte die wordt uitgenodigd voor verhoor voorafgaand aan zijn eerste verhoor in kennis wordt gesteld van het recht op voeging en kennisneming van processtukken en het recht om onderzoekswensen in te dienen bij de rechter-commissaris.

Voorzien is in wettelijke voorschriften die ertoe verplichten dat van processen-verbaal waarvan de officier van justitie de kennisneming niet tijdelijk aan de verdachte mag onthouden, nadat deze zijn opgemaakt door de opsporingsambtenaar of de rechter-commissaris direct een kopie wordt verstrekt (artikel 1.8.8, vierde en vijfde lid). Het betreft processen-verbaal waarvan de verdachte of zijn raadsman de inhoud al kent (met name het proces-verbaal van zijn eigen verhoor) of kan kennen (omdat hij of zijn raadsman bij het verhoor van een getuige aanwezig kon zijn). Voor zaken waarin de verdachte voorlopig gehecht is, is bepaald dat de officier van justitie uiterlijk na drie maanden gevangenhouding ervoor zorgt dat de verdachte kan kennisnemen van de beschikbare processtukken – ongeacht of al verzoeken om kennisneming van processtukken van de zijde van verdachte zijn gedaan. De officier van justitie deelt bij die gelegenheid in voorkomend geval eigener beweging schriftelijk mee dat hij in het belang van het onderzoek de kennisneming van bepaalde processtukken onthoudt. Op dat moment informeert de officier van justitie, indien hij nog geen procesinleiding kan indienen, de verdachte en de rechter-commissaris ook over de stand van zaken in het opsporingsonderzoek. Hij geeft daarbij een (voorlopige) tenlastelegging en een aanduiding van het moment waarop de zaak naar verwachting bij de rechter zal worden aangebracht (artikel 2.10.64). Een dergelijk «stand van zakenbericht» beoogt de verdachte beter in staat te stellen zijn verdediging voor te bereiden, bijvoorbeeld door onderzoekswensen kenbaar te maken aan de rechter-commissaris.

Om te bevorderen dat ter voorbereiding van de verdediging op de terechtzitting vlot kan worden kennisgenomen van de processtukken is verder bepaald dat de officier van justitie op het moment dat hij de procesinleiding indient en aan de verdachte doet betekenen, tevens actief (dus niet pas na een verzoek daartoe) de processtukken ter beschikking stelt aan de verdachte en/of zijn raadsman. Dit leidt tot een reële verkorting van de doorlooptijd, omdat het met name in zaken met een niet-gedetineerde verdachte één van de drie stappen wegneemt die moeten worden gezet na ontvangst van een procesinleiding, namelijk (veelal) eerst rechtsbijstand zoeken, vervolgens het opvragen van processtukken door de raadsman en na ontvangst en bestudering van de processtukken het indienen van onderzoekswensen door de raadsman. Met dit voorstel komt de tweede stap, het opvragen van processtukken, te vervallen (artikel 4.1.1, vijfde lid).

8. De processtukken

8.1 De samenstelling van de processtukken en beslissingen over voeging, kennisneming, het verstrekken van een kopie en vertaling

(159) De rapporteurs hebben een aantal vragen ten aanzien van de processtukken. Op welke wijze wordt in deze regeling voorzien in een digitaal toegankelijk strafdossier?

159. Een digitaal strafdossier is van groot belang voor een doelmatig strafproces. Het bevordert een spoedigere (verstrekking) van processtukken in strafzaken, het tijdig kenbaar maken van onderzoekswensen, het overzicht houden op de volledigheid van het procesdossier en de beoordeling van de noodzaak tot nader onderzoek alvorens de zaak klaar is voor inhoudelijke behandeling.

Om het werken met een digitaal strafdossier te faciliteren zijn in de voorgestelde regeling in Boek 1, Hoofdstukken 8 en 9, enkele kernbepalingen opgenomen. Voor nadere regels over het verstrekken van kopieën en over de wijze waarop de kennisneming van processtukken of de inzage daarin plaatsvindt is een delegatiegrondslag opgenomen in artikel 1.8.11. Deze strekt ook tot het faciliteren van een digitaal strafproces en maakt het mogelijk om de (technische) wijze waarop een en ander kan of moet plaatsvinden in een algemene maatregel van bestuur nader uit te werken. Daarnaast kunnen bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de integriteit en de authenticiteit van processtukken in elektronische vorm. Voor de overdracht van berichten en het indienen van stukken langs elektronische weg bevat Boek 1, Hoofdstuk 9, kernbepalingen en kunnen bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld (artikel 1.9.9). Deze kernbepalingen uit Hoofdstuk 9 houden het uitgangspunt in dat professionele deelnemers aan het strafproces in beginsel verplicht zijn om berichten langs elektronische weg over te dragen en stukken langs die weg in te dienen. Ten opzichte van de huidige regeling zijn bepalingen zoveel mogelijk techniekonafhankelijk geformuleerd. Zo wordt in plaats van «afschrift» de term «kopie» gebruikt en is het begrip «schriftelijke mededeling» of «schriftelijk mededelen» vervangen door «kennisgeving» respectievelijk «in kennis stellen».

Met de beschreven elementen draagt de voorgestelde regeling bij aan het werken met een digitaal strafdossier.

In de voorbereidingen op de implementatie van het nieuwe Wetboek van Strafvordering wordt aansluiting gezocht bij de lopende verbetertrajecten op het gebied van digitalisering. Organisaties uit de strafrechtketen worden daarbij gewezen op de kansen die de nieuwe regeling biedt, om zo de mogelijke structurele baten van het nieuwe wetboek te realiseren. Aan de daadwerkelijke realisatie van een digitaal dossier wordt dan ook volop gewerkt. Beeldbepalende projecten die binnen de strafrechtketen op het gebied van digitalisering spelen zijn *Alle Zaken Digitaal*, *Digitaal Proces Dossier* en *Digitale Samenwerkingsruimte ZSM*. Deze projecten leiden tot het terugdringen van een groot aantal papierstromen tussen openbaar ministerie, Rechtspraak en de tenuitvoerleggingsketen en vormt de basis van de digitale uitwisseling van procesdossiers. Advocaten ontvangen in bepaalde gevallen al langs elektronische weg strafdossiers via het beveiligde webportaal *Mijn Strafdossier*. Deze functionaliteit wordt stap voor stap uitgebreid.

(160) Kan nader worden toegelicht en verduidelijkt wat onder de term «verantwoordelijkheid» wordt verstaan in het kader van de samenstelling van de processtukken in het stadium van het onderzoek ter terechtzitting?

160. Zolang de berechting niet is aangevangen, dat wil zeggen totdat de procesinleiding wordt ingediend, is de officier van justitie verantwoordelijk voor de samenstelling van de processtukken. Daarna is de voorzitter of de rechtbank bevoegd te beslissen over de processtukken. Deze formulering ter aanduiding van de zeggenschap tijdens de verschillende fasen van het strafproces is bewust gekozen.

In de formulering «verantwoordelijk voor de samenstelling van de processtukken» komt de taak van de officier van justitie – die meer inhoudt dan «beslissingsbevoegdheid» – duidelijker tot uitdrukking. Op de officier van justitie rust de verantwoordelijkheid voor het doen opmaken en aanleveren van (nieuwe) processtukken en voor de vorming van een procesdossier tijdens het opsporingsonderzoek. Hij is ook verantwoordelijk voor de daadwerkelijke toegankelijkheid van de processtukken voor zover de kennisneming ervan is toegestaan. Na aanvang van de berechting is het aan de voorzitter van de rechtbank (in de voorbereidende fase die volgt op de procesinleiding tot de aanvang van het onderzoek op de terechtzitting) respectievelijk de rechtbank (na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting) om beslissingen te nemen over de processtukken (artikel 1.8.2). Het is doorgaans evenwel niet de rechter die nieuwe stukken genereert. Weliswaar volgt het indienen van de procesinleiding op de vervolgingsbeslissing die de officier van justitie neemt naar aanleiding van de uitkomst van het opsporingsonderzoek (artikel 3.1.1), hetgeen impliceert dat dat opsporingsonderzoek is voltooid, maar in de praktijk kan ook nadien nog opsporing plaatsvinden of onderzoek worden afgerond waarvan de resultaten in een onderzoeksverslag of procesverbaal worden vastgelegd. Ook na indiening van de procesinleiding is de officier van justitie doorgaans degene die als eerste de beschikking krijgt over dergelijke nieuwe stukken van de kant van de politie, het NFI of de reclassering. Hij zal deze na aanvang van de berechting ter voeging in het dossier moeten aandragen bij de rechter. Verder volgt ook uit de artikelen 4.1.4, tweede lid, en 4.2.50 dat de officier van justitie tijdens de berechting – ook na een verzoek van de kant van de verdediging of na een ambtshalve beslissing daartoe van de rechter – een actieve rol blijft houden bij de beschikbaarstelling van (proces)stukken ten behoeve van een adequate behandeling van de strafzaak. De hier geschetste afbakening van verantwoordelijkheden geldt ook in hoger beroep.

(161) Indien de officier van justitie in gebreke blijft te beslissen kennisneming van processtukken toe te staan, kan de verdachte de rechter-commissaris dan verzoeken een termijn te stellen voor de officier binnen welke hij een beslissing neemt (artikel 1.8.6)? Hoe wordt gewaarborgd dat de officier van justitie vervolgens daadwerkelijk tot een beslissing komt binnen de gestelde termijn?

161. Indien de officier van justitie in gebreke blijft te beslissen op een verzoek om kennisneming van processtukken, kan de verdachte de rechter-commissaris verzoeken de officier van justitie een termijn te stellen binnen welke de kennisneming van processtukken wordt toegestaan (artikel 1.8.6). De rechter-commissaris zal – eventueel nadat hij daarop is geattendeerd door de verdachte – de officier van justitie kunnen aanspreken indien deze niet binnen de gestelde termijn beslist. Als de officier van justitie van oordeel is dat het belang van het onderzoek dit vereist, kan hij de verdachte in kennis stellen dat hij de kennisneming van bepaalde processtukken (tijdelijk) onthoudt. De verdachte kan in dat geval een bezwaarschrift indienen bij de rechter-commissaris, die vervolgens over die kennisneming beslist (artikel 1.8.13, eerste lid, onderdeel b). Deze onthouding is tijdelijk, omdat de kennisneming van alle processtukken de verdachte niet langer mag worden onthouden zodra de procesinleiding is ingediend dan wel een strafbeschikking is uitge-

vaardigd (artikel 1.8.10). Het is ook mogelijk dat de officier van justitie het noodzakelijk vindt dat ter bescherming van bepaalde, in de wet vermelde belangen de voeging van bepaalde stukken of gedeelten daarvan bij de processtukken geheel achterwege wordt gelaten. In dat geval heeft hij een machtiging van de rechter-commissaris nodig. De desbetreffende vordering en de beslissing op die vordering door de rechter-commissaris worden bij de processtukken gevoegd (artikel 1.8.3).

De mogelijkheid van termijnstelling door de rechter-commissaris komt overeen met de bestaande wetgeving en biedt een aanvullende voorziening om verzoeken om kennisneming en verzoeken tot voeging van stukken kracht bij te zetten. De rechter-commissaris vervult daarbij een intermediaire rol. Bij de totstandkoming van de regeling is over een situatie van overschrijding van de door de rechter-commissaris gestelde termijn opgemerkt, dat als uitgangspunt heeft te gelden dat de officier van justitie de kennisneming binnen de gestelde termijn verleent zonder dat het nodig is dat de rechter-commissaris hierbij nog wordt betrokken. Datzelfde geldt voor de besluitvorming over het al dan niet voegen van stukken die de verdachte van belang acht voor de beoordeling van de zaak. Opgemerkt werd verder, dat zich evenwel bijzondere omstandigheden kunnen voordoen die eraan in de weg staan om toch binnen de gestelde termijn te reageren. In dergelijke gevallen ligt het op de weg van het openbaar ministerie om in overleg te treden met de verdediging (en eventueel de rechter-commissaris) met als doel duidelijkheid te verschaffen over de termijn waarbinnen alsnog de kennisneming kan worden verstrekt, respectievelijk besloten wordt over het voegen van stukken. Daarnaast staat voor de verdachte de mogelijkheid open om de rechter-commissaris andermaal te verzoeken om een termijn te stellen (Kamerstukken II 2009/10, 32 468, nr. 3, p. 20).

(162) In gevallen waarin een betrokkene niet in het onderzoekstraject als verdachte wordt verhoord of pas heel laat als verdachte wordt verhoord, kent de wet geen recht op kennisneming van de processtukken toe. Hoe verhoudt dit zich tot de gewenste beweging naar voren en de equality of arms? Hoe wordt in die situaties gewaarborgd dat kennisneming van de processtukken toch in een zo vroeg mogelijk stadium plaatsvindt als wordt vastgehouden aan het eerste verhoor van de verdachte?

162. De kennisneming van stukken wordt de verdachte volgens de wettelijke regeling *in elk geval* toegestaan vanaf het eerste verhoor (artikel 1.8.6), maar de kennisneming kan hem ook op een eerder moment dan bij gelegenheid van het eerste verhoor door de officier van justitie worden verleend, indien hij daarom verzoekt. Bij de totstandkoming van de huidige regeling is uitdrukkelijk aangegeven, dat voor de beantwoording van de vraag of de verdachte het recht op inzage toekomt moet worden aangeknoopt bij het begrip verdachte en niet bij de vraag of de verdachte al is verhoord. De zinsnede in de wettelijke bepaling dat kennisneming *in elk geval* wordt toegestaan vanaf het eerste verhoor is destijds opgenomen om aan discussies hierover een einde te maken en is bedoeld om meer duidelijkheid en houvast te bieden over het moment waarop dit recht de verdachte *in ieder geval* toekomt (Kamerstukken II 2009/10, 32 468, nr. 3, p. 20–22). Dit past ook in de algemene systematiek van het nieuwe wetboek, waarin voor de rechtsbescherming van de verdachte wordt aangesloten bij het eerste verhoor.

In welk stadium de verdachte voorafgaand aan de vervolgingsbeslissing wordt verhoord, is afhankelijk van de stand van het opsporingsonderzoek en wordt bepaald door de officier van justitie en de politie. In veruit de meeste gevallen wordt een verdachte, zeker wanneer het om een misdrijf gaat, verhoord voordat het opsporingsonderzoek is afgerond en de vervolgingsbeslissing wordt genomen. Om te waarborgen dat de

verdachte zijn verdedigingsrechten, waaronder kennisneming van de processtukken, kan uitoefenen, is in de wet de hoofdregel tot uitdrukking gebracht dat de verdachte, voordat de officier van justitie vervolging voor een misdrijf instelt, zoveel mogelijk wordt verhoord of, indien hij niet eerder als zodanig is verhoord, op zijn verzoek daartoe in de gelegenheid wordt gesteld (artikel 3.1.1, derde lid). Dit voorschrift biedt de verdachte de gelegenheid om, indien hij (nog) niet is verhoord ter zake van de verdenking van een misdrijf, te verzoeken dat hij wordt verhoord. Ook in dat geval zal het verhoor pas plaatsvinden zodra de officier van justitie en de politie van oordeel zijn dat het belang van het onderzoek dat toelaat.

Het is denkbaar dat een (rechts)persoon er belang in stelt om kennis te kunnen nemen van processtukken voordat hij is verhoord, omdat hij op de hoogte is van een tegen hem lopend opsporingsonderzoek. Over het algemeen zal hij daarbij eerst belang hebben indien hij door zijn verhoor in de wetenschap komt te verkeren dat hem mogelijk vervolging te wachten staat ter zake van een strafbaar feit. Vanaf dat moment kan hij ook de rechter-commissaris inschakelen voor het doen van onderzoek. Doordat de verdachte recht heeft op bijstand van een raadsman in verband met het eerste verhoor kan deze raadsman de verdachte nader over de uitoefening van zijn rechten in kennis stellen. Zie over dit punt ook het antwoord op vraag 84. Ook als een verdachte in voorkomend geval pas laat in het opsporingsonderzoek wordt verhoord bestaat, zelfs na indiening van de procesinleiding, nog voldoende gelegenheid om van de processtukken kennis te nemen en eventueel onderzoekswensen in te dienen. Daarin voorzien bepalingen in Boek 4, Hoofdstuk 1.

De hiervoor aangeduide voorschriften dienen als waarborg voor een eerlijke procesvoering, en wel in het bijzonder ter verwezenlijking van het beginsel van «*equality of arms*». Dat beginsel brengt mee dat de verdediging – zodra het belang van het onderzoek dat toelaat en in ieder geval op het moment dat een procesinleiding wordt ingediend of een strafbeschikking wordt uitgevaardigd – over gelijke informatie kan beschikken als de officier van justitie, de gelegenheid krijgt om aanvullend of tegenonderzoek te laten instellen en bij het onderzoek op de terechtzitting door de rechter ook gelijkwaardig aan de officier van justitie wordt behandeld.

Voor het antwoord op de vraag hoe met het oog op de «beweging naar voren» wordt gewaarborgd dat kennisneming van de processtukken in een zo vroeg mogelijk stadium plaatsvindt, wordt verwezen naar het antwoord op vraag 158.

(163) De rapporteurs lezen dat ten aanzien van een aantal processtukken de voorgestelde regeling (artikel 1.8.7) bepaalt dat de volledige kennisneming niet aan de verdachte mag worden onthouden. Een sanctionering ontbreekt echter. Hoe wordt gewaarborgd dat de volledige kennisneming van de wettelijk aangewezen stukken daadwerkelijk niet wordt onthouden?

163. De processen-verbaal waarvan de kennisneming niet mag worden onthouden betreffen processen-verbaal waarvan de verdachte of zijn raadsman de inhoud al kent (met name het proces-verbaal van zijn eigen verhoor) of kan kennen (omdat hij of zijn raadsman bij het verhoor van een getuige aanwezig kon zijn). Ten opzichte van de huidige wettelijke regeling is deze bepaling aangevuld met het voorschrift dat van deze processen-verbaal nadat deze zijn opgemaakt door de opsporingsambtenaar of de rechter-commissaris direct een kopie moet worden verstrekt aan de verdachte of zijn raadsman (artikel 1.8.8, vierde en vijfde lid).

Dit laat onverlet dat de kennisneming van de processtukken de verdachte op zijn verzoek wordt toegestaan door de officier van justitie en dat de verdachte, indien hem wordt meegedeeld dat hem in het belang van het

onderzoek de kennisneming van bepaalde stukken wordt onthouden en de ter kennisneming gegeven stukken dus niet volledig zijn, daartegen een bezwaarschrift kan indienen bij de rechter-commissaris, die vervolgens kan beoordelen of het voorschrift van artikel 1.8.7 ten onrechte niet is nageleefd. Zie voor mogelijkheid van termijnstelling door de rechter-commissaris het antwoord op vraag 161.

(164) Een belangrijke vraag is in dat kader ook of een toekomstbestendig digitaal strafdossier aan de voorgaande geschetste problematiek een oplossing kan bieden. Wordt met een dergelijk digitaal dossier voorzien in een systeem waarbij eenvoudig kan worden gezien of, wat en wanneer processtukken zijn toegevoegd? In hoeverre is de lopende problematiek met betrekking tot digitalisering bij verschillende ketenpartners hierbij beperkend?)

164. In het webportaal voor advocatuur Mijn Strafdossier worden de gebruikers in het startscherm geïnformeerd wanneer de laatste toevoeging van informatie is geweest. Ook in MijnSlachtofferzaak, via welk systeem slachtoffers door diverse organisaties over het verloop van hun zaak worden geïnformeerd, staan berichten in een tijdlijn met de meest recente berichten bovenaan. Voor zover er sprake blijft van individuele systemen voor registratie van strafzaken per organisatie, worden processtukken voor een andere procesdeelnemer via elektronische weg beschikbaar gesteld.

(165) In de wettelijke regeling betreffende de delegatiegrondslagen (artikel 1.8.11) wordt niet expliciet ingegaan op het aspect van privacy in verhouding tot processtukken. Hoe wordt dit aspect binnen de voorgestelde regeling gewaarborgd?

165. In artikel 1.8.11 is een aantal delegatiegrondslagen uit het huidige wetboek (inhoudelijk ongewijzigd) overgenomen. In het derde lid van het huidige artikel 149a (overgenomen in het derde lid van het nieuwe artikel 1.8.11) is bepaald dat bepaalde gegevens in het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van het slachtoffer onvermeld blijven in de processtukken, tenzij deze gegevens voor door de rechter te nemen beslissingen redelijkerwijs van belang kunnen zijn. Op deze wijze wordt de privacy van het slachtoffer dus gewaarborgd. Bij algemene maatregel van bestuur zal vervolgens worden bepaald in welke gevallen vermelding van de daarin aan te wijzen gegevens precies achterwege moet blijven. De betreffende algemene maatregel van bestuur is momenteel in voorbereiding (zie ook het antwoord op vraag 167). Het vierde lid van het huidige artikel 149a bepaalt dat de bedoelde maatregel van bestuur middels een voorhangprocedure wordt voorgelegd aan de Staten-Generaal.

Een andere bepaling binnen de voorgestelde regeling met betrekking tot de processtukken waarin het aspect van privacy wordt gewaarborgd is te vinden in artikel 1.8.8, tweede lid. Daar is geregeld dat in het belang van (onder meer) de bescherming van de persoonlijke levenssfeer kan worden bepaald dat aan de verdachte van bepaalde (gedeelten van) processtukken alleen inzage wordt verleend en geen kopie wordt verstrekt. Ook deze bepaling is inhoudelijk ongewijzigd overgenomen uit het huidige wetboek (zie artikel 32, tweede lid). Een vergelijkbare bepaling geldt ten aanzien van de kennisneming van processtukken door het slachtoffer (artikel 1.5.5, derde lid).

(166) De leden van de VVD-fractie lezen dat in het derde en vierde lid van artikel 1.8.11 de inhoud van het amendement Van Wijngaarden-Van Toorenburg is opgenomen (Kamerstuk 35 349, nr. 7). Als gevolg hiervan kunnen bij of krachtens AMvB in het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van het slachtoffer gegevens onvermeld blijven in processtukken en in stukken waarvan de kennisneming ingevolge het

Wetboek van Strafvordering wordt toegestaan. Deze leden vragen waarom niet is gekozen de leden 3 en 4 van artikel 1.8.11 te plaatsen in hoofdstuk 5 waar ook de andere slachtofferrechten zijn omschreven. Kan de regering daar een toelichting op geven?

166. De plaatsing van de delegatiegrondslag van artikel 1.8.11, derde en vierde lid, in Boek 1, Hoofdstuk 8, vloeit voort uit de omstandigheid dat de vast te stellen algemene maatregel van bestuur betrekking heeft op de inhoud van de processtukken (en andere stukken waarvan de kennisgeving ingevolge het wetboek wordt toegestaan). Nu de betreffende artikelleden strekken tot de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van het slachtoffer, is weliswaar sprake van een zekere inhoudelijke samenhang met Boek 1, Hoofdstuk 5, waar de rechtspositie van het slachtoffer in het strafproces is geregeld, maar vanwege de uit de algemene maatregel van bestuur voortvloeiende verplichting om met het oog op die bescherming bepaalde slachtoffergegevens onvermeld te laten in de stukken, is de plaatsing van deze delegatiegrondslag in het hoofdstuk over de samenstelling en de verstrekking van de processtukken een logischer keuze. Overigens geldt voor meer bepalingen die het slachtoffer betreffen dat zij in andere hoofdstukken van Boek 1 zijn geplaatst, in het bijzonder als het gaat om tolkenbijstand (artikel 1.11.7) en herstelrechtvoorzieningen (artikelen 1.11.1 en 1.11.2). Ook buiten Boek 1 zijn op diverse plaatsen bepalingen opgenomen die betrekking hebben op de positie van het slachtoffer, bijvoorbeeld als het gaat om de toezending van een kopie van de strafbeschikking (artikel 3.3.5, vierde lid), de oproeping van het slachtoffer voor de terechtzitting (artikel 4.1.11, derde lid, onderdeel a) en de uitoefening van het spreekrecht (artikel 4.2.46). Het is, kortom, niet zo dat alle slachtofferrechten uitputtend zijn geregeld in Boek 5, Hoofdstuk 5. De keuze voor plaatsing van voorschriften in een bepaald hoofdstuk of in een bepaalde titel is doorgaans ingegeven door de gedachte dat dit de onderlinge samenhang en inzichtelijkheid van de voorschriften binnen de desbetreffende regeling bevordert.

(167) Ook vragen deze leden wanneer naar verwachting de betreffende AMvB of ministeriële regeling vooruitlopend op de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek in werking treedt en of in de AMvB of ministeriële regeling ook de gevolgen zijn opgenomen van het niet-naleven van de bepaling.

167. Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 165 is de betreffende algemene maatregel van bestuur momenteel in voorbereiding. Het belangrijkste uitgangspunt daarbij is dat het onvermeld laten van slachtoffergegevens bij de bron plaatsvindt, door de opsteller van het stuk, zodat deze gegevens niet achteraf hoeven te worden verwijderd. Het ontwerpbesluit is van 16 februari tot en met 12 april 2024 in formele consultatie geweest. De volgende stap is dat dit besluit in het kader van de voorhangprocedure aan de Tweede Kamer wordt voorgelegd, waarna het moment van inwerkingtreding kan worden bepaald. Opgemerkt kan worden dat de delegatiegrondslag van het huidige artikel 149a, derde lid (overgenomen in artikel 1.8.11, derde lid), zich beperkt tot het aanwijzen van de gegevens die in het belang van de persoonlijke levenssfeer van het slachtoffer moeten worden weggelaten en het bepalen van de gevallen waarin dat moet gebeuren. Op de gevolgen van niet-naleving van de verplichting om bepaalde slachtoffergegevens onvermeld te laten wordt nader ingegaan in het antwoord op vraag 168.

(168) Wat voor mogelijkheden heeft het slachtoffer of diens vertegenwoordiger voor rechtsherstel als slachtoffergegevens niet onvermeld zijn gelaten, terwijl dat met het oog op het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van het slachtoffer wel nodig was geweest?

168. Indien slachtoffergegevens niet onvermeld zijn gelaten, terwijl deze gegevens ook niet redelijkerwijs van belang kunnen zijn voor door de

rechter te nemen beslissingen, kan het slachtoffer zich tot de officier van justitie wenden met het verzoek om de betreffende gegevens alsnog te (laten) verwijderen. Op die wijze kan worden voorkomen dat de gegevens verder worden verspreid en/of langer toegankelijk blijven. In gevallen waarin de verdachte al kennis heeft kunnen nemen van de processtukken is de aantasting van de persoonlijke levenssfeer echter niet meer herstelbaar. Een eventueel rechtsmiddel biedt in die situatie dan ook geen soelaas. Juist daarom is in de concept-algemene maatregel van bestuur als uitgangspunt gehanteerd dat de betreffende slachtoffergegevens bij de bron, door de bevoegde autoriteiten worden weggelaten bij het opstellen van de processtukken. Dat is de meest effectieve en best uitvoerbare manier om ervoor te zorgen dat de persoonlijke levenssfeer van het slachtoffer adequaat wordt beschermd, zodat rechtsherstel achteraf niet meer aan de orde hoeft te zijn. Voor wat betreft de consequenties die in algemene zin zijn verbonden aan het niet naleven van slachtofferrechten kan hier worden verwezen naar het antwoord op vraag 124.

(169) De leden van de D66-fractie lezen in de toelichting bij artikel 1.8.6 dat het OM moet zorgen voor een, naar de stand van het opsporingsonderzoek, zo volledig mogelijk procesdossier. Uit de toelichting blijkt dat de regering zich er ook van bewust is dat verdachten zich mogelijk langer op hun zwijgrecht blijven beroepen naarmate zij langer in het ongewisse blijven over de omvang van het belastende materiaal tegen hen. Vindt de regering het wenselijk dat in gevallen waarin de verdachte zich op het zwijgrecht beroept omdat de inhoud van het dossier nog niet aan hem of haar bekend is gemaakt, het feit dat hij heeft gezwegen uiteindelijk aan de verdachte wordt tegengeworpen?

169. De wettelijke regeling heeft tot uitgangspunt dat het openbaar ministerie zorgt voor een, naar de stand van het opsporingsonderzoek, zo volledig mogelijk procesdossier en dat de verdachte in elk geval vanaf het eerste verhoor van de processtukken kan kennisnemen. Dit laatste lijdt uitzondering indien de officier van justitie de kennisneming van bepaalde processtukken tijdelijk onthoudt omdat naar zijn oordeel het belang van het onderzoek dit vereist. Bij zijn beslissing om de verdachte de kennisneming van bepaalde processtukken tijdelijk te onthouden in het belang van het onderzoek zal de officier van justitie zich rekenschap geven van de mogelijkheid dat de verdachte, omdat hij langer in het ongewisse blijft over de omvang van het belastend materiaal tegen hem, zich wellicht, al dan niet op advies van zijn raadsman, (langer) op zijn zwijgrecht beroept. De verdediging heeft immers behoefte aan kennisneming van de processtukken om te kunnen beoordelen of het aangewezen is om op basis daarvan een verzoek tot het verrichten van onderzoek in te dienen. Onderzoekswensen die voortkomen uit laat ter beschikking gekomen processtukken, kunnen op dat moment pas op hun merites beoordeeld worden. Benodigd onderzoek kan dan ook pas in een later stadium worden gedaan, maar zal wel worden verricht. Zie hierover ook het antwoord op vraag 92. Dat de verdachte zulke onderzoekswensen pas op dat moment naar voren brengt kan hem dan dus niet worden tegengeworpen.

Voor het kunnen doen van een verzoek om onderzoek is het evenwel niet altijd nodig over het gehele, afgeronde procesdossier te beschikken. Indien zich bij de beschikbare processtukken en verklaring van een getuige bevindt die vanuit het gezichtspunt van de verdediging onvolledig of onbetrouwbaar is of waarbij anderszins vraagtekens te plaatsen zijn, is er alle reden voor de verdediging om te verzoeken deze getuige nader te (doen) verhoren. Daarmee hoeft niet te worden gewacht tot het gehele procesdossier ter beschikking is gesteld of tot de bespreking van het bewijsmateriaal op de terechtzitting.

Het uitstellen van dergelijke verzoeken kan ook een strategische keuze zijn in verband met de gekozen proceshouding van de verdachte of zijn wens te zwijgen over zijn eventuele betrokkenheid. De keerzijde van de vrijheid van de verdachte om een eigen processuele koers te kiezen is wel, dat aan de gemaakte keuzen rechtsgevolgen kunnen worden verbonden. Wanneer pas op de terechtzitting wordt geopperd dat sprake is van een alibi ten tijde van het strafbare feit of dat een andere persoon als (mede)dader moet worden beschouwd, kan het late tijdstip waarop dit voor het eerst naar voren wordt gebracht, door de rechter worden betrokken bij zijn beslissing op een verzoek om nader onderzoek hiernaar te doen. De keuze om te zwijgen en geen inzicht te verschaffen in het eigen standpunt of de eigen lezing van de toedracht is iets anders dan de onmogelijkheid of onwenselijkheid om, zolang men niet de beschikking heeft over (alle) processtukken, verzoeken om aanvullend of tegenonderzoek al tijdens het vooronderzoek te doen. Het is uiteindelijk aan de rechter om het voorliggende bewijs te waarderen, mede in het licht van hetgeen de verdachte al dan niet over zijn betrokkenheid heeft verklaard. Hij zal de verdachte slechts kunnen veroordelen indien op basis van de voorhanden zijnde wettige bewijsmiddelen buiten redelijke twijfel staat dat de verdachte het feit heeft begaan.

(170) De leden van de D66-fractie constateren dat het wetboek geen regeling kent voor stukken die wel zijn opgemaakt, maar die de officier van justitie niet aan het strafdossier heeft toegevoegd, terwijl de verdediging soms wel de wens heeft om dit zogenoemde «schaduw dossier» in te zien. Vindt de regering het wenselijk om hier een regeling voor te ontwerpen in het wetboek? Hoe zou dit zich verhouden tot artikel 3 van het Besluit processtukken in strafzaken? Heeft de regering informatie over de vraag hoe artikel 3 in de praktijk werkt?

170. Bij de samenstelling van het procesdossier voegt de officier van justitie volgens zijn wettelijke opdracht alle stukken die voor de in het kader van de berechting door de rechter te nemen beslissingen redelijkerwijs van belang kunnen zijn bij de processtukken. De officier van justitie zal dus alle stukken die op grond van het relevantiecriteria in aanmerking komen moeten voegen. Daarbij gaat het niet alleen om belastende of ontlastende stukken in het kader van het bewijs van het ten laste gelegde feit, maar ook bijvoorbeeld om stukken die van belang kunnen zijn voor de ontvankelijkheid van het openbaar ministerie, de controle op de rechtmatigheid van het opsporingsonderzoek of de straftoemeting.

Het nieuwe wetboek bevat een wettelijke regeling voor het geval de verdediging de kennisneming en/of voeging wenst van stukken die wel zijn opgemaakt maar door de officier van justitie niet zijn gevoegd. De verdachte kan de officier van justitie verzoeken zo nauwkeurig mogelijk omschreven stukken die hij van belang acht voor de beoordeling van de zaak bij de processtukken te voegen en hem, ter onderbouwing van dat verzoek, daarin (eerst) inzage te verlenen (artikel 1.8.5). Voor een afwijzing van een dergelijk verzoek ter bescherming van bepaalde, in de wet genoemde belangen, heeft de officier van justitie een machtiging van de rechter-commissaris nodig. Blijft de officier van justitie in gebreke hierover een beslissing te nemen, dan kan de rechter-commissaris hem op verzoek van de verdachte een termijn stellen. In deze wettelijke regeling ligt dus besloten dat ook de met de desbetreffende strafzaak verband houdende stukken die de officier van justitie niet relevant heeft geacht – als zijnde redelijkerwijs van belang voor enige in het kader van de berechting door de rechter te nemen beslissing – ter beschikking moeten blijven, bijvoorbeeld in een zogenaamd schaduw- of onderzoeksdossier.

Volgens artikel 3 van het Besluit processtukken in strafzaken is de officier van justitie verplicht om aan het procesdossier een chronologisch verslag toe te voegen, dat wil zeggen een overzicht wanneer en welke opsporingshandelingen of opsporingsbevoegdheden zijn verricht of uitgeoefend. Hij geeft ook aan met betrekking tot welke opsporingshandelingen zich een proces-verbaal of een andere vorm van verslaglegging (bijvoorbeeld een opname van beeld en/of geluid) in het dossier bevindt. Bij de voeging van processtukken met betrekking tot nieuwe opsporingshandelingen of -bevoegdheden wordt dit chronologisch verslag ook aangevuld. Dit chronologisch verslag wordt vooraan in het procesdossier opgenomen en in de wandelgangen wel het «moeder-proces-verbaal» of «loop-proces-verbaal» genoemd. Het biedt een overzichtelijke leeswijzer voor het dossier. Het voorschrift geldt voor procesdossiers betreffende het onderzoek naar ernstige misdrijven, dat wil zeggen met een strafbedreiging van zes jaar gevangenisstraf of meer, maar deze werkwijze wordt op veel bredere schaal toegepast. De aldus ingeburgerde werkwijze heeft geleid tot meer uniforme processen-verbaal met een logische en herkenbare volgorde en indeling en werkt in de praktijk naar tevredenheid.

9. Overdracht van berichten en het indienen van stukken

9.1 Algemeen

(171) De leden van de D66-fractie constateren dat in het voorgestelde artikel 1.9.6 is bepaald dat door het opgeven van een nieuw adres het eerder opgegeven adres vervalt. Momenteel komt het in de praktijk geregeld voor dat dagvaardingen voor strafzittingen niet in persoon worden betekend, bijvoorbeeld omdat dit op een verkeerd adres is geprobeerd (vaak bij in het buitenland wonende verdachten), waarna de verdachte bij verstek wordt veroordeeld. Wordt deze problematiek volgens de regering opgelost met deze regeling?

171. Het doel van de nieuwe regeling in artikel 1.9.6 is het beperken van het aantal adressen waarnaar berichten moeten worden verzonden. Dat heeft verschillende voordelen voor de overdracht van berichten, zoals minder administratie in de strafrechtketen, minder verzending van potentieel gevoelige berichten naar niet meer in gebruik zijnde adressen en meer overzicht en duidelijkheid, ook voor de verdachte die zelf zijn adres kan kiezen. Voor te betekenen berichten, zoals de procesinleiding, geeft artikel 1.9.13 de volgorde van adressen waarin dit gebeurt. De overheid spant zich hierbij in de burger daadwerkelijk te bereiken. Ook op de burger rust een zekere inspanningsplicht om kennis te nemen van zijn zaak. Voor te betekenen berichten waarbij uitsluitend een adres in het buitenland bekend is geldt de regeling in Boek 8 (Internationale en Europese strafrechtelijke samenwerking) van het nieuwe wetboek (die is opgenomen in de tweede vaststellingswet). Het betekenen en uitreiken van stukken in het buitenland vergt, tenzij een verdrag anders bepaalt, dat een rechtshulpverzoek wordt gedaan aan de staat waar de betrokkene zijn adres heeft.

(172) De leden van de CDA-fractie lezen dat in het nieuwe artikel 1.9.5 voorop komt te staan dat de toezending van berichten aan de burger langs de elektronische weg plaats moeten vinden. Deze leden lezen ook dat verschillende voorbeelden van tools gegeven worden om dit te bewerkstelligen, zoals via de website mijnoverheid.nl of via een speciale berichtenboxapp. Is de regering voornemens om een vaste communicatielijntje te kiezen, of kunnen verschillende manieren door elkaar bruikbaar zijn hiervoor? Deze leden vragen ook op welke manier aan de burger duidelijk wordt gemaakt op welke wijze wordt gecommuniceerd, om te voorkomen dat hierover verwarring ontstaat.

172. Uit de regeling in het nieuwe wetboek vloeit voort wat de mogelijkheden zijn voor de overdracht van berichten aan burgers en wat in beginsel de volgorde daarbij is. Hiervoor kunnen verschillende vormen worden gebruikt. Als de wet dit voorschrijft, dient hiervoor de vorm te worden gebruikt die de meeste eisen stelt aan de inspanning die door de overheid wordt geleverd om de persoon daadwerkelijk te bereiken: de betekening. Als de wet géén betekening voorschrijft, wordt het bericht aan de burger uitgereikt of toegezonden (artikel 1.9.5). Bij de kennisgeving van berichten aan burgers wordt de overdracht langs elektronische weg vooropgesteld. Procesdeelnemers kunnen een elektronisch adres opgeven voor de overdracht van berichten in verband met een zaak (artikel 1.9.6). Toezending langs elektronische weg vindt plaats door plaatsing van een bericht in de elektronische voorziening. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat in bepaalde gevallen de elektronische overdracht van een bericht rechtstreeks aan het e-mailadres kan plaatsvinden. Daarbij wordt enkel gedacht aan de toezending van niet-vertrouwelijke berichten (artikel 1.9.5, derde lid). Voor de betekening van berichten aan burgers, met uitzondering van degenen van wie de vrijheid is benomen, geldt dat als zij een elektronisch adres hebben opgegeven, het bericht via de elektronische voorziening wordt aangeboden, tenzij het bericht al via uitreiking in persoon is betekend (artikel 1.9.13, tweede lid). Zowel bij betekening als toezending van berichten langs elektronische weg ontvangt de persoon voor wie het bericht is bestemd een notificatie dat het bericht in de elektronische voorziening beschikbaar is (artikelen 1.9.5, derde lid en 1.9.11, tweede lid). Dit kan door een notificatie aan het elektronisch adres te verzenden; denkbaar is ook dat gebruik wordt gemaakt van een notificatiebericht van een door de betrokkene op de mobiele telefoon geïnstalleerde applicatie zoals de berichtenbox-app. Betekening van een bericht langs elektronische weg geldt als betekening in persoon als degene voor wie het bestemd is zich na plaatsing van het bericht in de elektronische voorziening de toegang verschaft tot die voorziening (artikel 1.9.11, tweede lid). Indien het niet lukt om langs elektronische weg een betekening in persoon te realiseren kan tot betekening in persoon door uitreiking worden uitgegaan, bijvoorbeeld in of bij de woning waar de betrokkene woont. In het antwoord op de vragen 106 en 107 is aangegeven welke voorlichtende activiteiten zullen worden uitgevoerd om burgers in het strafproces te informeren over hun rechten en plichten.

9.2 Betekening

(173) De rapporteurs hebben een aantal vragen ten aanzien van de betekening. Zou de regering nader kunnen toelichten waarom het passend is om de ontvangst – indien betekening op de overige adressen niet mogelijk is – bij de instantie te beleggen die zelf verantwoordelijk is voor een juiste uitreiking (namelijk het OM)?

173. De regeling in artikel 1.9.13, zevende lid, waarin wordt bepaald dat indien het bericht niet kan worden uitgereikt op het adres waar het is aangeboden, het wordt uitgereikt aan de autoriteit waarvan het is uitgegaan, vormt het sluitstuk van de inspanning die de overheid levert bij de betekening van berichten aan burgers. Het openbaar ministerie legt verantwoording af over de betekeningsspanningen in het procesdossier. Net als in de huidige regeling is en blijft het de rechter die uiteindelijk oordeelt over de rechtsgeldigheid van de betekening.

(174) De Rvdr en het OM hebben geadviseerd om het huidige systeem van betekening fundamenteel te herzien, nu het oude systeem complex en moeilijk hanteerbaar is in de praktijk. De voorgestelde regeling bouwt echter in grote mate voort op het oude systeem. Kan de regering nader

toelichten op welke wijze vereenvoudiging van het huidige systeem is gerealiseerd in dit voorstel? Welke alternatieven zijn overwogen en waarom zijn die afgewezen? Hoe verhoudt het Nederlandse systeem zich met dat van andere landen?

174. De afgelopen jaren zijn stappen gezet om de regeling van de betekening in het huidige wetboek toe te snijden op het gebruik van moderne communicatiemiddelen. De regeling die tot stand is gekomen door inwerkingtreding van de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (op 1 januari 2020) maakt betekening van gerechtelijke mededelingen door elektronische overdracht mogelijk. Bij deze totstandkoming zijn mede betrokken de uitkomsten van het rechtsvergelijkende onderzoek *Modaliteiten van betekening in rechtsvergelijkend perspectief* (P.A.M. Mevis e.a., in opdracht van het WODC, september 2012). In dit onderzoek zijn verschillende systemen in andere landen beschreven (België, Duitsland, Engeland, Noorwegen en Zwitserland). Uit het onderzoek kwam naar voren dat de wettelijke regelingen van alle onderzochte landen de mogelijkheid kennen van elektronische betekening. Bij niet reageren door de betrokkene op de elektronisch verzonden gerechtelijke mededeling wordt teruggevallen op de fysieke betekening in persoon. Rekening houdend met de uitkomsten van het onderzoek is met de inwerkingtreding van de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen de mogelijkheid van betekening van gerechtelijke mededelingen door elektronische overdracht aan het huidige wetboek toegevoegd (artikelen 36b e.v.). De nieuwe regeling in Boek 1, Hoofdstuk 9, bouwt hierop voort. Een verschil is dat betekening langs elektronische weg als wijze van betekening voorop wordt gesteld (artikel 1.9.10, eerste lid). De regeling wordt verder vereenvoudigd door het uitgangspunt dat voor het fysieke adres het door de burger gekozen domicilie voorgaat op het adres dat is opgenomen in de basisregistratie personen (artikel 1.9.13). Bij burgers die met het strafrecht in aanraking komen biedt de basisregistratie personen niet altijd de beste mogelijkheden om de betrokkene daadwerkelijk te bereiken. De burger heeft voortaan de mogelijkheid om een ander adres te kiezen (van zijn ouders, een vriend, zijn raadsman etc.). Hiermee wordt de advisering van de rechtspraak en het openbaar ministerie gevolgd.

(175) De rapporteurs vragen of het juist is dat de burger het risico dient te dragen voor de juiste betekening indien iets fout gaat in het digitale doenvermogen van de burger. Is dat in lijn met jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Hof van Justitie EU?

175. Voor de betekenis van het EVRM voor de kennisgeving van gerechtelijke stukken is van belang dat noch uit het EVRM, noch uit de jurisprudentie van het EHRM rechtstreeks eisen voortvloeien over hoe de betekening van gerechtelijke stukken in strafzaken er uit moet zien. De regeling daarvan is aan de verdragsstaten. De daadwerkelijke effectuering van de rechten die het EVRM aan de verdachte toekent is op onderdelen wel afhankelijk van de betekening van gerechtelijke stukken in strafzaken. Hierbij gaat het met name om de in artikel 6, derde lid, EVRM expliciet opgenomen recht van de verdachte om te worden ingelicht over de tegen hem ingebrachte beschuldiging, en het in artikel 6 EVRM door het EHRM ingelezen algemene recht op aanwezigheid van de verdachte bij zijn berechting. Dit aanwezigheidsrecht is niet absoluut; verstekveroordelingen zijn mogelijk. Om het aanwezigheidsrecht te kunnen uitoefenen, moet de verdachte op de hoogte kunnen zijn van de terechtzitting. De overheid heeft hiertoe een inspanningsplicht. Die inspanningsplicht brengt met zich dat de overheid in alle strafzaken daadwerkelijk, op een actieve wijze, inspanningen dient te leveren ten einde de verdachte te bereiken over de komende terechtzitting. Ook op de burger rust een zekere inspanningsplicht om kennis te nemen van zijn zaak.

In geval een burger een elektronisch adres heeft opgegeven voor de overdracht van berichten zal de betekening van een bericht in beginsel langs elektronische weg plaatsvinden, door aanbieding via de elektronische voorziening, onder gelijktijdige verzending van een notificatie aan het opgegeven elektronische adres (artikel 1.9.13, tweede lid). Betekening van een bericht langs elektronische weg geldt als betekening in persoon als degene voor wie het bestemd is zich na plaatsing van het bericht in de elektronische voorziening de toegang verschaft tot die voorziening (artikel 1.9.11, tweede lid). Van een burger die in staat is een elektronisch adres op te geven in de elektronische voorziening, mag over het algemeen worden verwacht dat hij ook in staat zal zijn om, na de ontvangst van een notificatie, zich de toegang tot een bericht te verschaffen in de elektronische voorziening. Indien een burger dit nalaat, is sprake van een onvoltooide betekening in persoon langs elektronische weg. In dat geval wordt door de overheid alsnog geprobeerd om tot betekening in persoon door uitreiking over te gaan, bijvoorbeeld in of bij de woning waar de betrokkene woont. Indien een burger zich geen toegang verschaft tot de elektronische voorziening leidt dit er dus niet automatisch toe dat het risico bij de burger komt te liggen. Alsdan ligt het op de weg van de overheid om inspanningen te verrichten om alsnog tot rechtsgeldige betekening te komen en hierover verantwoording af te leggen in het dossier. Het uiteindelijke oordeel over de rechtsgeldigheid van de betekening is aan de rechter.

(176) Op welke wijze wordt gewaarborgd dat de burger een goed geïnformeerde keuze kan maken over het wel of niet opgeven van een elektronisch adres, waarbij oog is voor het zogenaamde doenvermogen van de burger?

176. In de nieuwe regeling inzake de overdracht van berichten en het indienen van stukken in Boek 1, Hoofdstuk 9, wordt rekening gehouden met het doenvermogen van burgers. Waar professionele deelnemers aan het strafproces worden verplicht om berichten langs elektronische weg over te dragen, gaat deze verplichting voor de burger alleen gelden als hij door een advocaat wordt bijgestaan (artikel 1.9.4, tweede lid). Uitgangspunt is dat een bericht op één, door de burger zelf gekozen adres, wordt overgedragen. Indien een burger kiest voor overdracht langs elektronische weg dient hij een elektronisch adres op te geven via de elektronische voorziening (artikel 1.9.6, eerste lid). Wanneer een burger die hiertoe in staat is, mag over het algemeen worden aangenomen dat hij over voldoende basisvaardigheden beschikt om de elektronische voorziening te gebruiken. In het antwoord op de vragen 106 en 107 is aangegeven welke voorlichtende activiteiten zullen worden uitgevoerd om burgers in het strafproces te informeren over hun rechten en plichten.

(177) In geval de burger gebruik maakt van een elektronisch adres, vindt betekening enkel plaats wanneer dit bericht in de digitale voorziening wordt geopend. Met het oog op de doorlooptijden rijst daarbij de vraag wanneer dient te worden overgegaan op klassieke betekening, wanneer de burger de digitale voorziening niet heeft geopend.

177. Een betekening is voltooid als het bericht conform artikel 1.9.11, eerste lid, in de voorziening is geplaatst met notificatie aan de betrokkene. De betekening geldt als betekening in persoon als degene voor wie het bestemd is zich toegang verschaft tot de elektronische voorziening nadat een bericht in die voorziening is geplaatst. Iedere betekening langs elektronische weg wordt vastgelegd (artikel 1.9.15). Aangezien wordt vastgelegd wanneer iemand na de notificatie zich de toegang tot de elektronische voorziening verschaft, kan de officier van justitie op basis van het uitblijven van een dergelijke vastlegging overgaan tot het (ook) fysiek betekenen van het bericht aan degene voor wie het bestemd is. Het moment waarop dat gebeurt hangt mede af van de inhoud van het bericht

dat moet worden betekend en de termijnen die van toepassing zijn. Zo zal een fysieke betekening van een oproeping voor een ingeplande terechtzitting – met het oog op de doorlooptijden waarop in de vraagstelling wordt gewezen, maar ook in verband met het aanwezigheidsrecht van de verdachte – tijdig voorafgaand aan de zitting moeten plaatsvinden, maar geldt voor een fysieke betekening van een verstekvonnis geen vaste deadline.

(178) Kan de regering nader toelichten wanneer sprake is van tijdigheid in de zin van artikel 1.9.17 lid 2 aan de hand van een aantal concrete praktijkvoorbeelden?

178. Ingevolge artikel 1.9.17, tweede lid, kan nietigverklaring van de betekening door de rechter achterwege blijven als zich een omstandigheid heeft voorgedaan waaruit voortvloeit dat het bericht degene voor wie het bestemd was tijdig bekend was. Dan moet duidelijk zijn dat het bericht de geadresseerde heeft bereikt, ook al is de betekening niet rechtsgeldig verlopen. Als bijvoorbeeld een verdachte van wie niet bekend is of hij kennis heeft genomen van een oproeping voor de zitting, die op een ander dan het opgegeven adres aan zijn levensgezel is uitgereikt, aan de rechtbank om aanhouding verzoekt is duidelijk dat hij van de dag van de terechtzitting op de hoogte is. Nietigverklaring van de betekening ligt dan niet in de rede.

Bij een bericht dat moet worden betekend is vaak sprake van een rechtsgevolg dat intreedt als de verdachte niet tijdig handelt, zoals het instellen van een rechtsmiddel. Naast dat duidelijk moet zijn dat het bericht de geadresseerde heeft bereikt, is ook het tijdstip waarop het bericht hem heeft bereikt, van belang. Degene voor wie het bericht is bestemd moet voldoende tijd hebben gehad om te handelen op het bericht. De uiteindelijke beoordeling hieromtrent is aan de rechter.

(179) Hoe wordt op een verantwoorde manier omgegaan met de in dit hoofdstuk opgenomen delegatiebepalingen? Op welke wijze wordt het parlement daarbij betrokken?

179. De op grond van Boek 1, Hoofdstuk 9, in lagere regelgeving op te nemen nadere regels zullen op de gebruikelijke manier tot stand worden gebracht. Dat wil zeggen in nauw overleg met de ketenpartners die met deze regels zullen moeten werken en met consultatie van de gebruikelijke adviesinstanties. Aangezien de Tweede Kamer zoals blijkt uit de vraagstelling, belang stelt in kennisneming van deze nadere regels zullen deze, wanneer zij in formele consultatie zijn gegeven, ook aan de Tweede Kamer worden toegezonden.

(180) De leden van de SP-fractie zien dat de NVvR twijfels heeft over het systeem waarbij een niet anderszins uitgereikte dagvaarding wordt uitgereikt aan het OM. Deze leden delen deze twijfels. Is het passend om de ontvangst te beleggen bij de instantie die zelf verantwoordelijk is voor een juiste uitreiking?

180. Met de regeling in artikel 1.9.13, zevende lid, wordt voortgebouwd op de regeling in het huidige wetboek (artikel 36e, tweede lid, onderdeel b). Tot 1 januari 2020 was in het huidige wetboek bepaald dat indien geen uitreiking heeft kunnen plaatsvinden, de gerechtelijke mededeling wordt teruggezonden aan de autoriteit waarvan zij is uitgegaan en uiteindelijk betekend aan de griffie van het gerecht. Met de inwerkingtreding van de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen is dit gewijzigd in uitreiking aan de autoriteit waarvan de gerechtelijke mededeling is uitgegaan. In het advies van de NVvR is de vraag opgeworpen of met de wijziging van de uitreiking aan de autoriteit waarvan het bericht is uitgegaan geen afbreuk wordt gedaan aan de externe controle van de betekening. Deze vraag kan ontkennend worden beantwoord, nu de griffie de uitreiking voorheen slechts voor kennis-

geving aannam. Externe controle vindt plaats door de zittingsrechter, die oordeelt over de rechtsgeldigheid van de betekening. Het openbaar ministerie legt verantwoording af over de betekeningsspanningen in het procesdossier.

11. Enige algemene voorzieningen

(181) De leden van de SP-fractie gaan ervan uit dat een gemotiveerd bezwaar van de verdachte tegen het gebruik van videoconferentie een gemotiveerde beslissing tot afwijzing van dat bezwaar vergt. Dat is echter nog niet terug te vinden in de tekst. Kan de regering hier een reflectie op geven? Is de regering het eens met deze argumentatie?

181. Op grond van artikel 1.11.4, eerste lid, dient de verdachte in twee situaties in te stemmen met de toepassing van videoconferentie. Daarvan is ten eerste sprake indien de verdachte aan de rechter-commissaris wordt voorgeleid in het kader van de behandeling van de vordering tot bewaring en ten tweede bij zijn berechting. Dat betekent dat als een verdachte bezwaar heeft tegen de toepassing van videoconferentie, de verhorende rechter het verhoor in fysieke zin doorgang laat vinden (behoudens de uitzonderingsgevallen uit artikel 1.11.4, derde lid).

In andere situaties dan de hiervoor genoemde voorgeleiding in het kader van de bewaring en de berechting, houdt de rechter rekening met een eventueel bezwaar van de verdachte tegen de toepassing van videoconferentie (zie artikel 1.11.3, derde lid). De rechter maakt een afweging van alle belangen en beslist vervolgens of de toepassing van videoconferentie in de desbetreffende zaak opportuun is. Hij neemt daarbij het belang van een behoorlijke behandeling van de zaak in aanmerking, hetgeen inhoudt dat hij afweegt of, en zo ja: in hoeverre, de toepassing van videoconferentie in de gegeven situatie strijdig is met, of juist strekt ter bescherming van alle in het geding zijnde belangen. Het betreft, naast de belangen van de verdachte, de belangen van de te verhoren persoon (indien dit niet de verdachte is) en van overige procesdeelnemers alsmede het belang van een zorgvuldig, vlot en ordelijk verloop van de zitting. De rechter slaat daarbij acht op de standpunten die de verdachte en de andere betrokken procesdeelnemers daarover kenbaar hebben gemaakt. Het is eigen aan het werk van de rechter dat hij zijn beslissing, als uitkomst van deze belangenafweging, aan de betrokkenen toelicht. Dit ligt te meer voor de hand indien de verdachte (of een andere procesdeelnemer) bezwaren heeft geuit tegen de toepassing van videoconferentie. Aldus maakt de rechter in feite een gemotiveerde beslissing over de toepassing van videoconferentie. Het wordt niet nodig geacht dit in de tekst nader te verduidelijken.

(182) De leden van de SP-fractie zien dat SHN adviseert in de wet een termijn van twee weken voor de zitting op te nemen, zodat het slachtoffer een acceptabele tijd voor de zitting naar zijn mening wordt gevraagd in het geval videoconferentie ten aanzien van de verdachte is gevorderd of verzocht. SHN geeft aan dat de nodige zorgvuldigheid is vereist bij een dergelijke procedure waarbij het slachtoffer er bij voorkeur ook op wordt gewezen dat hij zich voor advies tot SHN of een advocaat kan wenden. Hoe kijkt de regering hier tegenaan? Is de regering bereid dit beter te borgen in de tekst?

182. Bij de beslissing of al dan niet videoconferentie wordt toegepast, wordt uiteraard de nodige zorgvuldigheid in acht genomen. Om recht te doen aan de procespositie van de persoon die op grond van artikel 1.5.8 het spreekrecht kan uitoefenen – dat is doorgaans het slachtoffer of een familielid van het slachtoffer – en om een zorgvuldige afweging te kunnen maken, stelt de rechter ook deze persoon in de gelegenheid zijn mening te geven over de toepassing van videoconferentie. In de regeling is daartoe geen termijn opgenomen, omdat dit tot onnodig oponthoud zou kunnen

leiden. Het is daarnaast denkbaar dat een beslissing om videoconferentie toe te passen kort voor de zitting juist in het belang is van de spreekge-rechtigde of overeenkomt met diens wens. Bovendien zijn er zittingen die op kortere termijn dan de door SHN genoemde termijn van twee weken plaatsvinden, zoals raadkamerzittingen. Het stellen van termijnen bemoeilijkt de flexibele inzet van videoconferentie. De afweging van de belangen die in het geding zijn kan bij uitstek aan de rechter worden toevertrouwd.

11.1 Herstelrecht

(183) De leden van de D66-fractie lezen dat in artikel 1.11.2 wordt voorgeschreven dat de officier van justitie de betrokken opsporingsambtenaar bevordert om in een zo vroeg mogelijk stadium herstelrechtvoorzieningen onder de aandacht van het slachtoffer en de verdachte te brengen. Kan de regering toelichten waarom is gekozen voor de tussenstap van bevorderen en niet voor de formulering «De betrokken opsporingsambtenaar doet het slachtoffer en de verdachte in een zo vroeg mogelijk stadium mededeling van...»?

183. De formulering van artikel 1.11.2, eerste lid, is alleen redactioneel gewijzigd met het oog op de nieuwe terminologie van het wetboek. De begrippen «het openbaar ministerie» en «de politie» zijn vervangen door «de officier van justitie» respectievelijk «de betrokken opsporingsambtenaar». Voor het overige zijn de bewoordingen dezelfde als in het huidige artikel 51h, eerste lid.

In een later stadium kan het artikel wanneer daartoe aanleiding is inhoudelijk worden aangepast. Dan kan ook naar de formulering worden gekeken waarop in de vraag wordt gewezen. Er kan reden zijn om de wet aan te passen naar aanleiding van de evaluatie van de Innovatiewet Strafvordering, waarin een onderdeel is opgenomen ten aanzien van mediation na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting. Hierop werd ingegaan in het antwoord op vraag 27. Verder is vanuit de Tweede Kamer gevraagd om aanvullende wetgeving. Daarbij gaat het om een informatieplicht voor de politie om erop te wijzen dat herstelrecht bestaat en een instructienorm voor het openbaar ministerie en de rechter om ambtshalve te onderzoeken of mediation mogelijk is. In dit kader is ook toegezegd om in te gaan op een recht van het slachtoffer en van de verdachte om de mogelijkheid van mediation te laten onderzoeken. In de brief aan de Tweede Kamer van 1 november 2022 (Kamerstukken II 2022/23, 29 279, nr. 741) is aangegeven dat overleg over verdergaande aanpassingen van de wetgeving kan plaatsvinden, mits die toegevoegde waarde hebben voor de rechtspraak en daarbij rekening wordt gehouden met de positie van de rechter en de procesdeelnemers. Ook dienen de doorlooptijden van strafzaken te worden bekeken, evenals de uitvoeringseffecten en financiering ervan. Het eventueel wettelijk verankeren van een informatieplicht, van instructienormen of van het recht op onderzoek of mediation mogelijk is heeft substantiële consequenties voor de rechtspraak en zal kosten met zich brengen. In verband hiermee is het voorstel om de drie genoemde punten in de wet op te nemen in 2023 voorgelegd aan de ketenpartners. Als na deze consultatie blijkt dat het gewenst en haalbaar is om de onderwerpen in de wet op te nemen, dan kunnen deze tezamen met de resultaten van de evaluatie van de Innovatiewet Strafvordering worden opgenomen in de tweede aanvullingswet bij het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Via deze aanpak kan een samenhangende en evenwichtige regeling in het nieuwe Wetboek van Strafvordering worden gerealiseerd.

(184) De leden van de SP-fractie missen vanuit Boek 1 de nadruk en intenties als het aankomt op herstelrechtvoorzieningen. Hierover is na uitgebreide consultatie in de strafrechtspraktijk een initiatiefwetsvoorstel

geschreven door experts op dit gebied te weten Jacques Claessen, John Blad, Gert Jan Slump, Annemieke Wolthuis, Anneke van Hoek en Theo de Roos. Deze leden zijn net als de schrijvers van het initiatiefvoorstel van mening dat er moet worden ingezet op het recht op rechtstreekse en zelfstandige aanmelding voor mediation in naast andere herstelrechtvoorzieningen voor slachtoffers en verdachte, een informatieplicht voor de politie én een onderzoeksplicht voor het OM en de rechter inzake de mogelijkheden van mediation in strafzaken, herstelbemiddeling, herstelconferenties en andere herstelrechtvoorzieningen. Kan de regering reflecteren op de vraag in hoeverre dit terugkomt in Boek 1? Is de regering bereid zich in te zetten op de vormgeving van een recht op rechtstreekse en zelfstandige aanmelding voor alle betrokkenen voor mediation in strafzaken dat nu formeel nog niet het geval is? Hoe kijkt de regering ten aanzien hiervan aan tegen het recht op bijstand door een advocaat en een tolk bij de inzet van mediation in strafzaken? Is de regering bereid artikel 1.11.1 en artikel 1.11.2 grondig te herzien zodat mediation in strafzaken en de herstelconferentie bij jeugdigen een vaste rol krijgen in dit Boek 1?

184. Op de regeling van herstelrechtvoorzieningen waaronder een recht van alle betrokkenen op rechtstreekse aanmelding voor mediation in strafzaken in Boek 1 is ingegaan in het antwoord op vraag 183. In aanvulling daarop het volgende.

De herstelconferentie bij jeugdigen is een vorm van herstelrecht. Het is niet nodig om elke specifieke vorm van herstelrecht in de wet op te nemen. Als het wenselijk en nodig is om modaliteiten van herstelrecht te reguleren of uit te werken dan kan dit bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Artikel 1.11.2, vierde lid, biedt daarvoor een grondslag. In reactie op de vraag naar het recht op bijstand door een advocaat en een tolk bij de inzet van mediation in strafzaken wordt het volgende opgemerkt. Het recht van het slachtoffer op bijstand is in algemene zin vastgelegd in artikel 1.5.6. Het recht van de verdachte op bijstand door een raadsman is neergelegd in artikel 1.4.5. De inzet van tolken wordt geregeld in de artikelen 1.11.6 tot en met 1.11.8. Bij mediation wordt in de praktijk een tolk ingezet via het tolkenbureau van het openbaar ministerie als één van de betrokkenen (verdachte of slachtoffer) geen Nederlands spreekt of verstaat. Advocaten krijgen altijd de gelegenheid om de slotovereenkomst, die het resultaat is van mediation in een strafzaak, in te zien. Dit gebeurt alleen als hun cliënt dit wil. In de praktijk gebeurt dit geregeld. In de meeste gevallen zijn advocaten niet aanwezig bij de intakegesprekken, maar in uitzonderlijke situaties gebeurt dit wel. Verder kunnen advocaten namens hun cliënt een verzoek doen aan het openbaar ministerie om de mogelijkheid van mediation te onderzoeken.

(185) Verder dringen de leden van de SP-fractie er nu vast op aan om bij een positieve evaluatie van het door de Tweede Kamer unaniem aangenomen amendement bij de Innovatiewet Strafvordering (Kamerstuk 35 869, nr. 11), dit op te nemen in de definitieve tekst van artikel 1.11.1 en 1.11.2.

185. Het is inderdaad afhankelijk van de evaluatie van de praktijk, die in het kader van de Innovatiewet Strafvordering wordt uitgevoerd, of het amendement bij de Innovatiewet Strafvordering definitief in het nieuwe wetboek wordt opgenomen. Het is denkbaar dat de evaluatie onverdeeld positief is, het is ook voorstelbaar dat de ervaringen van de verschillende procesdeelnemers op bepaalde punten negatief zijn of uiteenlopen. Als besloten wordt de bepaling ten aanzien van de verklaring dat de zaak geëindigd is in het nieuwe wetboek op te nemen, zal ook worden bezien of deze bepaling op haar plaats is in de artikelen 1.11.1 of 1.11.2 of dat zij beter kan worden ingebed in Boek 4, dat de berechting betreft.

(186) De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat nog niet wordt overgegaan tot herziening van herstelrecht in het Wetboek van Strafvordering. Deze leden constateren dat de nu voorliggende artikelen niet in lijn zijn met het Beleidskader herstelrechtvoorzieningen gedurende het strafrechtproces uit 2020. Zij achten het wenselijk ook al in de huidige behandeling van het wetboek in elk geval de uitgangspunten voor een nieuwe regeling op te nemen. Hierbij denken zij aan de uitgangspunten die ook eerder zijn geformuleerd als:

- 1. het recht op rechtstreekse en zelfstandige aanmelding voor mediation in strafzaken en herstelbemiddeling en andere herstelrechtvoorzieningen voor slachtoffers en verdachten;*
- 2. een informatieplicht voor de politie (informatienorm);*
- 3. een onderzoeksplicht voor het OM en de rechter (instructienorm) om partijen tijdig te wijzen op een herstelrechtelijke (deel)oplossing en de toegang tot herstelrecht.*

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering bereid is langs deze lijnen alvast een regeling op te nemen die later, op basis van de evaluatie nog kan worden uitgewerkt in de aanvullingswet.

186. De uitgangspunten voor een nieuwe regeling inzake herstelrechtvoorzieningen komen aan de orde in het antwoord op vraag 183. Daarbij komt ook de uitwerking in een aanvullingswet aan bod. Door een eventuele nieuwe regeling na evaluatie van de Innovatiewet Strafvordering en na consultatie van de ketenpartners bij aanvullingswet in het nieuwe wetboek te verwerken, kan een samenhangende en evenwichtige regeling van mediation in strafzaken worden gerealiseerd. Daarbij verdient opmerking dat de aanvullingswetten tegelijkertijd met het nu aanhangige wetsvoorstel tot vaststelling van het nieuwe wetboek in werking treden.

11.2 Videoconferentie

(187) De rapporteurs hebben een aantal vragen inzake de videoconferentie. Op welke onderdelen is de regeling inzake de videoconferentie verruimd?

187. De regeling inzake videoconferentie is op enkele onderdelen verruimd. Aan de regeling is (in artikel 1.11.3, eerste lid) toegevoegd dat naast het horen, verhoren of ondervragen van een persoon ook het bijwonen van een verhoor of zitting plaats kan vinden per videoconferentie. Hierdoor wordt een persoon in staat gesteld als toehoorder een verhoor of zitting bij te wonen, ook als deze persoon niet wordt ondervraagd of verhoord. Bij deze mogelijkheid kan worden gedacht aan het slachtoffer dat de zitting wenst bij te wonen zonder daarbij fysiek aanwezig te zijn, of aan de verdachte die via videoconferentie aanwezig is bij een getuigenverhoor door de rechter-commissaris.

Bij het vereiste van instemming van de verdachte is opgenomen dat deze niet alleen geldt voor berechting door de meervoudige kamer, maar voor iedere vorm van berechting, dus ook indien de zaak enkelvoudig wordt behandeld (zie artikel 1.11.4, eerste lid, onderdeel b).

Tot slot is de groep procesdeelnemers die door de rechter om hun mening wordt gevraagd over de toepassing van videoconferentie, uitgebreid. In artikel 1.11.3, derde lid, is de verdachte of veroordeelde en de persoon die het spreekrecht kan uitoefenen toegevoegd als persoon die de rechter in de gelegenheid stelt zijn mening over de toepassing van videoconferentie kenbaar te maken.

(188) Wat is de achtergrond van de keuze de instemming van de verdachte te vereisen voor de vordering inbewaringstelling en de berechting en de mogelijke uitzonderingen daarop te beperken tot het bijzondere belang van de beveiliging? Bestaat er aanleiding de toepassing verder te verruimen ten aanzien van verdachten?

188. Het instemmingsrecht is opgenomen om de verdachte zeggenschap over de toepassing van videoconferentie te geven op twee kernmomenten in het tegen hem gevoerde strafproces. Op het moment dat op de vordering tot inbewaringstelling moet worden beslist, is de verdachte in de gelegenheid om fysiek aanwezig te zijn bij de rechter die hem op die vordering moet horen, zodat hij op dat moment – dat de aanvang kan vormen van langer durende vrijheidsbeneming – naar voren kan brengen wat hij wenst. Het tweede moment vormt de berechting van de verdachte. Daarbij staat het belang van zijn aanwezigheidsrecht, dat voortvloeit uit artikel 6 EVRM en is opgenomen in artikel 14, derde lid aanhef en onder d, IVBPR, voorop. De verdachte moet in staat worden gesteld zich te verdedigen tegen de beschuldiging. Daarom moet eerst worden gekeken naar de mogelijkheid of de verdachte, indien hij dat wenst, fysiek aanwezig kan zijn. Het aanwezigheidsrecht is echter niet absoluut; berechting buiten aanwezigheid van de verdachte op de terechtzitting is onder omstandigheden mogelijk. De uitzonderingen op dat instemmingsrecht zijn beperkt tot de gevallen waarin dat dringend noodzakelijk is, in het bijzondere belang van de beveiliging van het verhoor of de zitting of van het vervoer naar of van de zitting. Uit jurisprudentie van het EHRM volgt dat deelname aan een strafproces via videoconferentie zonder instemming van de verdachte niet als zodanig in strijd is met het EVRM, zolang de toepassing van videoconferentie een legitiem doel dient en de wijze waarop het bewijs wordt gegeven verenigbaar is met de vereisten van het recht op een eerlijk proces (EHRM 8 juni 2021, 61591/16 (Dijkhuizen t. Nederland)). Tot een legitiem doel worden ook de beveiliging van de zitting en het moeten vermijden van vervoer van de verdachte vanwege een ernstig risico voor verstoring van de openbare orde of ontsnapping gerekend (EHRM 5 oktober 2006, 45106/04 (Marcello Viola t. Italië)). Dit *overrulen* van de instemming van de verdachte is beperkt tot deze gevallen, omdat het aanwezigheidsrecht bij de berechting zwaar telt, nu daar de ondervraging belangrijker is, zeker naarmate de tenlastelegging serieuzer is, en er dus meer op het spel staat voor de verdachte. Er bestaat geen aanleiding de toepassing van het instemmingsrecht, of de uitzondering daarop, te verruimen.

(189) De rapporteurs vragen voorts of de regering kan toelichten of en, zo ja, hoe het afwegingskader van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)-onderzoek «Eisen en waarborgen voor het gebruik van videoconferentie ten aanzien van de verdachte in het Nederlandse strafproces in rechtsvergelijkend perspectief» in acht is genomen bij de voorgestelde regeling.

189. De onderzoekers van het WODC-onderzoek hebben op basis van hun bevindingen een afwegingskader geformuleerd, uitgesplit in zes factoren, om handreikingen te verschaffen voor het besluit of toepassing van videoconferentie ten aanzien van de verdachte in een concreet geval opportuun is (zie A.M. de Hoon, M.F.H. Hirsch Ballin en S.G.M.J. Bollen, *De verdachte in beeld. Eisen en waarborgen voor het gebruik van videoconferentie ten aanzien van verdachte in het Nederlandse strafproces in rechtsvergelijkend perspectief*, Vrije Universiteit Amsterdam 2020). In het rapport is benadrukt dat ten aanzien van de vraag in hoeverre moet worden gedifferentieerd tussen verschillende factoren binnen dat afwegingskader maatwerk nodig is, waarbij de rechter een afweging moet maken van de situatie en omstandigheden van het voorliggende geval. Bij het opstellen van de regeling is het door de onderzoekers geformuleerde afwegingskader voor ogen gehouden. Dit afwegingskader wordt gevormd door de volgende zes factoren:

1. De mogelijkheid van lijfelijke aanwezigheid;
2. De aanwezigheid van compenserende waarborgen in de manier waarop videoconferentie wordt toegepast;
3. De aard van de zitting en de procesfase waarin de zaak zich bevindt;

4. De zwaarte van het tenlastegelegde feit en de zwaarte van de straf die kan worden opgelegd;
5. De wens (voor of tegen toepassing van videoconferentie) en het gedrag van de verdachte;
6. Het belang van een behoorlijke strafvordering en van andere procesdeelnemers.

Deze zes factoren liggen in de voorgestelde regeling besloten, enerzijds doordat voor de vraag of de verdachte moet instemmen met de toepassing van videoconferentie is gedifferentieerd naar de aard van de zitting en de procesfase en anderzijds doordat de rechter bij zijn beslissing het belang van een behoorlijke behandeling van de zaak in aanmerking neemt en de procesdeelnemers in de gelegenheid stelt hun mening over de toepassing van videoconferentie kenbaar te maken.

Daarbij is van belang voor ogen te houden dat de rechter die tot de toepassing van videoconferentie (ook zonder instemming van de verdachte of diens raadsman) beslist, het recht op een eerlijk proces bewaakt. Dit vergt een bredere toets dan de vaststelling of sprake is van een inbreuk op het aanwezigheidsrecht, namelijk van de eerlijkheid van de procedure in zijn geheel (*the overall fairness of the trial*).

(190) De voorgestelde regeling in artikel 1.11.3 schrijft voor dat de opsporingsambtenaar (lid 2) respectievelijk de rechter (lid 3) alvorens te beslissen enkele genoemde betrokkenen om hun mening moet vragen over de toepassing van videoconferentie. In de regeling is echter niet opgenomen dat sprake moet zijn van een gemotiveerde beslissing. Kan de regering u toelichten of deze beslissing gemotiveerd moet worden?

190. Zie het antwoord op vraag 181.

(191) Ten aanzien van een situatie als bedoeld in artikel 1.11.4 lid 1, begrijpen de rapporteurs dat de verdachte kenbaar kan maken dat hij niet met de toepassing van videoconferentie instemt. Het begrip «instemming» wordt echter noch in de wet noch in de memorie van toelichting nader gedefinieerd. Kan de regering toelichten hoe het begrip «instemming» wordt ingevuld en of de advocaat daarbij een rol speelt? In lid 3 van artikel 1.11.4 wordt voorzien in een uitzondering op de in het eerste en tweede lid bedoelde situaties uitsluitend in gevallen waarin het bijzondere belang van de beveiliging van de zitting of van het vervoer naar en van de zitting dringend vergt dat van videoconferentie gebruik wordt gemaakt. Wat is er nodig om te spreken van het bijzondere belang? Zijn deze uitzonderingen afdoende? Hoe wordt in een dergelijk geval verzekerd dat de verdachte voldoende zijn verdedigingsrechten kan uitoefenen? Hoe zit het met de openbaarheid? Kan de regering toelichten waarom voor de behandeling van de vordering tot gevangenhouding geen toestemming van de verdachte is vereist voor de inzet van videoconferentie? Kan de regering enkele concrete voorbeelden noemen, waaronder de verdachte mag afzien van videoconferentie nadat hij daarmee heeft ingestemd? Kan de regering toelichten op welke wijze eventuele praktische problemen, zoals problemen met de werking van de videoverbinding en de werking van de bijgevoegde link met de videoconferentie, worden onderzocht alvorens over te gaan op de controle van de betekening?

191. Het begrip instemming is een naar algemeen taalgebruik helder begrip: als de verdachte toestemming geeft voor de toepassing van videoconferentie, stemt hij in. Het is niet nodig dit begrip in de wettelijke regeling nader uit te werken. Een raadsman kan bij de instemming met de toepassing van videoconferentie ook een rol spelen. Zoals het geval is in diverse situaties in het strafproces, kan het overleg met de verdachte over de toepassing van videoconferentie plaatsvinden met of door tussenkomst van de raadsman. Deze kan op grond van artikel 1.4.20, eerste lid,

eventueel ook namens de verdachte instemmen met de toepassing van videoconferentie.

De gemaakte uitzondering op het instemmingsrecht van de verdachte geldt uitsluitend in gevallen waarin het bijzondere belang van de beveiliging van de zitting of van het vervoer naar en van de zitting dringend vergt dat de verdachte aan de voorgeleiding of terechtzitting deelneemt via videoconferentie. Het bijzondere belang duidt aan dat het om een specifiek belang gaat; een omstandigheid die alleen op de specifieke zaak betrekking heeft. Uit jurisprudentie van het EHRM volgt dat zonder instemming van de verdachte deelname aan een strafproces via videoconferentie niet als zodanig in strijd is met het EVRM, zolang de toepassing van videoconferentie een legitiem doel dient en waarborgen in acht zijn genomen om ervoor te zorgen dat de verdachte het proces kan volgen en zijn verdedigingsrechten voldoende adequaat kan uitoefenen (EHRM 8 juni 2021, 61591/16 (Dijkhuizen t. Nederland)). Tot een legitiem doel worden de beveiliging van de zitting en het moeten vermijden van vervoer van de verdachte vanwege een ernstig risico voor verstoring van de openbare orde of ontsnapping gerekend (EHRM 5 oktober 2006, 45106/04 (Marcello Viola t. Italië), zie ook A.M. de Hoon, M.F.H. Hirsch Ballin en S.G.M.J. Bollen, *De verdachte in beeld. Eisen en waarborgen voor het gebruik van videoconferentie ten aanzien van verdachte in het Nederlandse strafproces in rechtsvergelijkend perspectief*, Vrije Universiteit Amsterdam 2020, paragraaf 2.3.1).

De uitzonderingen die in de regeling zijn opgenomen, zijn afdoende en waarborgen dat videoconferentie ten aanzien van de verdachte zonder diens instemming slechts in uitzonderlijke gevallen plaatsvindt. In alle gevallen waarin videoconferentie wordt toegepast ten aanzien van de verdachte zal zorgvuldig moeten worden beoordeeld in hoeverre de verdediging in staat is op adequate wijze haar rechten uit te oefenen bij de toepassing van videoconferentie. Zo dient de verdachte vertrouwelijk met zijn raadsman te kunnen communiceren. De rechter ziet hierop toe. Ten aanzien van de openbaarheid wordt opgemerkt dat ook indien een verdachte of een andere procesdeelnemer via videoconferentie deelneemt, sprake is van een openbare zitting. Het publiek in de zittingszaal kan net als de anderen in de zittingszaal volgen wat door de betreffende persoon op afstand wordt gezegd.

Het instemmingsrecht voor de toepassing van videoconferentie is opgenomen met betrekking tot twee kernmomenten in het tegen de verdachte gevoerde strafproces. Naast de berechting geldt het instemmingsrecht voor het verhoor van de verdachte ter gelegenheid van de behandeling door de rechter-commissaris van de vordering tot inbewaaringstelling, waarover de verdachte moet worden gehoord (artikel 2.5.42, derde lid). Juist dit moment, dat de aanvang kan vormen van langer durende vrijheidsbeneming, rechtvaardigt dat de verdachte desgewenst de mogelijkheid heeft om ten overstaan van, en oog in oog met, de rechter die daarover beslist zijn standpunt daarover naar voren te brengen. Het instemmingsvereiste waarborgt dat de verdachte die een mogelijk langere periode gedetineerd blijft daaraan voorafgaand ten minste een keer fysiek aanwezig is bij de rechter die daarover beslist. Er vindt geen gevangenhouding plaats zonder voorafgaande inbewaaringstelling. Om deze redenen is bij de vordering tot gevangenhouding geen instemmingsrecht geregeld.

Het plannen van de behandeling van een strafzaak is ingewikkeld naarmate daarbij meer procesdeelnemers zijn betrokken, en kost tijd en capaciteit. Voor een gedetineerde verdachte moet bovendien tijdig zijn vervoer naar en van het gerechtsgebouw geregeld worden. Als de

verdachte heeft ingestemd met de toepassing van videoconferentie, mag hij daar nadien niet zonder goede reden van terugkomen. Een voorbeeld van een situatie waarin een verdachte na instemming met toepassing van de videoconferentie daarvan alsnog zou kunnen afzien, is de situatie waarin de verdachte niet is gedetineerd en er geen logistiek probleem ontstaat als de verdachte te kennen geeft toch de zitting (of het verhoor) fysiek bij te willen wonen in plaats van middels videoconferentie. Een andere denkbare situatie is dat de verdachte is gedetineerd en zich na zijn instemming een omstandigheid voordoet als gevolg waarvan het belangrijk is dat de verdachte en de raadsman beiden fysiek in de zittingszaal aanwezig zijn. In dat laatste geval moet met het oog op de zitting nog wel kunnen worden voorzien in vervoer van de verdachte naar en van het gerechtsgebouw.

Deelname aan de zitting via videoconferentie geldt als een normale verschijning. Er is dan sprake van een procedure op tegenspraak. Indien de verdachte heeft ingestemd met de toepassing van videoconferentie maar vervolgens bij de zitting niet digitaal verschijnt, zal vanzelfsprekend onderzocht worden wat daar de reden voor is. Daarbij zijn twee situaties te onderscheiden. In het geval de verdachte gedetineerd is en te kennen heeft gegeven vanuit de penitentiaire inrichting via videoconferentie te willen deelnemen zal, indien zich een technische storing voordoet, contact met de desbetreffende penitentiaire inrichting worden opgenomen om na te gaan of de storing op korte termijn kan worden verholpen. De betekening van de oproeping zal ook worden gecontroleerd, maar bij een gedetineerde verdachte ligt daar doorgaans niet het probleem. In de praktijk komt het een enkele keer voor dat geen sprake is van een technische storing, maar dat de gedetineerde verdachte door plotselinge omstandigheden in verband met zijn detentie of de situatie in de penitentiaire inrichting niet voor de camera kan verschijnen. In een dergelijk geval handelt de rechter naar bevind van zaken. Daarbij is het voorstelbaar dat de rechter de behandeling van de zaak aanhoudt, als het niet mogelijk blijkt om de verdachte binnen korte tijd alsnog via videoconferentie te laten deelnemen. Het ligt in de rede hierover met de raadsman te overleggen. Deze kan ook aangeven of hij kort voor de zitting contact heeft gehad met zijn cliënt en of hij aanhouding van de behandeling van de zitting wenselijk acht of wellicht als gemachtigde van de afwezige verdachte tot diens verdediging wil optreden (artikel 4.2.14). In dat laatste geval is het niet nodig verstek te verlenen (artikel 4.2.15).

In het geval dat de verdachte niet is gedetineerd, ligt het in de rede om eerst na te gaan of sprake is van een technische storing die op korte termijn te verhelpen is. Daarna dient de betekening op correctheid te worden gecontroleerd en kan bij de raadsman worden nagevraagd of hij op de hoogte is van de wens of het voornemen van de verdachte om wel of niet te verschijnen, of hij aanhouding van de behandeling van de zaak wenselijk vindt dan wel of hij als uitdrukkelijk daartoe gemachtigd raadsman de verdediging van zijn cliënt wil voeren. Bij de beslissing of de behandeling van de zaak moet worden aangehouden om de verdachte de mogelijkheid te bieden alsnog bij de zitting aanwezig te zijn, zal de rechter steeds het belang van het aanwezigheidsrecht van de verdachte moeten betrekken (ECLI:NL:HR:1999:ZD1314). Daarbij is ook van belang of sprake is van een inhoudelijke behandeling van de zaak of van een andere zitting.

(192) Hoe verhoudt zich de toepassing van videoconferentie bij het horen van getuigen tot het recht van de verdachte om effectief gebruik te kunnen maken van het ondervragingsrecht? Kan de regering toelichten hoe de vertrouwelijkheid van de communicatie tussen advocaat en verdachte bij toepassing van videoconferentie wordt gewaarborgd? Hoe verhouden de (breder) mogelijkheden voor de toepassing zich tot

artikel 5.1.9 Sv dat niet voorziet in de mogelijkheid om het politieverhoor via videoconferentie door rechtshulp te bewerkstelligen?

192. Uiteraard geldt dat de verdachte zijn ondervragingsrecht ten volle moet kunnen uitoefenen onder de daarvoor geldende regels – zowel op de zitting als bij de rechter-commissaris – indien videoconferentie wordt toegepast bij een getuigenverhoor. In die gevallen beslist de rechter of van videoconferentie gebruik wordt gemaakt, waarbij «het belang van een behoorlijke behandeling van de zaak» in aanmerking wordt genomen (artikel 1.11.3, derde lid). In het bijzonder kan daarbij aandacht uitgaan naar de uitoefening van het ondervragingsrecht. Is de rechter er niet van overtuigd dat via de videoconferentie voldoende tegemoet wordt gekomen aan het ondervragingsrecht van de verdachte, dan zal hij afzien van de toepassing daarvan. Voor de effectieve uitoefening van het ondervragingsrecht is echter niet zonder meer vereist dat de verdachte fysiek aanwezig is bij het verhoor. Bovendien, zo is ook vermeld in de toelichting op artikel 1.11.3, derde lid, kan videoconferentie in sommige gevallen juist de uitoefening van het ondervragingsrecht mogelijk maken, waar dat anders mogelijk niet het geval zou zijn geweest.

Tot slot is voor elk gebruik van videoconferenties van belang dat gebruik wordt gemaakt van een technisch hoogwaardige beeld- en geluidsverbinding in een opstelling die een volwaardige participatie van de betrokken procesdeelnemers mogelijk maakt. In het huidige Besluit videoconferentie is dit vastgelegd in artikel 4. De voorschriften in dat artikel strekken er mede toe dat de verdachte zijn verdedigingsrechten adequaat kan uitoefenen. Indien de verdachte deelneemt aan de videoconferentie, is tevens de mogelijkheid van vertrouwelijke communicatie met zijn raadsman van belang. Daartoe is in de genoemde bepaling ook het vereiste opgenomen dat het systeem door middel waarvan videoconferentie wordt toegepast zodanig is ingericht dat overleg kan worden gevoerd zonder dat dit voor derden hoorbaar is en dat deelnemers aan de videoconferentie stukken kunnen uitwisselen. Het Besluit videoconferentie zal evenals andere algemene maatregelen van bestuur met het oog op het nieuwe wetboek worden omgezet en vernieuwd.

Met de Wet herziening regeling internationale samenwerking in strafzaken (Stb. 2017, 246; Kamerstukken 34 493) is onder andere de regeling van de zogenoemde «kleine rechtshulp» (het huidige Vijfde Boek, Titel 1) gemoderniseerd. Daarbij werd ook meer ruimte geboden om deze vorm van rechtshulp te verlenen zonder dat een verdrag daarvoor in een grondslag voorziet. Dat gold ook voor de regeling van videoconferentie. De huidige artikelen 5.1.3a en 5.1.9 bieden de mogelijkheid om in de daar beschreven gevallen een verzoek tot videoconferentie te doen of een verzoek van een andere staat daartoe in te willigen zonder dat er tussen die andere staat en Nederland een verdrag van toepassing is dat in een grondslag daarvoor voorziet. Deze mogelijkheid is voorzien voor situaties waarmee in internationaal en Europees verdragsrechtelijk verband al ruime ervaring was opgedaan en waarvoor het regelgevend kader van de artikelen 5.1.3a en 5.1.9 voldoende waarborgen bood. Het gaat dan om het verhoren door rechterlijke autoriteiten van getuigen, deskundigen en de verdachte met het oog op het verkrijgen van bewijs. Zoals gezegd, bieden de huidige artikelen 5.1.3a en 5.1.9 onder de in die artikelen omschreven voorwaarden de mogelijkheid om ook zonder verdragsbasis videoconferentie toe te passen. Dat neemt niet weg dat het mogelijk blijft om ook in andere gevallen videoconferentie toe te passen, mits een verdrag daarvoor in een grondslag voorziet (Kamerstukken II 2016/17, 34 493, nr. 6, p. 7). Immers wanneer een verdrag voorziet in een verdergaande mogelijkheid tot rechtshulpverlening dan op basis van het nationale recht mogelijk is, dan vormt die verdragsvoorziening (en dus niet de nationale wet) zelfstandig een basis voor uitvoering van een verzoek om rechtshulp afkomstig van een staat die partij is bij het

desbetreffende verdrag (Kamerstukken II 2015/16, 34 493, nr. 3, p. 13 en ECLI:NL:HR:2009:BF0837). In het wetsvoorstel voor de tweede vaststellingswet wordt in een nieuw artikel 8.1.1 deze verhouding tussen de wettelijke regeling en toepasselijke verdragen nader beschreven. Voor zover een verdrag zou voorzien in de mogelijkheid om ook een politieverhoor via videoconferentie in het buitenland af te nemen, staan de huidige artikelen 5.1.3a en 5.1.9 (en ook de nieuwe artikelen 8.2.5 en 8.2.15) daaraan dus niet in de weg.

(193) De leden van de VVD-fractie vragen naar een nadere duiding van het derde lid van artikel 1.11.4. Wat deze leden betreft zou het uitgangspunt in dit artikel moeten zijn dat de rechter in het belang van de beveiliging van het verhoor of de zitting of van het vervoer naar of van de zitting gebruik maakt van de videoconferentie. Wat deze leden betreft zou een wettelijke motiveringsplicht voor de rechter om af te zien van het gebruik van videoconferentie in deze situaties niet onlogisch zijn, nu er in sommige gevallen een afweging dient te worden gemaakt tussen enerzijds het belang van de rechter om een verdachte fysiek in de zitting aanwezig te zien en anderzijds de beveiliging van de zitting en de beveiliging van het vervoer van en naar de zitting en de belangen van derden, zoals omwonenden. Wat vindt de regering hiervan? Hoe verhoudt dit wetsartikel zich tot de recente aanpassing van het Besluit videoconferentie? Waarom is gekozen voor een constructie waarbij de mening van betrokken procespartijen een rol speelt? Kan de regering bevestigen dat zij naar aanleiding van de uitkomsten van het WODC-onderzoek naar het Italiaanse 41bis-regime opnieuw kijkt naar de redactie van dit artikel?

193. De eventuele toepassing van videoconferentie vergt een op de concrete strafzaak toegesneden afweging van de rechter. Doordat de rechter degene is die beslist of van videoconferentie gebruik wordt gemaakt, is gewaarborgd dat de toepassing zorgvuldig wordt afgewogen, rekening houdend met ieders belangen. Het is eigen aan het werk van de rechter dat hij zijn beslissing, als uitkomst van deze belangenafweging, aan de betrokkenen toelicht. Dit ligt te meer voor de hand indien de verdachte (of een andere procesdeelnemer) bezwaren heeft geuit tegen de toepassing van videoconferentie. Hiermee neemt de rechter in feite een gemotiveerde beslissing over de toepassing van videoconferentie. Het wordt daarom niet nodig geacht in de wet een motiveringsplicht voor de rechter op te nemen. Zie ook het antwoord op vraag 181.

De uitzonderingen op het instemmingsrecht van de verdachte die thans in het Besluit videoconferentie genoemd worden, zijn in het nieuwe wetboek op wettelijk niveau geregeld. Bij de vormgeving van de regeling inzake videoconferentie in het nieuwe wetboek is het wenselijk geacht om het toepassingsbereik van de regeling in de wet aan te duiden en niet alleen het instemmingsrecht, maar ook de uitzonderingen daarop in de wet zelf op te nemen, en dus niet in een algemene maatregel van bestuur. Het gaat dus om verplaatsing naar de wet van een inhoudelijk ongewijzigd voorschrift. De door de rechter te maken belangenafweging blijft dezelfde als voorheen.

Er is gekozen voor een constructie waarbij de mening van betrokken procespartijen een rol speelt om recht te kunnen doen aan de procespositie van alle betrokkenen en om de rechter een zorgvuldige afweging over de toepassing van videoconferentie in een concreet geval te kunnen laten maken. Om die reden worden de te horen, verhoren of te onderwerpen persoon, de officier van justitie, de verdachte of de veroordeelde en de persoon die op grond van artikel 1.5.8 het spreekrecht kan uitoefenen in de gelegenheid gesteld hun mening te geven over de toepassing van videoconferentie. De rechter beslist uiteindelijk over de toepassing van videoconferentie na het afwegen van al die belangen en

neemt daarbij het belang van een behoorlijke behandeling van de zaak in aanmerking. Zie nader het antwoord op vraag 197.

Op 27 juni 2023 is de eindrapportage «Vergelijkend onderzoek Italiaans 41-bis detentieregime» aan de Tweede Kamer aangeboden (bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 24 587, nr. 901). Het 41-bis regime is een bestuursrechtelijke, preventieve maatregel die tot belangrijkste doel heeft het vermijden van contact en communicatie tussen gedetineerde verdachten van of veroordeelden voor deelname aan een criminele organisatie en de leden van die criminele organisatie (zie p. 79 van die eindrapportage). Het onderzoek gaat in op de vraag of Italiaanse artikel 41-bis gedetineerden volgens de wettelijke regeling in beginsel gehoord worden via videoconferentie en zo ja, op welke gronden er door de rechter van videoconferentie ten behoeve van een terechtzitting kan worden afgeweken (deelvraag 9). De eindrapportage van dit onderzoek geeft geen aanleiding tot een heroverweging van de tekst van artikel 1.11.4, derde lid. De rechter beschikt op basis van dat artikellid over de mogelijkheid – indien dat dringend noodzakelijk is in het bijzondere belang van de beveiliging van het verhoor of de zitting of van het vervoer naar of van de zitting – te beslissen dat de verdachte ook zonder diens instemming op afstand, via videoconferentie, wordt berecht of in verband met de bewaring wordt voorgeleid.

(194) De leden van de PVV-fractie constateren dat in artikel 1.11.3 het horen, verhoren of ondervragen van een verdachte via videoconferentie is vastgelegd. Aangezien het nieuwe Wetboek van Strafvordering toekomstbestendig en techniekonafhankelijk dient te zijn, is het een omissie dat de mogelijkheid om (onder voorwaarden) gebruik te maken van locatie-onafhankelijke consumentapparatuur en programmatuur (Skype, WhatsApp, Facetime etc.) niet nader is verkend. Gaat dit alsnog gebeuren en zo nee, waarom is dan uitdrukkelijk alleen gekozen voor videoconferentie?

194. Van videoconferentie is volgens de wettelijke regeling sprake bij een directe beeld- en geluidsverbinding tussen de betrokken personen. Dit is een neutrale, techniekonafhankelijke omschrijving. Artikel 1.11.5 bevat een delegatiebepaling voor regels over videoconferentie. Dat biedt de mogelijkheid om de technische eisen waaraan de beeld- of geluidsverbinding moet voldoen en de controle daarop, onder meer met het oog op de integriteit en authenticiteit van vastgelegde gegevens, bij algemene maatregel van bestuur en een eventueel daarop gebaseerde ministeriële regeling nader uit te werken. In het huidige Besluit videoconferentie, dat evenals andere algemene maatregelen van bestuur met het oog op het nieuwe wetboek zal worden omgezet en vernieuwd, is onder meer opgenomen dat het systeem door middel waarvan videoconferentie wordt toegepast, zodanig is ingericht dat de betrokken personen een natuurgelouwe weergave krijgen van hetgeen zich in de andere ruimte afspeelt, dat overleg kan worden gevoerd zonder dat dit voor derden hoorbaar is en dat het systeem is beveiligd tegen verlies of tegen enige vorm van onrechtmatige verwerking. Het is goed denkbaar dat met inachtneming van deze eisen gebruik kan worden gemaakt van bepaalde (toekomstige) locatie-onafhankelijke consumentenapparatuur- en programmatuur.

(195) De leden van de CDA-fractie spreken hun waardering uit voor het feit dat de regeling van de videoconferentie met de nieuwe titel 11.2 wordt verankerd in het Wetboek van Strafvordering. Deze leden zien veel voordelen van de inzet van de videoconferentie en zijn van mening dat het kan bijdragen aan snellere doorlooptijden van procedures, betere toegankelijkheid van het proces en aan het bieden van oplossingen voor gevallen waarin procesdeelnemers niet fysiek aanwezig kunnen zijn bij een zitting. Deze leden vragen of ten tijde van de implementatie van het

nieuwe Wetboek van Strafvordering verwacht wordt dat alle zittingslocaties van de rechtbanken in Nederland toegespitst zijn op het gebruik van de videoconferentie.

195. Het gebruik van videoconferentie in de rechtszalen is nu al bij alle gerechten mogelijk.

(196) De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering aangeeft dat de regels omtrent de videoconferentie worden verruimd. Deze leden vragen aan de regering wat precies deze verruiming heeft ingehouden ten opzichte van de videoconferentie zoals deze was opgenomen bij algemene maatregel van bestuur.

196. Zie het antwoord op vraag 187.

(197) De leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering de kritiek van de RvdR op het nieuwe artikel 1.11.3 lid 3 beoordeelt. De RvdR voorziet mogelijke vertraging van de procedure en eindeloze discussies over het gebruik van videoconferentie omdat de voorgestelde regeling de betrokkenen in de gelegenheid stelt hun mening te geven over de toepassing van de videoconferentie. De RvdR acht deze uitbreiding onwenselijk en beveelt aan de huidige situatie op dit punt te handhaven, te weten dat in beginsel slechts de te verhoren persoon in de gelegenheid wordt gesteld zijn mening over het horen/verhoren/ondervragen per videoconferentie kenbaar te maken.

197. In zijn advies heeft de RvdR zich positief uitgelaten over de ruimte die het voorstel de rechter biedt om in individuele gevallen een afweging te maken of het gebruik van videoconferentie een passende modaliteit voor het horen, verhoren, ondervragen van een betrokkene of voor het bij wonen van een zitting of verhoor is. Wel gaf de RvdR te kennen beducht te zijn voor vertraging en discussie omdat meer procesdeelnemers dan in de huidige regeling in de gelegenheid moeten worden gesteld hun mening over de toepassing van videoconferentie kenbaar te maken.

Bij de herformulering van de voorschriften inzake videoconferentie is gestreefd naar een zo uitgebalanceerd mogelijke regeling, waarin de rechtspositie van de betrokken procesdeelnemers wordt versterkt. Zo is niet langer sprake van een uitsluitend ambtshalve mogelijkheid van de rechter om te beslissen tot de toepassing van videoconferentie, maar kunnen procesdeelnemers om de toepassing daarvan ook verzoeken. Ook zijn ten opzichte van het huidige artikel 131a enkele procesdeelnemers toegevoegd die in de gelegenheid worden gesteld hun mening daarover kenbaar te maken. Dit doet recht aan de verschillende situaties waarin en de verschillende procesdeelnemers ten aanzien van wie videoconferentie kan worden toegepast. De regeling biedt een ruime en flexibele mogelijkheid aan de rechter om videoconferentie toe te passen, waarbij hij het belang van een behoorlijke behandeling van de zaak in aanmerking neemt. Om een zorgvuldige afweging te kunnen maken stelt hij de betrokken procesdeelnemers in de gelegenheid hun mening te geven. Een werkwijze, door de RvdR in zijn advies aangeduid als «piepsysteem», waarbij de betrokken procesdeelnemers in kennis worden gesteld van het voornemen tot de toepassing van videoconferentie ten aanzien van een bepaalde procesdeelnemer en waarbij zij gedurende een aangeduide termijn hun standpunt daarover kenbaar kunnen maken, is daarvoor goed denkbaar. Zoals de RvdR heeft aangegeven kan de rechter vervolgens wanneer bezwaren worden aangevoerd beslissen wat in de betreffende zaak passend is. Zoals in de toelichting bij deze bepaling is aangeduid, is het kenbaar maken van een standpunt over de toepassing van videoconferentie vooral van belang indien de betreffende procesdeelnemer door die toepassing in een eigen belang wordt geraakt. Indien bijvoorbeeld het voornemen bestaat om tijdens een zitting waarbij de verdachte en een spreekgerechtigde aanwezig zijn, een getuige via videoconferentie te

verhoren, ligt het in de rede dat de verdachte zich – gezien zijn ondervragingsrecht – over die toepassing kan uitlaten, maar de spreekgerechtigde niet.

De rechter is en blijft degene die op basis van een belangenafweging uiteindelijk de beslissing neemt om al dan niet videoconferentie toe te passen. Omdat praktische werkwijzen mogelijk zijn («piepsysteem») en omdat de rechter na een belangenafweging beslist, worden de door de Rvdr geuite zorgen over mogelijke vertraging van het strafproces niet gedeeld.

(198) De leden van de ChristenUnie-fractie vragen ten aanzien van artikel 1.11.4 welke regels gelden ten aanzien van minderjarigen en mensen met een verstandelijke beperking voor het gebruik van videoconferentie. Zij constateren dat ook de RvdR adviseert op wetsniveau uitzonderingen te maken voor deze groepen. (consultatiereactie 18 december 2019).

198. Voor minderjarigen en mensen met een verstandelijke beperking gelden ten aanzien van videoconferentie dezelfde regels als voor elke andere te horen, te verhoren of te ondervragen persoon. Bij een wijziging van het Besluit Videoconferentie in 2020 (Besluit van 20 maart 2020, Stb. 101) zijn enkele categorische uitzonderingen op de mogelijke toepassing van videoconferentie in het strafrecht opgeheven. Minderjarigen en verdachten bij wie een vermoeden bestaat dat zij lijden aan een psychische stoornis, psychogeriatrische aandoening of verstandelijke handicap waren destijds uitgezonderd om – tegen de achtergrond van de summere ervaringen die daarmee ten tijde van de totstandkoming van de regeling waren opgedaan – een gefaseerde en zorgvuldige invoering van videoconferentie in het strafrecht mogelijk te maken, waarbij de beslissingsbevoegdheid of dit op zorgvuldige wijze kan plaatsvinden, bij de verhorend ambtenaar of rechter berust. Het uitgangspunt is en blijft dat videoconferentie moet kunnen worden toegepast in elke situatie waarin in het strafrecht sprake is van horen, verhoren of ondervragen. De toepassing van videoconferentie kan immers juist in het belang zijn van een minderjarige of een persoon met een verstandelijke beperking, bijvoorbeeld als fysieke aanwezigheid te belastend voor diegene zou zijn en de betreffende persoon via videoconferentie wel de mogelijkheid heeft om deel te nemen aan een verhoor of zitting.

(199) De leden van de SGP-fractie lezen dat dit wetsvoorstel het mogelijk maakt om in situaties van «horen, verhoren en ondervragen» videoconferentie in te zetten. Deze leden constateren dat onder de huidige wet de Minister zoekende is naar mogelijkheden om verdachten via videoconferentie aanwezig te laten zijn bij hun zitting zodat ingeval van bijvoorbeeld Syriëgangers zij niet terug naar Nederland gehaald hoeven te worden om bij de zitting aanwezig te kunnen zijn. Deze leden vragen de regering of het artikel over videoconferentie kan worden uitgebreid met de mogelijkheid om bij zwaarwegende belangen van nationale veiligheid verdachte via videoconferentie aanwezig te laten zijn bij de zitting.

199. De rechter beschikt over de mogelijkheid – indien dat dringend noodzakelijk is in het bijzondere belang van de beveiliging van het verhoor of de zitting of van het vervoer naar of van de zitting – te beslissen dat de verdachte ook zonder diens instemming op afstand, via videoconferentie, wordt berecht of in verband met de bewaring wordt voorgeleid. Er bestaat geen aanleiding om daarnaast zwaarwegende belangen van nationale veiligheid expliciet in de regeling op te nemen. Voor de situatie zoals in de vraagstelling is aangeduid, waarin een in het buitenland verblijvende verdachte door middel van videoconferentie zou worden berecht, in de zin van volledige participatie aan de inhoudelijke behandeling van zijn strafzaak, geldt dat dit alleen mogelijk is indien een

verdrag daarin voorziet en verder sprake is van een goede samenwerking met het oog op de praktische toepassing (zie Kamerstukken II 2021/22, 29 754, nr. 622).

11.3 De inzet van tolken

(200) De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de bepalingen die zien op de mogelijkheden voor opsporingsambtenaren om geen tolk in te schakelen. Zij vragen of de regering kan toelichten in welke situaties het niet inschakelen van een tolk wenselijk wordt geacht. Voorts vragen zij of het niet verstandig zou zijn een verplichting op te nemen waarbij aan procesdeelnemers wordt gevraagd of er behoefte is aan een tolk. Deze leden wijzen er op dat veel procesdeelnemers niet bekend zullen zijn met hun rechten in dezen en zich in een situatie bevinden die voor velen nieuw is.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen in welke gevallen niet gehoor zal moeten worden gegeven aan een redelijk verzoek van de getuige om met behulp van een tolk te worden verhoord (toelichting derde lid).

200. Het inschakelen van een tolk is geformuleerd als een instructienorm aan degene die, naar gelang de processituatie, in gesprek gaat met de procesdeelnemer. De verantwoordelijkheid voor het inschakelen van een tolk berust tijdens het vooronderzoek bij de verhorend opsporingsambtenaar, de raadsman, de rechter-commissaris of raadsheer-commissaris en voor de zitting bij het openbaar ministerie, hetzij ambtshalve, hetzij op bevel van de rechter.

Uitingen over en weer tussen de verhorende opsporingsambtenaar, de raadsman of rechter enerzijds en degene die wordt verhoord en die de Nederlandse taal onvoldoende beheerst anderzijds, moeten goed worden begrepen en correct worden weergegeven. Inschakeling van een tolk is dus niet alleen aangewezen indien daarom wordt verzocht door de betrokken procesdeelnemer, maar ook indien de noodzaak daartoe blijkt, ook al zou de procesdeelnemer desgevraagd aangeven daaraan geen behoefte te hebben.

Het ligt voor de hand dat aan een redelijk verzoek van de getuige om met behulp van een tolk te worden verhoord, gevolg wordt gegeven. Dit is niet alleen in het belang van degene die wordt verhoord, maar ook van de verhorende ambtenaar en voor de kwaliteit van het strafproces.

Het oordeel of bij de getuige sprake is van een voldoende beheersing van de Nederlandse taal – en dus of oproeping van een tolk noodzakelijk is – is mede afhankelijk van de fase waarin de getuige wordt verhoord, de inhoud van het verhoor en het belang van het verhoor. Zo zal in de fase waarin nog slechts wordt verkend welke getuigen iets kunnen verklaren over de toedracht van het feit – en de vragen mogelijk niet verder strekken dan of de getuige iets gezien heeft –, eerder kunnen worden afgezien van het oproepen van een tolk dan bij verhoren (in een latere fase) waarin gedetailleerd wordt doorgevraagd of wanneer duidelijk is dat (het proces-verbaal van) de betreffende getuigenverklaring zal worden gebruikt als bewijsmiddel. In deze laatste gevallen is immers een verdergaande beheersing van de Nederlandse taal vereist dan in het eerste geval.

De getuige die tevens slachtoffer is, heeft in zijn hoedanigheid van slachtoffer recht op bijstand door een tolk, ook tijdens het verhoor, en wordt op dit recht gewezen (artikelen 1.5.3 en 1.5.7; zie het huidige artikel 5, onderdeel f, van het Besluit slachtoffers van strafbare feiten).

11.5 Verstoring van ambtsverrichtingen

(201) De leden van de VVD-fractie vragen of de regering heeft overwogen in het kader van het nieuwe wetboek om maatregelen te treffen om *contempt of court* tegen te gaan. In veel andere landen hebben rechters mogelijkheden daders van intimidaties en agressie tegen rechters direct te sanctioneren. Minachting voor rechters is in Nederland als zodanig geen strafbaar feit, terwijl de afgelopen jaren de signalen van rechters die hier echt last van hebben zijn toegenomen. Deze leden begrijpen dat in een specifiek geval er sprake kan zijn van een strafbare belediging, bedreiging, enzovoorts. Dat is echter weer een aparte tijdrovende strafrechtelijke vervolgingsprocedure. Rechters kunnen momenteel zelf – anders dan zelf aangifte doen en wachten totdat het OM een (nieuwe) strafrechtelijke procedure begint tegen de verdachte – geen maatwerk leveren (bijvoorbeeld door het opleggen van een boete of een aantal dagen hechtenis) als de situatie daarom vraagt. Kan de regering hierop ingaan? Deze leden vragen in dit kader hoe vaak de afgelopen vijf jaren een verdachte is vervolgd wegens agressief gedrag jegens rechters. Hoe vaak is een verdachte vervolgd voor belediging, bedreiging en ander strafbaar gedrag dat werd gepleegd tijdens een zitting?

201. Met *Contempt of court* wordt geduid op een rechtsfiguur uit het Angelsaksische recht waarmee wordt geduid op «obstructie van de rechtspleging en de bevoegdheid van de rechter om daartegen op te treden» (G.K. Sluiter, Boekbespreking van: M. Lochs, *Contempt of court – een meerwaarde voor de goede strafrechtspleging in Nederland?* (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2019», DD 2023/27). Deze obstructie kan verschillende vormen aannemen. In de vraag wordt verwezen naar «agressief gedrag jegens rechters» en «strafbaar gedrag dat werd gepleegd tijdens een zitting». Voor zover het strafbaar gedrag betreft, kan het openbaar ministerie vervolging instellen, al dan niet op aangifte van de rechter. Voor het overige geldt dat het nieuwe wetboek, evenals het huidige, de rechter (of iedere andere ambtenaar die met de leiding van ambtsverrichtingen is belast) ruime bevoegdheden geeft om de orde te handhaven bij gelegenheid van ambtsverrichtingen, zoals een onderzoek op de terechtzitting (artikel 1.11.10). De rechter of ambtenaar kan alle maatregelen nemen die nodig zijn om de ambtsverrichtingen ongestoord te laten plaatsvinden, waaronder het doen verwijderen uit de zittingszaal van degene die de orde verstoort. Uit onderzoek naar de toegevoegde waarde van *contempt of court* voor het Nederlandse strafproces blijkt dat het Nederlandse instrumentarium op dit punt verschilt van de *contempt of court*-bevoegdheden in die zin dat de rechter niet beschikt over een eigen bestraffende bevoegdheid bij ordeverstoring optreden op de zitting. Dit probleem wordt echter, aldus Lochs, gerelativeerd doordat «tamelijk adequaat in andersoortige maatregelen is voorzien», zoals de zojuist genoemde mogelijkheid om tijdens de zitting ordemaatregelen te treffen. Nu een bestraffende bevoegdheid daarnaast slecht in het Nederlandse stelsel past, wordt niet aanbevolen om een dergelijke bevoegdheid op te nemen (M. Lochs, *Contempt of court. Een meerwaarde voor de goede strafrechtspleging in Nederland?* Diss. Leiden, Den Haag: Boom Juridisch 2019, p. 347–351). Bij de voorbereiding van het nieuwe wetboek is, mede op basis van dit onderzoek, overwogen dat op dit punt geen behoefte bestaat aan uitbreiding van het wettelijk instrumentarium om strafbaar gedrag en ordeverstoringen tegen te gaan.

Voor wat betreft de vraag hoe vaak de afgelopen vijf jaar een verdachte is vervolgd wegens agressief gedrag (belediging, bedreiging en ander strafbaar gedrag) jegens rechters kan het volgende worden opgemerkt. Het openbaar ministerie registreert niet of een strafbaar feit is gepleegd tegen een bepaalde beroepsgroep. Datzelfde geldt voor de Rechtspraak wat betreft veroordelingen wegens agressief gedrag jegens rechters. Wel

wordt door de gerechten de situaties geregistreerd waarin sprake is geweest van agressie, belediging of geweld jegens rechters. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan agressief gedrag in de zittingszaal, maar ook aan een dreigbrief aan een rechter of het aanspreken van een rechter op straat. De uitvraag bij de verschillende gerechten levert het volgende beeld op wat betreft aantal keer dat een vorm van agressie of belediging jegens rechters is geregistreerd:

2020: 14

2021: 25

2022: 13

t/m juli 2023: 5

III. OVERIG BOEK 1

(202) De leden van de VVD-fractie lezen dat na een inventarisatie van de IV-opgave van de ketenpartners in de strafrechtketen een begin kan worden gemaakt met de grootste veranderingen in de ICT van de ketenpartners, ook als de onderhavige wet nog niet is aangenomen door beide Kamers. Kan een overzicht worden gegeven van de grootste veranderingen in de ICT van de ketenpartners als gevolg van het nieuwe wetboek? Welke grondslag wordt gebruikt om veranderingen «alvast» in ICT-systemen door te voeren als de wetstekst nog niet vaststaat en wordt de Kamer geïnformeerd over de consequenties van eventuele amendementen op de ICT-systemen?

202. Zie voor het antwoord op deze vraag allereerst het antwoord op vraag 35. Daarnaast wordt opgemerkt dat ketenpartners zelf nog aan het beoordelen zijn waar de impact van het wetboek op ziet. Er zal voordat de tekst van het wetboek vaststaat, vooral beoordeeld worden welke veranderingen nodig zijn. Ook worden alle voorbereidingen getroffen voor het daadwerkelijk kunnen doorvoeren van die veranderingen. Om te voorkomen dat er meerdere keren veranderingen moeten worden doorgevoerd en daardoor meer kosten worden gemaakt dan nodig is, zullen de veranderingen zelf pas kunnen plaatsvinden als de tekst van het grootste deel van het wetboek door het parlement is goedgekeurd.

(203) De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan aangeven wanneer het wetsvoorstel dat ziet op de verwerking van het rapport van de Commissie-Donner over de afgesplitste schadeprocedure naar de Kamer wordt gestuurd.

203. Zie het antwoord op vraag 27.

(204) De leden van de VVD-fractie begrijpen dat aanvankelijk niet was beoogd in het nieuwe wetboek de rechtsbescherming van kwetsbare verdachten uit te breiden door ook de niet-aangehouden verdachten een vorm van gesubsidieerde rechtsbijstand toe kennen. Na advies van de Afdeling advisering wordt dit nu voorgesteld. Ook wordt nu voorgesteld dat de verdachte bij de indiening van onderzoekswensen bij de RC moet kunnen beschikken over gefinancierde rechtsbijstand. Kan nader worden toegelicht waarom deze keuze is gemaakt en wat de financiële consequenties hiervan zijn? Is overwogen ook kwetsbare slachtoffers een vorm van gesubsidieerde rechtsbijstand toe te kennen? Hoe beoordeelt de regering het risico dat er een financiële prikkel kan ontstaan voor raadsliden en verdachten om (aanvullende) onderzoekswensen bij de RC in te dienen?

204. In het antwoord op vraag 93 is ingegaan op het voornemen om de mogelijkheden om aanspraak te maken op door de overheid gefinancierde rechtsbijstand voor niet-aangehouden verdachten te verbeteren. Het risico dat veelvuldig verzoeken bij de rechter-commissaris zullen worden ingediend met als primaire doel om aanspraak te maken op door de overheid gefinancierde rechtsbijstand, wordt niet groot geacht. De

verdachte kan vanaf het eerste verhoor weliswaar al terecht bij de rechter-commissaris met verzoeken tot nader onderzoek dat hem zou kunnen ontlasten, maar voor een verdachte die zich niet in voorlopige hechtenis bevindt bestaat daartoe in veel gevallen pas een reële aanleiding als duidelijk is welke vervolgingsbeslissing de officier van justitie zal nemen of heeft genomen. Indien het gewenste onderzoek niet – of gelet op de stand van het opsporingsonderzoek op dat moment nog niet – relevant is te achten voor de door de zittingsrechter uiteindelijk te nemen beslissingen, kan en zal de rechter-commissaris een verzoek afwijzen. De rechter-commissaris beoordeelt, met andere woorden, of onderzoekswensen reëel zijn en voorkomt daarmee dat verzoeken om onjuiste (financiële) redenen zullen worden ingediend. Daarnaast is van belang dat niet-aangehouden verdachten die een toevoeging aanvragen met het oog op de indiening van onderzoekswensen bij de rechter-commissaris een eigen bijdrage verschuldigd zijn. De kosten die verdachten die zich in vrijheid bevinden in dat kader moet maken, zullen doorgaans worden afgewogen tegen het belang van bijstand door een raadsman. De eigen bijdrage vormt in dit opzicht eveneens een waarborg tegen het (herhaaldelijk) indienen van onderzoekswensen met als primaire reden om een aanspraak te maken op door de overheid gefinancierde rechtsbijstand. Voor verdachten in voorlopige hechtenis voor wie bijstand door een raadsman op grond van het huidige wetboek al kosteloos is, wordt opgemerkt dat het indienen van onderzoekswensen bij de rechter-commissaris geen zelfstandige, aanvullende puntentoekenning voor de raadsman oplevert. Die werkzaamheden vallen onder de forfaitaire puntenvergoeding die op grond van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 voor de gehele strafzaak wordt toegekend. Ook in die gevallen is er dus geen financiële prikkel om onderzoekswensen in te dienen. Op dit moment kunnen slachtoffers die als gevolg van een geweldsmisdrijf of seksueel misdrijf ernstig lichamelijk of geestelijk letsel hebben opgelopen al aanspraak maken op kosteloze rechtsbijstand door een slachtofferadvocaat (artikel 44, vierde lid, van de Wet op de rechtsbijstand). Dat geldt eveneens voor nabestaanden van een slachtoffer dat als gevolg van een geweldsmisdrijf of seksueel misdrijf is overleden.

Andere slachtoffers dan hiervoor genoemd kunnen in algemene zin de raad voor rechtsbijstand verzoeken om een slachtofferadvocaat toe te voegen. Bij de beoordeling van de aanvraag toetst de raad voor rechtsbijstand of bijstand door een advocaat noodzakelijk is. Indien de aanvraag is gedaan door een slachtoffer dat als kwetsbaar kan worden beschouwd, kan dit worden meegewogen in de beoordeling van de aanvraag. Daarnaast wordt gekeken naar de omvang en complexiteit van de vordering tot schadevergoeding die het slachtoffer wil indienen. Als de toevoeging wordt verleend, worden de kosten voor rechtsbijstand vrijwel geheel gedragen door de overheid en is het slachtoffer alleen een eigen bijdrage verschuldigd. Er bestaan op dit moment dus al verschillende mogelijkheden voor (kwetsbare) slachtoffers om aanspraak te maken op door de overheid gefinancierde rechtsbijstand. Het is niet nodig deze mogelijkheden bij gelegenheid van het nieuwe wetboek uit te breiden.

Verslag Boek 2

Het verslag bij Boek 2 (Kamerstukken II 2023/24, 36 327, nr. 6) is vastgesteld op 3 oktober 2023.

I. ALGEMEEN BOEK 2

Het opsporingsonderzoek

De leden Ellian en Helder zijn door de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid benoemd tot rapporteurs op dit wetsvoorstel. Deze rapporteurs hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel tot de Vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, Boek 2 (36 327) (het wetsvoorstel) en hebben namens de commissie een aantal vragen.

De leden van de VVD-fractie hebben belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij stellen voorop dat wij in Nederland behoren tot de top van de wereld wanneer het gaat om de toepassingen van moderne middelen ten behoeve van opsporingsonderzoeken. Deze leden spreken hun waardering uit voor allen die elke dag keihard werken om Nederland veilig te houden, daders op te sporen, slachtoffers te beschermen en nieuwe misdrijven te voorkomen.

De leden van de VVD-fractie zijn ontzettend trots op de successen die de Nederlandse opsporingsdiensten hebben bereikt, variërend van het ontsleutelen van PGP-telefoons tot cruciaal DNA-onderzoek door het Nederlands Forensisch Instituut (NFI). Het is cruciaal voor de waarheidsvinding en het oplossen van misdrijven dat de taken en bevoegdheden van de opsporing helder en techniek-neutraal in het Wetboek van Strafvordering worden omschreven en dat de mogelijkheden van digitalisering en artificial intelligence (AI) in samenwerking met andere landen zo goed mogelijk worden benut, uiteraard voorzien van adequate wettelijke waarborgen. Het is belangrijk dat deze waarborgen zijn vastgelegd in het Wetboek van Strafvordering, zodat inbreuken op de grondrechten van verdachten en getuigen voldoende proportioneel en voorzienbaar zijn. Voornoemde leden sluiten zich aan bij de vragen die de rapporteurs hebben ingebracht namens de commissie op basis van de rapportage van de onderzoekers van vier samenwerkende universiteiten. De aan het woord zijnde leden stellen ter aanvulling hierop nog enkele vragen over Boek 2.

De leden van de D66-fractie onderschrijven de noodzaak van de moderniseringsoperatie omtrent het Wetboek van Strafvordering. Zij hebben dan ook met veel belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en de bijbehorende stukken. Zij hebben over Boek 2 nog de onderstaande vragen.

(205) De leden van de D66-fractie merken op dat in het voorgestelde wetboek meer wordt verwacht van de verdediging dan onder het huidige stelsel. Verwacht de regering dat de voorgestelde wijzigingen de druk op de sociale advocatuur verder zullen vergroten? Zo ja, wat zijn dan de mogelijkheden om hier iets tegen te doen? Of hoe zal dit worden opgevangen?

205. In samspraak met de NOvA en de raad voor rechtsbijstand heeft Significant Public in 2021 in opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid een impactanalyse uitgevoerd naar de extra werklast als gevolg van het nieuwe wetboek voor de advocatuur, voor zover het de rechtsbijstand bij de strafzaken in eerste aanleg betreft. Deze extra werkzaamheden zijn in het onderzoek uitgedrukt in een gemiddelde extra tijdbesteding in minuten per zaak, waarbij per processtap een lage, midden- en hoge inschatting is gemaakt. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen zaken

waarin de verdachte in voorlopige hechtenis is genomen en zaken waarin geen voorlopige hechtenis is toegepast. De resultaten per processtap zijn vervolgens vertaald naar een gemiddelde extra tijdbesteding in uren per jaar voor alle strafzaken gezamenlijk, waarbij eveneens een lage, midden- en hoge inschatting is gemaakt. In het middenscenario gaat het voor raadslieden die verdachten bijstaan om een gemiddelde extra tijdsbesteding van 75 minuten per zaak waarin de verdachte in voorlopige hechtenis is genomen en 50 minuten per zaak indien de verdachte niet in voorlopige hechtenis is genomen. Naar aanleiding van deze onderzoeksresultaten is berekend welke structurele financiële middelen nodig zijn om de extra tijdbesteding tot uitdrukking te brengen in de forfaitaire vergoedingen voor advocaten die verdachten onder het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand bijstaan.

In het antwoord op vraag 93 is toegelicht dat in het licht van de «beweging naar voren» het moment wordt vervroegd waarop verdachten die zich in vrijheid bevinden een aanvraag voor gesubsidieerde rechtsbijstand kunnen indienen. Dit maakt het mogelijk dat de raadsman van een dergelijke verdachte al in een vroege fase het dossier kan opvragen en bestuderen, alsook de rechter-commissaris kan benaderen met onderzoekswensen. De financiële gevolgen van die uitbreiding zijn niet meegenomen in het eerdergenoemde onderzoek van Significant Public en worden op dit moment in kaart gebracht. Daarbij worden verschillende scenario's doorgerekend, bijvoorbeeld door bij de eerdere aanspraak op gesubsidieerde rechtsbijstand voor niet-kwetsbare, meerderjarige verdachten onderscheid te maken naar de ernst van de verdenking (door onderscheid te maken tussen A-, B- en C-zaken, zoals gebruikelijk in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand in strafzaken). Bij dit onderzoek worden ook de genoemde structurele meerkosten die voortvloeien uit het onderzoek van Significant Public herijkt. Daarbij wordt onder meer uitgegaan van een verhoging van de forfaitaire vergoeding voor misdrijfzaken (de rijen B11 en B12 uit de bijlage bij het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000) van een punt per zaak. De resultaten van de hierboven genoemde onderzoeken worden betrokken bij de besluitvorming over financiële compensatie van het aan het nieuwe wetboek verbonden meerwerk.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel tot een nieuw Wetboek van Strafvordering, Boek 2. Deze leden danken de regering voor het ontwerp van dit boek, en zijn zich ervan bewust dat dit veel tijd en expertise vergt. Voornoemde leden zien het grote belang van dit wetsvoorstel waardoor een volledige herstructurering van het huidige opsporingsonderzoek wordt geïntroduceerd. De huidige vorm is verouderd, ongestructureerd en onoverzichtelijk geworden. Ook waarderen deze leden dat met dit wetsvoorstel een specifiek wettelijke basis is gelegd voor nieuwe, toekomstige opsporingsmethoden. De aan het woord zijnde leden hebben nog een aantal vragen aan de regering over dit wetsvoorstel.

(206) De leden van de CDA-fractie lezen dat door de wetgever niet steeds kan worden voorzien welke nieuwe opsporingshandelingen in de toekomst zullen worden verricht. Zolang deze activiteiten een beperkte inbreuk maken op een grondrecht van burgers en niet zeer risicovol zijn voor de integriteit en beheersbaarheid van de opsporing, kunnen deze bevoegdheden op algemene taakstellende bepalingen worden gebaseerd. Deze leden vragen of nu wordt bewerkstelligd dat wanneer een nieuwe opsporingshandeling mogelijk is (al dan niet complex), dit op een snelle en efficiënte manier als nieuwe bepaling in het Wetboek van Strafvordering kan worden opgenomen. Zo ja, op welke manier kan dit?

206. Als een nieuwe opsporingshandeling in de toekomst mogelijk is en het verrichten van die handeling een beperkte inbreuk op een of meer grondrechten van burgers oplevert en voor de integriteit en beheersbaarheid van de opsporing niet zeer risicovol is, kan die handeling op de algemene bevoegdheidsbepaling van artikel 2.1.9 worden gebaseerd. In gevallen waarin een nieuwe opsporingshandeling een meer dan beperkte inbreuk op een of meer grondrechten van burgers vormt, de betrouwbaarheid van de bewijsvergaring daardoor in het geding kan zijn of die nieuwe opsporingshandeling risico's voor de integriteit of beheersbaarheid van de opsporing in het leven roept, en deze opsporingshandeling niet onder de reikwijdte van een al bestaande wettelijke opsporingsbevoegdheid kan worden verricht, is een (nieuwe) wettelijke grondslag in het Wetboek van Strafvordering vereist. Die grondslag kan alleen door wetswijziging tot stand worden gebracht, volgens de gebruikelijke wetgevingsprocedure, waarin een wetsvoorstel dat deze wijziging bevat aan de Afdeling advisering van de Raad van State om advies wordt voorgelegd en waarin dat wetsvoorstel vervolgens wordt behandeld en aanvaard door de Tweede en de Eerste Kamer. Dat geldt ook voor zogeheten innovatiewetgeving. De Innovatiewet Strafvordering bevat enkele nieuwe opsporingsbevoegdheden uit het nieuwe wetboek. Door de innovatiewet kan de opsporing, vooruitlopend op het nieuwe wetboek, in de praktijk al werken met deze nieuwe bevoegdheden. De innovatiewet heeft echter ook de gehele wetgevingsprocedure doorlopen en dus niet een sneller pad bewandeld.

Een en ander vloeit voort uit het legaliteitsbeginsel en het daarachter liggende democratiebeginsel.

De inhoudelijke voorwaarden waaronder met een nieuwe opsporingsmethode (meer dan beperkte) inbreuken op de grondrechten van burgers kunnen worden gemaakt, moeten door de wetgever – democratisch gelegitimeerd – worden bepaald.

Het behoort tegen deze achtergrond niet tot de mogelijkheden om een nieuw wetboek tot stand te brengen dat nooit meer gewijzigd hoeft te worden. Dat is ook niet een doelstelling van het voorliggende wetsvoorstel. Wel is een doelstelling om het stelsel van opsporingsbevoegdheden – binnen de grenzen die het legaliteitsbeginsel stelt – zoveel mogelijk techniekonafhankelijk en toekomstbestendig op te zetten. Daarom is de verwachting gerechtvaardigd dat de wettelijke regeling van de opsporingsbevoegdheden in Boek 2, Hoofdstukken 6 tot en met 8, niet snel aangepast zal hoeven te worden. Zoals blijkt uit de antwoorden op de vragen 275 en 277, wordt de regeling van de onderzoekshandelingen met betrekking tot het lichaam (Hoofdstuk 6) in het voorstel van de eerste aanvullingswet nog meer toekomstbestendig gemaakt, mede in reactie op verschillende vragen die het verslag over Boek 2 zijn gesteld.

Het nieuwe wetboek bevat in de genoemde hoofdstukken de onderzoekshandelingen die nu en in de nabije toekomst een noodzakelijk hulpmiddel kunnen zijn voor de opsporing van een strafbaar feit. Niettemin is het zaak om ook in de toekomst de technologische en wetenschappelijke ontwikkelingen met betrekking tot opsporing en opsporingshandelingen, bijvoorbeeld op het gebied van onderzoek aan lichaamsmateriaal en heimelijke opsporingsmethodes, nauwgezet te blijven volgen. De snelheid waarmee het huidige wetboek zich de afgelopen jaren aan nieuwe technieken en methoden heeft aangepast, zoals op het terrein van het DNA-onderzoek en onderzoek in en aan computers, toont aan dat ook als de bevoegdheid tot het verrichten van een nieuwe onderzoekshandeling bij wet wordt geregeld, de mogelijkheid bestaat om snel op die nieuwe ontwikkelingen in te spelen. Bovendien doen nieuwe ontwikkelingen zich doorgaans niet

van de ene op de andere dag voor, zodat er genoeg tijd is om daar in het nieuwe wetboek bijtijds op in te spelen.

(207) De leden van de CDA-fractie lezen dat de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit bij een beperkt aantal bevoegdheden ertoe geleid hebben dat de toepassingscriteria zijn verzwaaard of verlicht, hoofdzakelijk van toepassing op gegevensvergaring. Deze leden horen uit de praktijk dat de informatiedeling op dit moment nog niet optimaal is, en een manier gezocht moet worden hoe informatie beter gedeeld kan worden tussen ketenpartners ten behoeve van de opsporing. De regering geeft aan dat bij sommige bevoegdheden de zwaarte en ingrijpendheid hoger moet worden ingeschat dan voorheen, maar dat deze verzwaring nauwelijks enige praktische betekenis heeft. Voornoemde leden vragen waarom de regering dan voor een verzwaring heeft gekozen, nu zij zelf aangeeft dat in de praktijk niet veel verschil merkbaar zal zijn. Wordt verwacht dat deze verzwaring toch enige gevolgen zal hebben ten behoeve van de informatiedeling binnen de opsporing?

207. In de memorie van toelichting is uiteengezet dat de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit van betekenis zijn bij de afweging door de wetgever welke voorwaarden in de wet moeten worden verbonden aan de uitoefening van bevoegdheden. Deze beginselen komen onder andere tot uiting in het algemene uitgangspunt dat naarmate een bevoegdheid ingrijpender is, deze aan zwaardere wettelijke toepassingscriteria is gebonden. Zij brengen in het licht van dit uitgangspunt mee dat de wettelijke toepassingscriteria voor de uitoefening van bevoegdheden met elkaar in evenwicht moeten zijn. Dat wil zeggen dat bevoegdheden van een vergelijkbare mate van ingrijpendheid moeten zijn voorzien van met elkaar corresponderende toepassingscriteria.

Er is gekozen voor een verzwaring van toepassingscriteria bij enkele opsporingsbevoegdheden om het wettelijk systeem van opsporingsbevoegdheden coherent en evenwichtig te doen zijn. Zoals aangegeven is de wetgever immers gebonden aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit bij de afweging welke criteria worden verbonden aan de uitoefening van bevoegdheden. Die afweging heeft ertoe geleid de toepassingscriteria van sommige bevoegdheden te verzwaren. Zo worden bij grootschalig DNA-onderzoek en bij zwaardere vormen van het stelselmatig inwinnen van informatie (artikel 2.8.11, tweede lid) de verdenkingscriteria die het huidige wetboek hanteert, in enige mate verzwaaard. Deze verzwaring houdt onder meer in dat deze bevoegdheden alleen kunnen worden uitgeoefend bij een verdenking van in de wet nader bepaalde ernstige misdrijven. Maar in sommige gevallen zijn de bestaande toepassingscriteria voor bevoegdheden juist verlicht. Zo is het huidige vereiste dat ernstige bezwaren tegen de verdachte moeten bestaan voor de uitoefening van de bevoegdheid tot het verrichten van een DNA-onderzoek, als ook voor onderzoek aan de kleding en onderzoek aan en in het lichaam, niet overgenomen. Ook geldt voor een bevel tot directe verstrekking van toekomstige gegevens (artikel 2.7.49, tweede lid) niet langer een voorafgaande machtiging van de rechter-commissaris en geldt voor een bevel tot het bevriezen van gegevens (artikel 2.7.45) een minder zwaar verdenkingscriterium dan voorheen.

De verwachting is niet dat de genoemde verzwaringen in toepassingscriteria in de praktijk tot problemen zullen leiden. De genoemde bevoegdheden worden nu ook al niet uitgeoefend als de verdenking een strafbaar feit betreft dat minder ernstig is dan de strafbare feiten waarvoor deze bevoegdheden in het nieuwe wetboek mogen worden uitgeoefend. Voor de wijze waarop gegevens binnen de opsporing worden verwerkt (informatiedeling) worden ook geen gevolgen verwacht. Het vraagstuk van de optimalisering van de verstrekking van persoonsgegevens heeft met name betrekking op de situatie nádat ter opsporing bevoegdheden

zijn uitgeoefend, namelijk wanneer op grond van de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, maar ook het Wetboek van Strafvordering de gegevens die op grond van de uitoefening van die bevoegdheden zijn verkregen, tussen (onderdelen van) de betrokken ketenpartners worden uitgewisseld. Binnen de strafrechtsketen zijn er in beginsel geen juridische obstakels voor het delen van informatie (waaronder persoonsgegevens) in gevallen waarin dat noodzakelijk is. Indien de informatie nodig is voor de opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van sancties, kan zij in de regel worden verstrekt.

(208) De leden van de CDA-fractie benadrukken dat zij al eerder hun zorgen hebben geuit in commissiedebatten over het uitblijven van het moderniseren van de Wet politiegegevens (Wpg) en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg). Deze leden constateren dat ook de onderzoekers van de universiteiten hebben geadviseerd dat het verzamelen en verwerken van gegevens voortdurend hand in hand gaan, en in lijn van het advies van de commissie Koops wel degelijk bij modernisering van het opsporingsonderzoek aandacht moet bestaan voor de wijze waarop de gegevens verder kunnen worden gebruikt. Voornoemde leden vragen de regering te reflecteren op deze adviezen. Kan de regering kan toelichten of, en zo ja wanneer, de Wpg wordt gemoderniseerd? Is het huidige geheel aan waarborgen van de gegevensdeling op dit moment voldoende?

208. Het belang van de nadere normering van de verwerking van persoonsgegevens die in het kader van opsporingsonderzoeken zijn vergaard, wordt onderkend. De digitalisering en de technologische ontwikkelingen bieden niet alleen ongekende mogelijkheden voor de criminaliteit, maar ook nieuwe mogelijkheden voor de opsporing. Door computers, servers en digitale-gegevensdragers in beslag te nemen of op afstand binnen te dringen, vergaart de opsporing steeds vaker zeer grote hoeveelheden gegevens, waar ook gegevens bij kunnen zitten van burgers die niets met criminaliteit te maken hebben. Het vergaren van grote hoeveelheden gegevens is hierbij slechts het begin. Om bruikbaar te zijn voor de opsporing moeten de gegevens nader worden geanalyseerd en in verband worden gebracht met elkaar en met andere beschikbare gegevens. De ontwikkeling van de techniek stelt de opsporing in staat om dergelijke grote hoeveelheden gegevens te verwerken en dergelijke verbanden te ontdekken. Voor een effectieve bestrijding van (georganiseerde) criminaliteit is er voor de opsporing een toenemende noodzaak om gegevens waarover zij al beschikt verder te onderzoeken en hieraan nieuwe informatie te ontfanen. Met deze ontwikkelingen kan er in toenemende mate niet alleen sprake zijn van een inbreuk op de privacy van burgers door de inzet van bevoegdheden om gegevens te vergaren maar ook door de verdere verwerking van die gegevens.

De (verdere) verwerking van gegevens die met opsporingsbevoegdheden zijn verkregen, wordt voornamelijk genormeerd door de Wet politiegegevens (Wpg) en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg). De normering in het Wetboek van Strafvordering ziet veelal enkel op het verzamelen van gegevens door middel van opsporingsbevoegdheden. Niettemin zijn, in navolging van de aanbevelingen van de Commissie Koops, in het nieuwe wetboek ten aanzien van bepaalde gegevensverwerkingen nadere regels gesteld, zoals bijvoorbeeld ten aanzien van het onderzoek van een inbeslaggenomen smartphone. Evenwel wordt onderkend dat onder meer het doen van onderzoek aan gegevens die in bulk zijn vergaard en geautomatiseerde gegevensanalyse nieuwe vragen oproepen die niet alleen door de rechtspraktijk, maar ook door de wetgever moeten worden beantwoord.

In Paragraaf 9.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij de eerste vaststellingswet is aandacht besteed aan de verdere verwerking van gegevens die zijn verkregen door de uitoefening van bevoegdheden uit het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Zoals blijkt uit die toelichting is een aantal bepalingen uit het huidige Wetboek van Strafvordering niet opgenomen in de eerste vaststellingswet. Het gaat hierbij om de huidige artikelen 27b, 55c, vierde en vijfde lid, 61a, derde lid, 125n, 126nb, vierde lid, 126cc, 126dd, 126hh, 126jj, derde lid, laatste zin, vijfde en zesde lid, 151a, achtste lid, 195a, vijfde lid, en het huidige artikel 5.1.8, zesde lid.

Aanvankelijk bestond het voornemen om een nieuwe gegevensverwerkingwet op het terrein van politie en justitie tot stand te brengen ter vervanging van de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. In die wet zou de normering van gegevensverwerking haar beslag krijgen in samenhang met de normering van gegevensverwerking in het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Tegen de achtergrond van dit voornemen was de keuze gemaakt om de hiervoor genoemde bepalingen niet op te nemen in het nieuwe wetboek. In de aangehaalde paragraaf van de memorie van toelichting is reeds gemeld dat de nieuwe gegevensverwerkingwet er niet komt omdat voor de realisatie en implementatie daarvan geen financiële middelen beschikbaar zijn (Kamerstukken II 2021/22, 32 761, nr. 218). Verder is in die paragraaf melding gemaakt van de door de Radboud Universiteit in opdracht van het WODC uitgevoerde verkennende studie naar de relevante gezichtspunten bij de normering van het verwerken van persoonsgegevens voor strafvorderlijke doeleinden (M.I. Fedorova, R.M. te Molder, M.J. Dubelaar, S.M.A. Lestrade, T.F. Walree, *Strafvorderlijke gegevensverwerking*, Nijmegen 2022). In het rapport wordt voorgesteld om verwerkingshandelingen die zijn gericht op kennisvermeerdering en een strafvorderlijk doel dienen wel in het nieuwe Wetboek van Strafvordering op te nemen en aldaar te normeren. De overige verwerkingshandelingen kunnen dan in de Wet politiegegevens worden genormeerd. Daarmee wordt volgens de onderzoekers recht gedaan aan het uitgangspunt dat het Wetboek van Strafvordering de uitoefening van opsporingsmethoden normeert, zoals dat ook voortvloeit uit het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel. Zoals aangekondigd in de memorie van toelichting krijgt het merendeel van de hierboven genoemde bepalingen met de eerste aanvullingswet alsnog een plaats in het nieuwe Wetboek van Strafvordering.

Naast deze omzetting van bestaande artikelen blijft de noodzaak bestaan om beleid te ontwikkelen over toezicht op de gegevensverwerking in het kader van de opsporing en de normering van het onderzoek van grote hoeveelheden gegevens. Aan de aanbevelingen uit het onderzoek van de Radboud Universiteit hierover is vooralsnog geen uitvoering gegeven, in het licht van de keuze in deze eerste aanvullingswet voor slechts een omzetting van de huidige bepalingen. Hier komt bij dat de richting waarin de normering zich zou moeten begeven, zich ook nog niet precies laat vaststellen. Hiermee houdt verband dat in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie in toenemende mate strenge eisen worden gesteld aan de vergaring en de verdere verwerking van gegevens, zeker als het zogenoemde bulkgegevens betreft. Het kenmerk van bulkgegevens is dat deze in grote mate betrekking hebben op personen die geen onderwerp zijn van een opsporingsonderzoek. De reikwijdte en betekenis van deze jurisprudentie is nog niet uitgekristalliseerd. Het is dus zaak om de technologische ontwikkelingen en de rechtsontwikkeling nauwgezet te blijven volgen. De komende jaren zal *buiten* het kader van het wetgevingsproject nieuw Wetboek van Strafvordering het beleid ten aanzien van gegevensverwerking verder worden ontwikkeld. Op dit moment is dus gekozen voor een omzetting van het bestaand strafvorderlijk recht op gebied van gegevensverwerking. Dit houdt ook daarmee verband dat een

verdere normering significante uitvoeringsconsequenties kan meebrengen alsmede een toename van de incidentele uitvoeringskosten van het nieuwe wetboek. Dit zou nopen tot een onwenselijke verlenging van de implementatietermijn van het nieuwe wetboek. Zoals aangegeven in de brief van 20 maart 2024 (Kamerstukken II 2023/24, 29 279, nr. 847) wordt uitgegaan van een implementatietermijn die duurt tot het tweede kwartaal van 2029. De datum van inwerkingtreding van het nieuwe wetboek zal dan 1 april 2029 zijn.

(209) De leden van de PvdA- en GroenLinks-fracties hebben met grote belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden hebben grote waardering voor de inzet om de procedurele regels voor de strafrechtspleging te actualiseren. Weliswaar zijn sinds 1926, de inwerkingtreding van het huidige Wetboek van Strafvordering, de nodige procedurevoorschriften aangepast, maar dat is niet altijd aan helderheid en toegankelijkheid van het Wetboek ten goede gekomen, zo oordelen deze leden. Uiteindelijk moet het Wetboek erin voorzien dat strafvorderlijk optreden van de overheid strak genormeerd is, waarin een verstandige afweging gemaakt wordt tussen een effectieve strafrechtspleging en rechtsbescherming van alle betrokken partijen, waardoor uiteindelijk de strafrechter een gefundeerd oordeel kan vellen over de rechtmatigheid van het overheidsoptreden en de rechtvaardigheid van de beslissing om in individuele strafzaken al dan niet te sanctioneren. Het komt voornoemde leden echter voor dat, naast het herordenen, ook in dit wetsvoorstel de nodige fundamentele wijzigingen worden voorgesteld, die de vraag oproepen in hoeverre zij in lijn zijn met de ongeschreven (straf)rechtsnormen over equality of arms, proportionaliteit en subsidiariteit, die nu, zo luidt de kritiek in de strafjurisprudentie, onvolledig en versnipperd worden gecodificeerd. Dat roept het risico in het leven dat in de praktijk minder aandacht zal worden besteed aan de naleving van de niet-gecodificeerde beginselen.

209. In de antwoorden op (onder meer) de vragen 1, 3, 7, 11, 26 en 28 is ingegaan op de wijze waarop een aantal belangrijke beginselen – waaronder de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit – in het nieuwe wetboek is gecodificeerd. In het bijzonder is daar de keuze toegelicht om enkele leidende beginselen vast te leggen in de eerste titel van Boek 1 en om de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit neer te leggen in Boek 2. Voor plaatsing van die laatste beginselen in Boek 2 is gekozen omdat zij verhoudingsgewijs van grote betekenis zijn voor de normering van de daar toegekende opsporingsbevoegdheden (zie het antwoord op vraag 1). De algemene notie van «equality of arms» betreft niet zozeer een specifieke rechtsnorm, maar is een aspect van het recht op een eerlijk proces, zoals neergelegd in artikel 1.1.2 (zie het antwoord op vraag 26).

Aan de keuze om sommige beginselen wel te codificeren en andere niet, ligt dus een inhoudelijke afweging ten grondslag. Datzelfde geldt voor de plaats in het wetboek waar de gecodificeerde beginselen zijn vastgelegd. Dat in de praktijk minder aandacht zal worden besteed aan de niet-gecodificeerde beginselen, is niet aannemelijk. Dat de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit alleen expliciet zijn opgenomen in Boek 2, betekent bijvoorbeeld niet dat deze beginselen daarbuiten niet relevant zijn; zij spelen ook in andere delen van het strafprocesrecht en in andere rechtsgebieden een rol. De omstandigheid dat een beginsel niet of beperkt wordt gecodificeerd, doet kortom geen afbreuk aan de gelding en de betekenis van dat (ongeschreven) beginsel in de praktijk.

Tot slot kan hier worden herhaald dat de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit eveneens van betekenis zijn voor de wetgever (zie ook het antwoord op vraag 1). Zij komen onder andere tot uitdrukking in het

uitgangspunt dat naarmate een bevoegdheid ingrijpender is, deze aan zwaardere wettelijke toepassingscriteria is gebonden. Bij de introductie van een nieuwe opsporingsbevoegdheid in Boek 2 kan dus worden beoordeeld welke normering in lijn met die beginselen daarbij moet worden gekozen. De notie van «equality of arms» kan – als onderdeel van het in Boek 1 opgenomen recht op een eerlijk proces – in het verband van Boek 2 bijvoorbeeld meebrengen dat de verdachte in meer gevallen de mogelijkheid moet hebben om een tegenonderzoek te laten verrichten (zie bijvoorbeeld de artikelen 2.4.3 en 2.10.54). Op deze wijze kunnen de bedoelde beginselen, of zij nu gecodificeerd zijn of niet, een normerende rol vervullen bij het inrichten van nieuwe regelingen in Boek 2.

(210) Ook zien de leden van de PvdA- en GroenLinks-fracties nog niet duidelijk terug in hoeverre dit wetsvoorstel de bescherming van niet-verdachte burgers probeert te waarborgen. Dit klemt bijvoorbeeld te meer in de wijze waarop informatiegestuurde opsporing wordt geregeld. Duidelijk moet bijvoorbeeld worden gemaakt hoe wordt voorkomen dat de (bijzondere) persoonsgegevens van niet-verdachte burgers in strafrechtelijk relevante bestanden terechtkomt.

(211) Daarnaast vinden deze leden dat in het opsporingsonderzoek zo snel mogelijk een onafhankelijk rechterlijk oordeel moet worden ingebouwd over de rechtmatigheid en rechtvaardigheid van strafrechtelijk ingrijpen. De rechter-commissaris zou vaker betrokken moeten worden in het opsporingsonderzoek, zo stellen voornoemde leden. De rechter-commissaris is de bevoegde én geschikte functionaris om rechtmatigheidsoordelen uit te spreken over de (voorgenomen) inzet van dwangmiddelen en om strafrechtelijke mislagen te helpen voorkomen. Daar zou méér gebruik van moeten worden gemaakt.

210. Onderkend wordt dat onder meer het doen van onderzoek aan gegevens die in bulk zijn vergaard vragen oproept waaronder vragen over de wijze waarop zo veel mogelijk wordt voorkomen dat gegevens van personen die niet als verdachte zijn aan te merken, verder worden verwerkt. Als gevolg van de toenemende digitalisering en de technologische ontwikkelingen kunnen steeds grotere hoeveelheden gegevens worden geanalyseerd. Het onderscheid tussen de normering van gegevensvergaring en gegevensverwerking wordt daarmee gerelativeerd omdat niet alleen sprake kan zijn van een inbreuk op de privacy van burgers door de inzet van bevoegdheden om gegevens te vergaren maar ook door de verdere verwerking van die gegevens. In dit licht overweegt de regering om te voorzien in aanvullende wettelijke normering van gegevensverwerking. Verwezen wordt naar het antwoord op vraag 208. 211. Zie het antwoord op vraag 52.

(212) De leden van de PvdA- en GroenLinks-fracties constateren dat het wetsvoorstel niets regelt over de gefinancierde rechtsbijstand, maar dat op de wetgever wel de plicht rust om ervoor te zorgen dat de strafadvocatuur (die bijna geheel gefinancierd wordt uit het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand) niet onevenredig wordt benadeeld door uitvoeringsconsequenties van het wetsvoorstel. Daarover zien deze leden graag een precies overzicht van de regering van het flankerend financieel beleid om de ambities van het gemoderniseerde wetboek te realiseren.

212. Zie de antwoorden op de vragen 93 en 205.

(213) De aan het woord zijnde leden lezen op pagina's 395 en 396 in de memorie van toelichting dat het verkrijgen van voldoende beschikbare financiële ruimte voor de genoemde uitbreiding een voorwaarde is voordat de uitbreiding kan worden gerealiseerd. Deze leden zijn echter van mening dat dat geen voorwaarde is maar dat die financiële ruimte als vast uitgangspunt moet volgen uit het wetsvoorstel. Met andere woorden: kunnen de leden van de PvdA- en GroenLinks-fracties ervan uitgaan dat

de beschikbaarheid van de benodigde financiële middelen geen hindernis zal zijn voor de genoemde uitbreiding van de rechtsbijstand? Zo nee, waarom niet? Aan welk jaarlijks bedrag moeten de aan het woord zijnde leden denken?

213. De eventuele structurele meerkosten die nodig zijn voor de uitbreiding van de gesubsidieerde rechtsbijstand als gevolg van de invoering van het nieuwe wetboek zullen door de overheid worden bekostigd. Echter dient daarbij ook gekeken te worden of de gesubsidieerde rechtsbijstand als gevolg van het nieuwe wetboek tevens geen efficiencyvoordelen zal hebben. Op de inhoud van die uitbreidingen en de daarmee gemoeide kosten is nader ingegaan in de antwoorden 93 en 205.

De leden van de SP-fractie zijn de rapporteurs en onderzoekers wederom dankbaar voor het extra rapport dat is gemaakt op basis van de herziening van Boek 2 van het Wetboek van Strafvordering. Het werk dat hierin zit om het overzichtelijker te maken voor de leden, en de vragen die worden gesteld namens de partijen wordt gewaardeerd. De leden van de SP-fractie hebben hiernaast nog een aantal aanvullende vragen

(214) De leden van de SP-fractie constateren dat de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) nog een aantal zorgen heeft geuit over Boek 2. Kan de regering naar aanleiding van deze zorgen antwoord geven op de volgende vragen? Wat is de precieze verwachting van de gevolgen voor de werklust? Deelt de regering de zorg van de Rvdr dat sommige zaken minder werklust zullen veroorzaken maar sommige ook juist weer meer werklust? (215) Wat vindt de regering van de zorgen die de Rvdr heeft ten aanzien van audiovisuele registratie en de werklust die dit met zich meebrengt?

214. Zie het antwoord op vraag 50.

215. Het nieuwe wetboek geeft op een aantal plekken de mogelijkheid om, in het geval een geluidsopname of geluids- en beeldopname is gemaakt, een volledig proces-verbaal achterwege te laten en te volstaan met een verkort proces-verbaal naast die opname. Zie bijvoorbeeld de artikelen 1.2.22, 2.1.10 en 4.2.70. Zo kan voor wat betreft het onderzoek op de terechtzitting de opname daarvan vergezeld van een verkort proces-verbaal, het volledige proces-verbaal van dat onderzoek vervangen. De belangrijkste mogelijkheden tot «audiovisuele registratie» zijn ook opgenomen in de Innovatiewet Strafvordering (Stb. 2022, 276). Met de Innovatiewet wordt vooruitgelopen op het nieuwe Wetboek van Strafvordering. In de Innovatiewet is een vijftal nieuwe onderwerpen opgenomen, die sinds 1 oktober 2022 in de vorm van pilots worden beproefd in de praktijk. Het onderwerp audiovisuele registratie (hierna ook: AVR) heeft met de Innovatiewet in de artikelen 559 tot en met 569 een plek gekregen in het huidige wetboek.

Binnen de pilot AVR wordt momenteel bekeken hoe de nieuwe mogelijkheden met betrekking tot audiovisuele registratie werken in de praktijk. Hierbij wordt gemonitord wat de opbrengsten van de toepassing van de nieuwe mogelijkheden zijn en wordt uiteraard ook rekening gehouden met de zorgen van de Rvdr (die onder meer zien op de werklust voor de rechters als zij in de toekomst beeldmateriaal moeten bekijken in plaats van volledige processen-verbaal kunnen lezen).

Twee jaar na de inwerkingtreding van de Innovatiewet (1 oktober 2024) zal een evaluatierapport verschijnen onder auspiciën van het WODC. Dat evaluatierapport zal inzichten die zijn opgedaan in de pilots bevatten over de toepassing, opbrengsten en eventuele knelpunten van onder meer deze nieuwe AVR-mogelijkheden. Dit rapport zal na verschijning zo snel mogelijk worden voorgelegd aan de Tweede Kamer. Mocht de evaluatie aanleiding geven tot aanpassing van de AVR-regelingen, zoals deze zijn opgenomen in het nieuwe Wetboek van Strafvordering, dan gebeurt dit via de tweede aanvullingswet.

Pas na het verschijnen van het evaluatierapport kan dus meer worden gezegd over de zorgen van de Rvdr ten aanzien van de werklast en kunnen eventueel aanpassingen in de regeling worden doorgevoerd om aan die zorgen tegemoet te komen.

(216) De leden van de BBB-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel inzake het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Zij hebben nog de volgende vragen over het gedeelte dat Boek 2 betreft. Op pagina 337 van de memorie van toelichting lezen de leden van de BBB-fractie: «de wettelijke regeling van de bevoegdheden in het opsporingsonderzoek is zoveel mogelijk techniekonafhankelijk geformuleerd.» Dit principe wordt echter niet gehanteerd bij de bevoegdheden genoemd in hoofdstuk 6 van Boek 2 met als motivering dat «wanneer de ingrijpendheid van een bevoegdheid mede of primair wordt bepaald door de ingrijpendheid van het gehanteerde middel of wanneer niet kan worden uitgesloten dat een bevoegdheid in de toekomst met middelen van zeer uiteenlopende aard en zwaarte kan worden uitgeoefend, beperkingen in de wettelijke normering moeten zijn verdisconteerd.» Voornoemde leden vragen wat precies met de termen «ingrijpendheid van het gehanteerde middel» en «middelen van zeer uiteenlopende aard en zwaarte» wordt bedoeld nu er geen voorbeelden ter verduidelijking dan wel onderbouwing zijn gegeven.

Een verduidelijking of onderbouwing is naar de mening van de leden van de BBB-fractie wel nodig omdat het uitgangspunt is dat de gehanteerde formuleringen zoveel mogelijk «techniekonafhankelijk» moeten zijn. Uitzonderingen daarop moeten deugdelijk gemotiveerd worden. Artikel 1 van het Wetboek van Strafvordering (het legaliteitsbeginsel) vereist dat inbreuken op grondrechten van burgers door de overheid bij wet moeten worden geregeld. Niet meer en niet minder. Nergens is vermeld dat het een limitatieve opsomming moet zijn of dat het niet techniekonafhankelijk mag zijn.

Sterker nog, in het boek Tekst & Commentaar Strafvordering (Tekst & Commentaar: Strafvordering, Wolters Kluwer, september 2023) is in de toelichting bij artikel 1 (onder aantekening 6) het volgende vermeld: «Leemten in de wet mogen niet worden opgevuld in die zin dat uitvoerende en de rechterlijke macht nieuwe bevoegdheden creëren die inbreuk op rechten en vrijheden van burgers impliceren.» Dat vereist dus «slechts» dat er geen nieuwe bevoegdheden mogen worden geschapen zonder wettelijke grondslag en dus niet dat bevoegdheden, naarmate de middelen waarmee de betreffende bevoegdheid wordt uitgeoefend zwaarder worden, nauwkeuriger moeten worden omschreven.

216. Anders dan in de vraagstelling wordt verondersteld, is er ook ten aanzien van de in Boek 2, Hoofdstuk 6, neergelegde bevoegdheden met betrekking tot het lichaam naar gestreefd dat die bevoegdheden zoveel mogelijk techniekonafhankelijk zijn geformuleerd. Dat komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in het feit dat dat hoofdstuk bijvoorbeeld niet met welke methode de wettelijk geregelde onderzoeken, bijvoorbeeld DNA-onderzoek, dient te worden verricht. Tegelijkertijd is ten tijde van het opstellen van Boek 2 onderkend dat het streven naar techniekonafhankelijkheid wel een grens kent. Vanuit het legaliteitsbeginsel is het bezwaarlijk wanneer een omschrijving van een bevoegdheid, ongeacht of dat een bevoegdheid met betrekking tot het lichaam of een andere opsporingsbevoegdheid betreft, wordt gehanteerd waaronder onderzoeken vallen die wat betreft hun mate van ingrijpendheid – bijvoorbeeld vanwege de ernst van de inbreuk die wordt gemaakt op de lichamelijke integriteit en de persoonlijke levenssfeer – aanmerkelijk uiteenlopen. In dit verband wordt in de memorie van toelichting als voorbeeld (Kamerstukken II 2023/24, 36 327, nr. 3, p. 337) genoemd dat het nemen van vingerafdrukken voor de identiteitsvaststelling en het afnemen van celmateriaal voor een DNA-verwantschapsonderzoek beide als onderzoek ten aanzien van

biometrische kenmerken kunnen worden beschouwd, maar qua ingrijpendheid dusdanig van elkaar verschillen dat het gelet op het legaliteitsbeginsel van belang is dat deze twee typen onderzoeken in Boek 2 niet als één type onderzoeksbevoegdheid wordt geregeld, maar dat deze twee bevoegdheden in de wet aan een verschillende normering zijn gebonden, zoals in Boek 2 is voorgesteld en ook in het huidige wetboek al het geval is. Vanuit het legaliteitsbeginsel zou het eveneens bezwaarlijk zijn wanneer een omschrijving van een bevoegdheid wordt gehanteerd waaronder ook onderzoek kan vallen dat nu nog niet is te voorzien en ten aanzien waarvan de vraag kan worden gesteld of inzet daarvan onder dezelfde wettelijke voorwaarden wenselijk is als het onderzoek dat nu al wel mogelijk is. Ook om die reden is in Hoofdstuk 6 het onderscheid tussen bijvoorbeeld de verschillende bevoegdheden met betrekking tot het doen van biometrische onderzoeken gehandhaafd en er niet gekozen voor gekozen om die bevoegdheden onder te brengen in één allesomvattende bevoegdheid tot het doen van onderzoek ten aanzien van biometrische kenmerken. Ter onderbouwing daarvan is in de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2023/24, 36 327, nr. 3, p. 338) het voorbeeld van de ontwikkelingen op het terrein van DNA-onderzoek genoemd. Toen in het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw het klassieke DNA-onderzoek in het wetboek werd geïntroduceerd, kon niet worden bevreesd dat in 2012 het DNA-verwantschapsonderzoek wettelijk zou worden ingevoerd. Als bij de introductie van het klassiek DNA-onderzoek was gekozen voor de algemene categorie «onderzoek ten aanzien van biometrische kenmerken» zou het DNA-verwantschapsonderzoek automatisch ook onder die categorie zijn gevallen terwijl dat type DNA-onderzoek veel ingrijpender is en meer keerzijden kent dan het klassieke DNA-onderzoek en daarom door de wetgever is voorzien van andere, zwaardere, toepassingscriteria.

II. ARTIKELSGEWIJS DEEL BOEK 2

1. Algemene bepalingen

1.1 Definities

(217) De rapporteurs hebben enkele vragen ten aanzien van de definities. Kan de regering toelichten waarom in artikel 2.1.1 het begrip stelselmatig ten aanzien van de ene bevoegdheid wel gedefinieerd wordt en ten aanzien van andere bevoegdheden niet?

217. De definities van stelselmatig onderzoek van gegevens en van ingrijpend stelselmatig onderzoek van gegevens vloeien voort uit enkele van de aanbevelingen van de Commissie modernisering opsporingsonderzoek in het digitale tijdperk (Commissie-Koops). Deze commissie heeft onder meer een aantal aanbevelingen gedaan met betrekking tot (de wettelijke normering van) het onderzoek van gegevens. Een deel van deze aanbevelingen had betrekking op de hier centraal staande definities. De term «stelselmatig onderzoek van gegevens» is een species van het genus onderzoek van gegevens. Het betreft het onderzoek van gegevens waarbij op voorhand redelijkerwijs voorzienbaar een min of meer volledig beeld van bepaalde aspecten van iemands privéleven kan ontstaan. De term «ingrijpend stelselmatig onderzoek van gegevens» is een species van (stelselmatig) onderzoek van gegevens. Het betreft het onderzoek van gegevens waarbij op voorhand redelijkerwijs voorzienbaar een ingrijpend beeld van iemands privéleven kan ontstaan (Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 352).

Het gebruik van de term «stelselmatig» in het Wetboek van Strafvordering is niet nieuw. Zij werd al gebruikt in de context van de bestaande bevoegdheden tot stelselmatige observatie en het stelselmatig inwinnen

van informatie (heimelijke bevoegdheden uit Boek 2, Hoofdstuk 8). De uitleg die aan deze term wordt gegeven, te weten dat een min of meer volledig beeld moet worden verkregen van bepaalde aspecten van iemands privéleven, is evenmin nieuw. Deze uitleg volgt de parlementaire geschiedenis van de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden en is nader omljnd en geconcretiseerd in de rechtspraak van de Hoge Raad (Kamerstukken II 1996/97, 25 403, nr. 3, p. 26–27 en – onder meer – ECLI:NL:HR:2012:BW9338 en ECLI:NL:HR:2021:80). In die rechtspraak gaat het om de vraag of de uitoefening van de bevoegdheid geschikt is voor het verkrijgen van dat min of meer volledige beeld van bepaalde aspecten van iemands privéleven. Of dat het geval is, hangt mede af van de plaats waar de observaties plaatsvinden, de duur, intensiteit en frequentie ervan, en ook het eventuele gebruik van technische hulpmiddelen. Deze in de context van de heimelijke bevoegdheden gegeven uitleg is geldend recht en dat verandert in het nieuwe wetboek niet. Het voor gebruik in die context neerleggen van deze – in de rechtspraktijk algemeen bekende – uitleg in de wet is dan ook niet nodig bevonden.

Dat ervoor is gekozen om de termen «stelselmatig» en «ingrijpend stelselmatig» wel in de wet te definiëren in de context van onderzoek van gegevens als bedoeld in Boek 2, Hoofdstuk 7, berust op het volgende. Allereerst is het gebruik van deze termen in de context van gegevensonderzoek in het nieuwe wetboek nieuw. En in de context van de bestaande heimelijke bevoegdheden waarin stelselmatigheid een onderscheidend criterium is, bestaat de term «ingrijpend stelselmatig onderzoek» niet. Deze term speelt alleen een rol in de context van het onderzoek van gegevens.

Het is wenselijk dat in de wet wordt uiteengezet hoe deze termen zich tot elkaar verhouden. Dat hoeft dan dus alleen te gebeuren bij het gegevensonderzoek. In de tweede plaats wijkt de invulling die wordt gegeven aan de criteria «stelselmatig» en «ingrijpend stelselmatig» in de context van gegevensonderzoek op enkele aspecten af van de invulling die daaraan wordt gegeven bij de bestaande heimelijke bevoegdheden waarin stelselmatigheid een rol speelt. De Commissie-Koops stelt dat de factor «plaats» weinig relevant is bij onderzoek aan mobiele apparaten. Ook de term «duur» zegt niets als binnen zeer korte tijd grote hoeveelheden data kunnen worden overgenomen en geautomatiseerde zoekopdrachten binnen fracties van seconden informatie opleveren. De Commissie-Koops heeft daarom aanbevolen om een nieuw factorenkader te ontwikkelen, dat is aangepast aan de context van digitaal onderzoek. Zij heeft daarbij factoren genoemd als de hoeveelheid, aard en geautomatiseerde doorzoekbaarheid van de gegevens, type drager, wijze van opslag en automatisering van het onderzoek (Commissie modernisering opsporingsonderzoek in het digitale tijdperk (Commissie-Koops), *Regulering van opsporingsbevoegdheden in een digitale omgeving*, 2018, p. 41 (hierna: rapport Commissie-Koops). Ook heeft zij geadviseerd om in de memorie van toelichting duiding te geven aan het criterium van (ingrijpende) stelselmatigheid, door middel van het noemen van factoren en voorbeelden die voor de komende jaren relevant zijn (rapport Commissie-Koops, p. 63). Aan dit advies is gevolg gegeven.

Het voorgaande verklaart waarom de termen «stelselmatig onderzoek van gegevens» en «ingrijpend stelselmatig onderzoek van gegevens» voor de uitoefening van de daarop betrekking hebbende bevoegdheden van een wettelijke definitie zijn voorzien, terwijl dat niet is gebeurd bij andere – al bestaande – bevoegdheden waarbij stelselmatigheid een criterium is.

(218) Kan de regering ook toelichten waarom er wordt gekozen voor codificatie van algemene beginselen in Boek 2 en niet in alle relevante boeken afzonderlijk of vooraan in het nieuwe Wetboek?

218. De redenen waarom de algemene beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit zijn gecodificeerd in Boek 2 – en niet vooraan in het nieuwe wetboek, in Boek 1 – zijn toegelicht in het antwoord op vraag 1. Omdat deze beginselen ook relevant zijn voor het openbaar ministerie bij het nemen van de vervolgingsbeslissing, hebben zij daarnaast een plaats gekregen in het eerste artikel van Boek 3. Op grond van artikel 3.1.1, eerste lid, neemt de officier van justitie bij die beslissing immers onder meer het beginsel van een redelijke en billijke belangenafweging in acht. Dat laatste beginsel houdt in dat op een voor de betrokkenen minst bezwarende wijze moet worden opgetreden (subsidiariteit) en dat er een redelijke verhouding moet zijn tussen die wijze van optreden en het beoogde doel (proportionaliteit). Afhankelijk van de context krijgen deze algemene beginselen een specifieke inkleuring.

De andere algemene beginselen die in Boek 2 zijn opgenomen, zijn het beginsel van doelbinding (artikel 2.1.2) en het instigatieverbod (artikel 2.1.4). Ook de formulering van deze algemene bepalingen is toegespitst op de uitoefening van bevoegdheden in het kader van het opsporingsonderzoek, waarbij het instigatieverbod zich bovendien specifiek richt tot de opsporingsambtenaar. Het beginsel van doelbinding geldt bijvoorbeeld ook voor de uitoefening van controlebevoegdheden, maar wordt daar op een andere wijze ingevuld. Het instigatieverbod, zoals omschreven in artikel 2.1.4, geldt alleen voor opsporingsambtenaren bij de uitoefening van hun opsporingstaak. Ook aan deze beginselen wordt dus een specifieke betekenis toegekend in het kader van het opsporingsonderzoek van Boek 2. Juist die specifieke inkleuring maakt dat een beginsel in de betreffende context ook concreet relevantie heeft voor de taakuitoefening van bijvoorbeeld de opsporingsambtenaar of de officier van justitie. Die concrete werking ontbreekt als de beginselen alleen in noodzakelijkerwijs abstracte termen in Boek 1 zouden worden opgenomen.

(219) De leden van de VVD-fractie merken op dat de definitie van een aanbieder van een communicatiedienst ruim moet worden opgevat volgens de memorie van toelichting, omdat een horecagelegenheid die de telefoon ter beschikking stelt aan een klant hier ook onder valt. Omvat dat begrip naast dit voorbeeld en social mediaplatforms ook hostingbedrijven en internet service providers?

219. In artikel 2.1.1 is de aanbieder van een communicatiedienst gedefinieerd als «de natuurlijke persoon of rechtspersoon die in de uitoefening van een beroep of bedrijf aan de gebruikers van zijn dienst de mogelijkheid biedt te communiceren met behulp van een geautomatiseerd werk, of gegevens verwerkt of opslaat ten behoeve van een zodanige dienst of de gebruikers van die dienst». Zoals blijkt uit de memorie van toelichting op dit artikel is deze definitie, net zoals de definitie van «gebruiker van een communicatiedienst», ongewijzigd overgenomen uit het huidige wetboek. De definitie van aanbieder van een communicatiedienst is ontleend aan artikel 1, onderdeel c, van het Cybercrimeverdrag, en heeft in beginsel een ruim bereik. Een internet service provider die een zodanige dienst aanbiedt geldt als een aanbieder van een communicatiedienst. Een hostingbedrijf dat webruimte aanbiedt kwalificeert als een aanbieder van een communicatiedienst voor zover die webruimte wordt gebruikt voor de verwerking of opslag ten behoeve van een zodanige dienst, of de gebruiker daarvan. Wordt die webruimte daarentegen gebruikt voor een ander doel, dan kwalificeert een hostingbedrijf in zoverre niet als een aanbieder van een communicatiedienst.

1.2 Algemene bepalingen over de uitoefening van bevoegdheden in het kader van het opsporingsonderzoek

(220) De rapporteurs hebben enkele vragen ten aanzien van het voorgestelde artikel 2.1.6. Met dit artikel zou het destijds specifiek door de Tweede Kamer in de wet neergelegde toezicht op het doorlaatverbod en burgerinfiltratie gerelativeerd kunnen worden. Kan de regering hierop reflecteren?

220. Het nieuwe wetboek bevat in artikel 2.1.6 een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur bevoegdheden aan te wijzen die niet kunnen worden uitgeoefend dan na voorafgaande toestemming van het College van procureurs-generaal. Het artikel is de opvolger van het huidige artikel 140a dat door amendering door de Tweede Kamer in het huidige wetboek is opgenomen en dat tot doel heeft de uitoefening van bepaalde ingrijpende bevoegdheden aan het toezicht van het College van procureurs-generaal te onderwerpen. In het huidige artikel 140a zijn twee bevoegdheden genoemd voor de inzet waarvan voorafgaande toestemming van het College van procureurs-generaal is vereist. Het betreft burgerinfiltratie en de bevoegdheid om een uitzondering te maken op het doorlaatverbod. Inmiddels worden in beleidsregels van het openbaar ministerie, zoals opgenomen in de Aanwijzing opsporingsbevoegdheden, meer bevoegdheden genoemd waarvoor de toestemming van het College van procureurs-generaal is vereist, waaronder bijvoorbeeld infiltratie door opsporingsambtenaren, het opnemen van vertrouwelijke communicatie met een technisch hulpmiddel en het uitvoeren van een grootschalig DNA-onderzoek. Het huidige artikel 140a geeft in zoverre geen actueel beeld meer. Bij algemene maatregel van bestuur zullen in ieder geval de twee bevoegdheden worden aangewezen die op dit moment al in het huidige artikel 140a zijn genoemd. Daarnaast komen infiltratie in het algemeen (dus naast burgerinfiltratie ook infiltratie door opsporingsambtenaren) en de meer indringende vormen van stelselmatige inwinning van informatie in aanmerking om te worden aangewezen in de algemene maatregel van bestuur (zie de memorie van toelichting op de artikelen 2.8.11 en 2.8.12 en de beleidsreactie op het rapport van de commissie-Sorgdrager Kamerstukken II 2023/24, 29 628, nr. 1190). Datzelfde geldt voor het op afstand binnendringen in een digitale-gegevensdrager of geautomatiseerde werk (Kamerstukken II 2015/16, 34 372, nr. 3, p. 38). Ten slotte zal bij de voorbereiding van de algemene maatregel van bestuur, daarbij voortbordurend op de Aanwijzing opsporingsbevoegdheden, worden bezien welke andere bevoegdheden daarbij aanvullend zullen worden opgenomen. Een relativering van artikel 140a is dus bepaald niet beoogd.

(221) Hoe waardeert de regering in dit verband de eerder geuite wens van het College van procureurs-generaal om artikel 2.1.6 in het geheel niet meer op te nemen in het Wetboek van Strafvordering, omdat het een interne aangelegenheid zou betreffen?

221. Het openbaar ministerie heeft in consultatie aangegeven van mening te zijn dat aan artikel 2.1.6 geen behoefte bestaat. Het heeft daartoe opgemerkt dat de procedure voor het geven van toestemming een interne procedure binnen het openbaar ministerie is, en dat het artikel het risico in zich bergt dat het beleid van het openbaar ministerie in de individuele strafzaak ter discussie kan komen te staan.

De reden om het huidige artikel 140a ook in het nieuwe wetboek te handhaven (en te voorzien in de mogelijkheid van verbreding door aanwijzing van bevoegdheden in een algemene maatregel van bestuur) is om in de wettelijke regeling van het opsporingsonderzoek duidelijk tot uitdrukking te (blijven) laten komen dat de uitoefening van bepaalde ingrijpende bevoegdheden aan het vereiste van voorafgaande instemming van het College van procureurs-generaal is onderworpen. Het

vereiste van toestemming en de voorgeschreven vastlegging daarvan zijn een waarborg dat de officier van justitie de beslissing tot inzet van bepaalde ingrijpende opsporingsbevoegdheden niet eigenstandig neemt maar dat daarmee door het College is ingestemd. Volgens welke procedures wordt beoordeeld of toestemming wordt gegeven – het College laat zich in de praktijk adviseren door de centrale toetsingscommissie – is een interne aangelegenheid van het openbaar ministerie die in de strafzaak niet ter beoordeling staat. Dat is dan ook de reden waarom artikel 2.1.6 in het voetspoor van het huidige artikel 140a geen nadere bepalingen bevat over de procedure waarlangs de toestemming wordt gevraagd en gegeven. In de strafzaak staat voor wat betreft de vraag of in het opsporingsonderzoek aan artikel 2.1.6 is voldaan, alleen ter beoordeling of toestemming is gegeven. In de strafzaak beoordeelt de rechter, bijvoorbeeld naar aanleiding van een verweer van de verdediging over de rechtmatigheid van de bevoegdheidsuitoefening, zelfstandig of aan de wettelijke toepassingscriteria daarvoor is voldaan. De rechter treedt daarbij niet in overwegingen over geschiktheid en mogelijke doeltreffendheid van de bevoegdheidsuitoefening en evenmin in overwegingen met betrekking tot een evenwichtige benutting van de beschikbare capaciteit of in overwegingen van opsporingstechnische en -tactische aard. Tegen deze achtergrond is er geen risico dat het hierop betrekking hebbende beleid van het openbaar ministerie – voor wat betreft de vraag of toestemming voor de uitoefening van ingrijpende opsporingsbevoegdheden wordt gegeven en de overwegingen die tot de beslissing daarover door het College van procureurs-generaal in een concreet onderzoek hebben geleid – in de individuele strafzaak als zodanig ter beoordeling kunnen komen te staan. In geval dat voor de uitoefening van ingrijpende opsporingsbevoegdheden (ook) een machtiging van de rechter-commissaris is vereist, treedt de rechter-commissaris evenmin in de bedoelde overwegingen, met dien verstande dat hij de noodzaak tot inzet van de bevoegdheid indringend toetst, ook waar het de keuze betreft om de bevoegdheid in dit individuele geval in te zetten (zie hierover nader de memorie van toelichting op artikel 2.8.12). Ook dat is echter geen beoordeling van het bedoelde beleid als zodanig.

(222) Klopt het dat, anders dan thans het geval is met betrekking tot artikel 140a Sv en de Aanwijzing voor de opsporing, de regering artikel 2.1.6 niet ziet als een vormvoorschrift, maar als een interne regeling, waardoor niet-naleving ervan niet als onrechtmatig handelen in de zin van artikel 4.3.13–4.3.16 (thans vormverzuimen in de zin van artikel 359z Sv: hier wordt gedomd op artikel 359a Sv) moet worden beoordeeld? (223) Welk signaal wenst de regering af te geven door introductie van een voorschrift waarvan op voorhand al wordt gezegd dat het geen formeel vormvoorschrift is?

222 en 223. Artikel 2.1.6 bevat evenals het huidige artikel 140a een wettelijk vormvoorschrift. Wanneer niet aan dat vormvoorschrift is voldaan beoordeelt de rechter in de strafzaak aan de hand van de desbetreffende regeling (artikelen 4.3.12 tot en met 4.3.16) of daaraan een processuele sanctie moet worden verbonden. Met de opmerking in de memorie van toelichting dat de beoordeling door het College van procureurs-generaal of toestemming wordt gegeven voor de uitoefening van een ingrijpende opsporingsbevoegdheid een «interne toets [betreft] ..., niet een formeel vormvoorschrift», is bedoeld dat de procedures volgens welke wordt beoordeeld of voor de uitoefening van bepaalde ingrijpende opsporingsbevoegdheden toestemming wordt gegeven en de in het antwoord op vraag 221 geschetste overwegingen die tot de beslissing daarover door het College van procureurs-generaal in een concreet onderzoek hebben geleid, een interne aangelegenheid van het openbaar ministerie zijn. In de strafzaak staat voor wat betreft de vraag of in het opsporingsonderzoek aan artikel 2.1.6 is voldaan slechts ter

beoordeling of toestemming is gegeven. Wanneer die toestemming niet is gegeven in een geval waarin die is vereist, betreft dit onrechtmatig handelen van het openbaar ministerie waaraan een processuele sanctie kan worden verbonden als aan de daarvoor geldende criteria in de algemene regeling van de processuele sancties is voldaan.

(224) De rapporteurs hebben ook enkele vragen over artikel 2.1.7. De in dit artikel voorgestelde algemene machtigingsmogelijkheid voorziet, blijkens de jurisprudentie van de Hoge Raad, in een behoefte. Tegelijkertijd kunnen uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) vermoedelijk op korte termijn duidelijke conclusies worden getrokken waaruit volgt dat voor toepassing van bepaalde in het Wetboek van Strafvordering op te nemen bevoegdheden een machtiging van de rechter-commissaris benodigd zal zijn. In hoeverre acht de regering het verstandig om nu in het midden te laten voor welke bevoegdheden de officier van justitie naar verwachting verplicht zal zijn een machtiging te vragen? Waarom kiest de regering voor deze afwachtende koers en niet voor een proactieve koers, door ten aanzien van één of meer bevoegdheden toch al voor te sorteren op een machtiging van de rechter-commissaris?

224. Op grond van de algemene machtigingsmogelijkheid kan de officier van justitie, in het geval op grond van de wet geen machtiging van de rechter-commissaris is vereist, krachtens dit wetboek toch een machtiging van de rechter-commissaris vorderen alvorens de uitoefening van een opsporingsbevoegdheid te bevelen. Uit bestendige rechtspraak van de Hoge Raad volgt dat deze mogelijkheid al in het stelsel van het huidige wetboek ligt besloten. Artikel 2.1.7 strekt tot de codificatie van de al bestaande, algemene machtigingsmogelijkheid.

De algemene machtigingsmogelijkheid kwam in de rechtspraak van de Hoge Raad aan de orde naar aanleiding van het arrest Prokuratuur van het Hof van Justitie (HvJ 2 maart 2021, C-746/18, ECLI:EU:C:2021:152). In zijn uitleg van het EU-handvest heeft het Hof van Justitie het vereiste voorafgaande toetsing ontwikkeld. Het vereiste van voorafgaande toetsing houdt in dat een rechterlijke instantie of onafhankelijke bestuurlijke autoriteit beslist over de toepassing van een (specifieke) opsporingsbevoegdheid. De gevolgen van de rechtspraak van het Hof van Justitie zijn op diverse punten nog onzeker. Zo is nog de vraag ten aanzien van welke opsporingsbevoegdheden en in welke gevallen het vereiste van voorafgaande toetsing geldt. Zoals aangekondigd in de memorie van toelichting wordt verdere rechtspraak afgewacht alvorens (zo nodig) een voorstel tot codificatie wordt gedaan. Op dit moment zijn verschillende zaken aanhangig bij het Hof van Justitie naar aanleiding van prejudiciële vragen van rechters uit de lidstaten over de reikwijdte en de betekenis van het vereiste van voorafgaande toetsing. In de tussentijd biedt de algemene machtigingsmogelijkheid van artikel 2.1.7 een oplossing voor specifieke gevallen waarin op grond van (met name) rechtspraak van het Hof van Justitie aanvullende rechterlijke waarborgen zijn – of lijken te zijn – vereist bij de uitoefening van bepaalde opsporingsbevoegdheden, terwijl de wet in die waarborgen op dat moment nog niet voorziet.

De uitleg van het EU-handvest door het Hof van Justitie laat zich moeilijk voorspellen. De vragen over de reikwijdte en betekenis van het vereiste van voorafgaande toetsing liggen deels op vooralsnog onontgonnen terrein. Bij gebrek aan (specifieke) EU-regelgeving of eerdere EU-rechtspraak op dit terrein heeft het Hof van Justitie veel beslisruimte. Een vooruitlopende koers van de nationale wetgever behelst daarmee het risico (mogelijk in verschillende opzichten) afwijkend te blijken ten opzichte van de koers die het Hof van Justitie zal inslaan. Een vooruitlopende koers van de nationale wetgever is daarom ongewenst. In het

wetsvoorstel is een evenwichtige regeling van de opsporingsbevoegdheden neergelegd. Indien de rechtspraak van het Hof van Justitie tot een bijstelling daarvan noopt, wordt daaraan gevolg gegeven bij een aanvullingswet.

(225) De rapporteurs vragen de regering ook om toe te lichten aan welke criteria de rechter-commissaris moet toetsen wanneer hem op grond van artikel 2.1.7 om een machtiging wordt gevraagd voor toepassing van een bevoegdheid die de officier van justitie volgens de wet zelfstandig kan (laten) toepassen.

225. De rechter-commissaris kan worden betrokken bij de uitoefening van een bevoegdheid naar aanleiding van de algemene machtigingsmogelijkheid of moet daarbij worden betrokken naar aanleiding van een machtigingsverplichting bij een specifieke bevoegdheid. In beide gevallen dient de officier van justitie op de voet van artikel 2.1.14 een vordering tot het verlenen van de machtiging in bij de rechter-commissaris. En in beide gevallen toetst de rechter-commissaris de vordering aan de criteria die de wet stelt aan de uitoefening van de desbetreffende bevoegdheid.

De criteria betreffen in beginsel de specifieke toepassingsvoorwaarden van de desbetreffende opsporingsbevoegdheid zoals neergelegd in de wettelijke bepaling ter zake, en de algemene voorwaarden voor de uitoefening van bevoegdheden in het kader van het opsporingsonderzoek zoals neergelegd in Boek 2, Titel 1.2. Onder het huidige Wetboek van Strafvordering toetst de rechter-commissaris de vordering tevens aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Met de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek maken deze criteria onderdeel uit van de wettelijke criteria (zie artikel 2.1.3), en wordt de vordering via die weg getoetst aan deze vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit.

(226) De rapporteurs vragen hoe de in artikel 2.10.1 e.v. gestelde vormvoorschriften met betrekking tot vorderingen om onderzoek door de rechter-commissaris zich verhouden tot de in artikel 2.1.7 voorgestelde procedure.

226. De voorschriften van Boek 2, Hoofdstuk 10, over het onderzoek door de rechter-commissaris zijn niet van toepassing op de algemene machtigingsmogelijkheid van artikel 2.1.7. Zoals is uiteengezet in het antwoord op vraag 52 heeft de rechter-commissaris verschillende rollen bij het opsporingsonderzoek. In Boek 2, Hoofdstuk 10, is geregeld dat de rechter-commissaris specifieke onderzoekshandelingen kan verrichten op vordering van de officier van justitie, op verzoek van de verdachte of, in bepaalde gevallen, ambtshalve, in het belang van de volledigheid, evenwichtigheid en voortgang van het opsporingsonderzoek. Los van dat onderzoek door de rechter-commissaris heeft de rechter-commissaris een rol als toetser van de rechtmatigheid van de uitoefening van ingrijpende opsporingsbevoegdheden. Voor de uitoefening van bepaalde ingrijpende opsporingsbevoegdheden stelt het wetboek als voorwaarde dat de officier van justitie een machtiging van de rechter-commissaris behoeft. De rechter-commissaris toetst in dat geval de vordering van de officier van justitie aan de criteria die wet stelt aan de uitoefening van de desbetreffende bevoegdheid (zie ook het antwoord op vraag 225). De algemene machtigingsmogelijkheid van artikel 2.1.7 kan worden toegepast op gevallen waarin de wet geen machtiging van de rechter-commissaris vereist en houdt verband met de rol van de rechter-commissaris als toetser van de rechtmatigheid van de uitoefening van opsporingsbevoegdheden.

(227) De leden van de VVD-fracties lezen een aantal keren in de artikelsgewijze toelichting bij Titel 1.2 dat met codificatie van artikelen in deze titel (bijvoorbeeld 2.1.2 en 2.1.3) op een aantal deelelementen geen wijziging is

beoogd ten aanzien van geldend recht. Kan de regering bij elk van de artikelen van titel 1.2 aangeven in welke gevallen wél wijziging is beoogd ten opzichte van het geldend recht en hier ook per artikel een toelichting op geven?

227. Met betrekking tot de in de artikelen 2.1.2 en 2.1.3 neergelegde beginselen van proportionaliteit, subsidiariteit en doelbinding geldt dat deze in het nieuwe Wetboek van Strafvordering worden gecodificeerd. Deze beginselen bestaan echter al als ongeschreven rechtsbeginselen.

In artikel 2.1.4 is het zogenoemde instigatieverbod of het Tallon-criterium neergelegd. Een opsporingsambtenaar mag een persoon niet brengen tot andere strafbare feiten dan die waarop zijn opzet al tevoren was gericht. Tot nu toe was dit alleen in de wet bepaald bij enkele specifieke opsporingsbevoegdheden, zoals infiltratie en pseudokoop- en dienstverlening. Een belangrijke reden om deze regel in het nieuwe wetboek in een algemene bepaling centraal te stellen, is dat de regel – zoals blijkt uit de rechtspraak van de Hoge Raad – niet is beperkt tot de bevoegdheden waarbij zij nu wettelijk is voorzien. In het bijzonder is zij van toepassing bij opsporingshandelingen die op basis van algemene taakstellende bepalingen (kunnen) worden verricht. Deze bepalingen kunnen een toereikende grondslag vormen voor onder meer de inzet van bepaalde «lokmiddelen», zoals een lokfiets. Daarbij geldt op grond van de rechtspraak van de Hoge Raad onder meer als voorwaarde dat de verdachte door het plaatsen van de lokfiets niet tot andere handelingen is gebracht dan die waarop zijn opzet al tevoren was gericht (zie o.a. ECLI:NL:HR:2018:62). Aan deze rechtspraak kunnen sterke indicaties worden ontleend dat het instigatieverbod voor opsporingsambtenaren bij de uitoefening van hun opsporingstaak algemene gelding heeft. Een bijkomend voordeel van het instigatieverbod als algemene regel van het opsporingsonderzoek is dat dit verbod niet bij de verschillende bevoegdheden waarbij dat verbod in het bijzonder een rol kan spelen, behoeft te worden herhaald. Van een verandering ten opzichte van het geldende recht is al met al geen sprake, veeleer is sprake van codificatie van wat uit de rechtspraak al volgde en in de wet al gedeeltelijk was bepaald.

Artikel 2.1.5 stelt als uitgangspunt buiten twijfel dat wanneer na een veroordeling nog opsporingsonderzoek loopt naar de omvang van eventueel wederrechtelijk verkregen voordeel, bevoegdheden voor de uitoefening waarvan sprake moet zijn van een verdenking, en die relevant en nodig zijn voor dat onderzoek, ook kunnen worden uitgeoefend wanneer de verdenking tot een veroordeling heeft geleid. Artikel 2.1.5 is nieuw, het huidige wetboek bevat hiervoor geen equivalent. Een wijziging van geldend recht is echter niet beoogd. De desbetreffende bevoegdheden konden al worden toegepast ten behoeve van het bepalen van wederrechtelijk verkregen voordeel (Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 1378).

Artikel 2.1.6 regelt dat bepaalde – bij algemene maatregel van bestuur aangewezen – bevoegdheden niet worden uitgeoefend dan na voorafgaande toestemming van het College van procureurs-generaal. De inhoud van deze bepaling is nu opgenomen in het huidige artikel 140a en in de Aanwijzing opsporingsbevoegdheden. Het gaat hier om zware opsporingsbevoegdheden waarbij de integriteit van de opsporing in het geding kan zijn, zoals infiltratie. Bij dergelijke bevoegdheden toetst het College van procureurs-generaal op advies van de Centrale toetsingscommissie (CTC) de rechtmatigheid en behoorlijkheid van de voorgenomen inzet daarvan. Dit artikel is in het nieuwe wetboek als algemene bepaling opgenomen om in de wettelijke regeling van het opsporingsonderzoek duidelijk tot uitdrukking te laten (blijven) komen dat de uitoefening van dergelijke bevoegdheden aan de instemming van het College is onder-

worpen. Een inhoudelijke verandering ten opzichte van het geldende recht is niet beoogd. Wel is denkbaar dat bij het opstellen van de algemene maatregel van bestuur nieuwe ingrijpende opsporingsbevoegdheden worden toegevoegd die nu niet in artikel 140a of in de Aanwijzing opsporingsbevoegdheden is vermeld. Ten aanzien van het op afstand binnendringen van een geautomatiseerd werk of een digitale-gegevensdrager – een van de meest ingrijpende heimelijke bevoegdheden die nu noch in artikel 140a noch in de Aanwijzing opsporingsbevoegdheden is opgenomen – bestaat daartoe het concrete voornemen (zie nader het antwoord op vraag 220).

In artikel 2.1.7 is – naar aanleiding van de zogenoemde Prokuratuur-jurisprudentie van het Hof van Justitie (HvJ 2 maart 2021, C-746/18, ECLI:EU:C:2021:152) – een vangnetbepaling opgenomen, die het mogelijk maakt voor de officier van justitie om voorafgaand aan het geven van een bevel om een bepaalde opsporingsbevoegdheid uit te oefenen, een machtiging daartoe te vorderen van de rechter-commissaris, zonder dat de wet dit op zichzelf vereist. Deze machtigingsmogelijkheid is nieuw in het Wetboek van Strafvordering. Voor de achtergrond van deze bepaling wordt verwezen naar het antwoord op vraag 211.

Artikel 2.1.8 ten slotte bepaalt welke misdrijven gelijk worden gesteld met misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld. Wanneer een bevoegdheid kan worden uitgeoefend bij verdenking van een misdrijf waarop gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld, kan deze bevoegdheid ook worden uitgeoefend bij verdenking van een minder zwaar misdrijf dat in dit artikel is genoemd. Het artikel is de opvolger van het huidige artikel 67, eerste lid, onderdelen b en c. Er is geen inhoudelijke wijziging ten opzichte van het geldende recht beoogd. De lijst van minder zware misdrijven is dezelfde als in het huidige wetboek.

(228) Voornoemde leden vragen of de regering voornemens is bij nota van wijziging te actualiseren, nu een groot aantal artikelen waarnaar wordt verwezen in het nieuwe Wetboek is gewijzigd en opnieuw genummerd is door de Wet seksuele misdrijven?

228. De opsomming in artikel 2.1.8 van artikelen waarin misdrijven zijn omschreven die voor de uitoefening van bevoegdheden worden gelijkgesteld met vierjaarsmisdrijven, moet worden geactualiseerd als de artikelen uit deze opsomming tussentijds veranderen. De noodzaak tot actualisering van de opsomming bestaat onder andere bij de misdrijven waarop in de Wet seksuele misdrijven minder dan vier jaar gevangenisstraf is gesteld. In overeenstemming met de gekozen werkwijze bij de totstandkoming van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, waarbij benodigde wijzigingen en aanvullingen in het nieuwe wetboek via het aanvullings-spoor in een apart wetsvoorstel in procedure worden gebracht, (zie onder andere de negende voortgangsrapportage, Kamerstukken II 2023/24, 29 279, nr. 832), worden deze en andere noodzakelijke actualiseringen van artikel 2.1.8 die voortvloeien uit lopende wetsvoorstellen of inmiddels tot stand gekomen wetten in aanvullingswetgeving opgenomen, en niet in een nota van wijziging op het voorliggende wetsvoorstel. De aanpassing aan – specifiek – de Wet seksuele misdrijven is opgenomen in de eerste aanvullingswet.

(229) De aan het woord zijnde leden vragen of straks een algemene maatregel van bestuur (AMvB) wordt overwogen om de Aanwijzing opsporingsbevoegdheden in zijn geheel te vervangen, of dat deze aanwijzing enkel wordt aangepast naar aanleiding van het nieuwe Wetboek.

229. Het nieuwe wetboek bevat geen grondslag om de Aanwijzing opsporingsbevoegdheden *geheel* in een algemene maatregel van bestuur om te zetten. Wel zal het openbaar ministerie deze aanwijzing, evenals andere beleidsregels, technisch moeten aanpassen aan het nieuwe wetboek. Zo wordt in de Aanwijzing opsporingsbevoegdheden vaak verwezen naar bevoegdheden met betrekking tot gegevens en naar heimelijke bevoegdheden. Deze bevoegdheden worden in het nieuwe wetboek opnieuw geordend en geactualiseerd. De aanwijzing zal daaraan technisch moeten worden aangepast. Artikel 2.1.6 bevat een wettelijke grondslag om waar aangewezen de bevoegdheden voor de uitoefening waarvan op grond van de Aanwijzing opsporingsbevoegdheden voorafgaande toestemming van het College van procureurs-generaal is vereist, in die algemene maatregel van bestuur aan te wijzen. Daardoor kan de Aanwijzing opsporingsbevoegdheden *deels*, voor het deel dat betrekking heeft op het toestemmingsvereiste, in een algemene maatregel van bestuur worden omgezet. Voor een nadere toelichting hierop en voor een uiteenzetting over de beoordeling welke bevoegdheden voor aanwijzing in de algemene maatregel van bestuur in aanmerking komen, zodat daarvoor voorafgaande toestemming van het College van procureurs-generaal is vereist, wordt verwezen naar het antwoord op vraag 220.

(230) De leden van de D66-fractie constateren dat in de toelichting bij artikel 2.1.6 (dat de toestemming vereist van het College van procureurs-generaal bij de inzet van bepaalde opsporingsbevoegdheden) wordt benoemd dat sprake is van een «interne toets», «niet een formeel vormvoorschrift». Kan de regering aangeven of dit betekent dat bij niet-naleving van deze bepaling geen sprake is van een «vormverzuim»? Zo ja, vindt de regering dit wenselijk? Zo ja, waarom?

230. Het toestemmingsvereiste van artikel 2.1.6 is een wettelijk vormvoorschrift. Wanneer geen voorafgaande toestemming is verkregen terwijl dit wel was vereist, is in termen van de regeling van de processuele sancties sprake van onrechtmatig handelen van het openbaar ministerie. Zie voor meer informatie het antwoord op vraag 222.

(231) De leden van de CDA-fractie lezen dat het nieuwe artikel 2.1.6 het vereiste van instemming van het College van procureurs-generaal regelt bij de inzet van bepaalde opsporingsbevoegdheden, zoals nu opgenomen in het huidige artikel 140a Sv. Uit de memorie van toelichting blijkt dat dit gaat om zware opsporingsbevoegdheden waarbij de integriteit van de opsporing aan de orde kan zijn, zoals bij infiltratie. Deze leden lezen dat in het nieuwe artikel 2.1.6 niet wordt verwezen naar de bevoegdheden waar dit artikel van toepassing op is, terwijl dit in het huidige artikel 140a Sv wel het geval is. Wat is hiervoor de reden? Wordt het nieuwe artikel 2.1.6 voldoende duidelijk geacht? Kan de regering een (niet-limitatie opsomming) geven van bevoegdheden waarop dit criterium van toestemming van toepassing is?

231. Om twee redenen is gekozen voor een opsomming in een algemene maatregel van bestuur in plaats van een opsomming in de wet. De eerste reden is om flexibiliteit te bieden zodat het toestemmingsvereiste gemakkelijker tot toekomstige ingrijpende opsporingsbevoegdheden kan worden uitgebreid wanneer daaraan behoefte bestaat. De tweede reden is om op een later moment, bij de vaststelling van de uitvoeringsregels onder het nieuwe wetboek, te bezien welke bevoegdheden voor de inzet waarvan nu op grond van de Aanwijzing opsporingsbevoegdheden toestemming van het College van procureurs-generaal is vereist, in aanmerking komen om in de algemene maatregel van bestuur te worden aangewezen. Aanwijzing in een algemene maatregel van bestuur wordt voldoende duidelijk geacht. Daarbij is van belang dat het toestemmingsvereiste en het vereiste van vastlegging daarvan in de wet zelf zijn neergelegd. Voor wat betreft de vraag naar de bevoegdheden waarvan het

de bedoeling is die in ieder geval aan te wijzen in de algemene maatregel van bestuur wordt gewezen op de vier bevoegdheden die in het antwoord op vraag 220 zijn vermeld (kort weergegeven: uitzondering doorlaatverbod, burgerinfiltratie, infiltratie door opsporingsambtenaren, de meer indringende vormen van stelselmatige inwinning van informatie en het op afstand binnendringen in een digitale-gegevensdrager of geautomatiseerde werk).

(232) De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan reageren op de reactie van het College van procureurs-generaal op dit artikel, dat vreest voor de situatie waarin het beleid van het College van procureurs-generaal ter toetsing aan de rechter wordt voorgelegd.

232. Zie het antwoord op vraag 221.

1.3 Algemene bevoegdheid

(233) De rapporteurs hebben enkele vragen ten aanzien van de algemene bevoegdheid.

Kan de regering toelichten waarom er niet voor is gekozen om artikel 2.1.9 dichter aan te laten sluiten bij de staande jurisprudentie van de Hoge Raad, door bijvoorbeeld termen als «beperkte inbreuk op grondrechten» en «niet zeer risicovol voor de integriteit en beheersbaarheid van de opsporing» ook in de wet op te nemen?

233. In artikel 2.1.9 is gekozen voor de formulering dat opsporingsambtenaren bevoegd zijn om ter uitvoering van hun taak «in overeenstemming met de geldende rechtsregels» onderzoekshandelingen te verrichten. Met «geldende rechtsregels» is bedoeld op wettelijke regels en rechtersrecht. Dit betekent dat wanneer voor een bepaalde opsporingshandeling een specifiek daarop toegesneden wettelijke regeling bestaat (bijvoorbeeld stelselmatige observatie) deze handeling alleen op basis van die regeling kan plaatsvinden en moet voldoen aan de in die regeling gestelde voorwaarden. Er komt ook in tot uitdrukking dat voor het verrichten van een bepaalde opsporingshandeling alleen de bevoegdheid bestaat wanneer deze past in het systeem van de wet en besloten ligt in het samenstel van de daarin uitdrukkelijk geregelde bevoegdheden (dat is het geval bij bijvoorbeeld een kortstondige observatie). Het betekent ook dat een opsporingshandeling die niet berust op een specifiek daarop toegesneden wettelijke regeling alleen mag worden ondernomen als deze voldoet aan in de rechtspraak ontwikkelde voorwaarden waaronder de voorwaarden dat deze handeling geen of alleen een beperkte inbreuk op grondrechten van burgers maakt en niet zeer risicovol is voor de integriteit en beheersbaarheid van de opsporing. Het zou denkbaar zijn deze laatste twee voorwaarden in de formulering van de algemene bevoegdheidsbepaling tot uitdrukking te brengen, nu deze voorwaarden uit bestendige rechtspraak voortvloeien. Daarvoor is echter niet gekozen omdat deze voorwaarden al voortvloeien uit de – bovendien meeromvattende – formulering «in overeenstemming met de geldende rechtsregels». Een voordeel van deze formulering is verder dat deze aansluit bij de formulering van de algemene taakstellende bepaling van artikel 3 Politiewet 2012. Door de keuze voor een aansluitende formulering kan ook niet de indruk ontstaan dat in de algemene bevoegdheidsbepaling voorwaarden worden gesteld die niet zouden gelden als de desbetreffende opsporingshandeling op basis van deze algemene taakstellende bepaling zou plaatsvinden (daarop zijn die voorwaarden uit de rechtspraak namelijk evenzeer van toepassing). Voor wat betreft de opsporingstaak van de politie is de reikwijdte van de algemene bevoegdheidsbepaling namelijk identiek aan de bevoegdheid die uit de algemene taakstellende bepaling van artikel 3 Politiewet 2012 voortvloeit. Doelstelling van de algemene bevoegdheid is dan ook slechts om in het eerste hoofdstuk over het opsporingsonderzoek te expliciteren wat al in

de opsporingstaak van opsporingsambtenaren besloten ligt, namelijk de bevoegdheid om voor opsporing het nodige onderzoek te verrichten.

(234) De rapporteurs vragen waarom de regering in artikel 2.1.9 of in een nadere toelichting niet benadrukt dat deze algemene bevoegdheid onder omstandigheden ook gebruikt mag worden als er nog geen verdenking is. Zou in dat verband niet nadrukkelijk gewezen moeten worden op de aard en mate van verslaggeving die in zo'n geval nodig is en welke aanvullende waarborgen omtrent gegevensverwerking nodig zijn?

234. Zoals in de memorie van toelichting op het opsporingsbegrip van artikel 1.1.6 is aangegeven kan van opsporing ook sprake zijn wanneer nog geen concrete verdenking van een strafbaar feit bestaat. Dit is met name van belang in gevallen waarin er aanleiding is na te gaan of strafbare feiten worden begaan om bij ontdekking daarvan met een strafvorderlijk doel op te treden. In het voetspoor daarvan kan de algemene bevoegdheid in artikel 2.1.9 ook worden uitgeoefend in gevallen waarin van een concrete verdenking van een strafbaar feit geen sprake is. Daarom is in de omschrijving van de algemene bevoegdheid een verdenking van een strafbaar feit ook niet als toepassingsvoorwaarde opgenomen. Dit is niet anders in het geldende recht; op basis van het huidige opsporingsbegrip en van de huidige bepalingen over de opsporingstaak kunnen eveneens onderzoekshandelingen worden verricht zonder dat sprake behoeft te zijn van een concrete verdenking van een strafbaar feit. Wel gelden uiteraard de begrenzingen die uit de algemene bevoegdheid en uit de algemene bepalingen van het opsporingsonderzoek voortvloeien: de onderzoekshandelingen moeten in overeenstemming zijn met de geldende rechtsregels, moeten in het belang van het onderzoek plaatsvinden, moeten voldoen aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit en mogen een eventueel daardoor in beeld komende verdachte niet brengen tot andere strafbare feiten dan die waarop zijn opzet al tevoren was gericht (zie de artikelen 2.1.2, 2.1.3 en 2.1.4).

Voor wat betreft de aard en mate van verslaggeving zijn de bepalingen over de verbaliseringsplicht van belang. Opsporingsambtenaren moeten proces-verbaal opmaken van datgene wat door hen tot opsporing is verricht of bevonden (artikel 2.1.10). Dat kunnen dus ook opsporingshandelingen zijn die zijn verricht op een moment waarop nog geen concrete verdenking van een strafbaar feit bestond. In gevallen waarin deze opsporingshandelingen echter niet tot een concrete verdenking leiden, is er ook geen reden om van die handelingen een proces-verbaal op te maken, omdat wat is verricht in dat geval niet relevant kan zijn voor enige in de strafzaak te nemen beslissing. Wel moet in enige vorm van verslaggeving worden voorzien om doeltreffend te kunnen reageren op een eventueel later door de officier van justitie of rechter gedaan verzoek tot het afleggen van verantwoording over het deel van het opsporingsonderzoek dat niet in een proces-verbaal is neergelegd. Een en ander komt overeen met het geldende recht, omdat dezelfde regels voortvloeien uit de bepalingen over de verbaliseringsplicht in het huidige wetboek. Voor wat betreft de vraag of aanvullende waarborgen nodig zijn als het gaat om de verwerking van persoonsgegevens van niet-verdachte burgers wordt korthedshalve verwezen naar de antwoorden op de vragen 210 en 293.

(235) De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de algemene bevoegdheidsbepaling die in het nieuwe wetboek is opgenomen, waarin is bepaald dat opsporingsambtenaren ter uitvoering van hun taak bevoegd zijn om in overeenstemming met de geldende rechtsregels onderzoekshandelingen te verrichten. Het valt deze leden op dat de bepaling ruim is geformuleerd. Waarom is dit wenselijk volgens de

regering? Is het een bewuste keuze om de concrete invulling aan de rechtspraak over te laten? Hoe verhoudt deze algemene bevoegdheidsbepaling zich tot artikel 3 van de Politiewet op basis waarvan de politie informatie mag verzamelen mits dit niet meer dan een geringe inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer? Is de voorgestelde bevoegdheid ruimer of minder ruim?

235. Het is inderdaad wenselijk dat de algemene bevoegdheid van artikel 2.1.9 ruim is omschreven. Dit is bovendien in overeenstemming met het geldende recht waarin de algemene bevoegdheid voortvloeit uit algemeen geformuleerde bepalingen over de opsporingstaak. De ruime omschrijving van de bevoegdheid in artikel 2.1.9 is verantwoord vanwege de beperkende voorwaarden die gelden voor onderzoekshandelingen die op basis van dat artikel kunnen worden verricht. Deze beperkende voorwaarden zijn in de antwoorden op de vragen 233 en 234 samengevat weergegeven. Daarnaast wordt korthedshalve verwezen. Voor wat betreft de verhouding tussen de algemene bevoegdheid en de taakstellende bepaling van artikel 3 Politiewet 2012 kan worden opgemerkt dat de bevoegdheden die uit deze bepalingen voortvloeien (voor zover het gaat om de opsporingstaak van de politie) in reikwijdte identiek zijn. Zij zijn dus noch ruimer noch minder ruim. De enige doelstelling van de algemene bevoegdheid is om in het eerste hoofdstuk over het opsporingsonderzoek te expliciteren wat al in de opsporingstaak van opsporingsambtenaren besloten ligt, namelijk de bevoegdheid om voor opsporing het nodige onderzoek te verrichten.

(236) De leden van de CDA-fractie lezen dat op grond van artikel 2.1.9 opsporingsambtenaren ter uitvoering van hun taak zijn bevoegd om in overeenstemming met de geldende rechtsregels onderzoekshandelingen te verrichten. Kan de regering explicieter ingaan op welke onderzoekshandelingen dit artikel betrekking heeft?

236. Op basis van de algemene bevoegdheid in artikel 2.1.9 kunnen opsporingsambtenaren ter uitvoering van de opsporingstaak het nodige onderzoek verrichten. Denk aan het veilig stellen van sporen, een kortstondige observatie van een persoon of het plaatsen van een lokfiets of lokauto in een wijk waarin dit soort vervoersmiddelen vaak worden gestolen. Het kan dus om een scala aan opsporingshandelingen gaan, die moeten voldoen aan de voorwaarden die in de antwoorden op de vragen 233 en 234 samengevat zijn weergegeven.

1.4 Verslaglegging door opsporingsambtenaren

(237) De rapporteurs hebben enkele vragen ten aanzien van de verslaglegging door opsporingsambtenaren. Waarom wacht de regering niet met codificatie in artikel 2.1.10, derde lid, tot meer duidelijkheid bestaat over de voor- en nadelen van de vervanging van schriftelijke opnamen door audiovisuele opnamen?

237. Zoals blijkt uit het antwoord op vraag 215 geeft het nieuwe wetboek op een aantal plekken de mogelijkheid om, in het geval een geluidsopname of geluids- en beeldopname is gemaakt, een volledig proces-verbaal achterwege te laten en te volstaan met een verkort proces-verbaal naast die opname. Zo volgt ook uit artikel 2.1.10 dat opsporingsambtenaren hun proces-verbaal over het door hen opgespoorde strafbare feit en wat door hen tot opsporing is verricht of bevonden kunnen uitstellen indien op een geluids- of beeldopname is vastgelegd wat door hen tot opsporing is verricht of bevonden. In geval van uitstel vermelden de opsporingsambtenaren in een verkort proces-verbaal wat op de opname is vastgelegd (artikel 2.1.11, derde lid).

De belangrijkste mogelijkheden tot «audiovisuele registratie» (AVR) in het nieuwe wetboek, waaronder die van artikel 2.1.10, zijn ook opgenomen in de Innovatiewet Strafvordering (Stb. 2022, 276). Zie voor meer informatie

over die wet het antwoord op vraag 215. Daaruit volgt onder meer dat de onderwerpen uit de Innovatiewet zullen worden geëvalueerd en dat oktober 2024 een evaluatierapport onder auspiciën van het WODC zal verschijnen. Dat rapport zal meer duidelijkheid verschaffen over de voor- en nadelen van de nieuwe AVR-mogelijkheden. Mocht het rapport aanleiding geven om de bepalingen ten aanzien van AVR aan te passen in het nieuwe wetboek, dan gebeurt dat in de tweede aanvullingswet.

(238) In de praktijk komen veel situaties voor waarin geen sprake is van tussenkomst van de hulpofficier van justitie voorafgaand aan het insturen van een proces-verbaal. Kan de regering in dit verband meer duidelijkheid geven over het al dan niet behouden van het in artikel 2.1.12, eerste lid, genoemde vereiste van tussenkomst van de hulpofficier van justitie bij toezending van processen-verbaal en over de rol die de beleidsontwikkeling over de rol van de hulpofficier van justitie hierin speelt?

238. Artikel 2.1.12, eerste lid, bepaalt (in lijn met het huidige artikel 156) dat opgemaakte processen-verbaal door tussenkomst van de hulpofficier van justitie – een functionaris van de politie, Koninklijke marechaussee of bijzondere opsporingsdiensten – aan de officier van justitie worden overgedragen. Dit voorschrift beoogt de kwaliteit van processen-verbaal te bevorderen (vgl. daarover ook het antwoord op vraag 239). Bij de totstandkoming van de Innovatiewet Strafvordering heeft de politie gewezen op de Ontwikkelagenda Opsporing. Binnen dit programma werken het openbaar ministerie en de politie samen aan onder meer het versterken van de positie van de hulpofficier van justitie als kwaliteitsbewaker en bewaker van rechtswaarborgen en het toetsen van politietredens (Kamerstukken II 2020/21, 35 869, nr. 3, p. 12). Uit deze ontwikkelagenda blijkt dat het streven is dat per basisteam waar mogelijk ten minste één hulpofficier van justitie sturend is op de kwaliteit van processen-verbaal en medewerkers (bijlagen bij Kamerstukken II 2018/19, 29 628, nr. 825: Ontwikkelagenda Opsporing, Hoofdlijnenversie 8 november 2018, p. 10 en Brief van 9 november 2018, p. 3). De rol van de hulpofficier van justitie als kwaliteitsbewaker in processen-verbaal binnen de basisteams van de politie komt ook in het (huidige en nieuwe) wetboek tot uitdrukking. Er bestaat daarom – zoals in de memorie van toelichting is overwogen – op dit moment geen aanleiding om te beoordelen of het vereiste van tussenkomst van een hulpofficier van justitie, dat zoals in het antwoord op vraag 239 wordt toegelicht een belangrijke kwaliteitswaarborg behelst, moet worden heroverwogen.

(239) De rapporteurs vragen in hoeverre in artikel 2.1.12, eerste lid, sprake is van het reguleren van institutionele verhoudingen tussen de politie en het Openbaar Ministerie (OM), dat in de kern betrekking heeft op de wijze waarop aan kwaliteitszorg wordt gedaan binnen de politie. Kan de regering toelichten in hoeverre het wenselijk is dat het Wetboek van Strafvordering deze institutionele verhoudingen regelt?

239. In artikel 2.1.12, eerste lid, is geregeld dat opsporingsambtenaren de door hen opgemaakte processen-verbaal en geluids- of beeldopnamen alsmede de bij hen binnengekomen aangiften en berichten over strafbare feiten zo spoedig mogelijk, en door tussenkomst van de hulpofficier van justitie, overdragen aan de officier van justitie. Deze bepaling vormt de opvolger van het huidige artikel 156, dat dezelfde strekking heeft. Artikel 2.1.12, eerste lid, heeft inderdaad mede betrekking op institutionele verhoudingen tussen de politie en het openbaar ministerie. Er is voor gekozen om dit voorschrift te handhaven omdat de bepaling beoogt de kwaliteit van processen-verbaal te bevorderen. Het is van belang dat deze kwaliteitswaarborg ook op wetsniveau wordt vastgelegd. Daarbij moet worden bedacht dat opsporingsambtenaren processen-verbaal veelal bij de aanvang van een opsporingsonderzoek opstellen en dat deze gedurende het verdere verloop daarvan én bij een eventuele vervolging

en berechting van groot belang zijn. De diverse betrokkenen in de strafrechtketen (opsporingsinstanties, openbaar ministerie, advocatuur, rechtspraak) moeten op de juistheid van de inhoud kunnen vertrouwen en die inhoud moet voldoende duidelijk zijn. De hulpofficier van justitie kan hierin een belangrijke controlerende rol vervullen, omdat hij «dicht op het vuur zit» en een aanvullende (gedeeltelijk juridische) opleiding heeft genoten.

Meer in het algemeen geldt dat bepalingen in het Wetboek van Strafvordering kunnen raken aan de institutionele verhoudingen tussen de actoren in de strafvordering. Zo is ook wettelijk geregeld dat bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bevoegdheden niet worden uitgeoefend dan na voorafgaande toestemming van het College van procureurs-generaal (artikel 2.1.6, de opvolger van artikel 140a). Het openbaar ministerie heeft in consultatie aangegeven van mening te zijn dat aan artikel 2.1.6 geen behoefte bestaat en daaraan onder meer ten grondslag gelegd dat de procedure voor het geven van toestemming een interne procedure binnen het openbaar ministerie is. Niettemin is ervoor gekozen de inhoud van artikel 140a in het nieuwe wetboek te handhaven. Zo wordt in de wettelijke regeling van het opsporingsonderzoek duidelijk tot uitdrukking gebracht dat de uitoefening van bepaalde ingrijpende bevoegdheden aan het vereiste van voorafgaande instemming van het College van procureurs-generaal is onderworpen, en zodoende dat de officier van justitie de beslissing tot inzet van zulke bevoegdheden niet eigenstandig neemt en daarvan ook tegenover de rechter blijkt wordt gegeven door vastlegging van de toestemming. Vergelijk hierover nader het antwoord op vraag 221.

(240) De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de mogelijkheid die opsporingsambtenaren in het voorstel krijgen om het opmaken van proces-verbaal uit te stellen indien op een geluids- of beeldopname is vastgelegd wat door hen tot opsporing is verricht of bevonden. Er wordt dan een verkort proces-verbaal opgesteld. De rechter kan bevelen dat in een later stadium een volledig proces-verbaal wordt uitgewerkt. Is het mogelijk dat, als een rechter geen uitwerking beveelt, wordt volstaan met het verkorte proces-verbaal? Zo ja, hoe verhoudt dit zich volgens de regering tot artikel 3 van het Besluit processtukken in strafzaken dat voor bepaalde zaken een «proces-verbaal houdende een verslag betreffende verrichte opsporingshandelingen» vereist? Kan de regering in dit verband ook ingaan op de inzichtelijkheid in opsporingshandelingen die niet tot vervolging hebben geleid?

240. In het nieuwe wetboek is het mogelijk dat opsporingsambtenaren het opmaken van een proces-verbaal uitstellen indien op een geluids- of beeldopname is vastgelegd wat door hen tot opsporing is verricht of bevonden (artikel 2.1.10, derde lid). Dat kunnen bijvoorbeeld camera-beelden zijn van het delict, of opnames van afgenomen verhoren. In dergelijke gevallen moet een verkort proces-verbaal worden opgesteld, waarin wordt vermeld dat hetgeen door de opsporingsambtenaar tot opsporing is verricht of bevonden op de opname is vastgelegd (artikel 2.1.11, derde lid). Dit verkort proces-verbaal is hoofdzakelijk bedoeld om de betrouwbaarheid te waarborgen van de opname die meebrengt dat geen (volledig) proces-verbaal hoeft te worden opgemaakt. Uit dit verkorte proces-verbaal moet ten minste kunnen worden afgeleid dat de opsporingsambtenaren die het hebben opgemaakt ervoor instaan dat wat op de opname is te zien of te horen door hen is verricht of bevonden.

Op grond van artikel 2.1.10, vierde lid, gebeurt het uitstellen van het opmaken van proces-verbaal onder verantwoordelijk van de officier van justitie en met inachtneming van door het College van procureurs-

generaal gegeven algemene aanwijzingen. Deze algemene aanwijzingen zullen naar verwachting zeker aanvankelijk vooral ruimte voor uitstel scheppen in zaken waarin buitengerechtelijke afdoening in de rede ligt of tot de mogelijkheden behoort. Als de zaak aan de rechter wordt voorgelegd, ligt het in de rede dat de officier van justitie alsnog proces-verbaal laat opmaken van de informatie die op de opname is vastgelegd voor zover dat voor een goede procesvoering in eerste aanleg noodzakelijk is. Als dat niet is gebeurd, zal de officier van justitie in de procesinleiding een opgave moeten opnemen van geluids- of beeldopnamen waarvan geen volledig proces-verbaal is opgemaakt (artikel 4.1.1, derde lid, onderdeel d). De voorzitter van de rechtbank kan de officier van justitie vervolgens bevelen dat van hetgeen op de opname is vastgelegd alsnog proces-verbaal wordt opgemaakt (artikel 4.1.7, eerste lid, onderdeel c). Tijdens het onderzoek op de terechtzitting kan de rechtbank hetzelfde bepalen (artikel 4.2.34). In gevallen waarin dit alles niet gebeurt, kan – onder verantwoordelijkheid van de officier van justitie en met inachtneming van de bedoelde algemene aanwijzingen – worden volstaan met het verkorte proces-verbaal.

In artikel 3 van het Besluit processtukken in strafzaken is neergelegd dat bij de opsporing van misdrijven waarop een gevangenisstraf van zes jaar of meer is gesteld, een proces-verbaal in het procesdossier wordt gevoegd met daarin een verslag van de in die strafzaak verrichte opsporingshandelingen. Concreet gaat het om een chronologisch overzicht van de verrichte opsporingshandelingen; een lijst waaruit blijkt wanneer en welke opsporingshandelingen of opsporingsbevoegdheden tijdens het onderzoek zijn verricht of uitgeoefend. Van belang is dat kort melding wordt gemaakt van de opsporingsactiviteiten die redelijkerwijs van betekenis kunnen zijn voor (de beoordeling van het verloop van) het onderzoek in de zaak (Stb. 2011, 602, p. 8 en p. 11). Gezien de aard van dit proces-verbaal – het gaat om een schriftelijk overzicht van de verschillende opsporingshandelingen die zijn verricht – ligt het niet voor de hand (in algemene aanwijzingen van het openbaar ministerie toe te laten) dat dit wordt vervangen door een opname die wordt vergezeld van een verkort proces-verbaal, ook al maakt de (techniekonafhankelijke) wettelijke regeling dit in theorie mogelijk. Overigens zal het Besluit processtukken in strafzaken worden aangepast aan het nieuwe wetboek. Het zesde lid van artikel 2.1.10 bevat de grondslag om bij algemene maatregel van bestuur in aanvulling op de wet nadere regels te stellen over de verbaliseringsplicht en de inhoud van processen-verbaal. In de memorie van toelichting is, onder verwijzing naar artikel 3 van het Besluit processtukken in strafzaken, uiteengezet dat een verslag van de verrichte opsporingshandelingen in daarvoor in aanmerking komende strafzaken van belang kan zijn.

Gezien het voorgaande zal de wettelijke mogelijkheid om een volledig proces-verbaal te vervangen door een opname vergezeld van een verkort proces-verbaal, geen gevolgen hebben voor de inzichtelijkheid van opsporingshandelingen die (al dan) niet tot vervolging hebben geleid. In alle gevallen moet sprake zijn van een inzichtelijk overzicht van opsporingshandelingen.

(241) De leden van de CDA-fractie lezen dat in het eerste lid van artikel 2.1.12 niet langer bepaald is dat ook inbeslaggenomen voorwerpen moeten worden overgedragen aan het OM, maar dat dit niet wegneemt dat in de gevallen waarin er bij uitzondering aanleiding is het voorwerp aan het officier van justitie te verstrekken, daartoe kan worden overgegaan. Wat kan onder deze uitzonderingsgevallen vallen?

241. Inbeslaggenomen voorwerpen, zo volgt uit artikel 2.1.12, hoeven niet maar mogen wel worden overgedragen aan de officier van justitie. Te denken valt bij zo'n uitzonderlijk geval aan de situatie waarin het op

voorhand al duidelijk is dat de officier van justitie het betreffende voorwerp als stuk van overtuiging op de terechtzitting zal willen tonen of aan de situatie waarin het inbeslaggenomen voorwerp staatgeheime informatie bevat.

(242) De leden van de CDA-fractie vinden het opvallend dat toezending van processen-verbaal van opsporingsambtenaren nog steeds plaats dient te vinden door tussenkomst van de hulpofficier van justitie. Zowel de Minister voor Rechtsbescherming als het College van procureurs-generaal hebben in de consultatiefase nadrukkelijk erkend dat in de praktijk vaak helemaal geen sprake is van tussenkomst door de hulpofficier van justitie. Waarom lijkt te worden vastgehouden aan een bepaling waarvan algemeen bekend is dat zij al lang niet meer aansluit bij de praktijk?

242. Zie het antwoord op vraag 238.

(243) In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat de hulpofficier van justitie «waar aangewezen» de processen-verbaal dient te controleren of te doen controleren. Daarmee wordt de suggestie gewekt dat het voorgestelde artikel 2.1.12 lid 1 een zekere discretionaire ruimte laat, terwijl dit uit de wettekst niet volgt. Onduidelijk is voor de leden van de CDA-fractie bovendien wie die discretionaire ruimte heeft: wie beslist of het «aangewezen» is om processen-verbaal te (doen) controleren?

243. Artikel 2.1.12, eerste lid, laat geen discretionaire ruimte wat betreft de verplichting om processen-verbaal door tussenkomst van de hulpofficier van justitie aan de officier van justitie over te dragen. Processen-verbaal zullen altijd via de hulpofficier van justitie naar de officier van justitie moeten gaan. De woorden «waar aangewezen» die in de memorie van toelichting bij artikel 2.1.12, eerste lid, zijn gebruikt, zien dan ook niet op deze wettelijke verplichting. Zij hebben betrekking op de wijze waarop de hulpofficier van justitie invulling geeft aan zijn in artikel 2.1.12, eerste lid, besloten liggende taak om toe te zien op de kwaliteit van processen-verbaal. De hulpofficier van justitie kan ervoor kiezen de processen-verbaal die hij onder zich krijgt na een korte blik daarop door te zenden naar de officier van justitie, maar hij kan deze ook aan een meer indringende toets onderwerpen. Dat laatste ligt met name voor de hand in de (juridisch) meer ingewikkelde zaken. De hulpofficier van justitie kan in dergelijke zaken, als gekwalificeerde opsporingsambtenaar met een aanvullende opleiding, een belangrijke bijdrage leveren aan (het controleren van) de juistheid en volledigheid van het proces-verbaal. De hulpofficier van justitie wordt aldus door de in artikel 2.1.12, eerste lid, opgenomen regel in staat gesteld om op eigen wijze invulling te geven aan zijn rol als kwaliteitsbewaker in het opsporingsonderzoek (vgl. in dit verband ook het antwoord op vraag 238).

1.5 Vastlegging van bevelen en van machtigingen en vorderingen daartoe

(244) De leden van de D66-fractie constateren dat in het voorstel als uitgangspunt wordt genomen dat bevelen mondeling kunnen worden gegeven. Deze leden begrijpen dit vanuit het oogpunt van lastenverlichting, maar vragen of deze ontwikkeling wel ten goede komt van de inzichtelijkheid van de opsporing. Zij vragen of het op deze manier voor de verdediging goed te controleren is of door justitie conform de wettelijke voorschriften is gehandeld. Kan hier door de regering op worden gereflecteerd?

244. In het nieuwe Wetboek van Strafvordering kan in een aantal gevallen een bevel dat volgens het huidige wetboek schriftelijk moet zijn, mondeling worden gegeven. Het bevel wordt dan niet langer op schrift gesteld door degene die het heeft gegeven, maar zal worden vastgelegd door de opsporingsambtenaar die aan het bevel uitvoering geeft. Die

vastlegging vindt plaats in het proces-verbaal waarin de opsporingsambtenaar verslag doet van de uitoefening van de bevoegdheid (artikel 2.1.10, eerste lid). Deze werkwijze doet geen afbreuk aan de inzichtelijkheid van de opsporing. De opsporingsambtenaar moet immers in zijn proces-verbaal de feiten en omstandigheden vastleggen die van belang zijn voor de beoordeling van de rechtmatigheid van de opsporing (artikel 2.1.10, tweede lid).

Er bestaat in de opsporingspraktijk bovendien al kennis van de voor de verlening van bepaalde bevelen relevante gegevens en ervaring met het uitzetten ervan. In de huidige praktijk (met betrekking tot bevoegdheden waarvoor op grond van het huidige wetboek een afzonderlijke vastleggingsplicht geldt) wordt namelijk gewerkt met zogenoemde «aanvraag-processen-verbaal». Daarin verzoekt de opsporingsambtenaar de officier van justitie om te bevelen een bepaalde bevoegdheid – bijvoorbeeld stelselmatige observatie – uit te oefenen. De opsporingsambtenaar zet zelf uiteen waarom naar zijn inzicht is voldaan aan de vereisten voor de uitoefening van de bevoegdheid en op welke manier hij de bevoegdheid concreet zal uitoefenen. De inhoud van het daarop volgende bevel van de officier van justitie is in grote mate ontleend aan het aanvraag-proces-verbaal.

Ten slotte verdient opmerking dat de officier van justitie de mogelijkheid behoudt om, ook in gevallen waarin dat niet wettelijk verplicht is, het bevel zelf afzonderlijk vast te leggen als hij dat wenselijk of nodig acht. Dat laat zich voorstellen indien de officier van justitie het bevel wil laten vergezellen van nadere instructies. Als de officier van justitie aan het bevel nadere instructies verbindt maar het bevel niet zelf vastlegt, zal de opsporingsambtenaar deze instructies moeten opnemen in het proces-verbaal waarin hij verslag doet van de uitoefening van de bevoegdheid. De informatie over die nadere instructies is immers nodig om te beoordelen of de bevoegdheid rechtmatig is uitgeoefend.

(245) De leden van de CDA-fractie lezen in artikel 2.1.13 dat afzonderlijke vastlegging van een bevel niet langer de regel, maar de uitzondering is. Om te bepalen wanneer in Boek 2 op deze regel een uitzondering moet worden gemaakt, zijn drie criteria genoemd in de memorie van toelichting. Waarom heeft de regering er niet voor gekozen om deze criteria in dit artikellid op te nemen ten behoeve van de rechtszekerheid?

245. In het nieuwe wetboek wordt geregeld dat bevelen alleen afzonderlijk worden vastgelegd als de wet dat bepaalt (artikel 2.1.13). Als een bevel niet afzonderlijk hoeft te worden vastgelegd, kan het mondeling worden gegeven. Het is dan aan de opsporingsambtenaar die uitvoering geeft aan het bevel om in zijn proces-verbaal de inhoud van het bevel uiteen te zetten, evenals de feiten en omstandigheden die tot het verlenen van dat bevel aanleiding gaven. Bij de beoordeling ten aanzien van welke bevoegdheden in de wet wordt neergelegd dat bevelen daartoe afzonderlijk worden vastgelegd, zijn drie criteria gehanteerd. Allereerst is afzonderlijke vastlegging van het bevel vereist, als met de uitoefening van de bevoegdheid een grote inbreuk wordt gemaakt op een grondrecht. Uit dit criterium vloeit praktisch gesproken voort dat bevelen afzonderlijk moeten worden vastgelegd als voor het geven daarvan een voorafgaande machtiging van de rechter-commissaris is vereist. Het tweede criterium op basis waarvan afzonderlijke vastlegging van het bevel is voorgeschreven, houdt in dat het bevel niet aan opsporingsambtenaren, maar aan derden is gericht. Een voorbeeld vormen bevelen, gericht tot derden zoals een bank, tot het verstrekken van gegevens. Het derde criterium is dat aan uitoefening van de bevoegdheid grote risico's voor de integriteit of beheersbaarheid van de opsporing verbonden zijn. Een voorbeeld is de bevoegdheid tot infiltratie.

Deze criteria hoeven niet in de wet te worden neergelegd, omdat zij zich niet richten tot de rechtspraak, maar tot de wetgever. Aan de hand van deze criteria is bepaald ten aanzien van welke opsporingsbevoegdheden het bevel tot uitoefening daarvan, in afwijking van de nieuwe regel dat bevelen mondeling worden gegeven, afzonderlijk moet worden vastgelegd. In de memorie van toelichting wordt, door bespreking van die criteria, verantwoording afgelegd van die afweging. Voor de rechtspraak is van belang dat in het nieuwe wetboek staat wat de uitkomst is van de aan de hand van deze criteria door de wetgever gemaakte afweging: bij een aantal opsporingsbevoegdheden is in de wet neergelegd dat het bevel tot het uitoefenen daarvan afzonderlijk dient te worden vastgelegd.

1.6 Toestemming voor onderzoekshandelingen

(246) De rapporteurs hebben een vraag over de toestemming voor onderzoekshandelingen. Kan de regering toelichten waarom er niet voor is gekozen om de in de staande jurisprudentie duidelijke eisen van vrijwilligheid en ondubbelzinnigheid in de algemene regeling over toestemming voor onderzoekshandelingen te codificeren?

246. In het nieuwe Wetboek van Strafvordering wordt geregeld dat onderzoekshandelingen kunnen worden verricht op basis van toestemming van de verdachte of een derde, tenzij de aard van de bevoegdheid zich ertegen verzet dat het onderzoek zou worden verricht op basis van toestemming (artikel 2.1.16). Als toestemming wordt gegeven, hoeft niet te zijn voldaan aan de toepassingscriteria die zonder die toestemming zouden gelden voor de uitoefening van de desbetreffende bevoegdheid. In de memorie van toelichting is uiteengezet dat uit de rechtspraak van het EHRM en de Hoge Raad als algemene vereisten voor rechtsgeldig gegeven toestemming voortvloeit dat de toestemming ondubbelzinnig en vrijwillig moet worden verleend en dat de betrokkene voldoende geïnformeerd moet zijn. Dat laatste betekent dat voor betrokkene duidelijk moet zijn voor welke onderzoekshandeling hij toestemming verleent.

De begrippen vrijwilligheid, ondubbelzinnigheid en geïnformeerdheid zijn in de jurisprudentie bestendige vereisten om gegeven toestemming rechtsgeldig te doen zijn. In de memorie van toelichting wordt daarom ook bij deze begrippen aangesloten. Tegelijkertijd gaat het om abstracte noties die duidelijk met elkaar samenhangen, maar waartussen de precieze verhouding niet steeds valt af te bakenen. Bovendien zal de invulling van deze begrippen anders zijn, afhankelijk van het recht dat wordt beperkt als toestemming van de betrokkene wordt verkregen. Er is daarom niet voor gekozen deze begrippen als zodanig te codificeren, maar bij bepaalde meer ingrijpende bevoegdheden te concretiseren aan welke vereisten moet zijn voldaan om op basis van toestemming onderzoek te kunnen verrichten. Zo is in artikel 2.6.3 – dat toestemming voor het verrichten van onderzoekshandelingen aan het lichaam regelt – met betrekking tot de meer ingrijpende lichaamsonderzoeken neergelegd dat de betrokkene voorafgaand aan het onderzoek wordt gewezen op het doel van het onderzoek en de gevolgen van het geven van toestemming en dat de toestemming afzonderlijk wordt vastgelegd. Bovendien geldt voor enkele van die onderzoeken dat de toestemming alleen kan worden gevraagd door de functionaris die bevoegd is om een bevel te geven tot uitoefening van de desbetreffende bevoegdheid. En in artikel 2.7.14 is bepaald dat de opsporingsambtenaar die met toestemming van de bewoner een woning wenst te doorzoeken, zich legitimeert en voorafgaand aan de doorzoeking toestemming aan de bewoner vraagt, nadat hij de betrokkene heeft gewezen op het doel van de doorzoeking en de gevolgen van zijn toestemming. Met dergelijke, concrete wettelijke vereisten, wordt beter gewaarborgd dat gegeven toestemming vrijwillig

en ondubbelzinnig tot stand komt en dat achteraf kan worden beoordeeld of rechtsgeldig toestemming is verleend, dan met codificatie van die begrippen als zodanig in een algemene bepaling. De betrokken opsporingsambtenaar kan aan de hand van deze concrete vereisten beter beoordelen of hij het gewenste onderzoek in overeenstemming met het recht op basis van toestemming kan verrichten. Bovendien kan de rechter achteraf beter toetsen of de toestemming ondubbelzinnig en vrijwillig en op basis van voldoende informatie is verleend. Dat aan de in de wet geformuleerde concrete vereisten is voldaan, moet namelijk ook blijken uit het proces-verbaal waarin van het verrichte onderzoek verslag wordt gedaan.

(247) De leden van de CDA-fractie lezen dat in het eerste lid van artikel 2.1.16 is opgenomen dat een verdachte en een derde kunnen toestemmen in een onderzoekshandeling. Deze leden vragen aan de regering waarom geen nadere eisen worden gesteld aan die toestemming, zoals het opnemen van de eisen van ondubbelzinnigheid en vrijwilligheid zoals die uit de rechtspraak volgen.

247. Zie het antwoord op vraag 246.

2. De aangifte

(248) De leden van de VVD-fractie lezen dat het beleid over het doen van aangifte «onder nummer», waarbij de identificerende persoonsgegevens van de aangever buiten het proces-verbaal kunnen blijven, een wettelijke basis krijgt in het nieuwe Wetboek. Is de regering bereid ook te onderzoeken of het overige beleid met betrekking tot het werken «onder nummer» een duidelijkere wettelijke basis nodig heeft? Voornoemde leden denken hierbij aan de praktijk waarbij rechters en officieren van justitie in bijvoorbeeld ondermijningszaken mogen werken onder nummer.

248. Functionarissen die werkzaam zijn in het strafproces zijn zichtbaar en werken in beginsel onder hun eigen naam. Dit uitgangspunt past bij de vereisten die voortvloeien uit het recht op een eerlijk proces, zoals openbaarheid van de behandeling en berechting door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht. De kenbaarheid van deze functionarissen draagt bij aan het vertrouwen in de instanties waarvoor zij werken. In uitzonderlijke gevallen kunnen er echter redenen zijn om maatregelen te treffen om functionarissen werkzaam in het strafproces te beschermen. Het is in eerste instantie ter beoordeling van de werkgever welke maatregelen in een bepaalde situatie passend en proportioneel zijn. Uitgangspunt dient steeds te zijn dat zeer terughoudend wordt omgegaan met maatregelen die ertoe dienen de identiteit van de betrokken functionarissen af te schermen omdat het tegen de achtergrond van de vereisten van een eerlijk strafproces in beginsel niet wenselijk is dat de betrokken functionarissen daaraan anoniem deelnemen. Voordat wordt besloten tot het afschermen van de identiteit van functionarissen, zoals de mogelijkheid om te werken «onder nummer» in plaats van de eigen naam, zal altijd worden gezien of minder ingrijpende oplossingen mogelijk zijn.

Rechters en officieren van justitie zijn fysiek aanwezig bij het onderzoek op de terechtzitting. Het vereiste van (externe) openbaarheid houdt in dat het onderzoek op de terechtzitting en de uitspraak in het *openbaar* plaatsvinden (artikel 6 EVRM, artikel 121 Grondwet, artikel 4 Wet op de rechterlijke organisatie en de artikelen 4.2.3 en 4.2.6). Zittingen zijn dus in beginsel toegankelijk voor publiek en pers. Dit maakt het voor een ieder mogelijk om te controleren dat het strafproces eerlijk is en gaat machtsmisbruik of willekeur tegen. Beperkingen van de openbaarheid zijn mogelijk, onder andere als het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van procesdeelnemers of anderszins bij de zaak

betrokken dit eist (artikel 4.2.3). Dat laat onverlet dat ook in gevallen waarin de rechter bepaalt dat tijdens de zitting geen beeld- of geluidsoptnamen mogen worden gemaakt (zie Persrichtlijn 2013 van de rechtspraak) of dat in voorkomend geval een zaak met gesloten deuren wordt behandeld, de identiteit van degenen die herkenbaar op de zitting aanwezig zijn door de andere aanwezigen op relatief eenvoudige wijze kan worden achterhaald. Het volledig afschermen van de identiteit van de op de zitting aanwezige rechters en officieren van justitie is daarmee feitelijk niet mogelijk.

Dat de identiteit van rechters zou worden afgeschermd is ook niet wenselijk vanuit het vereiste dat de zaak wordt behandeld door een *onafhankelijk* en *onpartijdig* gerecht. De namen van rechters zullen ook bij procespartijen bekend moeten zijn zodat zij kunnen onderzoeken of de rechters in een specifieke zaak – zoals mag worden verwacht – onafhankelijk en onpartijdig zijn en dat zij, mochten ze menen dat er feiten en omstandigheden zijn waardoor de rechterlijke onpartijdigheid schade zou kunnen leiden, kunnen verzoeken tot wraking (artikel 6.2.1). Bovendien moet het eindvonnis de namen bevatten van de rechters door wie het vonnis is gewezen (artikel 4.3.20) zodat kan worden gecontroleerd door welke rechters de beslissing is genomen.

De naam van de officier van justitie hoeft niet in het vonnis te worden vermeld. In uitzonderlijke gevallen staat de wettelijke regeling dan ook niet in de weg aan het werken «onder nummer» door officieren van justitie als dat vanwege zwaarwegende redenen nodig is. Het openbaar ministerie heeft een procedure ontwikkeld om in strafzaken waarin veiligheidsrisico's bestaan voor officieren van justitie te kunnen afwegen of er reden is de herkenbaarheid van officieren van justitie op de zitting te beperken, bijvoorbeeld door het niet vermelden van de naam van de officier van justitie. Aan de rechtbank zal in voorkomende gevallen worden gevraagd de nodige maatregelen te nemen. Het gaat hierbij om zeer uitzonderlijke gevallen, waarbij de te nemen maatregelen worden bepaald aan de hand van de veiligheidsrisico's in een concreet geval.

Een ander uitvloeisel van het recht op een *eerlijk* proces (artikel 6 EVRM) is het beginsel van «equality of arms» dat de gelijkwaardigheid van partijen bij de berechting betreft. Een belangrijk aspect van dat beginsel is het uitgangspunt van interne openbaarheid. Interne openbaarheid betreft de informatiepositie van de partijen tijdens de berechting. Deze dient gelijk zijn. Door de eis van interne openbaarheid wordt voorkomen dat recht wordt gedaan op informatie die de verdachte niet kende en waarover hij zich niet heeft kunnen uitlaten. De verdachte moet de betrouwbaarheid van belastende informatie kunnen beoordelen en deze desgewenst kunnen weerspreken. Hieruit volgt dat informatie in het strafproces waarvan de bron niet kan worden achterhaald, problematisch is. Als gegevens over de identiteit van functionarissen die voorafgaand aan de terechtzitting bepaalde werkzaamheden hebben verricht zoals officieren van justitie niet worden vermeld in de stukken die zijn opgenomen in het dossier, raakt dit aan de interne openbaarheid. Het weglaten van identiteitsgegevens is alleen mogelijk als de verdachte voldoende mogelijkheden blijft houden om de betrouwbaarheid van stukken te onderzoeken. Als het gaat om stukken opgemaakt onder nummer, zullen deze tot een uniek nummer herleidbaar moeten zijn en moet kunnen worden vastgesteld dat degene die een bepaalde handeling heeft verricht daartoe ook bevoegd was.

Uit het voorgaande blijkt dat in de praktijk in de gevallen waarin dit nodig is al maatregelen worden genomen om functionarissen werkzaam in het strafproces te beschermen. Met partijen in de strafrechtketen worden

gesprekken gevoerd om zicht te krijgen op de gevallen waarin de situatie rechtvaardigt dat de identiteit van functionarissen wordt afgeschermd, de oplossingen die in dergelijke situaties worden gekozen en de knelpunten die zich daarbij voordoen. Als die gesprekken daartoe aanleiding geven zal worden bekeken in hoeverre het nodig is om in aanvullende maatregelen te voorzien.

(249) De leden van de VVD-fractie benadrukken dat ook politieagenten in bijzondere gevallen onder nummer zouden mogen werken, zodat niet hun persoonsgegevens maar enkel een nummer wordt opgenomen in het proces-verbaal. Onder welke omstandigheden is dit nu mogelijk en deelt de regering de mening dat de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit met zich meebrengt dat ook anderen dan rechters en officieren die betrokken zijn bij een strafzaak onder nummer zouden moeten kunnen werken? Kan de regering hierbij specifiek ingaan op het beleid rondom politieagenten en het beleid rondom gerechtsdeskundigen?

249. In het antwoord op vraag 248 is toegelicht dat er redenen kunnen zijn om maatregelen te nemen om personen die vanuit hun functie betrokken zijn bij een strafzaak vanwege veiligheidsrisico's te beschermen. Wat daarvoor nodig is zal per geval moeten worden beoordeeld. Met het vervangen van identiteitsgegevens door een uniek nummer zal om de in dat antwoord genoemde redenen steeds zeer terughoudend moeten worden omgegaan.

Voor opsporingsambtenaren moet onderscheid worden gemaakt tussen de opsporingsambtenaar die een proces-verbaal opmaakt, de opsporingsambtenaar die als getuige wordt verhoord en de opsporingsambtenaar die aangifte doet van een strafbaar feit. Het proces-verbaal wordt door opsporingsambtenaren persoonlijk opgemaakt, gedagtekend en ondertekend (artikel 2.1.11, tweede lid). Uit het proces-verbaal dient te blijken door wie het is opgemaakt. In sommige gevallen wordt vanwege veiligheidsrisico's of vanwege de mogelijke gevolgen voor de beroepsuitoefening in plaats van de naam van de opsporingsambtenaar een uniek nummer opgenomen. In dergelijke gevallen kan uit het proces-verbaal niet worden afgeleid door welke individuele opsporingsambtenaar het is opgemaakt en dus evenmin of deze daartoe bevoegd was. Als daarover in voorkomend geval vragen rijzen kan hiervoor een voorziening worden getroffen. Dat gebeurt in de praktijk bijvoorbeeld door een aanvullend proces-verbaal van een leidinggevende van de met een nummer aangeduide opsporingsambtenaar die op naam verklaart dat het anonieme proces-verbaal ambtsedig is opgemaakt door een daartoe bevoegde en hem bekende opsporingsambtenaar. In alle gevallen zal te achterhalen moeten zijn door welke opsporingsambtenaar het is opgemaakt, zodat diegene zo nodig bijvoorbeeld als getuige kan worden gehoord.

Op het verhoor van een opsporingsambtenaar zijn de bepalingen met betrekking tot het verhoor van getuigen van toepassing. De verdachte moet gelegenheid krijgen getuigen te ondervragen en te doen ondervragen (artikel 6, derde lid, onderdeel d, EVRM). Over de identiteit van de getuige mag geen onduidelijkheid bestaan. De verdachte moet diens betrouwbaarheid en het waarheidsgehalte van de verklaring kunnen toetsen en weerspreken, zeker als die verklaring belastende informatie bevat. Daarvoor is de kenbaarheid van de getuige van belang. Een belangrijk, strafvorderlijk uitgangspunt is dan ook dat het afleggen van een verklaring zoveel mogelijk op naam gebeurt. Maatregelen die ertoe dienen de identiteit van de getuige, in dit geval de opsporingsambtenaar, af te schermen zijn dus een uiterste redmiddel. De rechter kan op de terechtzitting het stellen van vragen over de identiteit van een getuige achterwege laten als er een gegrond vermoeden bestaat dat de getuige in

verband met het afleggen van zijn verklaring overlast zal ondervinden of in de uitoefening van zijn beroep zal worden belemmerd en maatregelen nemen die nodig zijn om de onthulling van identiteitsgegevens te voorkomen (artikel 4.2.37). Ook de rechter-commissaris kan bij het verhoren van een opsporingsambtenaar voorkomen dat gegevens, waaronder persoonsgegevens, bekend worden bij de verdachte als er een dergelijk vermoeden bestaat (artikel 2.10.32). Tot slot kan de opsporingsambtenaar in zeer uitzonderlijke gevallen, als hij of een ander zich met het oog op de af te leggen verklaring zich zodanig bedreigd kan achten dat, naar redelijkerwijze moet worden aangenomen, voor zijn leven, zijn gezondheid of de veiligheid dan wel de ontwrichting van zijn gezinsleven of zijn sociaaleconomisch bestaan moet worden gevreesd, als bedreigde getuige worden gehoord (artikel 2.10.39 en verder). Hiertoe zal uiteraard enkel worden overgegaan als andere maatregelen niet de nodige bescherming kunnen bieden.

Voor het doen van aangifte is om voornoemde redenen eveneens de hoofregel dat dit op naam gebeurt en dat het proces-verbaal de identiteit van de aangever vermeldt (artikel 2.2.7, tweede lid). Dat geldt ook als de aangever een opsporingsambtenaar is. Als er een gegrond vermoeden bestaat dat de aangever in verband met het afleggen van zijn verklaring ernstige overlast zal ondervinden of in de uitoefening van zijn beroep ernstig zal worden belemmerd (artikel 2.2.7, tweede lid, in samenhang met de artikelen 2.3.3, derde lid, en 2.3.4), kan hiervan worden afgeweken en kan aangifte op nummer worden gedaan. Op deze mogelijkheid wordt nader ingegaan in het antwoord op vraag 250. In het antwoord op vraag 155 is ingegaan op de mogelijkheden voor deskundigen om anoniem te rapporteren in strafzaken.

(250) De leden van de CDA-fractie zijn verheugd te lezen dat het doen van aangifte «onder nummer» wettelijk wordt verankerd. Op deze manier worden aangevers beschermd als er risico's zijn voor de veiligheid van de aangever. Deze leden vragen of het doen van aangifte onder nummer kan worden gedaan door elke aangever die aangeeft te vrezen voor zijn of haar veiligheid, of dat dit alleen geldt als daar specifieke aanwijzingen voor zijn. Verwacht de regering dat van deze mogelijkheid regelmatig gebruik gemaakt gaat worden en welke administratieve lasten zullen hiermee gepaard gaan?

250. In beginsel kan elke aangever aangifte doen onder nummer als er een gegrond vermoeden bestaat dat de aangever in verband met het afleggen van zijn verklaring ernstige overlast zal ondervinden of in de uitoefening van zijn beroep ernstig zal worden belemmerd (artikel 2.2.7, tweede lid, in samenhang met de artikelen 2.3.3, derde lid, en 2.3.4). Bij ernstige overlast valt te denken aan situaties waarin door het afleggen van de verklaring de persoonlijke vrijheid van de getuige of de veiligheid van anderen in gevaar wordt gebracht. Bij ernstige beroepsmatige belemmeringen gaat het steeds om de situatie waarin voorzienbaar is dat het afleggen van een verklaring ertoe leidt dat iemand zijn functie niet of in sterk verminderde mate kan uitoefenen.

Met de mogelijkheid van het doen van aangifte «onder nummer», waarbij in de het proces-verbaal van de aangifte een unieke, numerieke code wordt opgenomen in plaats van de identiteitsgegevens van de aangever, moet – zoals ook in het antwoord op de vragen 248 en 249 over het werken onder nummer door functionarissen in het strafproces aan de orde kwam – terughoudend worden omgegaan. Strafvorderlijk uitgangspunt is namelijk dat het afleggen van een verklaring zoveel mogelijk op naam gebeurt. Vooral als die verklaring belastende informatie bevat, is het van belang dat de verschillende procesdeelnemers op de hoogte zijn van de identiteit van de aangever. Het weghouden van de identiteitsgegevens uit het proces-verbaal van de aangifte kan ertoe leiden

dat het moeilijker wordt om de betrouwbaarheid van de aangever of getuige, en diens afgelegde verklaring, te toetsen, wat in het kader van de waarheidsvinding niet wenselijk is.

Dat sprake moet zijn van een gegrond vermoeden dat de aangever in verband met het afleggen van zijn verklaring ernstige overlast zal ondervinden of in de uitoefening van zijn beroep ernstig zal worden belemmerd drukt uit dat alleen dan tot toepassing van deze regel kan worden overgegaan indien de vrees voor de ernstige overlast of ernstige beroepsmatige belemmering op redelijke gronden is gebaseerd, ofwel: indien het doen van aangifte of het afleggen van een verklaring een reëel risico op ernstige overlast of ernstige beroepsbelemmeringen met zich brengt. Het zal van de omstandigheden van het geval afhangen hoe concreet de informatie is die tot het gegronde vermoeden leidt. Als bijvoorbeeld aan het doen van aangifte bedreigingen zijn voorafgegaan en de aangever grote problemen te wachten staan indien hij zijn kennis over bepaalde strafbare feiten met de opsporingsinstanties deelt, zal het in het algemeen niet moeilijk om voor te stellen dat het afleggen van een verklaring tot ernstige overlast zal kunnen leiden. Of in een concreet geval sprake is van een dergelijk gegrond vermoeden moet eerst worden beoordeeld door de opsporingsambtenaar die de aangifte opneemt. Vervolgens dient de officier van justitie of de hulpofficier van justitie toestemming te verlenen voor het doen van aangifte onder nummer. Aangezien met de regeling voor het aangeven of verklaren onder nummer zoveel mogelijk aansluiting is gezocht bij de huidige praktijk en het nu geldende beleid, wordt niet uitgegaan van een significante toename van het gebruik van deze mogelijkheid en daarmee ook niet van een verhoging van de administratieve lasten die hiermee gepaard gaan.

(251) Deze leden vragen of in de praktijk de bijstand bij rechtszaken vanuit Slachtofferhulp ook kan geschieden zonder de gegevens van slachtoffers en nabestaanden aan het voetlicht te brengen, aangezien de verdachte hiervan kennis zou kunnen nemen en dit schadelijk zou kunnen zijn voor de slachtoffers en/of nabestaanden.

251. Om de privacy van slachtoffers binnen het strafproces te beschermen moet zoveel mogelijk worden voorkomen dat hun persoonlijke gegevens zonder noodzaak ter kennis komen van de verdachte en anderen. In het derde lid van het huidige artikel 149a (overgenomen in het nieuwe artikel 1.8.11) is daarom bepaald dat bepaalde gegevens in het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van het slachtoffer onvermeld blijven in de processtukken, tenzij deze gegevens voor door de rechter te nemen beslissingen redelijkerwijs van belang kunnen zijn (zie het antwoord op vraag 165). Bij algemene maatregel van bestuur zal vervolgens worden bepaald in welke gevallen vermelding van de daarin aan te wijzen gegevens precies achterwege moet blijven. De betreffende algemene maatregel van bestuur is momenteel in voorbereiding (zie ook het antwoord op vraag 167). Het zesde lid van het huidige artikel 149a bepaalt dat de bedoelde algemene maatregel van bestuur middels een voorhangprocedure wordt voorgelegd aan de Staten-Generaal. Het belangrijkste uitgangspunt bij het opstellen van de algemene maatregel van bestuur is dat het onvermeld laten van slachtoffergegevens bij de bron plaatsvindt, door de opsteller van het stuk, zodat deze gegevens niet achteraf hoeven te worden verwijderd. Als het gaat om documenten of instanties waarvoor geen dwingende verplichting gaat gelden om de betreffende gegevens weg te laten, zal worden ingezet op aanvullende beleidsmaatregelen gericht op bewustwording. Met de betrokken instanties, waaronder Slachtofferhulp Nederland, zullen werkafspraken worden gemaakt om zoveel mogelijk te vermijden dat deze gegevens zonder strafvorderlijke relevantie in het dossier terechtkomen.

2.3 De wijze van aangifte doen

(252) De leden van de CDA-fractie constateren dat de toelichting bij het derde lid van artikel 2.2.9 ontbreekt. Kan dit worden aangevuld?

252. In de memorie van toelichting is het derde lid van artikel 2.2.9 door een vergissing niet toegelicht. Door middel van deze nota naar aanleiding van de verslagen wordt deze bepaling alsnog toegelicht. Titel 2.3 van Boek 2, waarvan artikel 2.2.9 deel uitmaakt, betreft de wijze van aangifte doen. In artikel 2.2.9 is als uitgangspunt bepaald dat de aangifte aan de aangever wordt uitgereikt of toegezonden. Het derde lid bevat de instructienorm om de aangever, indien hij de Nederlandse taal niet of niet voldoende beheerst, op zijn verzoek een vertaling van een bevestiging van de aangifte in een voor hem begrijpelijke taal uit te reiken of toe te zenden. Dit lid is overgenomen uit het huidige artikel 163, zevende lid. De redactie ervan is in lijn gebracht met de terminologie van het nieuwe wetboek. Inhoudelijk zijn geen veranderingen beoogd ten opzichte van het geldende recht.

3. Het verhoor door opsporingsambtenaren

(253) De leden van de PvdA- en GroenLinks-fracties lezen op pagina's 395 en 396 van de memorie van toelichting dat de regering voornemens is de gefinancierde rechtsbijstand voor kwetsbare verdachten die zijn aangehouden, uit te breiden naar kwetsbare verdachten die niet zijn aangehouden en worden uitgenodigd voor verhoor. De aan het woord zijnde leden kunnen zich daar zeer in vinden. Ook begrijpen zij dat daartoe een afzonderlijk wetstraject wordt gevolgd. Acht de regering het wenselijk dat nog voordat het nieuwe Wetboek van Strafvordering in werking treedt, deze uitbreiding van rechtsbijstand al bewerkstelligd is? Zo ja, aan welke termijn wordt dan gedacht? Wanneer kan het desbetreffende wetsvoorstel verwacht worden? Zo nee, waarom niet?

253. Het wordt inderdaad wenselijk geacht dat deze uitbreiding van rechtsbijstand voor kwetsbare meerderjarige verdachten die zich in vrijheid bevinden vooruitlopend op het nieuwe wetboek wordt ingevoerd. Daartoe is het wetsvoorstel versterking rechtsbijstand in het strafproces in de periode januari-maart 2024 in formele consultatie gegeven. Na verwerking van de consultatiereacties wordt het wetsvoorstel voor advies aanhangig gemaakt bij de Afdeling advisering van de Raad van State. Het is de verwachting dat het wetsvoorstel versterking rechtsbijstand in het strafproces in het vierde kwartaal van 2024 bij de Tweede Kamer kan worden ingediend.

3.3 Het verhoor van de getuige

(254) De leden van de CDA-fractie lezen in artikel 2.3.11 dat bij complexe verhoren gespecialiseerde rechercheurs als verhorende opsporingsambtenaren kunnen worden ingezet. Deze leden zien de grote meerwaarde van deze rechercheurs in en vragen of, gezien de huidige capaciteitstekorten bij de politie, voldoende gespecialiseerde rechercheurs beschikbaar zijn. Wat zijn de precieze voorwaarden om een dergelijke rechercheur het verhoor te laten afnemen?

254. In de toelichting bij artikel 2.3.11 is aangegeven dat bij complexe verhoren gespecialiseerde rechercheurs als verhorend opsporingsambtenaren kunnen worden ingezet. In de praktijk gaat het daarbij om verhoorders met een speciale verhooropleiding, zoals bijvoorbeeld de opleidingen «Verhoor kwetsbare getuigen in zedenzaken» en «Verhoor kwetsbare verdachten». Afhankelijk van de complexiteit van het verhoor (door de aard van de zaak of de te verhoren persoon, of een combinatie daarvan) wordt een afweging gemaakt of een gespecialiseerd verhoorder moet worden ingezet en zo ja met welke specialisatie. De afweging om

een gespecialiseerde rechercheur het verhoor te laten afnemen verschilt dus per zaak en/of te verhoren persoon. De politie streeft ernaar om te allen tijde voldoende opgeleide (gespecialiseerde) rechercheurs beschikbaar te hebben. Op dit moment zijn er grosso modo voldoende gespecialiseerde verhoorders beschikbaar, maar de uitstroom – onder andere als gevolg van vergrijzing – maakt dat in sommige eenheden soms krapte in een specialisme ontstaat. Hier is, ook los van de invoering van het nieuwe wetboek, continu aandacht voor.

4. Deskundigenonderzoek in opdracht van de officier van justitie

(255) De rapporteurs hebben een vraag over het deskundigenonderzoek in opdracht van de officier van justitie. Is het recht op een eerlijk proces voldoende gewaarborgd als het gaat om het recht op tegenonderzoek ten aanzien van zogenoemd «technisch opsporingsonderzoek»?

255. Een technisch onderzoek kan – net zoals deskundigenonderzoek – aanleiding geven tot een aanvullend onderzoek of een tegenonderzoek. Daarvoor zal door de officier van justitie of de rechter-commissaris een deskundige moeten worden benoemd (artikelen 2.4.3, eerste lid, en 2.10.54, eerste lid). De verdachte kan daarom verzoeken. Op deze manier is het recht op een eerlijk proces als het gaat om het recht op tegenonderzoek bij technisch onderzoek voldoende gewaarborgd.

(256) Ten aanzien van het opsporingsonderzoek en de verslaglegging herhalen de leden van de SP-fractie graag een vraag uit het rapport van de onderzoekers van de universiteiten. Verdient het aanbeveling om ten aanzien van bepaalde aspecten van «technisch opsporingsonderzoek» nadere eisen te formuleren met betrekking tot de verslaglegging, zoals bijvoorbeeld het vereiste van logging? Kan de regering hier nader op reageren?

256. Ook voor onderzoeken waarvoor specifieke of bijzondere kennis vereist is, die niet als deskundigenonderzoek worden aangemerkt is het belangrijk dat het op een transparante wijze wordt uitgevoerd en kan worden getoetst, en dat de rechten van verdachten zijn gewaarborgd. Daarom worden ook bij dit onderzoek eisen gesteld aan de verslaglegging. Dat is nu al het geval. Zo geldt voor opsporingsambtenaren een verbaliseringsplicht en bevatten verschillende algemene maatregelen van bestuur regels over de verslaglegging van de daarin geregelde onderzoeken. In artikel 17, tweede tot en met vierde lid, van het Besluit middelenonderzoek bij geweldplegers worden bijvoorbeeld eisen gesteld aan het verslag van een bloedonderzoek naar het gebruik van geweldbevorderende middelen. Via de eerste aanvullingswet zal worden voorzien in de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen aan de verslaglegging van onderzoeken waarvoor specifieke of bijzondere kennis vereist is maar die niet als deskundigenonderzoek worden aangemerkt, zoals dat het verslag van het onderzoek gemotiveerd moet zijn en dat daarin zo mogelijk wordt aangegeven welke methode de onderzoeker heeft toegepast. Voor eventuele aanvullende eisen aan de verslaglegging zal waar mogelijk worden aangesloten bij de forensische ISO richtlijnen die op dit moment in ontwikkeling zijn en die onder meer betrekking hebben op rapportage.

Voor sommige vormen van digitaal forensisch onderzoek is het vereiste van logging relevant. Daarom is in de bepalingen over bevoegdheden waarbij dat relevant is bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de uitoefening van deze bevoegdheden. Dat betreft onder meer het op geautomatiseerde wijze overnemen van gegevens op grond van artikel 2.8.8 en de geautomatiseerde wijze van vastlegging van de uitvoering van een bevel tot het op afstand binnendringen in een digitale-gegevensdrager of een geautomatiseerd werk op

grond van artikel 2.8.16. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan het vereiste van logging. Voor het onderzoek aan bulkgegevens wordt verwezen naar de antwoorden op de vragen 210.

5. Bevoegdheden tot vrijheidsbeperking en vrijheidsbeneming

(257) De leden van de VVD-fractie vragen of de regering in algemene zin nader kan toelichten of de stappen die de rechtspraak heeft genomen om de beslissingen tot voorlopige hechtenis beter inhoudelijk te motiveren inmiddels al hun vruchten hebben afgeworpen.

257. Door de Rechtspraak is actie ondernomen om ervoor te zorgen dat de motivering van beslissingen over voorlopige hechtenis verbetert, onder andere door de invoering van door de Rechtspraak zelf vastgestelde professionele standaarden, waarin het belang van een deugdelijke motivering van beslissingen wordt onderschreven. Deze standaarden zijn gepubliceerd, zodat iedereen er kennis van kan nemen en de gerechten hebben zich aan de standaarden verbonden. Deze standaarden zijn bedoeld ter bevordering van de kwaliteit van het werk van de strafrechters, in aanvulling op de wet, en zullen naar verwachting ook het effect hebben dat de officier van justitie wordt gestimuleerd de voorde- ringen tot voorlopige hechtenis van een meer concrete motivering te voorzien.

(258) Ook vragen deze leden hoe is gewaarborgd dat slachtoffers en nabestaanden snel actief op de hoogte worden gesteld van de motivering van beslissingen van de raadkamer omtrent de continuering, schorsing of opheffing van voorlopige hechtenis.

258. Op grond van artikel 1.5.4, vierde lid, stelt de officier van justitie het slachtoffer op zijn verzoek direct in kennis van de invrijheidsstelling van de verdachte die zich in voorlopige hechtenis bevindt. Ook wordt het slachtoffer op zijn verzoek door de officier van justitie schriftelijk geïnformeerd over de maatregelen die voor zijn bescherming zijn genomen indien de verdachte die zich in voorlopige hechtenis bevindt in vrijheid wordt gesteld (artikel 1.5.4, vijfde lid). Verder is van belang dat het slachtoffer het recht heeft om informatie te ontvangen over de einduitspraak in de zaak tegen de verdachte (artikel 1.5.4, eerste lid, onderdeel g). De einduitspraak kan ook beslissingen over voorlopige hechtenis bevatten (vgl. de artikelen 2.5.49 en 2.5.50). In algemene zin kunnen bij ministeriële regeling regels worden gesteld inzake het informeren van het slachtoffer in verband met de zaak (artikel 1.5.4, zevende lid).

Op dit moment zijn deze regels opgenomen in de Regeling verstrekking zaaksinformatie aan slachtoffers (Stcrt. 2017, nr. 18999). Deze regeling bepaalt dat het slachtoffer op elk moment in het strafproces bij de officier van justitie het verzoek kan doen om informatie te ontvangen over de invrijheidsstelling van de verdachte. Wanneer het slachtoffer dat verzoek heeft gedaan, stelt de officier van justitie het slachtoffer mondeling in kennis van de invrijheidsstelling van de verdachte binnen een week na de uitspraak, of nadien zodra bekend is dat de verdachte in vrijheid wordt gesteld. Tevens stelt de officier van justitie het slachtoffer hiervan schriftelijk in kennis. Deze informatie wordt kosteloos en in eenvoudige en toegankelijke bewoordingen aan het slachtoffer verstrekt. Daarbij wordt rekening gehouden met de persoonlijke kenmerken, waaronder de leeftijd en het ontwikkelingsniveau van het slachtoffer. Volgens de Aanwijzing slachtoffers in het strafproces (Stcrt. 2024, nr. 4318) informeert het openbaar ministerie ter voorkoming van onverwachte confrontatie tussen slachtoffer en verdachte slachtoffers op verzoek over het moment dat de verdachte in vrijheid wordt gesteld. De informatie die wordt verstrekt behelst onder meer de schorsing of opheffing van voorlopige hechtenis.

Het beleidsvoornemen is dat de verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie voor het raadplegen en informeren van slachtoffers in de tenuitvoerleggingsfase overgaat naar de Minister voor Rechtsbescherming (Kamerstukken II 2023/2024, 33 552, nr. 116). Deze taken zullen worden uitgevoerd door het Centraal Justitieel Incassobureau. In het voorstel voor de Verzamelwet Justitie en Veiligheid 20XX wordt een wettelijke basis gecreëerd voor deze taakoverdracht. Dit wetsvoorstel is sinds 15 mei 2024 aanhangig bij de Afdeling advisering van de Raad van State. Na eventuele publicatie van deze Verzamelwet in het Staatsblad, wordt deze wetswijziging door middel van aanvullingswetgeving verwerkt in het nieuwe Wetboek van Strafvordering.

Beslissingen van de rechter over voorlopige hechtenis zijn gemotiveerd (artikel 2.5.2, tweede lid, en artikel 2.5.21, tweede lid). Het huidige en het nieuwe wetboek bevatten geen verplichting om slachtoffers en nabestaanden op de hoogte te stellen van de motivering van de beslissingen over voorlopige hechtenis. Het informeren van het slachtoffer over de motivering van alle afzonderlijke beslissingen over voorlopige hechtenis zou substantiële uitvoeringsconsequenties hebben, die niet opwegen tegen de beperkte toegevoegde waarde daarvan voor het slachtoffer ten opzichte van de bestaande informatieverplichtingen ten aanzien van de invrijheidsstelling en de einduitspraak.

(259) In hoeverre worden naast de belangen van het onderzoek ook de belangen van slachtoffers actief betrokken bij beslissingen tot schorsing en opheffing van de voorlopige hechtenis?

259. Bij de beantwoording van deze vraag moet worden vooropgesteld dat op grond van het nieuwe artikel 1.1.4 strafvordering moet plaatshebben op een wijze die recht doet aan de belangen van het slachtoffer. Het opnemen van dit uitgangspunt in de wet strekt ertoe te benadrukken dat de strafrechtelijke autoriteiten zich te allen tijde rekenschap geven van de belangen van het slachtoffer bij het maken van afwegingen en het nemen van beslissingen, voor zover de wet daarvoor ruimte biedt. Dat geldt ook voor de beslissingen over de voorlopige hechtenis van de verdachte, zij het dat daarbij onderscheid moet worden gemaakt tussen de schorsing enerzijds en de opheffing anderzijds.

De rechter kan bevelen dat de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis wordt geschorst, zodra de verdachte zich bereid heeft verklaard tot naleving van de aan de schorsing te verbinden voorwaarden (artikel 2.5.32). Die voorwaarden kunnen onder meer een contactverbod of een locatieverbod inhouden (artikel 2.5.33). Door een dergelijke voorwaarde te verbinden aan de schorsing kan de rechter bijvoorbeeld rekening houden met de belangen van het slachtoffer. Als de verdachte zich niet bereid verklaart tot naleving van de betreffende voorwaarden, zal geen schorsing worden bevolen.

Opheffing van de voorlopige hechtenis moet plaatsvinden als geen grond meer bestaat voor verdere vrijheidsbeneming, bijvoorbeeld als geen sprake meer is van ernstige bezwaren tegen de verdachte (artikel 2.5.29). In die situatie kunnen de belangen van het slachtoffer een langere vrijheidsbeneming vanzelfsprekend niet rechtvaardigen. Wel eist de wet dat het slachtoffer op diens verzoek direct wordt geïnformeerd over de invrijheidsstelling van de verdachte.

(260) De leden van de CDA-fractie lezen dat voorgesteld wordt de negentigdagentermijn en daarmee de pro forma-zittingen af te schaffen. In plaats hiervan moet zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk drie maanden nadat de gevangenhouding van de verdachte is bevolen, de officier van justitie de verdachte en de rechter-commissaris informeren over de stand

van zaken van het opsporingsonderzoek. Leidt deze nieuwe regeling tot meer administratief werk voor de officier van justitie? Deze moet dan immers ook informeren over de zaak wanneer er nog relatief weinig over bekend is, omdat deze bijvoorbeeld erg complex is onder andere op het gebied van de tenlastelegging als het moment waarop de zaak naar verwachting bij de rechter zal aanvangen.

260. De verwachting is dat de afschaffing van de pro-formazittingen en het stand van zakenbericht na drie maanden gevangenhouding niet tot meer administratief werk leidt voor de officier van justitie. In de huidige situatie vangt na negentig dagen gevangenhouding van een verdachte het onderzoek op de terechtzitting aan. Het opsporingsonderzoek is dan echter nog vaak in volle gang. Als in zo'n geval het onderzoek op de terechtzitting aanvangt, wordt gesproken van een pro-formazitting. Op die zitting toetst de rechter de noodzaak tot voortdurende van de gevangenhouding en beoordeelt hij eventuele onderzoekswensen van de kant van de verdediging. Daarna wordt het onderzoek op de terechtzitting geschorst. Inhoudelijk wordt er op een pro-formazitting dus nog niet over de strafzaak gesproken. Met het oog op de pro-formazitting dient de officier van justitie echter al wel een (voorlopige) dagvaarding in te dienen, de beschikbare processtukken over te leggen en informatie te verstrekken over de stand van zaken van het opsporingsonderzoek. In sommige strafzaken zijn meerdere pro-formazittingen nodig voordat het opsporingsonderzoek is afgerond en de inhoudelijke behandeling kan beginnen. Voor die zittingen moeten de verdachte en andere procesdeelnemers steeds worden opgeroepen.

In het nieuwe wetboek is het niet langer de zittingsrechter die tijdens een pro-formazitting oordeelt over de noodzaak tot voortdurende van de gevangenhouding, maar de (meervoudige) raadkamer. De termijn voor gevangenhouding kan door de raadkamer steeds worden verlengd met periodes van ten hoogste drie maanden (artikel 2.5.45). Daarbij is nieuw dat de officier van justitie zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk drie maanden nadat de gevangenhouding van de verdachte is bevolen, indien hij nog geen procesinleiding kan indienen, de verdachte en de rechter-commissaris informeert over de stand van zaken in het opsporingsonderzoek. Hij geeft daarbij een (voorlopige) tenlastelegging en een aanduiding van het moment waarop de zaak naar verwachting bij de rechter zal worden aangebracht. Daarnaast zorgt de officier van justitie ervoor dat de verdachte kan kennisnemen van de op dat moment beschikbare processtukken (artikel 2.10.64). De verwachting is dat deze werkzaamheden niet tot een (administratieve) werklastverzwaring leiden voor de officier van justitie, omdat dezelfde handelingen in de huidige situatie ook al na drie maanden moeten worden verricht.

Vanzelfsprekend zal de officier van justitie bij de raadkamerzittingen telkens moeten motiveren waarom, in het licht van het nog lopende opsporingsonderzoek, de voorlopige hechtenis moet voortduren, welke opsporingshandelingen nog verricht (moeten) worden en op welke termijn hij naar verwachting de zaak ter berechting zal aanbrengen. Ook op dit punt is geen werklastverzwaring voor de officier van justitie te verwachten, nu deze acties in de huidige situatie (maar dan in het kader van de pro-formazittingen) ook al van de officier van justitie worden verwacht.

5.1 Algemene bepalingen

(261) De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting dat bij artikel 2.5.1. niet is voorzien dat de uitzondering dat bij dringende noodzaak afzonderlijke vastlegging van een bevel voor maximaal drie dagen mag worden uitgesteld, niet van toepassing is op de rechter-

commissaris. Het was bij het opstellen van het wetsvoorstel niet bekend dat hier behoefte aan zou zijn bij de rechter-commissaris. De aan het woord zijnde leden begrijpen dat het wetsvoorstel een werklustverzwaring van de rechter-commissaris en de kabinetten van de rechter-commissaris met zich meebrengt. Kan in dat licht worden toegelicht waarom een uitzondering voor bevelen van de rechter-commissaris hier echt niet nodig zou zijn?

261. Boek 2, Hoofdstuk 5, bevat de bevoegdheden tot vrijheidsbeperking en vrijheidsbeneming. In artikel 2.5.1 is neergelegd welke bevelen van de (hulp)officier van justitie afzonderlijk worden vastgelegd, dat wil zeggen dat deze door degene die het bevel geeft op schrift worden gesteld. Met betrekking tot deze bevelen is in artikel 2.1.13, tweede lid, derde zin, bepaald dat vastlegging van het bevel kan worden uitgesteld tot uiterlijk drie dagen nadat het bevel is gegeven, indien daartoe een dringende noodzaak bestaat. Op die manier kan, vooruitlopend op de vastlegging van het bevel, alvast op basis van een mondeling bevel worden gehandeld. Dat kan aan de orde zijn als een verdachte buiten heterdaad moet worden aangehouden (artikel 2.5.5) en hij uit het vizier van de opsporingsambtenaar zal zijn geraakt als moet worden gewacht tot het bevel tot aanhouding op schrift is gesteld. In dergelijke gevallen is het dringend noodzakelijk om de vastlegging van het bevel uit te stellen.

De mogelijkheid om vastlegging van bepaalde bevelen bij dringende noodzaak te kunnen uitstellen ontbreekt op grond van artikel 2.5.1, tweede lid, als het gaat om bevelen van de rechter-commissaris op grond van Boek 2, Hoofdstuk 5. Concreet gaat het om bevelen met betrekking tot de voorlopige hechtenis. Ook in het huidige wetboek is voorgeschreven dat bevelen van de rechter-commissaris met betrekking tot de voorlopige hechtenis vooraf moeten worden vastgelegd, zonder mogelijkheid om vastlegging daarvan bij dringende noodzaak drie dagen te kunnen uitstellen. Uit dit voorschrift vloeit dan ook geen werklustverzwaring voort. De bestaande situatie verandert eenvoudigweg niet.

Niet is gebleken dat voor de bevelen van de rechter-commissaris op grond van Boek 2, Hoofdstuk 5, de behoefte bestaat aan de mogelijkheid om de afzonderlijke vastlegging daarvan voor maximaal drie dagen uit te stellen. In de consultatieadviezen is dit ook niet aan de orde gekomen. Dat is goed verklaarbaar, omdat ten aanzien van bevelen met betrekking tot de voorlopige hechtenis geldt dat deze altijd worden gegeven op een moment waarop er voldoende tijd en ruimte bestaat om het bevel op schrift te stellen, voordat het bevel ten uitvoer wordt gelegd. Het bevel van de rechter-commissaris om de verdachte in bewaring te nemen, wordt bijvoorbeeld gegeven voordat de termijn van inverzekeringstelling is verstreken, zodat er voldoende tijd bestaat om het bevel op schrift te stellen. Voor een bevel tot schorsing van de voorlopige hechtenis (artikel 2.5.32) geldt dat de schorsing pas zal ingaan als het bevel op schrift is gesteld. Er bestaat geen dringende noodzaak om de verdachte meteen nadat het bevel is gegeven, op vrije voeten te stellen. Allereerst zal het bevel tot schorsing gelijktijdig worden gegeven met het bevel tot bewaring. Beide bevelen zullen dan gelijktijdig op schrift worden gesteld. Dat ook het bevel tot schorsing op schrift wordt gesteld, is bovendien noodzakelijk, omdat aan het bevel tot schorsing per definitie voorwaarden zijn verbonden waaraan de verdachte zich – direct na zijn invrijheidstelling – moet houden, en de politie en de reclassering moeten weten om welke voorwaarden het gaat. Meer principieel geldt ten slotte dat het hier gaat om ingrijpende bevoegdheden tot vrijheidsbeneming. Het is daarom des te belangrijker dat de beslissing daartoe, en de gronden (en in het geval van schorsing: voorwaarden) daarvoor, altijd op schrift staan voordat het bevel ten uitvoer wordt gelegd.

5.2 Staandehouding en aanhouding

(262) De leden van de VVD-fractie lezen dat de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) heeft geadviseerd een wettelijke verplichting voor de opsporing in het wetsvoorstel op te nemen om de verdachte (schriftelijk) in kennis te stellen van de verzoeken die hij bij de rechter-commissaris kan indienen. Dit moment is volgens het OM prematuur. Deze leden begrijpen dat het wetsvoorstel naar aanleiding van het advies van de Afdeling is aangepast. Welke uitvoeringsconsequenties zijn hieraan verbonden voor politie en OM?

262. In het antwoord op vraag 33 is in algemene zin aangegeven dat de uitvoeringsconsequenties die voor de opsporingsinstanties zijn verbonden aan de uitbreiding van de wettelijke verplichting om verdachten van hun rechten in kennis te stellen (waaronder het recht om vanaf het eerste verhoor onderzoekswensen in te dienen bij de rechter-commissaris), naar verwachting uitsluitend bestaan uit het eenmalig aanpassen van de informatiebrochure die de verdachte voorafgaand aan het verhoor wordt verstrekt. In aanvulling op dat antwoord kan hier worden opgemerkt dat, zoals door het OM ook is benadrukt, voor het daadwerkelijk indienen van onderzoekswensen bij de rechter-commissaris vaak pas in een later stadium dan het eerste verhoor aanleiding bestaat. De kennisgeving van dit recht bevordert niettemin dat de verdachte vanaf het moment van het eerste verhoor op de hoogte is van dit recht, zijn procespositie kan bepalen en na het verhoor desgewenst de rechter-commissaris kan benaderen met verzoeken.

In aanvulling op het antwoord op vraag 33 kan verder worden aangegeven dat met het oog op de praktische uitvoerbaarheid voor de opsporingsinstanties de uitbreiding om de verdachte ook van het recht om verzoeken bij de rechter-commissaris in te dienen in kennis te stellen, is beperkt tot aangehouden verdachten en niet-aangehouden verdachten die voor verhoor worden uitgenodigd. Deze verplichting geldt dus niet met betrekking tot de verdachte die staande is gehouden. Het is praktisch moeilijk uitvoerbaar om rechten zoals het recht om onderzoekswensen in te dienen bij de rechter-commissaris, mondeling over te brengen. Hierin kan beter worden voorzien door de uitreiking op het politiebureau van een informatieblad inhoudende de kennisgeving van rechten van de verdachte, in gevallen waarin de eerder staande gehouden daar wordt verhoord.

5.3 Ophouden voor onderzoek en inverzekeringstelling

(263) De leden van de VVD-fractie vragen met het oog op de «beweging naar voren» wat de voor- en nadelen zijn van verruiming van de termijn waarbinnen de in verzekering gestelde verdachte uiterlijk wordt voorgeleid voor de rechter-commissaris om te worden gehoord (artikel 2.5.17). Deze leden hebben begrip voor de huidige termijn van drie dagen en achttien uur, maar kunnen zich voorstellen dat vier of vijf dagen meer kans biedt voor een gedegen voorbereiding van het horen. Bedraagt deze termijn in andere EU-lidstaten zoals Duitsland, Frankrijk, België en Italië eveneens drie dagen en achttien uur? Welke ruimte biedt de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) om deze termijn eventueel te verlengen?

263. Het klopt dat een verdachte die in verzekering is gesteld binnen drie dagen en achttien uur voor de rechter-commissaris dient te worden geleid. Dat zijn de periode van het ophouden voor onderzoek (achttien uur) en van de inverzekeringstelling (drie dagen) bij elkaar opgeteld. Bij die voorgeleiding wordt de verdachte verhoord en oordeelt de rechter-commissaris over de rechtmatigheid van de voortzetting van de inverzekeringstelling (artikel 2.5.17). Voor de gewenste «beweging naar voren» heeft de periode waarbinnen de verdachte voor de rechter-commissaris

moet worden geleid overigens geen gevolgen, omdat de voorstellen die zijn samen te vatten onder de noemer «beweging naar voren» er met name toe strekken te bevorderen dat het onderzoek op de terechtzitting beter wordt voorbereid, en niet om de voorbereiding te bevorderen van het verhoor door de rechter-commissaris in verband met het voorarrest van de verdachte.

De regeling van de voorlopige hechtenis is in ieder land anders van opzet; niet ieder land kent als zodanig de figuur van de in verzekeringstelling (die wordt bevolen door de officier van justitie en na enkele dagen wordt getoetst door de rechter). De termijn waarbinnen een gehechte verdachte uiterlijk voor het eerst voor een rechter moet worden geleid loopt enigszins uiteen. In Nederland bedraagt deze termijn als gezegd drie dagen en achttien uur.

In België is de arrestatietermijn – enigszins vergelijkbaar met het ophouden voor onderzoek in de Nederlandse regeling – 48 uur (artikel 1 van de Wet van 1990 betreffende de voorlopige hechtenis). De bevoegdheid tot arrestatie komt toe aan de procureur des Konings en de politie. De eigenlijke voorlopige hechtenis neemt een aanvang met het bevel tot aanhouding, dat alleen kan worden gegeven door de onderzoeksrechter. Dit bevel geldt voor ten hoogste vijf dagen (artikel 21 van de Wet van 1990 betreffende de voorlopige hechtenis). Voordat de termijn is verstreken dient door de raadkamer te worden getoetst op wettigheid en opportuniteit.

In Frankrijk begint de hechtenis van de verdachte direct met de *garde à vue* – die wordt bevolen door de officier van justitie –, wat vergelijkbaar is met de in verzekeringstelling in de Nederlandse regeling. De figuur van het aanhouden en ophouden voor verhoor kent het Franse systeem niet. De *garde à vue* duurt 24 uur en kan eenmaal door de officier van justitie met 24 uur worden verlengd. In geval van verdenking van georganiseerde criminaliteit of enkele terroristische misdrijven mag de *garde à vue* – met tussenkomst van de *juge des libertés* – worden verlengd tot ten hoogste vier respectievelijk zes dagen (artikel 706–88 van de Code de Procedure Pénal).

In Duitsland mag bij dringende noodzaak door een politieambtenaar of een officier van justitie «voorlopige arrestatie» worden bevolen, als (vermoedelijk) aan de eisen van het voorarrest is voldaan (artikel 127, tweede lid, van de Strafprozessordnung). De gearresteerde moet uiterlijk op de dag na de arrestatie aan een rechter worden voorgeleid, die de rechtmatigheid van de arrestatie beoordeelt (artikel 128 van de Strafprozessordnung). Deze rechter kan bij die gelegenheid gelijk de voorlopige hechtenis van de gearresteerde bevelen.

Een vergelijking met het recht van de genoemde landen laat zien dat de termijn waarbinnen de gehechte verdachte uiterlijk voor een rechter dient te worden geleid in ieder van deze landen verschillend is en uiteenloopt van onmiddellijk (in België kan een verdachte na het ophouden voor onderzoek (arrestatie) alleen langer worden vastgehouden op bevel van de (onderzoeks)rechter zelf) tot drie dagen en achttien uur (Nederland). Artikel 5, derde lid, EVRM bepaalt dat de gehechte verdachte onverwijld voor een rechter dient te worden geleid. Welke termijn als onverwijld heeft te gelden, zegt het verdrag niet. Daarvoor moet worden gekeken naar de jurisprudentie van het EHRM. Uit die jurisprudentie volgt dat elke termijn langer dan vier dagen in ieder geval niet als onverwijld heeft te gelden (EHRM 3 oktober 2006, par. 33, «EHRC» 2006/131 (m.nt. Van der Velde) (*McKay t. Verenigd Koninkrijk*). Zie in gelijke zin EHRM 4 oktober 2007, nr. 74785/01, par. 32, (*Nastase-Silivestru t. Roemenië*) en EHRM 23 juni 2009, nr. 39686/02, par. 43 (*Oral en Atabay t. Turkije*). Dat betekent

dat er weinig ruimte is om de termijn van drie dagen en achttien uur waarbinnen de gehechte verdachte op grond van het Wetboek van Strafvordering voor de rechter-commissaris moet worden geleid, te verlengen. Voor de doeleinden van de beweging naar voren is dat als gezegd in elk geval niet nodig.

5.4 Voorlopige hechtenis

(264) De leden van de VVD-fractie vragen hoe wettelijk is gewaarborgd dat slachtoffers ook in kennis worden gesteld van de kennisgeving die de verdachte krijgt uitgereikt wanneer de officier van justitie besluit dat hij niet zal worden vervolgd (artikel 2.5.40).

264. Het slachtoffer heeft het recht om informatie te ontvangen over het niet vervolgen van een strafbaar feit (artikel 1.5.4, eerste lid, onderdeel c). Bovendien wordt het slachtoffer dat daarom verzoekt in kennis gesteld van de informatie die hij nodig heeft om te beslissen of hij tegen de niet-vervolgving beklag zal doen bij het gerechtshof als bedoeld in artikel 3.5.1. De kennisgeving van het niet-vervolgen omvat naast de beslissing ten minste de motivering van die beslissing of een samenvatting daarvan (artikel 1.5.4, derde lid). Artikel 2.5.40 ziet overigens, behalve op het geval dat de verdachte in het geheel niet zal worden vervolgd, ook op de situatie waarin de verdachte wordt vervolgd voor een feit waarvoor geen voorlopige hechtenis is bevolen. Ook in dat geval wordt het bevel tot voorlopige hechtenis van rechtswege opgeheven. Dan geldt weer dat dat de officier van justitie het slachtoffer dat daarom heeft verzocht direct in kennis stelt van de invrijheidsstelling van de verdachte (artikel 1.5.4, vierde lid; zie verder het antwoord op vraag 258).

(265) De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de overwegingen van de regering op het gebied van de voorlopige hechtenis. Deze leden juichen het toe dat in de voorgestelde regeling pogingen worden gedaan om rechters vaker te laten zoeken naar alternatieven voor de voorlopige hechtenis. Zij vragen wel, zoals ook in een aantal consultatiereacties wordt benoemd, of de regering verwacht dat een wetswijziging ook tot een wijziging in de praktijk zal leiden. Kan de regering aangeven of zij verwacht dat rechters in de praktijk daadwerkelijk vaker voor een alternatief zullen kiezen en kan zij deze verwachting toelichten? Gaat de regering aanvullend beleid maken om dit te stimuleren, bijvoorbeeld op het gebied van trainingen en cursussen aan rechters?

265. In het nieuwe wetboek is de algemene verplichting voor de rechter opgenomen om in alle gevallen bij het bevel tot voorlopige hechtenis na te gaan of de tenuitvoerlegging van dat bevel kan worden geschorst. Of dit gevolgen heeft voor het aantal schorsingen van voorlopige hechtenis is op voorhand niet te voorspellen. Het blijft een beoordeling op basis van de feiten en omstandigheden in elke individuele zaak. Om deze reden kan bijvoorbeeld niet worden gezegd, dat als het aantal schorsingen (verhoudingsgewijs) daalt, de nieuwe verplichting niet aan zijn doelstelling heeft beantwoord.

De Rechtspraak en het openbaar ministerie zullen het beoordelen van alternatieven voor voorlopige hechtenis stimuleren door ervoor te zorgen dat officieren van justitie en rechters op de hoogte zijn van de praktische mogelijkheden die relevant zijn voor de schorsingsvoorwaarden. Alle professionals die met het nieuwe wetboek moeten werken zullen voor inwerkingtreding een opleiding krijgen over het nieuwe wetboek. Uiteraard zullen ook de nieuwe regels over voorlopige hechtenis voor de desbetreffende functionarissen onderdeel van deze opleiding zijn.

(266) De leden van de D66-fractie constateren dat in het wetsvoorstel de pro-formazittingen worden afgeschaft. Dit zal er in de praktijk toe leiden

dat de raadkamer van de rechtbank verantwoordelijk blijft voor beslissingen over de voorlopige hechtenis. Is de regering zich ervan bewust dat de samenstelling van raadkamers in de praktijk vaak wisselt, wat concreet tot gevolg kan hebben dat steeds nieuwe rechters zich over de zaak moeten buigen, terwijl het wenselijk is dat in beginsel dezelfde combinatie oordeelt over de voorlopige hechtenis? Kan de regering hierop reflecteren en hierbij ook de overbelasting van de rechtspraak meenemen?

266. Zittingscombinaties wisselen inderdaad tussentijds van samenstelling, ook in de huidige praktijk. Hoewel aan een pro-formazitting in het ideale geval wordt deelgenomen door de zittingscombinatie die ook met de inhoudelijke behandeling zal zijn belast, wordt dit in de praktijk nauwelijks gerealiseerd en moeten meerdere combinaties zich dikwijls in de zaak inlezen (M. Dubelaar, R. van Leusden, J. ten Voorde en S. van Wingerden, *Alleen voor de vorm? Frequentie, organisatie en praktijk van pro-formazittingen*, WODC 2015, p. 81). Naarmate het beoogde begin van de inhoudelijke behandeling verder weg ligt, is ook minder waarschijnlijk dat een vaste zittingscombinatie aan die zaak gekoppeld kan blijven. Dit praktische probleem wordt als zodanig niet beïnvloed door de afschaffing van de pro-formazittingen; in plaats van wisselingen in de samenstelling van de zittingscombinatie tussen de pro-formabehandeling en de inhoudelijke behandeling zal het dan vaker gaan om wisselingen in de samenstelling van raadkamers die voorafgaande aan berechting over het voortduren van de voorlopige hechtenis moeten beslissen.

De vraag of moet worden nagestreefd dat in de raadkamer per zaak steeds dezelfde rechters dienen plaats te nemen, wordt aan de praktijk overgelaten. De raadkamer oordeelt over de voorlopige hechtenis volgens inzicht in de stand van zaken op dat moment en rekening houdend met nieuwe omstandigheden zodat op dat moment een rechtens juiste beslissing wordt genomen. De officier van justitie zal moeten onderbouwen waarom voortduring van de voorlopige hechtenis noodzakelijk is en de raadkamer zal eventueel bekend geworden nieuwe feiten en omstandigheden betrekken in haar oordeel.

Het is aan de Rechtspraak om vorm te geven aan de interne organisatie, waaronder de behandeling van diverse zaakstromen, de verdeling van zittingscapaciteit en de inroostering van personeel. Een vaste zittingscombinatie die de strafzaak van begin tot eind onder zich heeft is moeilijk te realiseren vanwege de roosteropgave die beschikbaarheid van mensen en ruimtes vergt op het juiste moment. Dit zal ook onder een nieuw wetboek complex zijn. Het inroosteren van dezelfde rechters op zittingen die op verschillende procesmomenten in één strafzaak (moeten) plaatsvinden is lastig om meer redenen dan personele capaciteit alleen.

De overbelasting binnen de Rechtspraak is echter breder dan het vraagstuk over de inrichting van het zittingsbedrijf. In dat verband is van belang dat los van het nieuwe wetboek is besloten de gehele justitiële keten te versterken, onder meer met adequate en voorspelbare financiering in de strafrechtketen. In de rijksbegroting zijn extra financiële middelen vrijgemaakt die zullen worden aangewend om de organisaties waarop het nieuwe wetboek de grootste impact heeft, waaronder de Rechtspraak, te versterken en bijvoorbeeld meer rechters te kunnen opleiden en de (juridische) ondersteuning te kunnen uitbreiden (Kamerstukken II 2021/22, 35 925 VI, nr. 132).

(267) De leden van de CDA-fractie lezen dat in het nieuwe artikel 2.5.20 wordt opgenomen dat de gevallen waarin de raadkamer over de voorlopige hechtenis oordeelt, het onderzoek op de zitting niet openbaar is, maar na 90 dagen wel openbaar wordt. Dit verschilt van de huidige regeling rondom pro-formazittingen, waar de meervoudige kamer een oordeelt velt. Deze leden vragen op welke manier de continuïteit van de

inhoudelijke behandeling van de strafzaak wordt bevorderd, nu de samenstelling van de raadkamer per zitting kan verschillen, maar de samenstelling van de meervoudige kamer in de huidige regeling doorgaans gelijk is.

267. Zie over de samenstelling van de raadkamer die over het voortduren van de voorlopige hechtenis oordeelt het antwoord op vraag 266. In aanvulling daarop wordt ter voorkoming van misverstand opgemerkt dat de afschaffing van de pro-formazittingen geen verandering meebrengt in de openbaarheid van de zitting; die is net als nu na drie maanden gevangenhouding openbaar. Het verschil is alleen dat de openbaarheid na drie maanden nu de zitting van de raadkamer betreft in plaats van de terechtzitting.

(268) De leden van de CDA-fractie lezen voorts dat in het derde lid van artikel 2.5.33 de toepassing van elektronisch toezicht in het kader van de schorsing van de voorlopige hechtenis is neergelegd. Deze leden zijn van mening dat het gebruik van elektronisch toezicht veel voordelen kent, onder andere het ontlasten van het gevangeniswezen en capaciteit van politie en justitie. Hoe vaak komt deze toepassing voor in Nederland? Kan de regering een uitleg geven van de term «met enige regelmaat». Deelt de regering de mening dat elektronisch toezicht in meer gevallen dan nu ingezet zou kunnen worden, met name als het gaat om jeugdige verdachten?

268. De rechter beslist in elk individueel geval over de schorsing van de voorlopige hechtenis en legt daarbij voorwaarden op die passend zijn bij de omstandigheden van de betreffende zaak, in welk kader hij tevens kan beslissen elektronisch toezicht op te leggen met het oog op de naleving van de voorwaarden. In de periode maart 2023 tot en met januari 2024 heeft 957 maal een schorsing voorlopige hechtenis plaatsgevonden met als voorwaarde elektronisch toezicht. Het betrof hierbij 846 personen. Voor maart 2023 werden deze gegevens niet structureel vastgelegd. Dit is wat in de memorie van toelichting is bedoeld met de zinsnede «met enige regelmaat».

Het intensiveren van het reclasseringsadvies (Kamerstukken II 2022/23, 29 279, nr. 811) is een middel om het inzicht over een passende inzet van elektronisch toezicht te vergroten. De reclassering kan ten behoeve van de vooropleiding aan de rechter-commissaris advies uitbrengen of de verdachte in vrijheid kan worden gesteld in afwachting van de inhoudelijke behandeling van de zaak en, zo ja, onder welke voorwaarden. De reclassering adviseert op dit moment in ongeveer 20 tot 25 procent van de zaken. Momenteel worden er pilots voorbereid om deze advisering door de reclassering te intensiveren. Hierbij wordt onderzocht bij welke doelgroepen (bijvoorbeeld adolescenten) dit van meerwaarde kan zijn. Eveneens wordt bekeken of het reclasseringsrapport voor de inhoudelijke behandeling van de strafzaak eerder gereed kan zijn, en wat het effect hiervan is op doorlooptijden en de duur van de voorlopige hechtenis. Ook is de Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming gevraagd advies uit te brengen over de vraag of elektronisch toezicht bij zowel jeugdigen als volwassenen vaker, of op een andere manier toegepast kan worden en of dit wenselijk en zinvol is. Het gaat hierbij zowel over elektronisch toezicht in het kader van schorsing van de voorlopige hechtenis als om elektronisch toezicht als straf.

(269) De leden van de CDA-fractie lezen de bezwaren die aan de orde kunnen zijn wat betreft zekerheidsstelling, zoals klassenjustitie en administratieve bezwaren. De regering geeft daarnaast aan dat de zekerheidsstelling gering wordt toegepast, maar het opnemen van deze mogelijkheid in de wet past bij de inzet op het bevorderen van de toepassing van alternatieven voor voorlopige hechtenis. Hoe duidt de regering deze tegenstelling? Aan de ene kant erkent zij de bezwaren

rondom de zekerheidstelling, maar aan de andere kant blijft deze regeling wel in de wet opgenomen wegens alternatieven voor voorlopige hechtenis. Hoe beoordeelt de regering dit op het gebied van proportionaliteit en subsidiariteit? Hoe vaak is de zekerheidstelling de afgelopen jaren bevolen?

269. De in de memorie van toelichting opgesomde bezwaren waarop door de leden van de CDA-fractie wordt gedoeld, zijn mogelijke bezwaren die door Houweling zijn geïnventariseerd in het aldaar genoemde proefschrift (A.R. Houweling, *Op borgsom vrij* (diss. Rotterdam), 2009, p. 354 e.v.). Dit zijn geen bezwaren die noodzakelijkerwijs worden gedeeld door het kabinet. De rechter heeft de mogelijkheid de voorlopige hechtenis onder voorwaarden te schorsen en daarbij al dan niet een zekerheidstelling voor de nakoming van de voorwaarden vast te stellen. De zekerheidstelling kan bestaan uit de storting van geldwaarden. De rechter kan bij het vaststellen van de hoogte van een borgsom rekening houden met alle van belang geachte factoren, waaronder de draagkracht van de verdachte. In 2023 zijn er 54 waarborgsommen betaald.

(270) De leden van de PvdA- en GroenLinks-fracties vragen de regering om nog eens te onderbouwen waarom is afgezien van de in het consultatievoorstel voorgestelde stelsel waarin de rechter eerst een bevel tot voorlopige vrijheidsbeperking zou moeten overwegen, en pas als dat niet kan zich zou moeten buigen over totale vrijheidsbeneming. Dat zou beter passen bij de benadering dat strafvorderlijke bevoegdheden niet dan in het uiterste geval en proportioneel worden toegepast.

270. In de consultatie-adviezen is kritisch gereageerd op het voorstel een bevel tot toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen te introduceren. De Rvdr zag geen aanleiding voor wijziging van de huidige systematiek van voorlopige hechtenis en schorsing, die in zijn ogen voldoet. De NVvR oordeelde dat ook zonder introductie van het bevel tot toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen uitdrukking kan worden gegeven aan het belang van terughoudende toepassing van voorlopige hechtenis, en het belang van schorsing daarbij. De NOvA wees op het risico dat het bevel vanwege de lage drempel vaker zou worden toegepast dan thans de voorlopige hechtenis gevolgd door schorsing. Het OM oordeelde dat de figuur van schorsing van de voorlopige hechtenis voldoende flexibiliteit biedt voor een gewenste ruimere toepassing van alternatieven voor vrijheidsbeneming. Naar aanleiding van deze en meer kritische adviezen is in samenspraak met de betrokken organisaties besloten om af te zien van het voorstel. In plaats daarvan is de regeling van de voorlopige hechtenis en de schorsing daarvan verbeterd. De rechter dient op grond van de nieuwe regeling in alle gevallen na te gaan of de voorlopige hechtenis kan worden geschorst. In het kader van die schorsing kan toepassing worden gegeven aan alternatieven voor vrijheidsbeneming.

(271) In dat verband wijzen deze leden de regering op de rapporten van de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) waarin staat dat gezocht moet worden naar effectievere en passender alternatieven voor de toepassing van voorlopige hechtenis. Daarnaast roepen deze leden de aanbevelingen van het VN-anti-foltercomité uit 2013 in herinnering, die erop neerkomen dat Nederland werk moet maken van het terugdringen van de toepassing van voorlopige hechtenis. Deelt de regering de mening dat het voorstel voor de toepassing van voorlopige hechtenis op dit moment op gespannen voet staat met de verdragsrechtelijke verplichtingen op proportionaliteit, subsidiariteit en de onschuldpresumptie?

271. Deze mening wordt niet gedeeld. De regeling van de voorlopige hechtenis in het huidige Wetboek van Strafvordering is al in overeenstemming met het EVRM en de jurisprudentie van het EHRM (dit wordt

ook bevestigd door meerdere onderzoeken, zie bijvoorbeeld J. Crijns, B. Leeuw en H. Wermink, *Pre-trial detention in the Netherlands: legal principles versus practical reality*, Leiden 2016 en W. Hammerschick, C. Morgenstern, S. Bikelis, M. Boone, I. Durnescu, A. Jonckheere, J. Lindeman, E. Maes, M. Rogan, Detour. *Towards Pre-trial detention as Ultima Ratio* (vergelijkend rapport), Wenen 2017) en de voorgestelde regeling in het nieuwe wetboek is dat ook. De regeling is in de wet met wezenlijke waarborgen omkleed. De misdrijven waarbij toepassing van voorlopige hechtenis mogelijk is zijn limitatief omschreven, er moeten nadrukkelijk gronden voor toepassing zijn (geschokte rechtsorde bij zware misdrijven, herhalingsgevaar, collusiegevaar of vluchtgevaar), er moet een stevige verdenking tegen de verdachte bestaan («ernstige bezwaren») – alleen in het geval van verdenking van een terroristisch misdrijf bestaan daarop uitzonderingen – en tot slot dient het aannemelijk te zijn dat de duur van de voorlopige hechtenis niet langer zal zijn dan het naar verwachting opgelegde onvoorwaardelijke deel van de vrijheidsstraf (anticipatiegebod). De rechter toetst periodiek of voortzetting van de voorlopige hechtenis gerechtvaardigd is, waarbij voor de verdachte steeds de mogelijkheid bestaat om opheffing of schorsing van de voorlopige hechtenis te verzoeken. Hoewel de wettelijke regeling van de voorlopige hechtenis dus in overeenstemming is met het EVRM en de jurisprudentie van het EHRM, wordt de *toepassing* ervan geregeld bekritiseerd, zowel nationaal (vanuit de rechtswetenschap, rechtspraak en politiek) als internationaal en Europees. Voorlopige hechtenis zou te veel en te gemakkelijk worden toegepast – waarbij verlenging van de voorlopige hechtenis niet altijd voldoende concreet wordt gemotiveerd – en van alternatieven voor voorlopige hechtenis in het kader van de schorsing onder voorwaarden zou te weinig gebruik worden gemaakt.

Deze kritiek behoeft op zichzelf genomen niet te leiden tot een (ingrijpende) wijziging van de wettelijke regeling. Wel is ervoor gekozen om de alternatieven voor voorlopige hechtenis zowel in de wet als in het beleid een betere inbedding te geven, zodat de toepassing van deze alternatieven wordt gestimuleerd. De rechter krijgt de wettelijke opdracht om steeds wanneer hij ten aanzien van een verdachte voorlopige hechtenis beveelt, na te gaan of schorsing van de voorlopige hechtenis onmiddellijk of op termijn mogelijk is (artikel 2.5.31). Ten aanzien van jeugdige verdachten was dit al geregeld (het huidige artikel 493). De aan de schorsing te verbinden voorwaarden worden bovendien in de wet verankerd (artikel 2.5.33). Dit bevordert de rechtszekerheid en ondersteunt het werk van de reclassering.

De waarborgen ten aanzien van de motivering van de voorlopige hechtenis, die het huidige wetboek al bevat, blijven in het nieuwe wetboek behouden (artikelen 2.5.2, tweede lid, en 2.5.21 tweede lid). Zoals ook eerder aangegeven in het antwoord op vraag 257, wordt daarnaast door de Rechtspraak al actie ondernomen om de motivering van beslissingen over voorlopige hechtenis te verbeteren, bijvoorbeeld door de invoering van door de Rechtspraak zelf vastgestelde professionele standaarden, waarin het belang van een deugdelijke motivering van beslissingen expliciet wordt onderschreven.

(272) De leden van de SP-fractie sluiten zich graag aan bij een vraag die ook in de rapportage van de universiteiten naar voren komt en zouden graag een antwoord van de regering hebben op de volgende vraag. Zou het, om daadwerkelijk tot een praktijk te komen waarin alternatieven voor voorlopige hechtenis breder worden toegepast, niet ook nodig zijn het OM in de wet nadrukkelijker op te dragen zich daartoe in te spannen? Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld het altijd laten maken van een reclasseringsrapportage waarin mogelijke alternatieven worden onderzocht en het

sluiten van convenanten met belangrijke organisaties (GGZ-instellingen, veilig thuis, etc.) opdat zij zich ook inspannen om de alternatieven te verwezenlijken.

272. Er is niet voor gekozen om in de wet een inspanningsverplichting voor het openbaar ministerie op te nemen, om alternatieven voor voorlopige hechtenis te overwegen. Daarvan wordt geen meerwaarde verwacht. In plaats daarvan wordt op een andere manier gestimuleerd dat voorlopige hechtenis vaker en eerder wordt geschorst, als dit in het desbetreffende geval passend is. Daartoe worden momenteel pilots voorbereid om advisering door de reclassering te intensiveren (Kamerstukken II 2022/23, 29 279, nr. 811). De reclassering brengt dan in meer gevallen ten behoeve van de voorgeleiding aan de rechter-commissaris advies uit over de vraag of de verdachte in vrijheid kan worden gesteld in afwachting van de inhoudelijke behandeling van de zaak en, zo ja, onder welke voorwaarden. Hierbij wordt onderzocht bij welke doelgroepen (bijvoorbeeld adolescenten) dit van meerwaarde kan zijn. Eveneens wordt bekeken of het reclasseringsrapport voor de inhoudelijke behandeling van de strafzaak eerder gereed kan zijn, en wat het effect hiervan is op doorlooptijden en de duur van de voorlopige hechtenis.

Ook is de Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming gevraagd advies uit te brengen over de vraag of elektronisch toezicht bij zowel jeugdigen als volwassenen vaker, of op een andere manier toegepast kan worden en of dit wenselijk en zinvol is. Het gaat hierbij zowel over elektronisch toezicht in het kader van schorsing van de voorlopige hechtenis als om elektronisch toezicht als straf.

5.5 Rechtsmiddelen

(273) De leden van de CDA-fractie lezen dat in artikel 2.5.58 is vastgelegd dat een verdachte bezwaar kan maken tegen het bevel tot het opleggen van de maatregelen als bedoeld in artikel 2.5.16. Dit bezwaarschrift moet ingediend worden bij de rechter-commissaris. Binnen welke termijn moet de rechter-commissaris beslissen over het bezwaar?

273. De verdachte die wordt opgehouden voor onderzoek, in verzekering is gesteld of tegen wie bewaring is bevolen, en tegen wie beperkende maatregelen zijn genomen (artikel 2.5.16, eerste lid, onderdeel a), kan daartegen een bezwaarschrift indienen bij de rechter-commissaris (artikel 2.5.58). De rechter-commissaris beslist op het bezwaarschrift overeenkomstig de bepalingen in Titel 2.4 van Boek 1. Hij beslist zo spoedig mogelijk (artikel 1.2.32, eerste lid).

In geval van gevangenhouding of gevangenneming, kan de verdachte dit bezwaarschrift indienen bij de rechtbank die de gevangenhouding of gevangenneming heeft bevolen (artikel 2.5.58). Op het bezwaarschrift wordt door de raadkamer in dat geval overeenkomstig de bepalingen in Boek 1, Titel 2.3, beslist. De raadkamer kan direct na de sluiting van het onderzoek uitspraak doen (artikel 1.2.23, eerste lid). In het andere geval deelt de voorzitter mee wanneer de beslissing zal worden uitgesproken. Dit is uiterlijk binnen zes weken (artikel 1.2.23, tweede lid).

6. Bevoegdheden met betrekking tot het lichaam

(274) De rapporteurs hebben een vraag ten aanzien van de bevoegdheden met betrekking tot het lichaam. Het voorstel ambieert een goede balans te vinden tussen rechtszekerheid (zo specifiek mogelijk omschreven bevoegdheden) en toekomstbestendigheid (een meer open formulering, al dan niet in combinatie met delegatie naar lagere regelgeving). Kan de regering in dit verband toelichten ten aanzien van welke bevoegdheden in de opsporing momenteel het meest wordt gevreesd dat de omschrijving ervan onvoldoende toekomstbestendig is?

274. Tijdens de totstandkoming van Boek 2, Hoofdstuk 6 (bevoegdheden met betrekking tot het lichaam), is met de betrokken organisaties, zoals het openbaar ministerie en de politie, bij de recente ontwikkelingen op het terrein van de forensische opsporing stilgestaan. Ook zijn toen de onderzoeken met betrekking tot het lichaam in kaart gebracht en op hun validiteit en betrouwbaarheid voor de waarheidsvinding in strafzaken beoordeeld. Boek 2, Hoofdstuk 6, is een weerslag van die exercities. In dat hoofdstuk is een wettelijke grondslag gecreëerd voor die onderzoeken met betrekking tot het lichaam die nu en in de nabije toekomst een noodzakelijk hulpmiddel kunnen zijn voor de opsporing van een strafbaar feit. Mede naar aanleiding van deze vraag en de vragen 275 en 277 zijn de bevoegdheden uit Boek 2, Hoofdstuk 6, bij de voorbereiding van het voorstel van de zogenoemde eerste aanvullingswet opnieuw onder de loep genomen. Daarbij is getracht de toekomstbestendigheid van Boek 2, Hoofdstuk 6, te vergroten. Met technologische en wetenschappelijke ontwikkelingen met betrekking tot de (forensische) opsporing en onderzoekshandelingen met betrekking tot het lichaam die nu nog in de kinderschoenen staan of die nog niet aan de horizon zichtbaar zijn, kan echter slechts tot op zekere hoogte rekening worden gehouden. Het is onmogelijk om te voorkomen dat een omschrijving van een onderzoeksbevoegdheid met betrekking tot het lichaam in Hoofdstuk 6 in de toekomst in verband met nieuwe relevante ontwikkelingen weer gewijzigd dient te worden (zie ook het antwoord op vraag 206). Niettemin is de verwachting gerechtvaardigd dat de wettelijke regeling van de onderzoeksbevoegdheden met betrekking tot het lichaam niet snel aangepast zal hoeven te worden, omdat die regeling zoveel mogelijk techniekonafhankelijk en toekomstbestendig is opgezet en die regeling, zoals hiervoor is opgemerkt, in het voorstel van de eerste aanvullingswet nog meer toekomstbestendig wordt gemaakt. Voor de wijze waarop dat geschiedt, wordt verwezen naar de hierna gegeven reactie op vraag 275.

(275) Hoe kunnen deze bevoegdheden meer open worden vormgegeven met behulp van meer open terminologie in combinatie met nadere invulling of beperking in lagere regelgeving?

275. In de memorie van toelichting bij de eerste vaststellingswet is het streven geuit om de wettelijke regeling van het opsporingsonderzoek, waaronder de bevoegdheden met betrekking tot het lichaam, zoveel mogelijk techniekonafhankelijk en toekomstbestendig op te zetten. Tegelijkertijd is daarin aangegeven dat dit streven een grens kent. Vanuit het legaliteitsbeginsel is het bezwaarlijk wanneer een omschrijving van een bevoegdheid wordt gehanteerd waaronder onderzoeken vallen die wat betreft hun mate van ingrijpendheid – bijvoorbeeld vanwege de ernst van de inbreuk die wordt gemaakt op de lichamelijke integriteit en de persoonlijke levenssfeer – aanmerkelijk uiteenlopen (Kamerstukken II 2023/24, 36 327, nr. 3, p. 337). Datzelfde geldt voor een omschrijving waaronder ook onderzoek kan vallen dat nu nog niet is te voorzien en ten aanzien waarvan de vraag kan worden gesteld of inzet daarvan onder dezelfde wettelijke voorwaarden wenselijk is (Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 51). Om die reden is geen gevolg gegeven aan de consultatieadviezen van het openbaar ministerie en de opsporingsinstaties bij de consultatieversie van Boek 2, waarin ervoor werd gepleit om bij de bevoegdheden die in Boek 2, Hoofdstuk 6, centraal staan met categorieën te werken, door in de wet te spreken over onderzoek ten aanzien van biometrische kenmerken, uiterlijke kenmerken, gedragskenmerken en onderzoek ten aanzien van lichaamsmateriaal (Kamerstukken II 2023/24, 36 327, nr. 3, p. 51–52 en p. 337–338).

Mede naar aanleiding van de vorige en de onderhavige vraag is de regeling van het onderzoek met betrekking tot het lichaam, zoals die nu in Boek 2, Hoofdstuk 6, is opgenomen, nog eens tegen het licht gehouden en

onderzocht of er een middenweg mogelijk is tussen de eerder gedane voorstellen van het openbaar ministerie en de opsporingsinstanties en de wijze waarop de regeling nu in dat hoofdstuk is vormgegeven. De conclusie van die exercitie is dat een dergelijke middenweg mogelijk is. In het voorstel van de eerste aanvullingswet zijn daarom diverse aanpassingen in verschillende onderzoeksbevoegdheden met betrekking tot het lichaam aangebracht die beogen de wettelijke regeling van die bevoegdheden in meer gevallen toepasbaar en daarmee nog meer toekomstbestendig te maken. De voorgestelde wijzigingen houden ten opzichte van de regeling zoals deze in het voorstel voor de eerste vaststellingswet staat, veelal een verruiming in van de doelen waarmee die bevoegdheden mogen worden uitgeoefend. Het voorstel voor de eerste vaststellingswet bevat een aantal bevoegdheden met betrekking tot het lichaam met een vrij specifieke doelbinding. Zo mag het onderzoek aan de kleding alleen maar ter inbeslagneming van voorwerpen of ter veiligstelling van sporen van het strafbare feit worden verricht. Deze bevoegdheden mogen niet worden uitgeoefend met het oog op andere dan de in de wet genoemde doeleinden. Die specifieke doelbinding wordt in het voorstel voor de eerste aanvullingswet in die en een aantal andere bepalingen geschrapt. Wel geldt steeds de algemene regel dat de uit te oefenen bevoegdheid in het belang van het onderzoek is (artikel 2.1.2, tweede lid). Deze algemene doelbinding geldt voor het gehele opsporingsonderzoek en is ook voor de bevoegdheden met betrekking tot het lichaam in beginsel dragend en toereikend. Het resultaat van deze wijziging is dat de bevoegdheden weer meer in overeenstemming met het huidige wetboek zijn geformuleerd, waarin een specifieke doelbinding doorgaans evenmin voorkomt. Daarnaast is er in het voorstel voor de eerste aanvullingswet voor gekozen om artikel 2.6.14 meer open te formuleren. De bevoegdheid om van de verdachte een of meer haren af te nemen voor vergelijkend haaronderzoek of isotopenonderzoek en de bevoegdheid om van de verdachte lichaamsmateriaal af te nemen voor een toxicologisch of microbiologisch onderzoek (artikel 2.6.14) is in het aangepaste artikel 2.6.14 omgezet naar een bevoegdheid op grond waarvan lichaamsmateriaal voor ieder onderzoek kan worden afgenomen dat niet in de Titels 6.2 tot en met 6.5 is voorzien. Alleen de afname van het lichaamsmateriaal wordt dus nog in het aangepaste 2.6.14 genormeerd en niet ook het met dat lichaamsmateriaal te verrichten onderzoek, anders dan dat dit, zoals elke strafvorderlijke onderzoekshandeling, in het belang van het onderzoek moet plaatsvinden en moet voldoen aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Onderzoek dat onder de reikwijdte van het aangepaste artikel 2.6.14 valt, kan een onderzoek zijn dat in de eerste vaststellingswet in artikel 2.6.14 een grondslag heeft gekregen, bijvoorbeeld een vergelijkend haaronderzoek of microbiologisch onderzoek, maar ook ieder ander onderzoek aan lichaamsmateriaal dat in de nabije en verre toekomst mogelijk blijkt te zijn. Als in de toekomst nieuwe onderzoeksmethoden worden ontwikkeld die een veel ingrijpender inbreuk op grond- en mensenrechten van burgers tot gevolg hebben dan de onderzoeken die op basis van de huidige onderzoekstechnieken op grond van artikel 2.6.14 mogelijk zijn, zal voor die onderzoeken, naar analogie van bijvoorbeeld de regeling van het DNA-onderzoek, in een meer precieze wettelijke regeling moeten worden voorzien.

Met het voorgaande is in hooflijnen aangegeven welke aanpassingen in het voorstel van de eerste aanvullingswet zijn opgenomen om met betrekking tot de bevoegdheden ten aanzien van het lichaam een nog beter evenwicht te vinden tussen rechtszekerheid en toekomstbestendigheid. Dit pakket aan aanpassingen kan in de wetgevingsprocedure met betrekking tot het voorstel voor de eerste aanvullingswet op haar merites worden beoordeeld.

(276) De leden van de CDA-fractie lezen dat de uit het huidige wetboek overgenomen bevoegdheden worden aangevuld en uitgebreid met bevoegdheden die betrekking hebben op onderzoeken die door op wetenschappelijke inzichten gebaseerde nieuwe technieken mogelijk zijn geworden. Deze leden zijn blij met deze toevoeging, omdat nieuwe technieken van groot belang kunnen zijn in de opsporing. Laat de voorgestelde regeling het ook toe om op een snelle en efficiënte manier nieuwe technieken toe te kunnen voegen aan het Wetboek van Strafvordering, in het kader van de beweging naar voren, om zo snel aan te kunnen sluiten bij de veranderende realiteit en nieuwe technologische ontwikkelingen?

276. Zie het antwoord op vraag 206.

Te denken valt volgens de aan het woord zijnde leden aan mogelijk toekomstig onderzoek naar de specifieke toetsenbordaanslag van een verdachte; de digitale variant van het handschriftvergelijkend onderzoek. De bewegingsruimte voor de praktijk lijkt echter wat betreft toekomstige methoden juist te worden beperkt. De regering kiest er namelijk voor alle nu bekende opsporingsmethoden letterlijk in het wetboek op te nemen. Elke nieuwe methode vereist dus een nieuwe letterlijke bevoegdheid in het wetboek. De opsporingsdiensten (politie, Koninklijke Marechaussee, OM) wijzen erop dat de voorgestelde regeling te gedetailleerd is en het kunnen inzetten van opsporingsmethoden die in de (nabije) toekomst beschikbaar zijn, belemmert. De regering neemt hun adviezen niet over met een beroep op het legaliteitsbeginsel. De leden van de CDA-fractie delen het belang van dit beginsel; een wet moet met voldoende precisie omschrijven wat de opsporing wel en niet kan doen.

(277) Echter, legaliteit is niet hetzelfde als het letterlijk codificeren van opsporingsmethoden. Voornoemde leden verzoeken de regering daarom andere keuzes te onderzoeken bij het vinden van een evenwicht tussen rechtszekerheid en toekomstbestendigheid, tussen de wijze waarop het wetboek nu wordt vormgegeven (te specifiek) en de voorstellen van de opsporingsdiensten (te weinig specifiek).

277. Het legaliteitsvereiste houdt inderdaad niet in dat opsporingsmethoden «letterlijk» worden gecodificeerd, maar wel dat hieraan een toereikende wettelijke basis wordt gegeven in een stelsel van wettelijke opsporingsbevoegdheden waarbij de toepassingscriteria overeenkomen met de ingrijpendheid van deze methoden. Daarom is algemeen uitgangspunt dat naarmate een bevoegdheid ingrijpender is, deze aan zwaardere wettelijke toepassingscriteria is gebonden. Dit vloeit ook voort uit de rechtspraak van het EHRM. Binnen deze grenzen is ernaar gestreefd de bevoegdheden met betrekking tot het lichaam in Boek 2, Hoofdstuk 6, zodanig te formuleren dat een evenwicht wordt gevonden tussen rechtszekerheid en toekomstbestendigheid. Deze vraag en de vragen 274 en 275 hebben aanleiding gegeven de regeling van de bevoegdheden met betrekking tot het lichaam nog eens tegen het licht te houden en te onderzoeken of er een middenweg mogelijk is tussen de voorstellen die het openbaar ministerie en de opsporingsinstanties in het kader van de consultatieversie van dit wetsvoorstel hebben gedaan en de wijze waarop de regeling nu in dat hoofdstuk is vormgegeven. De conclusie van die exercitie is dat een dergelijke middenweg mogelijk is. Die conclusie heeft erin geresulteerd dat in het voorstel van de eerste aanvullingswet diverse aanpassingen in verschillende onderzoeksbevoegdheden met betrekking tot het lichaam zijn aangebracht die beogen de wettelijke regeling van die bevoegdheden in meer gevallen toepasbaar en daarmee nog meer toekomstbestendig te maken, terwijl aan de rechtszekerheid niets wordt afgedaan. Zie voor een beschrijving van die aanpassingen het antwoord op vraag 275.

6.4 Onderzoek in het lichaam

(278) De leden van de D66-fractie constateren dat voor de bevoegdheid onderzoek in en aan het lichaam, onderzoek aan de kleding en gedwongen afname van DNA-materiaal in het nieuwe wetboek slechts nog een «verdenking» nodig is, terwijl dit onder de huidige wet «ernstige bezwaren» moeten zijn. Deze leden lezen ook dat de reden van de regering hiervoor is dat opsporingsbevoegdheden zijn bedoeld om een verdenking tot klaarheid te brengen. Daarbij past volgens de regering niet dat sommige bevoegdheden pas mogen worden ingezet als die verdenking stevig genoeg is. Kan de regering uitleggen waarom zij dit belang zwaarwegender vindt dan het belang van betrokkenen om niet te lichtzinnig aan dit onderzoek te worden onderworpen? Kan de regering hierin ook meenemen dat de Afdeling adviseert deze keuze, in ieder geval ten aanzien van onderzoek aan en in het lichaam, te heroverwegen?

278. In het nieuwe wetboek is ervoor gekozen dat voor het doen van een kledingonderzoek, een onderzoek aan of in het lichaam en het klassiek DNA-onderzoek, voor zover die onderzoeken tegen de wil van de verdachte plaatsvinden, niet langer het bestaan van ernstige bezwaren wordt geëist. Als tegen de verdachte een redelijk vermoeden van schuld aan het strafbare feit bestaat dat op feiten of omstandigheden is gebaseerd, is dat voldoende.

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State om het schrappen van het vereiste van ernstige bezwaren bij onderzoek aan en in het lichaam te heroverwegen, is niet opgevolgd (Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 4, p. 97). De belangrijkste reden voor het laten vervallen van dit vereiste is dat opsporingsbevoegdheden zijn bedoeld om een verdenking tot klaarheid te brengen. Daarbij past niet dat sommige van deze opsporingsbevoegdheden pas mogen worden ingezet als die verdenking stevig genoeg is want die bevoegdheden zijn vaak juist nodig om een tegen de verdachte gerezen verdenking te kunnen verstevigen of te ontkrachten. Voor een uitgebreide beschrijving van de argumenten die pleiten voor het laten vervallen van de eis van ernstige bezwaren voor het doen van een kledingonderzoek, een onderzoek aan of in het lichaam en het klassiek DNA-onderzoek wordt verwezen naar de memorie van toelichting (zie de inleidende toelichting op Boek 2 onder «actualisering van bevoegdheden» en de toelichting op de artikelen 2.6.6, 2.6.7, 2.6.8 en 2.6.16). Een van die argumenten is dat de uitoefening van de bevoegdheid tot het uitvoeren van een onderzoek aan of in het lichaam, zoals opgenomen in artikel 7, vijfde respectievelijk zesde lid, Politiewet 2012 niet afhankelijk is van het bestaan van ernstige bezwaren, terwijl dat onderzoek minstens zo ingrijpend kan zijn als een onderzoek aan of in het lichaam dat in het kader van het opsporingsonderzoek plaatsvindt.

Het laten vervallen van de eis van ernstige bezwaren betekent niet dat een verdachte voortaan lichtzinnig tegen zijn wil aan een kledingonderzoek, een onderzoek aan of in het lichaam of een DNA-onderzoek kan worden onderworpen. Zo mag – vanuit het uitgangspunt dat naarmate het een ingrijpender bevoegdheid betreft, een hogere autoriteit de toepassing daarvan beveelt of de verdenking een zwaarder strafbaar feit moet betreffen – onderzoek in het lichaam alleen plaatsvinden op bevel van de officier van justitie en alleen in geval van verdenking van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf is gesteld van vier jaar of meer. Daarin ligt een belangrijke rechtsbeschermende waarborg besloten: voorkomen wordt dat al te snel tot de uitoefening van ingrijpende bevoegdheden wordt overgegaan. Naast de toepassingscriteria die in de artikelen 2.6.6, 2.6.7, 2.6.8 en 2.6.16 aan de uitoefening van deze onderzoeksbevoegdheden zijn gesteld, gelden immers ook de algemene bepalingen van het opsporingsonderzoek uit Boek 2, Titel 1.2.

Het betreft hier vooral de algemene bepaling over proportionaliteit en subsidiariteit en de algemene bepaling over het onderzoeksbelang.

(279) De leden van de CDA-fractie lezen dat gewijzigd is dat onderzoek in het lichaam middels het nieuwe artikel 2.6.8 alleen kan worden bevolen wanneer de verdachte is aangehouden op verdenking van een misdrijf waarop een gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld, in plaats van bij elke aangehouden verdachte. Wat is de reden dat de regering deze wijziging heeft doorgevoerd?

279. De bevoegdheid tot het verrichten van een onderzoek in het lichaam kan op grond van artikel 2.6.2 in combinatie met artikel 2.6.8 alleen ten aanzien van een verdachte worden uitgeoefend als hij is opgehouden voor onderzoek of in verzekering of in voorlopige hechtenis is gesteld en er sprake is van een verdenking van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld of een van de lichtere misdrijven die in artikel 2.1.8 met een vierjaarsmisdrijf is gelijkgesteld. Het is dus niet zo dat onderzoek in het lichaam alleen bij vierjaarsmisdrijven mogelijk is. Dat was wel zo voorgesteld in de consultatieversie van Boek 2 als onderdeel van een voorstel tot vereenvoudiging van de verdenkingscriteria. Van dat voorstel is op basis van de consultatieadviezen echter afgezien. Ondanks dat onderzoek in het lichaam behalve bij verdenking van vierjaarsmisdrijven ook mogelijk is bij verdenking van daarmee gelijkgestelde lichtere misdrijven, is het verdenkingscriterium wel nog enigermate verzaamd ten opzichte van het huidige wetboek. Op grond van het huidige wetboek kan onderzoek in het lichaam ten aanzien van elke aangehouden verdachte worden bevolen. Met deze verzwaring van het toepasselijke verdenkingscriterium wordt uitdrukking gegeven aan het ook aan het nieuwe wetboek ten grondslag liggende uitgangspunt dat naarmate de uitoefening van een bevoegdheid ingrijpender is, zwaardere wettelijke toepassingscriteria gelden. De uitoefening van de bevoegdheid tot het verrichten van een onderzoek in het lichaam kan ingrijpend zijn. De uitoefening daarvan zal immers leiden tot een aantasting van in het in de artikelen 11 Grondwet en 8 EVRM besloten beschermde recht op onaantastbaarheid van het lichaam. Praktisch gesproken behelst dit toepassingscriterium alleen een beperking in geval van aanhouding bij ontdekking op heterdaad (die bij elk strafbaar feit mogelijk is) en in geval van aanhouding buiten heterdaad van een verdachte van wie geen vaste woon- of verblijfplaats in Nederland kan worden vastgesteld (wat mogelijk is indien de verdenking een misdrijf betreft waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf is gesteld).

Uit een door de Universiteit van Amsterdam uitgevoerd onderzoek (Abels, D., Benschop, A., Blom, T., Jonk, J. & Korf, O.J. (2016) Vereenvoudiging Verdenkingscriteria. De gevolgen van de voorgenomen wijziging van de verdenkingscriteria voor de opsporingspraktijk. Amsterdam: Rozenberg Publishers) blijkt dat hantering van het (in de consultatieversie van Boek 2 nog voorgestelde) vierjaarscriterium voor de uitoefening van de bevoegdheid tot het verrichten van onderzoek in het lichaam naar verwachting geen grote gevolgen zal hebben. Nu de bevoegdheid behalve bij vierjaarsmisdrijven ook kan worden uitgeoefend in geval van lichtere misdrijven die daarmee gelijk zijn gesteld, geldt deze verwachting in nog sterkere mate.

(280) De leden van de CDA-fractie lezen dat onderzoek dat met de toepassing van de CT-scan op Schiphol wordt verricht om te achterhalen of zich in het lichaam van een verdachte bolletjes met drugs bevinden, een niet-invasief beeldvormend onderzoek is, maar alsnog alleen met vrijwillige medewerking van de verdachte kan plaatsvinden vanwege een heel klein beetje verhoogde kans op kanker door de röntgenstraling.

Verwacht de regering verwacht dat veel verdachten hieraan vrijwillig gaan meewerken? Wat is de consequentie als een verdachte weigert mee te werken? Heeft de regering ook kennis hoe andere landen deze afweging maken?

280. Uit door het openbaar ministerie aangeleverde cijfers blijkt dat in 2023 bij 363 aangehouden verdachten op vrijwillige basis de CT-scan is toegepast. De verdachte krijgt de mogelijkheid om met de CT-scan te bewijzen dat zich in zijn lichaam geen bolletjes met drugs bevinden. Als de CT-scan een negatieve uitslag geeft, wordt de verdachte direct in vrijheid gesteld. Wanneer de verdachte weigert om zich aan de CT-scan te onderwerpen, wordt de verdachte overgebracht naar de slikkerafdeling van het Justitieel Complex Schiphol. Daar moet de verdachte drie keer schone ontlasting produceren om aan te tonen dat hij wel of geen drugs in zijn lichaam draagt. Na drie keer schone ontlasting wordt hij in vrijheid gesteld. Deze methode betekent voor de verdachte een langer oponthoud dan de toepassing van een CT-scan want die duurt in totaal maar een paar minuten. Dat is mogelijk ook de reden dat in 2023 maar 41 aangehouden verdachten de CT-scan hebben geweigerd. Overigens kunnen zwangere vrouwen niet kiezen voor de toepassing van de CT-scan. Als zij na hun aanhouding niet direct bekennen dat zich in hun lichaam bolletjes met drugs bevinden, zullen zij altijd naar de slikkerafdeling worden overgebracht. Het is niet bekend hoe andere landen tegen bolletjesslikkers optreden en welke afwegingen zij in dat kader maken.

6.5 Overige onderzoeken met betrekking tot het lichaam

(281) De rapporteurs hebben enkele vragen ten aanzien van overige onderzoeken met betrekking tot het lichaam. In hoeverre noopt het Unierecht – in het bijzonder artikel 10 Richtlijn 2016/80 en de jurisprudentie hierover – tot aanpassing van de regels voor het afnemen van DNA? Indien het Unierecht niet noopt tot aanpassing, hoe wordt voorkomen dat de verwerking van DNA en DNA-profielen in strijd komt met de verwerkingsbeginselen uit Richtlijn 2016/80?

281. Bij de implementatie van Richtlijn 2016/680, ook wel aangeduid als richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging, is het uitgangspunt gehanteerd dat zoveel mogelijk moest worden voorkomen dat de instanties binnen de strafrechtssketen zouden worden geconfronteerd met verschillende verwerkingsregimes, met het oog op de uitvoerbaarheid van de regels voor de verwerking van persoonsgegevens door de betreffende instanties (Kamerstukken II 2017/18, 34 889, nr. 3, p. 17). Daarom is met betrekking tot de verwerking van celmateriaal en DNA-profielen door het Nederlands Forensisch Instituut in de DNA-databank voor strafzaken aangenomen dat de Algemene verordening gegevensbescherming hierop van toepassing is en niet de richtlijn (Kamerstukken II 2017/18, 34 939, 3, p. 21–22).

Artikel 9 van de Algemene verordening gegevensbescherming bevat een bijzondere regeling voor de verwerking van genetische persoonsgegevens en andere gevoelige persoonsgegevens, zoals persoonsgegevens waaruit ras of etnische afkomst blijkt en biometrische gegevens. Zowel celmateriaal als een DNA-profiel is aan te merken als een genetisch persoonsgegeven in de zin van artikel 4, onder 13 van de Algemene verordening gegevensbescherming. Een verwerking van een dergelijk persoonsgegeven is volgens artikel 9 verboden tenzij is voldaan aan een van de voorwaarden die in het tweede lid van dat artikel zijn opgesomd. Onder die voorwaarden valt dat de verwerking noodzakelijk is om «redenen van zwaarwegend algemeen belang, op grond van Unierecht of lidstatelijk recht, waarbij de evenredigheid met het nagestreefde doel wordt gewaarborgd, de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens wordt geëerbiedigd en passende en specifieke

maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene» (zie onderdeel g). Redelijkerwijs mag worden aangenomen dat het eerder aangehaalde doel ten behoeve waarvan het celmateriaal en de DNA-profielen worden bewaard («het voorkomen, opsporen, vervolgen en berechten van strafbare feiten en het vaststellen van de identiteit van een lijk») een reden van zwaarwegend algemeen belang is. Verder geldt dat bij de introductie van DNA-onderzoek in het Wetboek van Strafvordering in het begin van de jaren negentig en ook later in het kader van de verruiming van de mogelijkheden tot de inzet van dat instrument, hoewel de Algemene verordening gegevensbescherming toen nog niet gold, al wel is stilgestaan bij de noodzaak en de proportionaliteit van dat instrument en maatregelen zijn getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkenen, mede in het licht van de toen geldende Wet bescherming persoonsgegevens en zijn voorganger de Wet persoonsregistraties. Zo zijn de bewaartermijnen van het celmateriaal en de DNA-profielen van verdachten gedifferentieerd aan de hand van onder meer de aard en ernst van het misdrijf in het kader waarvan die persoonsgegevens zijn afgenomen dan wel bepaald (ook het EHRM heeft in zijn jurisprudentie op het belang daarvan gewezen; zie EHRM 22 juni 2017, *Aycaguer v. Frankrijk*, rov. 43 en EHRM 13 februari 2020, *Gaughran v. Verenigd Koninkrijk*, rov. 87.) en mogen DNA-profielen van anderen dan verdachten alleen in de DNA-databank voor strafzaken worden opgeslagen als wordt vermoed dat zij slachtoffer zijn van een ernstig misdrijf. Ook is in dat kader betrokken dat de afname van celmateriaal een beperking van het recht op onaantastbaarheid van het lichaam oplevert, zoals besloten ligt in artikel 8 EVRM. Daarnaast is stilgestaan bij het feit dat het bewaren van celmateriaal en de daaruit verkregen DNA-profielen en het onderling vergelijken van die profielen, ook met bijvoorbeeld de DNA-profielen van verdachten die andere EU-lidstaten hebben opgeslagen, een beperking vormt van het in artikel 8 EVRM neergelegde recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Bij de totstandkoming van de (uitbreiding van de regeling) van het DNA-onderzoek is telkens gestreefd naar een zo beperkt mogelijke inbreuk op die grondrechten.

Op grond van het recht van de Europese Unie bestaat er kort samengevat geen noodzaak om de regels die bij of krachtens het huidige Wetboek van Strafvordering voor het afnemen van celmateriaal gelden, aan te passen. Wel zullen, zoals eerder is aangekondigd, de bewaartermijnen van celmateriaal en DNA-profielen van minderjarige veroordeelden worden gehalveerd. Dat zal gebeuren in het kader van het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden en het Wetboek van Strafvordering in verband met de introductie van conservatoire afname van celmateriaal en enkele andere wijzigingen met betrekking tot DNA-onderzoek, dat naar verwachting dit jaar bij de Tweede Kamer zal worden ingediend (Kamerstukken II 2023/24, 31 415, nr. 29).

Mede in het licht van het feit dat voor de inwerkingtreding van de Algemene verordening gegevensbescherming op de verwerking van celmateriaal en DNA-profielen het regime van de Wet bescherming persoonsgegevens van toepassing was en de verwerkingsbeginselen die in die verordening zijn opgenomen, materieel overeenkomen met de beginselen uit die wet, kan worden geconcludeerd dat de verwerking van celmateriaal en DNA-profielen voldoet aan de toepasselijke Europese normen.

(282) De rapporteurs vragen ook hoe wordt gewaarborgd dat de verwerking van gevoelige gegevens (vingerafdrukken, digitale met het oog op gezichtsherkenning bewerkte afbeeldingen van gezichten, en

lichaamsmateriaal) in overeenstemming is met de eisen van Richtlijn 2016/80, nu dit onderwerp noch in de Wpg noch in het onderhavige wetsvoorstel of bijbehorende lagere regelgeving is geadresseerd?

282. De verwerking van persoonsgegevens in het kader van de opsporing en vervolging van strafbare feiten wordt beheerst door de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. Deze wetten geven uitvoering aan Richtlijn 2016/680 en bevatten belangrijke waarborgen over de verwerking van persoonsgegevens in het politie- en justitiedomein. Met betrekking tot gevoelige gegevens, zoals genetische en biometrische gegevens en gezondheidsgegevens, schrijven deze wetten voor dat de verwerking van dergelijke gegevens alleen kan plaatsvinden wanneer dit onvermijdelijk is voor het doel van de verwerking, in aanvulling op de verwerking van andere gegevens over de desbetreffende persoon, én de gegevens afdoende zijn beveiligd (artikel 5 van de Wet politiegegevens en 39c, derde lid, van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens). Voor deze beveiliging moet de verwerkingsverantwoordelijke passende technische en organisatorische maatregelen nemen om een beveiligingsniveau te waarborgen dat op de aard van deze gegevens is afgestemd, op een zodanige manier dat de gegevens beschermd zijn tegen ongeoorloofde of onrechtmatige verwerking en tegen opzettelijk verlies, vernietiging of beschadiging. Het Besluit politiegegevens geeft hieraan verdere uitwerking in artikel 6:1a. Voor zover het lichaamsmateriaal dat bij het Nederlands Forensisch Instituut wordt bewaard, en de daaruit verkregen informatie zoals DNA-profielen betreft, is, zoals in antwoord op vraag 281 is toegelicht, de Algemene verordening gegevensbescherming van toepassing. Die verordening heeft rechtstreekse werking en heeft waar nodig uitwerking gekregen in het Besluit DNA-onderzoek in strafzaken.

(283) De rapporteurs vragen de regering ook in hoeverre de bevoegdheid om vingerafdrukken af te nemen bij staande gehouden verdachten proportioneel is en in overeenstemming met het Unierecht.

283. Op grond van artikel 2.6.9, eerste lid, kan een opsporingsambtenaar van de verdachte die is staande gehouden, een of meer vingerafdrukken nemen. Die bevoegdheid vormt een aanvulling op de bevoegdheid die de opsporingsambtenaar op grond van artikel 2.5.3, eerste lid, heeft. Dat artikellid geeft hem de bevoegdheid om een verdachte staande te houden met het oog op de vaststelling van zijn identiteit. Dat doet hij door de verdachte overeenkomstig de huidige regeling naar zijn identificerende persoonsgegevens te vragen en van hem te vorderen dat hij zijn identiteitsbewijs ter inzage aanbiedt (zie artikel 2 van de Wet op de identificatieplicht) en dat identiteitsbewijs vervolgens te controleren. Omwille van de proportionaliteit mag de opsporingsambtenaar de bevoegdheid uit artikel 2.6.9, eerste lid, niet standaard bij iedere verdachte of een afgebakende groep van verdachten uitoefenen, maar alleen in het geval waarin ook na de controle van door de staande gehouden verdachte opgegeven identificerende persoonsgegevens en van zijn identiteitsbewijs over zijn identiteit twijfel blijft bestaan. Zijn vingerafdrukken worden vervolgens online en real time, geheel automatisch vergeleken met de van de verdachte eventueel al in de zogeheten Voorziening voor Verificatie en Identificatie verwerkte vingerafdrukken. Daardoor kan snel een objectieve uitslag over zijn identiteit worden gegeven.

Pas als blijkt dat van de staande gehouden verdachte in een eerder strafrechtelijk onderzoek geen vingerafdrukken zijn verwerkt, of de onderlinge vergelijking van de vingerafdrukken geen duidelijkheid heeft gegeven over de identiteit van de staande gehouden verdachte of indien het om andere redenen van belang is dat direct tot zijn aanhouding wordt overgegaan, zal de verdachte worden aangehouden en aan een uitgebreider identiteitsonderzoek worden onderworpen. Als hij is aangehouden wegens verdenking van een misdrijf waarop naar de wettelijke

omschrijving gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld (en ook als er sprake is van een verdachte die wegens verdenking van een dergelijk misdrijf wordt verhoord zonder dat hij is aangehouden) of hij is aangehouden wegens een ander strafbaar feit en er twijfel over zijn identiteit bestaat, zal overeenkomstig het huidig artikel 55c, tweede en derde lid, ten behoeve van het vaststellen van zijn identiteit altijd een of meer gezichtsopnamen en vingerafdrukken worden genomen.

De hierboven geschetste trapsgewijze wijze van identiteitsvaststelling is, zoals artikel 8 EVRM verlangt, proportioneel ten opzichte van het nagestreefde doel van het voorkomen, opsporen, vervolgen en berechten van strafbare feiten. Door de bevoegdheid tot het nemen van vingerafdrukken in artikel 2.6.9, eerste lid, te beperken tot staande gehouden verdachten over wier identiteit twijfel bestaat, wordt een zo beperkt mogelijke inbreuk op het recht op onaantastbaarheid van het lichaam van die verdachten gemaakt. Bovendien gaat het daarbij om een lichte inbreuk op dat recht, omdat de verdachte enkel en alleen maar zijn vinger op een daarvoor bestemd apparaat hoeft te leggen. Vanuit een oogpunt van subsidiariteit is verder een voordeel dat verdachten daardoor niet onnodig van hun vrijheid worden beroofd. Zonder die bevoegdheid zouden zij immers bij twijfel over hun identiteit worden aangehouden en naar het politiebureau worden overgebracht om daar hun identiteit te kunnen vaststellen. Vrijheidsberoving vormt een zwaardere beperking van de grond- en mensenrechten van de verdachte op dan het plaatsen van zijn vinger op een daarvoor bestemd apparaat en het vergelijken van zijn vingerafdrukken met de al van hem verwerkte vingerafdrukken. Andere, minder verstrekende maatregelen kunnen niet of onvoldoende ervoor zorgen dat hun identiteit op een betrouwbare en zorgvuldige manier kan worden vastgesteld. Lang niet iedere verdachte heeft namelijk een identiteitsbewijs bij zich en identiteitsbewijzen worden regelmatig vervalst. De verdachte heeft er in beginsel namelijk geen belang bij om mee te werken aan de strafrechtelijke interventie. Die interventie keert zich immers juist tegen hem. Bijgevolg heeft hij er in beginsel evenmin belang bij om aan een opsporingsambtenaar zijn juiste identificerende persoonsgegevens op te geven. Het feit dat in onze rechtscultuur van oudsher vele verdachten dat wel doen, doet hieraan niet af. Niet alleen daarom, maar ook omdat de visuele vergelijking van de foto op een identiteitsbewijs met het gezicht van de staande gehouden verdachte, lang niet altijd voldoende uitsluitend antwoord geeft op de vraag of het getoonde identiteitsbewijs inderdaad hoort bij degene die er gebruik van maakt om zich te legitimeren, is het van belang dat de door de verdachte opgegeven identiteit gedegen op haar juistheid kan worden getoetst. Vingerafdrukken kunnen dan uitkomst bieden. Zij zijn immers uniek identificerend en onveranderlijk en zijn daarom een trefzeker en betrouwbaar (aanvullend) instrument om iemands identiteit te controleren. Met vingerafdrukken kan daarnaast niet gemakkelijk worden gefraudeerd. Als daarmee wel is gefraudeerd, kan de opsporingsambtenaar aan de hand van de foto en de personalia die op het scherm van het apparaat voor hem verschijnen indien de verdachte zijn vingers op de daarvoor bestemde apparatuur plaatst, verifiëren of die persoonsgegevens met hem overeenkomen.

Een deugdelijke vaststelling van de identiteit van een verdachte mag niet afhankelijk zijn van de status van de verdachte, dat wil zeggen of hij is staande gehouden of aangehouden. Onafhankelijk van iemands status is het immers voor de effectiviteit en efficiency van de opsporing noodzakelijk dat kan worden gecontroleerd of de staande gehouden verdachte degene is die hij aangeeft te zijn en dat bij twijfel over zijn identiteit de mogelijkheid bestaat om met behulp van zijn vingerafdrukken zijn identiteit te verifiëren. De overheid dient zich ervoor in te spannen dat aan

iedere strafrechtelijke interventie – zeker als zij de rechten of vrijheden van burgers raakt – een deugdelijke identiteitsvaststelling voorafgaat.

De bevoegdheid om van staande gehouden verdachten bij twijfel over hun identiteit een of meer vingerafdrukken te nemen is niet alleen in overeenstemming met artikel 8 EVRM, maar ook met de Richtlijn 2016/680. Op grond van artikel 10 van die richtlijn geldt dat het verwerken van gevoelige gegevens, waaronder biometrische gegevens, zoals vingerafdrukken, in de zin van artikel 3, onder 13 van de richtlijn, met het oog op de unieke identificatie van een natuurlijke persoon, slechts is toegelaten wanneer de verwerking strikt noodzakelijk is, plaatsvindt met inachtneming van passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkene, en bij het Unierecht of het lidstatelijke recht is toegestaan (zie onderdeel a). Zoals hiervoor is toegelicht, is het met het oog op de effectiviteit en efficiency van de opsporing zonder meer noodzakelijk dat de identiteit van een staande gehouden verdachte deugdelijk wordt vastgesteld en dat met het oog daarop bij twijfel over zijn identiteit zijn vingerafdrukken worden genomen en vergeleken (dat zijn vormen van verwerken in de zin van de richtlijn) om zijn identiteit wel te kunnen vaststellen. Controle van de door de verdachte opgegeven identificerende persoonsgegevens en van zijn identiteitsbewijs biedt, zoals hiervoor is toegelicht, namelijk lang niet altijd uitkomst. Hoewel niet van iedere staande gehouden verdachte eerder in een strafzaak vingerafdrukken zullen zijn genomen en in de in Voorziening voor Verificatie en Identificatie zullen zijn verwerkt en verificatie van de identiteit met behulp van vingerafdrukken daarom niet in alle gevallen uitsluitend zal geven over de juistheid van een door de staande gehouden verdachte opgegeven identiteit, zal controle door middel van vingerafdrukken in geval van twijfel over de identiteit bij een verdachte van wie de vingerafdrukken wel in die databank zijn verwerkt, snel een objectieve uitslag over zijn identiteit geven.

(284) De leden van de VVD-fractie vragen naar de laatste stand van zaken met betrekking tot de pilot die het OM en het NFI hebben aangekondigd met genealogische DNA-databanken. Op welke wijze wordt in het nieuwe Wetboek van Strafvordering rekening gehouden met de uitkomsten van deze pilot? Kan de regering toezeggen dat bij een positieve uitkomst van de pilot een effectieve en toekomstbestendige regeling in het Wetboek van Strafvordering wordt opgenomen als dat noodzakelijk is voor de uitvoeringspraktijk?

284. De laatste stand van zaken met betrekking tot de pilot is toegelicht in de brief van 14 december 2023 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2023/24, 31 415, nr. 29). De pilot heeft tot doel het DNA-profiel van een ongeïdentificeerde verdachte en een ongeïdentificeerd slachtoffer uit twee ernstige zaken waarin sprake is van een verdenking van moord of doodslag te vergelijken met DNA-profielen in twee genealogische databanken. Hiermee wordt getracht een doorbraak in die zaken te forceren. Over de uitkomsten van deze pilot zal de Tweede Kamer te zijner tijd worden geïnformeerd.

De regeling van het DNA-onderzoek in het huidige en het nieuwe wetboek houden geen rekening met het gebruik van commerciële genealogische databanken voor het verrichten van DNA-verwantschapsonderzoek ten behoeve van de opsporing. Het openbaar ministerie is niettemin, zoals ook in de brief van 14 december 2023 tot uitdrukking is gebracht, van oordeel dat het gebruik van genealogische databanken voor de opsporing momenteel juridisch toelaatbaar is, en aangenomen mag worden dat de rechter-commissaris dat standpunt steunt, gezien het feit dat de rechter-commissaris voor het gebruik daarvan een machtiging heeft verleend.

Afhankelijk van de uitkomsten van de pilot is het voornemen om advies van deskundigen, zoals deskundigen uit de rechtspraak maar ook deskundigen op het terrein van ethiek en privacy, in te winnen over de proportionaliteit van de inzet van commerciële genealogische databanken voor de opsporing. Voordat eventueel wordt besloten tot een wettelijke regeling wordt eerst goed onderzocht wat de juridische, ethische en privacyaspecten zijn van het gebruik van deze databanken. De mogelijkheden van de databanken voor de opsporing lijken weliswaar veelbelovend te zijn, maar het is evenzeer van belang om aandacht te hebben voor de gevolgen hiervan voor en de rechtsbescherming van de burgers die de DNA-profielen hebben geüpload voor het identificeren van familieleden en/of het achterhalen van hun geografische herkomst.

(285) De leden van de VVD-fractie vragen of artikel 2.6.23 nader kan worden toegelicht, nu dat artikel niet apart is opgenomen in de artikelsgewijze toelichting. Wanneer wordt een slachtoffer gewezen op de mogelijkheid die dit artikel biedt?

285. Artikel 2.6.23 komt inhoudelijk overeen met artikel 151g, eerste en tweede lid, van het huidige wetboek. Het eerste lid van artikel 2.6.23 voorziet erin dat het slachtoffer van een misdrijf waarbij er aanwijzingen zijn dat op hem een aangewezen ernstige besmettelijke ziekte kan zijn overgedragen, de officier van justitie kan verzoeken een onderzoek naar een mogelijke besmetting met die ziekte te bevelen. Het gaat hier in de eerste plaats om een onderzoek als bedoeld in artikel 2.6.20, eerste lid, of artikel 2.6.21, eerste lid, dat tot doel om vast te stellen of de verdachte of derde drager is van een of meer van de aangewezen ernstige ziektes. Het tweede type onderzoek, dat wordt aangeduid als fylogenetisch onderzoek en in artikel 2.6.22 is neergelegd, heeft tot doel om met een zekere mate van waarschijnlijkheid vast te stellen of de verdachte of derde degene is die de desbetreffende infectieziekte heeft overgedragen op het slachtoffer van het misdrijf.

Op grond van artikel 1.5.3 rust op de officier van justitie de plicht om het slachtoffer bij zijn eerste contact met een betrokken opsporingsambtenaar zonder onnodige vertraging informatie te verstrekken over zijn rechten. Daaronder kan ook zijn recht om een verzoek als bedoeld in artikel 2.6.23 te doen, worden begrepen. Het is de bedoeling dat dit in de algemene maatregel van bestuur op grond van het tweede lid van artikel 1.5.3 wordt geregeld. Als het slachtoffer wordt bijgestaan (zie artikel 1.5.6), mag worden aangenomen dat degene die hem bijstaat, hem zo spoedig mogelijk op dat recht wijst. Verder kan het slachtoffer over zijn rechten advies inwinnen bij een instelling voor slachtofferhulp waarnaar het slachtoffer op grond van artikel 1.5.2 moet worden verwezen.

Volgens het tweede lid van artikel 2.6.23 moet de officier van justitie binnen twaalf uur na ontvangst van het verzoek van het slachtoffer een gemotiveerde beslissing nemen en het slachtoffer daarvan in kennis stellen. De belangrijkste reden voor deze korte termijn is het medisch belang van het slachtoffer. Het innemen van preventieve medicatie is slechts gedurende een korte tijd na de overdracht van de ernstige besmettelijke ziekte effectief (Kamerstukken II 2007/08, 31 241, nr. 6, p. 12).

In het geval dat de officier van justitie het verzoek van het slachtoffer afwijst, kan het slachtoffer op grond van artikel 2.6.27, eerste lid, bij de rechter-commissaris een bezwaarschrift indienen.

(286) De aan het woord zijnde leden vragen voorts hoe vaak het onderzoek in artikel 2.6.20 de afgelopen vijf jaren heeft plaatsgevonden en of dit artikel ook kan worden toegepast als er een vermoeden bestaat van COVID-19.

286. Uit navraag blijkt dat bij het openbaar ministerie niet bekend is hoe vaak het in artikel 2.6.20 bedoelde onderzoek de afgelopen vijf jaar heeft plaatsgevonden. Artikel 2.6.20 maakt het mogelijk om van een verdachte of derde celmateriaal (te weten slijmvlies of sputum) af te nemen voor de uitvoering van een onderzoek dat dient om vast te stellen of de verdachte of derde drager is van COVID-19. Dat onderzoek kan worden verricht in geval van een misdrijf waarbij uit aanwijzingen blijkt dat de verdachte het slachtoffer van dat misdrijf kan hebben besmet of dat de verdachte het slachtoffer met behulp van het celmateriaal van een derde heeft besmet door dit celmateriaal door een misdrijf op het slachtoffer over te brengen.

(287) De leden van de CDA-fractie lezen dat in het eerste lid van artikel 2.6.12 is opgenomen dat wanneer het gezicht van de betrokkene niet duidelijk op de foto zichtbaar is, op bevel van de (hulp)officier van justitie foto's van een aangehouden verdachte kunnen worden genomen, waaronder foto's waarop zichtbaar is welke kleding de verdacht ten tijde van het begaan van het geweldsmisdrijf droeg. Deze leden zien hierbij grote meerwaarde in het gebruik van gezichtsherkenning bij voetbalwedstrijden, om voetbalvandalisme beter te kunnen bestrijden en bestraffen. Voornoemde leden vragen op welke manier volgens de regering gezichtsherkenning kan bijdragen aan het kunnen verifiëren van verdachten van voetbalvandalisme.

287. Volgens artikel 2.6.2 kan de bevoegdheid van artikel 2.6.12 alleen worden uitgeoefend als de verdachte is opgehouden voor onderzoek of in verzekering of voorlopige hechtenis is gesteld. Het in een stadion maken van beeldopnamen met het oog op bestrijding van voetbalvandalisme kan dus niet op artikel 2.6.12 worden gebaseerd, maar kan wel op basis van de algemene bevoegdheidsbepaling van artikel 2.1.9 plaatsvinden. Een opsporingsambtenaar kan op grond van die bepaling van verdachte personen tijdens een grootschalig evenement als een voetbalwedstrijd beeldopnamen maken indien dat voor de uitoefening van zijn taak nodig is.

Op dit moment worden camerabeelden veelvuldig gebruikt bij het verifiëren van verdachten van voetbalgeweld. Hiervoor wordt ook de Taskforce van de KNVB ingezet die de voetbalclubs, maar ook de politie en het openbaar ministerie ondersteunt bij het uitlezen van de beelden en het herleiden van gedragingen naar personen. Zo heeft de Taskforce geholpen met het identificeren van verdachten bij de geweldplegingen rond de wedstrijden ADO Den Haag-Excelsior, AZ-West Ham, AZ-Legia Warschau en FC Twente-Hammarsby.

(288) De leden van de CDA-fractie lezen dat in het eerste lid onder c van artikel 2.6.14 de nieuwe bevoegdheid is opgenomen om een toxicologisch onderzoek te doen naar lichaamsmateriaal van de verdachte, zoals lichaamshaar, bloed of urine. Op deze manier kan bewijs opgeleverd worden dat de beweringen van de verdachte al dan niet ontkracht. Een voorbeeld dat hierbij wordt gegeven, is wanneer de verdachte beweert niet onder invloed te zijn geweest van bedwelmende middelen. De leden van de CDA-fractie lezen dat de mogelijkheden om DNA-materiaal te vergaren, worden uitgebreid. Dit zal ook resulteren in een toename van DNA-profielen in de databank. Deze leden vragen hoeveel extra capaciteit nodig zal zijn om deze profielen te verwerken en analyseren, en op welke manier de regering deze capaciteit uit gaat breiden.

288. De mogelijkheden om celmateriaal af te nemen voor de uitvoering van een strafvorderlijk DNA-onderzoek worden in het nieuwe wetboek slechts op één onderdeel uitgebreid. Voor het doen van DNA-onderzoek tegen de wil van de verdachte is niet langer het bestaan van ernstige bezwaren vereist. De verwachting is dat die wijziging tot een zeer kleine

toename van DNA-profielen in de DNA-databank zal leiden en in elk geval niet tot een dusdanige toename dat uitbreiding van capaciteit bijvoorbeeld bij het Nederlands Forensisch Instituut nodig is. Het voorgestelde toxicologisch onderzoek levert geen DNA-profielen op en zal om die reden dan ook geen toename van DNA-profielen in de DNA-databank veroorzaken en evenmin extra capaciteit vergen.

(289) De leden van de BBB-fractie hebben op het punt van hoofdstuk 6 nog de algemene vraag waarom de (te) gedetailleerde omschrijving alleen in de memorie van toelichting staat. Als de regering daadwerkelijk wil dat de betreffende bevoegdheden begrensd dienen te worden, waarom is dit dan niet in de wet zelf opgenomen? Dat gaat in de toekomst toch alleen maar verwarring opleveren bij opsporingsambtenaren die niet de memorie van toelichting, maar alleen de wet raadplegen?

289. Vermoedelijk is hier sprake van een misverstand. De omschrijving van de onderzoeksbevoegdheden met betrekking tot het lichaam is in Boek 2, Hoofdstuk 6, en dus in de wettelijke regeling zelf opgenomen en daar waar dat nodig werd geoordeeld, in de memorie van toelichting toegelicht. In dat verband is in de memorie van toelichting ook ingegaan op de mate waarin de wettelijke regeling van deze onderzoeksbevoegdheden gedetailleerd dient te zijn of ruimte biedt voor algemenere omschrijvingen.

(290) In dat licht vragen de leden van de BBB-fractie nog aandacht voor het volgende. Een belangrijk doel van het nieuwe Wetboek van Strafvordering is het verminderen van de administratieve lasten voor de politie en het OM. Waarom zijn de in hoofdstuk 6 van Boek 2 vastgelegde bevoegdheden zo gedetailleerd omschreven met als gevolg dat het niet alleen beperkend is, maar vrijwel zeker ook niet tot vermindering van de administratieve lasten zal leiden? Is de regering zich hiervan bewust? Zo ja, kan de keuze hiervoor worden toegelicht?

290. Mede naar aanleiding van deze vraag, maar ook naar aanleiding van andere vragen in het verslag over Boek 2 over de noodzaak van een gedetailleerde regeling van de onderzoeksbevoegdheden met betrekking tot het lichaam, zoals die nu in Boek 2, Hoofdstuk 6, is neergelegd, is die regeling nog eens tegen het licht gehouden en is onderzocht of er een middenweg mogelijk is tussen enerzijds volstaan met volledig open omschrijvingen of met categorieën van onderzoeken en anderzijds een gedetailleerde omschrijving van die onderzoeken. Die conclusie heeft erin geresulteerd dat in het voorstel van de eerste aanvullingswet diverse aanpassingen in verschillende onderzoeksbevoegdheden met betrekking tot het lichaam zijn aangebracht die ervoor zorgen dat die bevoegdheden minder gedetailleerd zijn vormgegeven. Zie voor meer informatie het antwoord op vraag 275.

(291) In het verlengde van bovenstaande algemene opmerkingen wijzen de leden van de BBB-fractie op de verplichting die is opgenomen in artikel 2.6.12 lid 1 sub c: «In geval van verdenking van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld, kan de officier van justitie of de hulpofficier van justitie bevelen dat de opsporingsambtenaar ten behoeve van een vergelijkend onderzoek van de verdachte een of beide schoenen uitdoet en van de zool of zolen daarvan een of meer afdrucken verwerkt.» Is deze omschrijving niet veel te gedetailleerd en daarmee te beperkend/verplichtend voor de opsporingsambtenaren?

291. Artikel 2.6.12, eerste lid, onderdeel c, is inhoudelijk gebaseerd op het laatste onderdeel van artikel 61a, eerste lid, onder b, van het huidige wetboek. Op basis van dat artikellid kan tegen de voor onderzoek opgehouden verdachte in het belang van het onderzoek worden bevolen dat afdrucken van de zolen van zijn schoenen worden genomen.

Bij de totstandkoming van Boek 2, Hoofdstuk 6, is overwogen om die onderzoeksmaatregel geen plaats in dat hoofdstuk te geven omdat de schoenen van de verdachte tot de voorwerpen behoren die hij met zich voert en die voorwerpen ten behoeve van het maken van schoenzoolafdrukken op grond van Hoofdstuk 7 van Boek 2 in beslag kunnen worden genomen. Voor zover de verdachte voor het nemen van de afdrucken van een of beide van zijn schoenen onder (lichamelijke) dwang zijn schoen(en) moet uitdoen als gevolg waarvan een beperkte inbreuk op zijn lichamelijke integriteit wordt gemaakt, kan die dwang onderdeel zijn van de inbeslagnemingsbevoegdheid. Dat blijkt uit de uitspraak van de Hoge Raad waarin de bevoegdheid tot inbeslagneming als wettelijke basis is beschouwd om de verdachte onder dwang zijn duim op zijn smartphone te laten leggen met het oog op de ontgrendeling van die smartphone (ECLI:NL:HR:2021:202). Niettemin is destijds besloten om de onderzoeksmaatregel uit het laatste onderdeel van artikel 61a, eerste lid, onder b, van het huidige wetboek in Hoofdstuk 6 van Boek 2 een plaats te geven en daarmee de systematiek van het huidige wetboek te volgen. Als gevolg van de onderhavige vraag en andere vragen die in het verslag met betrekking tot Boek 2 over de gedetailleerdheid van die regeling zijn gesteld, is die beslissing heroverwogen en is ervoor gekozen om onderdeel c in artikel 2.6.12 in de eerste aanvullingswet te laten vervallen, als onderdeel van een (in die eerste aanvullingswet opgenomen) breder pakket aan aanpassingen in verschillende onderzoeksbevoegdheden met betrekking tot het lichaam, die ervoor zorgen dat die bevoegdheden minder gedetailleerd worden vormgegeven. De reden voor deze heroverweging is dat zowel in het geval een verdachte voor het nemen van schoenzoolafdrukken een of beide schoenen moet uitdoen als in het geval waarin hij zijn schoenen al had uitgedaan en er dus geen beperkte inbreuk op zijn lichamelijke integriteit hoeft te worden gemaakt, een nadere normering achterwege kan blijven, en het nemen van schoenzoolafdrukken en het toepassen van dwang bij het laten uitdoen van de schoenen op de algemene bevoegdheid tot inbeslagneming kunnen worden gebaseerd. Doordat deze heroverweging onderdeel uitmaakt van een breder pakket aan aanpassingen in het voorstel voor de eerste aanvullingswet kan deze heroverweging in de wetgevingsprocedure met betrekking tot dat voorstel als onderdeel van dat pakket op haar merites worden beoordeeld.

6.7 Bevoegdheden van de rechter-commissaris

(292) De leden van de CDA-fractie lezen dat in titel 6.7 de bevoegdheden van de rechter-commissaris zijn opgenomen. Wat is de reden dat deze bevoegdheden op de voorgestelde plek in het Wetboek van Strafvordering een plek hebben gekregen?

292. In het huidige wetboek zijn, als gevolg van opeenvolgende wijzigingen in de bepalingen van het opsporingsonderzoek, dezelfde of vergelijkbare bevoegdheden verschillende malen uitgeschreven afhankelijk van het toepasselijke verdenkingscriterium of van de autoriteit die de desbetreffende bevoegdheid uitoefent. Dit komt de overzichtelijkheid niet ten goede. Daarom is in het nieuwe wetboek tot uitgangspunt genomen dat bevoegdheden in het opsporingsonderzoek in beginsel eenmaal worden uitgeschreven en dat (waar dat aan de orde is) in een schakelbepaling wordt vermeld dat deze ook bij een ander toepasselijk verdenkingscriterium dan wel ook door een andere autoriteit kunnen worden uitgeoefend. De keuze om de bevoegdheden met betrekking tot het lichaam die door de rechter-commissaris kunnen worden uitgeoefend in Titel 6.7 op te nemen, vloeit rechtstreeks uit dit uitgangspunt voort. In Boek 2, Hoofdstuk 6 (Bevoegdheden met betrekking tot het lichaam) en Boek 2, Hoofdstuk 7 (Bevoegdheden met betrekking tot voorwerpen en gegevens) komen bevoegdheden voor die zowel door opsporingsambte-

naren en de officier van justitie als door de rechter-commissaris kunnen worden uitgeoefend. In deze hoofdstukken is ervoor gekozen om deze bevoegdheden alleen voor opsporingsambtenaren en de officier van justitie volledig uit te schrijven. Vervolgens is aan het slot van deze hoofdstukken (voorafgaand aan een titel met rechtsmiddelen waarmee deze hoofdstukken afsluiten) een titel opgenomen (het betreft de Titels 6.7 en 7.7) met een schakelbepaling waarin voor de corresponderende bevoegdheden van de rechter-commissaris wordt verwezen naar de volledig uitgeschreven bevoegdheden in de eerdere titels van het desbetreffende hoofdstuk. Deze constructie sluit aan bij het gegeven dat dit soort bevoegdheden in het leeuwendeel van de gevallen door opsporingsambtenaren of de officier van justitie worden uitgeoefend, en alleen bij uitzondering door de rechter-commissaris.

7. Bevoegdheden met betrekking tot voorwerpen en gegevens

(293) De rapporteurs hebben een algemene vraag over hoofdstuk zeven. Kan de regering toelichten waarom in dit hoofdstuk niet meer aandacht is besteed aan normen uit het gegevensbeschermingsrecht, in het bijzonder als het gaat om grote hoeveelheden gegevens waarin zich ook gegevens van niet-verdachte burgers bevinden?

293. De normering van de verwerking van persoonsgegevens in het politie- en justitiedomein is primair geregeld in de Wet politiegegevens (Wpg) en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg). Het (nieuwe) Wetboek van Strafvordering normeert primair de bevoegdheden om gegevens te vergaren ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten. Evenwel wordt onderkend dat het traditionele onderscheid tussen de normering van gegevensvergaring en de normering van gegevensverwerking aan wijziging onderhevig is in het licht van de gevolgen voor de privacy van de burger van het doen van onderzoek aan gegevens die in bulk zijn vergaard en geautomatiseerde gegevensanalyse. Bekeken wordt daarom welke nadere normering van de gegevensverwerking geboden is. Waar nodig zal door middel van wetgeving dergelijke normering worden voorzien. Zie ook het antwoord op de vragen 208 en 210.

(294) Kan de regering nader toelichten hoe de eisen van Richtlijn 2016/80 worden gewaarborgd, mede gelet op het gegeven dat de Wpg voorlopig niet fundamenteel wijzigt?

294. Richtlijn 2016/680 is geïmplementeerd in de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. De gegevensbescherming in deze wetten voldoet aan de eisen die in de richtlijn worden gesteld. Maar aangezien de interpretatie van die normen in de rechtspraak aan ontwikkeling onderhevig is, blijft het zaak om die ontwikkelingen te volgen en te bekijken of zij gevolgen moeten hebben voor de wetgeving.

7.1 Algemene bepalingen

(295) De rapporteurs hebben een vraag met betrekking tot de algemene bepalingen. Kan de regering nader toelichten aan welke veiligheidsmaatregelen wordt gedacht bij artikel 2.7.3 lid 1 sub d?

295. In artikel 2.7.3 worden diverse bevelen en maatregelen genoemd die kunnen worden gegeven of genomen tijdens een schouw of doorzoeking. Het eerste lid, onderdeel d, bevat de mogelijkheid tot het (doen) nemen van maatregelen die redelijkerwijs noodzakelijk zijn voor de veiligheid van de bij de uitvoering van de schouw of doorzoeking betrokken opsporingsambtenaar of rechter-commissaris. Zo kan een beveiligingscamera ter plaatse worden uitgeschakeld of kunnen de al opgenomen beelden worden gewist, zodat wordt voorkomen dat deze worden verspreid via (onder meer) het internet. Een ander voorbeeld vormt het uit de buurt van de plaats van de schouw of de doorzoeking houden van nieuwsgierige

omstanders. Het hoeft dan niet noodzakelijkerwijs te gaan om een bevel dat iemand zich van de plaats van onderzoek verwijderd, maar veeleer om het voorkomen dat mensen zich op die plaats zullen begeven. Verder kan – als een doorzoeking niet openlijk, maar heimelijk wordt verricht – de beveiliging van een pand tijdelijk worden uitgeschakeld. Opmerking verdient ten slotte dat de andere maatregelen die in artikel 2.7.3, eerste lid, zijn opgenomen weliswaar niet primair tot doel hebben de veiligheid van de betrokken opsporingsambtenaar of rechter-commissaris te waarborgen, maar daaraan wel een bijdrage kunnen leveren. Dat geldt bijvoorbeeld voor het (doen) nemen van maatregelen tot bewaking of afsluiting van de plaats (artikel 2.7.3, eerste lid, onderdeel e), maar ook voor het bevelen dat degene tot wie het bevel is gericht zich van de plaats van onderzoek zal verwijderen (artikel 2.7.3, eerste lid, onderdeel c).

(296) De leden van de VVD-fractie lezen dat er naar aanleiding van het Prokuratuur-arrest is gekozen voor een vangnetbepaling voor de gevallen waarin dat niet (specifiek) is vereist, de officier van justitie wel ervoor kan kiezen een bevel tot de uitoefening van een bevoegdheid pas te geven na een machtiging van de rechter-commissaris. Voornoemde leden vragen of de politie, het OM en het platform Bijzondere Opsporingsdiensten zich kunnen vinden in de voorgestelde vangnetbepaling. Hoe taxeert de regering het risico dat officieren «zekerheidshalve» deze vangnetbepaling inzetten, met extra werklast voor kabinetten van de rechter-commissaris tot gevolg, en het risico dat de rechter later in het proces (n.a.v. een verzoek van de verdediging) zal oordelen dat de vangnetbepaling had moeten worden gebruikt? Wat zijn de voor- en nadelen om de zorgen van de politie en het OM op dit punt tegemoet te komen en dus niet het risico te nemen dat het arrest een uitstralende werking heeft naar andere onderdelen?

296. Zoals in het antwoord op vraag 224 is opgemerkt, strekt de algemene machtigingsmogelijkheid van artikel 2.1.7 tot de codificatie van het in bestendige rechtspraak van de Hoge Raad aanvaarde uitgangspunt dat de officier van justitie ook een machtiging van de rechter-commissaris kan vorderen tot het uitoefenen van een opsporingsbevoegdheid indien de wettelijke bepaling waarin die bevoegdheid is neergelegd, geen voorafgaande machtiging van de rechter-commissaris voorschrijft. Het gaat dus om codificatie van het geldende recht, en dus niet om iets nieuws. Deze rechtspraak van de Hoge Raad dateert van na de consultatiefase van het wetsvoorstel en is in het wetsvoorstel opgenomen bij gelegenheid van het nader rapport. De politie, het openbaar ministerie en het Platform bijzondere opsporingsdiensten hebben zich daardoor in hun consultatieadvies niet kunnen uitspreken over de codificatie van de algemene machtigingsmogelijkheid. Wel is de codificatie in informele overleggen met betrokkenen besproken.

De codificatie van de algemene machtigingsmogelijkheid kan niet het rechterlijk oordeel tot gevolg hebben dat de officier van justitie ten onrechte geen gebruik heeft gemaakt van deze vangnetbepaling. Indien de wet voor de uitoefening van een bepaalde bevoegdheid geen machtiging van de rechter-commissaris vereist, is het de officier van justitie die beslist om in het concrete geval wel of geen machtiging te vorderen bij de rechter-commissaris alvorens hij een bevel geeft. Het woord «kan» in artikel 2.1.7, eerste lid, brengt tot uitdrukking dat het hierbij gaat om een mogelijkheid.

De algemene machtigingsmogelijkheid geldt onverlet de werking van toepasselijke verdragen en verbindende besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Zo kunnen aanvullende rechterlijke waarborgen zijn vereist op grond van de rechtspraak van het Hof van Justitie. Ook kan op grond van een verdragsbepaling bij de uitoefening van een bevoegdheid rechterlijke tussenkomst zijn vereist. In dergelijke gevallen is de officier

van justitie op grond van het rechtstreeks werkende EU-recht respectievelijk internationaal recht gehouden om gebruik te maken van de algemene machtigingsmogelijkheid. Wanneer hij in die gevallen ten onrechte nalaat een machtiging te vorderen leidt dat uiteraard wel tot het rechterlijk oordeel dat de officier van justitie op grond van Europees recht van de machtigingsmogelijkheid gebruik had moeten maken. Dit is onder het geldende recht echter niet anders.

Om deze redenen luidt de conclusie dat de codificatie van de algemene machtigingsmogelijkheid geen invloed heeft op het aantal gevallen waarin de officier van justitie gebruik zal maken van de algemene machtigingsmogelijkheid. De codificatie bevordert slechts de toegankelijkheid en de kenbaarheid van het recht. Ook biedt de codificatie de mogelijkheid te expliciteren dat de officier van justitie beroep kan instellen tegen de afwijzing van een vordering om een machtiging te verlenen.

(297) De leden van de CDA-fractie lezen dat in het eerste lid van artikel 2.7.3 maatregelen zijn opgenomen om ervoor te zorgen dat een doorzoeking of schouw ongehinderd verloopt. Onder d wordt toegelicht dat maatregelen genomen kunnen worden om de veiligheid van de bij de uitvoering van de schouw of doorzoeking betrokken opsporingsambtenaar of rechter-commissaris te waarborgen. Hieronder valt ook het uitschakelen van camerabewaking of wissen van camerabeelden die zijn gemaakt, ten behoeve van de veiligheid van de opsporingsambtenaren. Wat is de consequentie als deze bewakingscamera's na een bevel toch niet worden uitgezet of de beelden verwijderd? Op welke manier kan bevolen worden dat de beelden, mochten die toch verspreid worden, zo snel mogelijk van het internet verdwijnen? Onder welke strafbaarstelling valt deze situatie?

297. Zoals in het antwoord op vraag 295 is aangegeven, worden in artikel 2.7.3 diverse bevelen en maatregelen genoemd die kunnen worden gegeven of genomen tijdens een schouw of doorzoeking. De bepaling bevat onder andere de mogelijkheid tot het (doen) nemen van maatregelen die redelijkerwijs noodzakelijk zijn voor de veiligheid van de bij de uitvoering van de schouw of doorzoeking betrokken opsporingsambtenaar of rechter-commissaris (artikel 2.7.3, eerste lid, aanhef en onderdeel d). Zo kan een beveiligingscamera ter plaatse worden uitgeschakeld of kunnen de al opgenomen beelden worden gewist, zodat wordt voorkomen dat deze worden verspreid via (onder meer) het internet. Dit onderdeel is niet aldus geformuleerd dat de betrokken rechter-commissaris of opsporingsambtenaar een derde beveelt de beveiligingscamera's uit te schakelen en de beelden te verwijderen. Zij zullen daartoe zelf overgaan, of dit aan iemand vragen en, als die persoon weigert, alsnog zelf daartoe overgaan.

Mochten er, ondanks de getroffen maatregelen of door het achterwege blijven van maatregelen, toch beelden beschikbaar zijn die vervolgens worden verspreid, dan geldt het volgende. Het verspreiden van dergelijke camerabeelden is vanaf 1 januari 2024 onder bepaalde omstandigheden strafbaar als «doxing». Doxing is het verspreiden van persoonsgegevens van een ander met het oogmerk om die ander vrees aan te jagen dan wel aan te laten jagen, ernstige overlast aan te doen dan wel aan te laten doen of hem in de uitoefening van zijn ambt of beroep ernstig te hinderen dan wel ernstig te laten hinderen (artikel 285d van het Wetboek van Strafrecht). Doxing is een misdrijf als bedoeld in het huidige artikel 67, eerste lid, en wordt via de eerste aanvullingswet ook aan het nieuwe artikel 2.1.8 toegevoegd (zie meer algemeen het antwoord op vraag 228). Dat betekent dat de bevoegdheid van artikel 2.7.57 bij deze vormen van doxing kan worden uitgeoefend. Deze bepaling is de opvolger van het huidige artikel 125p. Zij houdt in dat de officier van justitie, na een daartoe verleende machtiging van de rechter-commissaris, een aanbieder van een

communicatiedienst kan bevelen om direct alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevegd om bepaalde gegevens die worden opgeslagen of doorgegeven, toegankelijk te maken en te houden, voor zover dit noodzakelijk is ter beëindiging van een strafbaar feit of ter voorkoming van nieuwe strafbare feiten.

7.2 Inbeslagneming van voorwerpen

(298) De rapporteurs hebben enkele vragen ten aanzien van de inbeslagneming van voorwerpen. Kan de regering toelichten in hoeverre de aanwezigheid van een officier van justitie bij het betreden en/of doorzoeken van plaatsen, niet zijnde woningen, als noodzakelijk wordt gezien?

298. Voor het betreden van plaatsen met als doel om ter inbeslagneming zoekend rond te kijken of, in afwachting van een doorzoeking, de situatie te bevriezen (artikel 2.7.10) geldt dat de opsporingsambtenaar daartoe zelfstandig kan overgaan. Wel heeft hij, onder zowel het huidige als het nieuwe recht, op grond van de Algemene wet op het binnentreden een schriftelijke machtiging nodig. Aanwezigheid van de officier van justitie bij het enkel betreden van woning is niet noodzakelijk.

Het doorzoeken van een plaats gaat verder dan het enkele betreden daarvan. Daarom gelden voor een doorzoeking strengere regels, waarbij de gestrengheid ook afhankelijk is van de soort plaats die wordt doorzocht. De officier van justitie kan bevelen dat een opsporingsambtenaar een plaats, met uitzondering van een woning zonder toestemming van de bewoner en een kantoor van een functioneel verschoningsgerechtigde, ter inbeslagneming doorzoekt (artikel 2.7.12, eerste lid). De hulpofficier van justitie kan deze bevoegdheid uitoefenen bij dringende noodzaak en indien het optreden van de officier van justitie niet kan worden afgewacht. Hij heeft dan wel toestemming nodig van de officier van justitie (artikel 2.7.12, tweede lid). De doorzoeking vindt plaats onder leiding van de officier van justitie of – in het geval, bedoeld in het tweede lid – onder leiding van de hulpofficier van justitie (artikel 2.7.12, derde lid). Verder is bepaald dat als de officier van justitie niet aanwezig is bij de doorzoeking, de hulpofficier van justitie dat wel is (artikel 2.7.12, derde lid). Er is dus altijd een hulpofficier van justitie of een officier van justitie aanwezig bij de doorzoeking van een plaats.

In de consultatieversie van Boek 2 was opgenomen dat de doorzoeking plaatsvindt in de aanwezigheid van de officier van justitie, «zolang hij dat noodzakelijk acht». In de toelichting was opgenomen dat de officier van justitie in ieder geval bij het openen van de doorzoeking aanwezig dient te zijn. Op dat voorstel is kritiek geuit, omdat het niet in overeenstemming is met de feitelijke situatie, die is gebaseerd op het huidige wetboek. Het OM heeft in zijn consultatieadvies naar voren gebracht dat veel doorzoeken plaatsvinden onder telefonische leiding van de officier van justitie. Dat gebeurt zeker als in één gecoördineerde actie een groot aantal doorzoeken tegelijkertijd plaatsvindt onder leiding van één officier van justitie. Op de desbetreffende plaatsen is dan een hulpofficier van justitie aanwezig. Om deze reden is uiteindelijk gekozen voor een formulering die beter aansluit bij het huidige artikel 96c, dat evenmin voorschrijft dat de officier van justitie aanwezig is bij de doorzoeking zolang hij dat noodzakelijk acht.

De voorgestelde regeling schrijft voor dat de doorzoeking plaatsvindt onder leiding van de officier van justitie (of, bij dringende noodzaak, de hulpofficier van justitie), maar bevat geen nadere regels over de gevallen waarin dat leidinggeven actieve aanwezigheid op de plaats van de doorzoeking dient te behelzen. In de toelichting is uiteengezet dat de

officier van justitie in beginsel aanwezig dient te zijn bij de doorzoeking, met het oog op het houden van toezicht op de rechtmatige uitvoering daarvan en het beantwoorden van eventuele vragen van aanwezige personen die met de doorzoeking geconfronteerd worden. Het is echter niet noodzakelijk dat de officier van justitie ter plaatse permanent aanwezig is. De officier van justitie kan op afstand telefonisch leiding geven aan de opsporingsambtenaren die de doorzoeking verrichten.

De wettelijke regeling laat al met al de ruimte aan de officier van justitie om zelf om te bepalen wanneer hij het noodzakelijk vindt om bij de doorzoeking aanwezig te zijn. Wel schrijft de wet voor dat de doorzoeking – behoudens de hiervoor genoemde uitzondering van artikel 2.7.12, tweede lid – plaatsvindt onder leiding van de officier van justitie. Moderne communicatiemiddelen maken het mogelijk dat eenvoudig contact wordt gezocht met de officier van justitie om vragen voor te leggen, beslissingen te vragen en nadere instructies te verkrijgen. De officier van justitie kan door middel van een videoverbinding zelfs zicht krijgen op de feitelijke situatie als dat nodig is om een bepaalde beslissing te kunnen nemen. De verantwoordelijkheid van de officier van justitie voor de doorzoeking kan met andere woorden voldoende worden gewaarborgd zonder diens fysieke aanwezigheid ter plaatse.

(299) Kan de regering nader toelichten wat een adequate beschrijving van de inbeslaggenomen voorwerpen in de zin van artikel 2.7.5 lid 1 inhoudt?
299. Uit de memorie van toelichting op artikel 2.7.5 blijkt dat het bewijs van uitoefening van de bevoegdheid tot inbeslagneming een aanduiding bevat van de inbeslaggenomen voorwerpen. In het bewijs kan worden volstaan met een globale aanduiding van de inbeslaggenomen voorwerpen. Doel is dat de beslagene direct beschikt over een bewijs van uitoefening van de bevoegdheid tot inbeslagneming opdat hij tegen de inbeslagneming in rechte kan opkomen. Het opstellen van een lijst waarop elk inbeslaggenomen voorwerp uitgebreid wordt beschreven is daarvoor niet nodig en gebeurt in de praktijk dikwijls pas in een wat later stadium. Het opstellen van het bewijs van uitoefening van de bevoegdheid tot inbeslagneming kan zo gezien worden beschouwd als een verkorte verslaglegging die voorafgaat aan het opstellen van de inventarisatie van de inbeslaggenomen voorwerpen. De inhoud van het bewijs van uitoefening van de bevoegdheid tot inbeslagneming is daarmee ook minder gedetailleerd dan de inhoud van de kennisgeving van inbeslagneming (artikel 2.7.17). De kennisgeving van inbeslagneming is voor intern gebruik bij de opsporing en is specifiek dan het bewijs van uitoefening van de bevoegdheid tot inbeslagneming. Dit laat uiteraard onverlet dat het de opsporingsambtenaar vrij staat om direct een volledige lijst op te maken en deze af te geven aan de beslagene of achter te laten op de plaats van de betreding of doorzoeking.

Uit het bewijs van uitoefening van de bevoegdheid tot inbeslagneming moet slechts blijken dat er voorwerpen zijn inbeslaggenomen, bijvoorbeeld door daarin op te nemen «de laptops en de Ipads uit de woonkamer en de slaapkamers zijn inbeslaggenomen» of «de dozen die op zolder achter het schot stonden zijn inbeslaggenomen» of «de papieren bedrijfsadministratie uit de werkkamer is inbeslaggenomen». In ieder geval moet de aanduiding zodanig specifiek zijn dat de beslagene op grond van dit bewijs tegen de inbeslagneming kan opkomen.

(300) Hoe kan worden gewaarborgd dat het beslag in de praktijk op een voortvarende wijze wordt afgehandeld, zoals bedoeld in artikel 2.7.24?
300. Met de bepaling van artikel 2.7.24, eerste lid, vindt codificatie plaats van de ontwikkelingen die eerder binnen het openbaar ministerie in gang zijn gezet. In 2020 is «de nieuwe werkwijze beslag» ingevoerd met als doel

de afhandeling van beslag sneller, zorgvuldiger en meer uniform te laten verlopen. Met deze nieuwe werkwijze is beoogd de interne beslagprocessen binnen het openbaar ministerie te optimaliseren. De prioriteiten liggen bij de uniformering van de registratie en de administratieve processen, het helder beleggen van verantwoordelijkheden binnen het beslagproces en de sturing daarop, het verlagen van de voorraden bij de beslaghuizen en bij Domeinen Roerende Zaken, het tijdig en juist beslissen over inbeslaggenomen voorwerpen, en het voorkomen van nieuwe voorraden door het verlagen van het percentage gedeponeerde goederen. Het vorenstaande brengt mee dat door het openbaar ministerie belangrijke stappen zijn gezet op beslaggebied waarbij steeds het waarborgen van de afhandeling van inbeslaggenomen goederen op een voortvarende wijze in ogenschouw wordt gehouden.

Binnen het openbaar ministerie is beslag aangewezen als een van de kritische processen. Dit betekent dat beslag continu de aandacht heeft en gemonitord wordt vanuit het College van procureurs-generaal. In de periodieke gesprekken van het College met de parketten is beslag een vast onderdeel. Ten behoeve van een voortvarende afhandeling wordt de tijdigheid van beslagbeslissingen gemonitord, waardoor sturing op de resultaten mogelijk is.

(301) De leden van de D66-fractie merken op dat bij een doorzoeking de officier van justitie niet noodzakelijkerwijs aanwezig hoeft te zijn. De officier van justitie kan ook op afstand, telefonisch, leidinggeven aan de doorzoeking. Erkent de regering dat een doorzoeking, en de inbeslagname van goederen tijdens een doorzoeking, zeer ingrijpende gevolgen kan hebben voor de betrokkene(n)? Zou de regering het in dat licht wenselijk vinden als degene die de keuzes maakt op zijn minst ter plaatse aanwezig is?

301. Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 298, waarbij is ingegaan op artikel 2.7.12 (doorzoeking van een plaats, niet zijnde een woning die zonder toestemming van de rechthebbende wordt doorzocht of kantoor van een functioneel verschoningsgerechtigde). Een doorzoeking van een dergelijke plaats en een eventueel daaropvolgende inbeslagname kan inderdaad ingrijpende gevolgen hebben voor de betrokkenen. Daarom is de bevoegdheid ook vormgegeven en genormeerd zoals besproken in antwoord 298, waarbij wordt aangesloten bij de huidige wettelijke regeling en de daarop gebaseerde praktijk. In dat antwoord wordt ook ingegaan op de aanwezigheid van de officier van justitie en de wijze waarop hij leiding geeft aan de doorzoeking (o.a. door middel van videobellen, zodat hij – als hij dat nodig vindt – wel zicht kan hebben op de situatie waarover hij moet beslissen). Bij een doorzoeking van een dergelijke plaats is het, net zoals nu gebruikelijk is, aan de officier van justitie zelf om te bepalen wanneer hij het geboden acht om daadwerkelijk bij de doorzoeking aanwezig te zijn. In dit verband is van belang dat artikel 2.7.12 wel de aanwezigheid van in ieder geval de hulpofficier van justitie voorschrijft (artikel 2.7.12, derde lid, eerste zin). Dat betekent dat altijd een ervaren opsporingsambtenaar bij de doorzoeking aanwezig is. Samen met het vereiste dat de doorzoeking onder leiding staat van de officier van justitie (of onder leiding van de hulpofficier van justitie wanneer het optreden van de officier van justitie niet kan worden afgewacht) en de te doorzoeken plaats niet een woning betreft die zonder toestemming van de bewoner wordt doorzocht of een kantoor van een functioneel verschoningsgerechtigde, is bij deze bevoegdheid in een evenwichtig stelsel van rechtswaarborgen voorzien.

(302) De leden van de D66-fractie juichen toe dat in de nieuwe wet een algemene zorgplicht voor de officier van justitie is opgenomen voor een voortvarende afwikkeling van het beslag. Kan de regering aangeven of onder deze zorgplicht ook valt dat inbeslaggenomen goederen niet

vroegtijdig en voorbarig worden vernietigd waardoor, bij een uiteindelijke onherroepelijke vrijspraak in een later stadium, de goederen niet meer aan de betrokkene kunnen worden geretourneerd?

302. Voortvarende afhandeling van het beslag betekent dat de officier van justitie tijdig moet beslissen over de inbeslaggenomen voorwerpen. Hij kan daarbij bevelen dat het inbeslaggenomen voorwerp niet (langer) wordt bewaard maar wordt vervreemd of vernietigd. De gronden waarop zo'n bevel kan worden gegeven zijn limitatief opgesomd in artikel 2.7.31, eerste lid. Dan gaat het om een voorwerp dat niet geschikt is voor opslag (denk aan producten met een korte vervaldatum) of waarvan de bewaarkosten niet in een redelijke verhouding staan tot de waarde, dan wel om een vervangbaar voorwerp waarvan de waarde op eenvoudige wijze is te bepalen.

Dat de officier van justitie tijdig beslist over «het lot» van het inbeslaggenomen voorwerp, neemt uiteraard niet weg dat er een zorgvuldige beslissing moet worden genomen. Daarom juist is het van belang dat er stappen worden – en inmiddels ook zijn – gezet om te komen tot een verbetering van de afhandeling van het beslag. In 2020 is «de nieuwe werkwijze beslag» ingevoerd met als doel de afhandeling van beslag sneller, zorgvuldiger en meer uniform te laten verlopen. Met deze nieuwe werkwijze is beoogd de interne beslagprocessen binnen het openbaar ministerie te optimaliseren. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, wordt niet uitgesloten dat als de genomen maatregelen onvoldoende effect sorteren, alsnog bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aanvullende regels worden gesteld over de afhandeling van het beslag. Artikel 2.7.34 biedt hiervoor een wettelijke grondslag.

Opmerking verdient tot slot dat de vernietiging van een inbeslaggenomen voorwerp op bevel van de officier van justitie niet betekent dat degene aan wie een voorwerp na een onherroepelijke vrijspraak moet worden teruggegeven, van een koude kermis thuiskomt. Diegene heeft dan recht op uitkering van de prijs die het inbeslaggenomen voorwerp heeft opgebracht of bij verkoop zou hebben opgebracht (artikel 2.7.29, tweede lid).

(303) De leden van de CDA-fractie lezen dat in lid 1 van artikel 2.7.5 is opgenomen dat in geval van inbeslagneming aan de beslagene een bewijs van inbeslagneming wordt uitgereikt, tenzij dit feitelijk niet mogelijk is. Als de beslagene niet aanwezig is ten tijde van de inbeslagneming, wordt het bewijs achtergelaten op de plaats van inbeslagneming, tenzij dit feitelijk niet mogelijk is. Op welke manier wordt de beslagene op de hoogte gesteld van de inbeslagnaming wanneer het feitelijk niet mogelijk blijkt te zijn om een bewijs achter te laten?

303. Bij de beantwoording van deze vraag wordt vooropgesteld dat artikel 2.7.5 een andere benadering kent dan zijn voorganger, artikel 94. Waar het huidige artikel 94, derde lid, voorschrijft dat de beslagene «zoveel mogelijk» op de hoogte wordt gesteld van het beslag, bepaalt artikel 2.7.5, eerste lid, dat aan de beslagene «direct» een bewijs van uitoefening van de bevoegdheid wordt uitgereikt, of dat dit bewijs wordt achtergelaten op de plaats van inbeslagneming, tenzij dit feitelijk niet mogelijk is. Zo wordt bewerkstelligd dat – behalve in het uitzonderingsgeval van het tweede lid waarin de bevoegdheid heimelijk wordt uitgeoefend – de beslagene zo snel mogelijk op de hoogte zal worden gesteld van het beslag. De rechtsbescherming van de beslagene wordt hiermee ten opzichte van de huidige situatie (waarin de beslagene soms zelf moest vragen om een bewijs van ontvangst) verbeterd.

In zeer uitzonderlijke situaties zal het feitelijk niet mogelijk zijn om aan de beslagene een bewijs van uitoefening van de bevoegdheid uit te reiken of dit achter te laten op de plaats van inbeslagneming. Dat zal het geval zijn als de beslagene niet aanwezig is ten tijde van de inbeslagneming en de

plaats van inbeslagneming niet geschikt is om een bewijs achter te laten. Het kan dan alleen gaan om gevallen waarin op openbare plekken een voorwerp in beslag is genomen van een – op dat moment – niet-aanwezig persoon. In de memorie van toelichting worden als voorbeelden gegeven de situatie waarin een auto op de openbare weg wordt inbeslaggenomen en de rechthebbende van de auto niet aanwezig is en de situatie waarin een koffer wordt aangetroffen in een openbare ruimte en deze koffer wordt inbeslaggenomen. Als de beslagene bekend wordt, bijvoorbeeld omdat de kentekenhouder van de inbeslaggenomen auto wordt achterhaald, zal de politie hem uiteraard alsnog van het beslag op de hoogte stellen. De wijze waarop dat gebeurt is vormvrij. Naar verwachting zal de desbetreffende persoon worden opgebeld of zal hem een brief of e-mail worden gestuurd. Blijft onbekend wie de beslagene is, dan is het logischerwijs ook niet mogelijk om hem van het beslag op de hoogte te stellen. Als de persoon in de loop van het onderzoek wel bekend raakt, zal hij uiteraard alsnog van het beslag op de hoogte moeten worden gesteld. Benadrukt moet worden dat het hier om uitzonderingssituaties zal gaan. In verreweg de meeste gevallen zal een bewijs van uitoefening van de bevoegdheid kunnen worden uitgereikt of achtergelaten op de plaats van inbeslagneming.

(304) Deze leden vragen ook aan welke vormeisen een beschrijving van het inbeslaggenomen moet voldoen en wanneer een beschrijving voldoende duidelijk wordt geacht.

304. Artikel 2.7.5 schrijft voor dat in geval van inbeslagneming direct een bewijs van uitoefening van deze bevoegdheid wordt uitgereikt aan de beslagene of wordt achtergelaten op de plaats van inbeslagneming, tenzij dit feitelijk niet mogelijk is. Het bewijs bevat een aanduiding van de inbeslaggenomen voorwerpen. Deze beschrijving is niet aan nadere voorschriften gebonden. Ook is niet voorgeschreven wie het bewijs achterlaat. Omdat dit achterlaten direct moet gebeuren, zal de autoriteit die het voorwerp in beslag neemt – de opsporingsambtenaar, (hulp)officier van justitie of rechter-commissaris – degene zijn die het bewijs achterlaat. De aanduiding van de inbeslaggenomen voorwerpen moet zodanig specifiek zijn dat de beslagene op grond van dit bewijs tegen de inbeslagneming kan opkomen. Verder ligt het in de rede dat het bewijs van uitoefening van de bevoegdheid tot inbeslagneming een verwijzing bevat naar de mogelijkheid om beklag te doen over de inbeslagneming, zoals dat nu doorgaans ook gebeurt op het bewijs van ontvangst dat op grond van het huidige artikel 94, derde lid, aan de beslagene wordt overhandigd. Het doel van het achterlaten of uitreiken van een dergelijk bewijs is immers dat de beslagene op de hoogte raakt van het beslag, zodat hij daartegen kan opkomen en zijn rechten op het voorwerp tot gelding kan brengen.

(305) De leden van de CDA-fractie lezen dat het doel van de bepaling uitdrukkelijk niet is om de in de huidige praktijk verandering aan te brengen. Deze leden vragen of met de nieuw voorstelde regeling dat dan wel het geval is of zo wordt verwacht, en zo ja, op welke manier in de praktijk deze verandering vorm zou kunnen hebben.

305. In het antwoord op vraag 303 is aangegeven in welk opzicht artikel 2.7.5 een verandering met zich brengt. Dit betreft de gevallen waarin een bewijs van inbeslagneming moet worden uitgereikt of achtergelaten. Waar de memorie van toelichting op artikel 2.7.5 stelt dat het niet de bedoeling is om verandering aan te brengen in de huidige praktijk, gaat het niet om de gevallen waarin een bewijs van inbeslagneming moet worden uitgereikt of achtergelaten maar om de omschrijving van voorwerpen op dat bewijs. Het is in de huidige praktijk al zo dat op het bewijs van ontvangst een algemeen omschreven overzicht wordt gegeven van de inbeslaggenomen voorwerpen. Dat verandert niet.

Ook op het bewijs van uitoefening van de bevoegdheid zal kunnen worden volstaan met een globale aanduiding van die voorwerpen. In zoverre wordt er dus geen verandering beoogd van de bestaande praktijk. Ook verandert niet dat de beslagene uiteindelijk zal moeten beschikken over een lijst waarop nauwkeurig staat vermeld welke voorwerpen bij hem zijn inbeslaggenomen. Als het opsporingsonderzoek uitmondt in een strafzaak, zal het procesdossier een soortgelijke lijst van inbeslaggenomen voorwerpen bevatten, voor zover deze voorwerpen niet eerder zijn teruggegeven.

(306) De leden van de CDA-fractie lezen in artikel 2.7.14 dat als de bewoner de toestemming intrekt, de doorzoeking direct dient te worden gestaakt. Hoe wordt hiermee voorkomen dat, wanneer de politie iets op het spoor is in de woning en de bewoner dit doorheeft, deze de toestemming intrekt om zo het bewijs niet in handen te laten komen van de opsporingsambtenaar? Wanneer de bewoner de toestemming intrekt, mag een opsporingsambtenaar dan de tot dan toe verkregen bewijzen wel in beslag nemen?

306. Als toestemming wordt gegeven voor de doorzoeking van een woning, hoeft niet te zijn voldaan aan de toepassingscriteria die gelden als een woning wordt doorzocht zonder toestemming van de bewoner. Als de toestemming wordt ingetrokken, moet de onderzoekshandeling direct worden gestaakt, tenzij deze kan worden voortgezet op een andere grondslag dan de gegeven toestemming (artikel 2.1.16, tweede lid). Concreet betekent dit dat moet zijn voldaan aan de toepassingscriteria voor een woningdoorzoeking.

Voor het doorzoeken van een woning zonder toestemming van de bewoner geldt steeds het vereiste dat sprake is van een ontdekking op heterdaad van een strafbaar feit of een verdenking van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf is gesteld van vier jaar of meer of van een lichter misdrijf dat in artikel 2.1.8 met zo'n misdrijf is gelijkgesteld. Afhankelijk van de situatie gelden verder verschillende toepassingscriteria. In beginsel beveelt de rechter-commissaris de doorzoeking (en leidt hij de doorzoeking, artikel 2.7.69). Bij dringende noodzaak en als het optreden van de rechter-commissaris niet kan worden afgewacht, kan de officier van justitie, na een daartoe verleende machtiging van de rechter-commissaris, bevelen dat een opsporingsambtenaar een woning ter inbeslagneming zonder toestemming van de bewoner doorzoekt (artikel 2.7.13, eerste lid). Als ook het optreden van officier van justitie niet kan worden afgewacht, kan de hulpofficier het bevel tot de woningdoorzoeking geven, mits hij is voorzien van een rechterlijke machtiging (artikel 2.7.13, tweede lid). Als opsporingsambtenaren tijdens de doorzoeking op basis van toestemming iets op het spoor zijn, en de toestemming wordt ingetrokken, bestaat voor hen de bevoegdheid om in afwachting van het optreden van degene die tot doorzoeking bevoegd is, bevelen en maatregelen als bedoeld in artikel 2.7.3 te geven of te nemen (artikel 2.7.10). Daaronder vallen maatregelen die redelijkerwijs nodig zijn om het wegmaken, onbruikbaar maken, onklaar maken of beschadigen van voor inbeslagneming vatbare voorwerpen of van sporen van het strafbare feit te voorkomen (artikel 2.7.3, eerste lid, aanhef en onderdeel c). Het gaat kort gezegd om maatregelen om de bestaande situatie te «bevrozen». Ook kan de opsporingsambtenaar bevelen dat niemand zich zonder zijn uitdrukkelijke toestemming van de plaats van het onderzoek zal verwijderen of van communicatievoorzieningen gebruik zal maken en kan hij bevelen dat degene tot wie het bevel is gericht zich van de plaats van het onderzoek zal verwijderen (artikel 2.7.3, eerste lid, aanhef en onderdelen a en b). Op die manier kan worden voorkomen dat de bewoner bewijsmateriaal kan wegmaken, door zijn toestemming voor de

doorzoeking in te trekken. Zodra voldaan is aan de toepasselijke criteria, kan de doorzoeking in de woning verder plaatsvinden en kunnen voorwerpen in beslag worden genomen.

Als de gegeven toestemming wordt ingetrokken, maakt dat het al verrichte onderzoek overigens niet met terugwerkende kracht onrechtmatig. Voor zover er, tot het moment van het intrekken van de toestemming, voorwerpen in beslag zijn genomen, is dat beslag dus rechtmatig geweest. Voor zover men nog voorwerpen in beslag wil gaan nemen, geldt hetgeen hiervoor is uiteengezet.

7.3 Onderzoek van gegevens

(307) De rapporteurs hebben enkele vragen ten aanzien van het onderzoek van gegevens. Kan nader worden toegelicht waarom is afgezien van het bieden van handvatten voor de wijze waarop onderzoek van gegevens als bedoeld in 2.7.38 moet worden uitgevoerd?

307. In artikel 2.7.38 wordt het (ingrijpend) stelselmatig onderzoek van gegevens in digitale-gegevensdragers en geautomatiseerde werken en van daaruit overgenomen gegevens genormeerd. Hoewel dergelijk onderzoek aan bijvoorbeeld computers en smartphones in de praktijk vaak wordt verricht, was het in het huidige wetboek niet genormeerd. Aansluiting werd gezocht bij de algemene bevoegdheid tot het in beslag nemen van voorwerpen en het verrichten van onderzoek daaraan. Dat deze vorm van onderzoek nu van een specifieke wettelijke basis wordt voorzien, vormt vanuit de perspectieven van legaliteit en rechtsbescherming dus een belangrijke verbetering.

Voor de invulling van deze bevoegdheid is aansluiting gezocht bij de rechtspraak van de Hoge Raad over dit thema (ECLI:NL:HR:2017:584). Onderzoek van gegevens is in artikel 2.1.1 gedefinieerd als het geheel aan handelingen dat moet worden verricht om gegevens over te nemen of daarvan kennis te nemen. Artikel 2.7.38 geeft vooral aan voor welke vormen van dergelijk onderzoek een hogere autoriteit moet worden ingeschakeld om toestemming te geven voor het verrichten daarvan. Bij stelselmatig onderzoek van gegevens moet de officier van justitie worden ingeschakeld; bij ingrijpende stelselmatigheid de rechter-commissaris. Als geen sprake is van (ingrijpend) stelselmatig onderzoek van gegevens, mag de opsporingsambtenaar zelfstandig onderzoek doen op basis van de algemene bevoegdheidsbepaling (artikel 2.1.9).

In de artikelsgewijze toelichting op artikel 2.7.38 worden enkele handvatten geboden voor de wijze waarop het onderzoek van gegevens plaatsvindt. Die handvatten betreffen vooral de vraag hoe de officier van justitie en de rechter-commissaris nadere invulling kunnen geven aan hun taak om gezag over dan wel toezicht uit te oefenen op de uitoefening van deze bevoegdheid. Het bevel van de officier van justitie en de eventuele machtiging van de rechter-commissaris kunnen zich uitstrekken tot het ongelimiteerd overnemen van gegevens en het vervolgens kennisnemen daarvan. Het is echter ook mogelijk dat de officier van justitie of de rechter-commissaris nadere voorwaarden verbindt aan het bevel of de machtiging, bijvoorbeeld ten aanzien van de reikwijdte van het overnemen of kennisnemen van gegevens. Zo kan de officier van justitie in het bevel opnemen dat in de overgenomen gegevens slechts op zoektermen «wapen», «kogels» en «munitie» mag worden gezocht. Mocht de behoefte bestaan om het onderzoek uit te breiden, dan zal men terug moeten naar de officier van justitie en – in voorkomende gevallen – naar de rechter-commissaris voor een nieuw bevel en een nieuwe machtiging. Op die manier kan de officier van justitie of de rechter-commissaris, in gevallen waarin hij dat nodig acht, greep houden op het onderzoek van gegevens.

Nadere handvatten zijn om twee redenen niet te geven. Allereerst dient elk onderzoek van gegevens een ander doel. Net als bij andere bevoegdheden – denk bijvoorbeeld aan stelselmatige observatie – geldt dat de wijze van uitoefening van de bevoegdheid aan de praktijk wordt overgelaten. De enige handvatten die kunnen worden gegeven, betreffen de gevallen waarin een hogere autoriteit moet worden ingeschakeld en de voorwaarden die zij in een bevel of machtiging kunnen verbinden aan de uitvoering zoals in de vorige alinea van dit antwoord omschreven. In de tweede plaats vormt het onderzoek van gegevens een voorbeeld van een bevoegdheid waarin de techniek om het onderzoek te verrichten snel voortschrijdt. Als nu in de parlementaire geschiedenis concreet zou worden omschreven – anders dan door te wijzen op de mogelijkheid om aan de uitvoering in een bevel of machtiging nadere voorwaarden te stellen – op welke wijze het onderzoek van gegevens kan worden verricht, zou het risico bestaan dat die wijzen binnen korte tijd zijn achterhaald en dat in de praktijk onduidelijkheden zullen bestaan over de vraag of nieuwe technieken nu wel of niet mogen worden toegepast.

(308) Hoe voorkomt de regering dat de regeling van mondelinge bevelen in artikel 2.7.38 en 2.7.40 ertoe leidt dat de politie meer administratieve lasten krijgt, omdat zij verantwoordelijk wordt voor het verbaliseren van een mondeling gegeven bevel? Kan de regering toelichten in hoeverre deze verschuiving van verantwoordelijkheden past bij de rollen en taken van de politie en het OM in de opsporing?

308. Artikel 2.7.38, eerste lid, bevat de bevoegdheid tot stelselmatig onderzoek van gegevens in een digitale-gegevensdrager of geautomatiseerd werk of ten aanzien van gegevens die daaruit zijn overgenomen. In artikel 2.7.40, eerste lid, is de bevoegdheid tot het verrichten van een netwerkzoeking neergelegd. Met betrekking tot (niet-ingrijpend) stelselmatig onderzoek van gegevens en de (niet-ingrijpend stelselmatige) netwerkzoeking vloeit uit artikel 2.7.1 voort dat de officier van justitie het bevel daartoe mondeling kan geven. De opsporingsambtenaar die uitvoering geeft aan het bevel, zal dan bij het verbaliseren daarover moeten vermelden of aan hem een bevel tot het uitoefenen van de bevoegdheid is gegeven. Hij moet namelijk de feiten en omstandigheden in zijn proces-verbaal opnemen die voor de beoordeling van de rechtmatigheid van de opsporing van belang zijn (artikel 2.1.10). Dat sluit aan bij de invulling die in de praktijk op dit moment al aan de verbaliseringsplicht wordt gegeven.

De keuze om ten opzichte van het geldende recht bij meer opsporingsbevoegdheden te kunnen volstaan met een mondeling bevel, waarover door de opsporingsambtenaar wordt geverbaliseerd in het proces-verbaal, vloeit voort uit een wens van het openbaar ministerie en de opsporingsinstanties. De intentie is dus geenszins dat zij leidt tot een vergroting van administratieve lasten. Het gaat er puur om het proces te vereenvoudigen en ervoor te zorgen dat opsporingsinstanties en het openbaar ministerie een onnodige papierwinkel bespaard blijft. Daarbij verdient opmerking dat veel werk voor opsporingsambtenaren niet zozeer zit in het vermelden van het verkrijgen van het bevel in het proces-verbaal over de uitoefening van de bevoegdheid, maar in het aanvragen bij de officier van justitie van het gewenste bevel. Dat gebeurt nu vaak schriftelijk in zogenoemde «aanvraag-processen-verbaal», waarin de opsporingsambtenaar de officier van justitie verzoekt om te bevelen een bepaalde bevoegdheid uit te oefenen. De opsporingsambtenaar zet daarin uiteen waarom naar zijn inzicht is voldaan aan de vereisten voor de uitoefening van de bevoegdheid en op welke manier hij de bevoegdheid concreet zal uitoefenen. De inhoud van het daarop volgende schriftelijke bevel van de officier van justitie is in grote mate ontleend aan het aanvraag-proces-verbaal. Wat nu verandert, is dat de officier van justitie

niet meer schriftelijk een bevel zal hoeven te geven, maar dit mondeling kan doen, waarna hiervan in het proces-verbaal van de opsporingsambtenaar waarin hij verslag doet van de uitoefening van de bevoegdheid, melding wordt gemaakt. De verwachting is dat hierdoor de in de praktijk gevoelde noodzaak om bevelen schriftelijk (via een aanvraag-proces-verbaal) aan te vragen, bij bevelen die voortaan mondeling kunnen worden gegeven, zal verminderen, hetgeen voor de politie een werklastbesparing oplevert.

Ook in de nieuwe regeling blijft de officier van justitie verantwoordelijk voor de beoordeling of een bevel tot het uitoefenen van een bevoegdheid kan worden gegeven. Die verantwoordelijkheid heeft hij immers ongeacht of het bevel afzonderlijk moet worden vastgelegd. Dat in het nieuwe wetboek bevelen in meer gevallen mondeling kunnen worden gegeven, maakt dit niet anders. Daarbij verdient opmerking dat de officier van justitie, indien hij dat wenselijk acht, ervoor kan kiezen een bevel waarvoor geen wettelijke vastleggingsplicht bestaat, zelf op schrift te stellen. Zie hierover nader het antwoord op vraag 244.

(309) Bevelen inzake bevoegdheden zoals onderzoek van gegevens en netwerkzoeking bevatten wellicht vaker een instructie over de toepassing van de bevoegdheid dan het geval is bij andere van schriftelijke verslaglegging uitgezonderde bevoegdheden. Kan de regering nader toelichten waarom ervoor gekozen is dit type bevoegdheden van schriftelijke verslaglegging uit te zonderen? Hoe ziet de regering deze uitzondering in het licht van het belang van de controleerbaarheid van de rechtmatigheid van de uitoefening van de opsporingsbevoegdheid?

309. Voorop moet worden gesteld dat van de uitoefening van opsporingsbevoegdheden verslag moet worden gedaan in een proces-verbaal. In het nieuwe wetboek wordt daarbij als uitgangspunt gehanteerd dat de opsporingsambtenaar die uitvoering geeft aan een bevel, daarvan melding maakt in het proces-verbaal waarin hij verslag doet van de uitoefening van de bevoegdheid (artikel 2.1.10). In sommige gevallen wordt voorgeschreven dat het bevel afzonderlijk wordt vastgelegd door degene die het bevel geeft, doorgaans de officier van justitie. Afzonderlijke vastlegging van bevelen is in drie categorieën van bevoegdheden voorgeschreven. Allereerst is afzonderlijke vastlegging van het bevel vereist, als met de uitoefening van de bevoegdheid een grote inbreuk wordt gemaakt op een grondrecht. Hieruit vloeit praktisch gesproken voort dat bevelen afzonderlijk moeten worden vastgelegd als voor het geven daarvan een voorafgaande machtiging van de rechter-commissaris is vereist. De tweede categorie bevoegdheden betreft die waarin het bevel niet aan opsporingsambtenaren, maar aan derden is gericht. Een voorbeeld vormen bevelen, gericht tot derden zoals een bank, tot het verstrekken van gegevens. De laatste categorie vormen de bevoegdheden waarvoor geldt dat de uitoefening ervan grote risico's meebrengen voor de integriteit of beheersbaarheid van de opsporing. Een voorbeeld is de bevoegdheid tot infiltratie.

De bevoegdheden tot het verrichten van onderzoek van gegevens en de netwerkzoeking (artikelen 2.7.38 en 2.7.40) vallen onder geen van deze categorieën, behalve wanneer voor de uitoefening van deze bevoegdheden een voorafgaande rechterlijke machtiging is vereist wegens een verwachte ingrijpende inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Ook in de gevallen waarin dat niet wettelijk verplicht is, heeft de officier van justitie echter de vrijheid om het bevel zelf afzonderlijk vast te leggen als hij dat wenselijk of nodig acht. Het is voorstelbaar dat de officier van justitie van die mogelijkheid gebruikmaakt als hij aan het bevel specifieke – beperkende – instructies wil verbinden.

Dat een bevel als bedoeld in de artikelen 2.7.38 en 2.7.40 niet afzonderlijk hoeft te worden vastgelegd, heeft geen gevolgen voor de controleerbaarheid van de rechtmatigheid van de uitoefening van de opsporingsbevoegdheid. Allereerst kan de officier van justitie, zoals hierboven is opgemerkt, ervoor kiezen het bevel – met bijbehorende nadere instructies – afzonderlijk vast te leggen. Als hij dat niet doet, maar deze nadere instructies mondeling geeft zal de opsporingsambtenaar die nadere instructies in het proces-verbaal moeten noemen. De opsporingsambtenaar moet immers in zijn proces-verbaal de feiten en omstandigheden vastleggen die van belang zijn voor de beoordeling van de rechtmatigheid van de opsporing (artikel 2.1.10, tweede lid). Daarbij hoort een weergave van de nadere voorwaarden die de officier van justitie aan het (mondelinge) bevel heeft verbonden. De officier van justitie heeft het bevel immers met inachtneming van die voorwaarden gegeven, zodat die informatie nodig is om te beoordelen of de bevoegdheid rechtmatig – in het bijzonder: in lijn met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit – is uitgeoefend. Zie het antwoord op vraag 244.

(310) Kan de regering toelichten hoe zij het risico ziet op oneigenlijk gebruik (ter omzeiling van de wettelijke vereisten) van artikel 2.7.54 (verzoek vrijwillige verstrekking persoonsgegevens)? Hoe wordt dit risico ondervangen?

310. Afdeling 7.3.3, waarvan artikel 2.7.54 deel uitmaakt, regelt de verstrekking van gegevens ten behoeve van het opsporingsonderzoek. In artikel 2.7.54 is bepaald dat het is toegestaan om een derde – bijvoorbeeld een burger, bedrijf of overheidsinstantie – te verzoeken vrijwillig persoonsgegevens te verstrekken in de gevallen waarin een bevel kan worden gegeven tot het verstrekken van die gegevens. Deze bepaling expliciteert dat wordt teruggekomen van de in het huidige wetboek geldende regel dat een derde niet kan worden verzocht om op vrijwillige basis gegevens te verstrekken. De bevoegdheden tot het vorderen (in het nieuwe wetboek: bevelen) van de verstrekking van gegevens ten behoeve van de opsporing zijn in het huidige wetboek ingevoegd door de Wet bevoegdheden vorderen gegevens (Stb. 2005, 390). Er is toen voor gekozen om als regel te hanteren dat de opsporingsambtenaar die de beschikking wil krijgen over gegevens die bij derden beschikbaar zijn, de wettelijke vorderingsbevoegdheden dient aan te wenden. Het werd niet toegestaan dat de opsporingsambtenaar in de gevallen waarin de vorderingsbevoegdheden zouden kunnen worden uitgeoefend, die derde zou verzoeken om de vrijwillige verstrekking van die gegevens. Daaraan lag ten grondslag dat (toen nog) de Wet bescherming persoonsgegevens (inmiddels de Algemene verordening gegevensbescherming) een verantwoordelijkheid legt bij de verstrekker van de persoonsgegevens om dit conform het gegevensbeschermingsrecht te doen. Door te bepalen dat gegevens alleen op vordering van de opsporing konden worden verstrekt, kwam de verantwoordelijkheid voor het vergaren van persoonsgegevens geheel te liggen bij de met opsporing belaste instanties, waar deze bij een vrijwillige verstrekking zou hebben gelegen bij de verwerkingsverantwoordelijke: de derde. Het werd wel mogelijk geacht dat een derde op eigen initiatief gegevens verstrekke aan de opsporingsautoriteiten; maar hij mocht daarom niet worden verzocht.

Dit uitgangspunt wordt in het nieuwe wetboek als gezegd losgelaten (zie voor de redenen waarom het antwoord op vraag 311). In artikel 2.7.54 is bepaald dat het verzoek tot het verstrekken van persoonsgegevens zodanig moet zijn gemotiveerd, dat het de verwerkingsverantwoordelijke in staat stelt om te beoordelen of is voldaan aan de voorwaarden voor verstrekking van de gegevens op grond van de Algemene verordening gegevensbescherming. Dat is belangrijk, omdat met het loslaten van het uitgangspunt dat gegevens alleen op een bevel mogen worden verstrekt,

er ook meer verantwoordelijkheid zal komen te liggen bij de derde die gegevens verstrekt en in dat kader de in de Algemene verordening gegevensbescherming neergelegde regels moet naleven.

In de memorie van toelichting is uiteengezet dat een verzoek tot vrijwillige verstrekking van persoonsgegevens ook kan worden gedaan in gevallen waarin geen bevel daartoe zou kunnen worden gegeven. Artikel 2.7.54 is dan niet van toepassing, maar de Algemene verordening gegevensbescherming is dat wel. Dat ook buiten de gevallen die zijn geregeld in artikel 2.7.54 mag worden verzocht om de vrijwillige verstrekking van persoonsgegevens is in het geldende recht ook het geval en ligt in de rede, omdat het uitgangspunt geldt dat burgers vrijwillig mogen meewerken aan de opsporing. Juist in de gevallen waarin er geen bevelsbevoegdheid bestaat, kan vrijwillige medewerking zijn diensten bewijzen. Ook de burger aan wie om de verstrekking van gegevens wordt verzocht in gevallen buiten artikel 2.7.54, zal zich moeten houden aan de in de Algemene verordening gegevensbescherming neergelegde regels. Met het oog daarop is het ook in deze gevallen van belang dat het verzoek tot verstrekking van gegevens zodanig is gemotiveerd, dat de burger kan beoordelen of hij in lijn handelt met de verordening als hij de gegevens aan de opsporingsautoriteiten overhandigt. Daarin ligt tevens een belangrijke waarborg besloten tegen omzeiling van de wettelijke vereisen voor het geven van een bevel: als niet goed kan worden uiteengezet waarom verstrekking van de gegevens in lijn is met de verordening, zal de verwerkingsverantwoordelijke doorgaans minder snel geneigd zijn de gegevens vrijwillig te verstrekken, omdat hij degene is die over de rechtmatigheid van de verstrekking van gegevens verantwoording moet kunnen afleggen.

Het zal overigens afhankelijk zijn van de omstandigheden van het geval hoe vergaand die motivering moet zijn. In bepaalde gevallen zal evident zijn dat de verstrekking van gegevens in lijn is met de Algemene verordening gegevensbescherming, bijvoorbeeld in de situatie waarin een winkeloverval heeft plaatsgevonden en opsporingsambtenaren op de plaats delict een getuige hebben aangetroffen die de overval heeft gefilmd. Een verdergaande onderbouwing dan «het beeldmateriaal dient het belang van de opsporing van dit strafbare feit» zal dan niet nodig zijn.

(311) Met dit artikel (2.7.54) wordt het uitgangspunt losgelaten dat het opsporingsautoriteiten in beginsel niet vrij staat om derden te verzoeken vrijwillig gegevens te vertrekken. Kan de regering nader reflecteren op de voor- en nadelen van deze keuze?

311. In het antwoord op vraag 310 is uiteengezet wat de achtergrond is van de introductie van artikel 2.7.54. Deze bepaling expliciteert dat wordt teruggekomen van de in het huidige wetboek geldende regel dat opsporingsambtenaren in de gevallen waarin de vorderingsbevoegdheden kunnen worden uitgeoefend, niet mogen verzoeken om de vrijwillige verstrekking van gegevens, maar daartoe in die gevallen een bevel moeten geven.

Deze regel is bij nader inzien echter niet goed verenigbaar met het algemene uitgangspunt van het Wetboek van Strafvordering dat het burgers vrij staat om – ook als zij daartoe een verzoek krijgen – een bijdrage te leveren aan de opsporing van strafbare feiten; een uitgangspunt dat in het nieuwe wetboek expliciet in artikel 2.1.16 wordt verankerd. De regel leidt bovendien tot een wat gekunsteld onderscheid tussen de gevallen waarin de burger op verzoek gegevens aan de opsporingsautoriteiten zou verstrekken (niet toegestaan) en waarin hij dat op eigen initiatief zou doen (wel toegestaan), terwijl in beide gevallen de aangezochte verantwoordelijk is voor het naleven van zijn verplichtingen als verwerkingsverantwoordelijke volgens de Algemene verordening gegevensbescherming. Ten slotte maakt de bestaande regeling de praktijk

onnodig gecompliceerd. Zo is de vraag gerezen hoe moest worden omgegaan met de situatie waarin de opsporingsautoriteiten slechts een zogenoemde ja/nee-vraag wilden stellen (zoals de vraag aan een autoverhuurbedrijf of de verdachte daar een auto had gehuurd). De vraag rees of in dergelijke gevallen ook een vordering moest worden gegeven, of dat voor het enkele beantwoorden van die ja/nee-vraag (in eerste instantie) zou kunnen worden volstaan met een verzoek. Daarnaast is het soms mogelijk op basis van andere wet- of regelgeving dan het Wetboek van Strafvordering wel een verzoek te doen tot het verstrekken van bepaalde gegevens (vgl. ECLI:NL:HR:2012:BX8079 en ECLI:NL:HR:2019:856). Die verschillen verdwijnen met de nieuwe regeling, hetgeen het geheel aan wet- en regelgeving over het verstrekken van gegevens ten behoeve van de opsporing beter hanteerbaar maakt.

Een mogelijk nadeel van de keuze om het vereiste dat altijd een bevel wordt gegeven tot het verstrekken van gegevens te laten vervallen, zou kunnen zijn dat in gevallen waarin de officier van justitie de bevoegdheid heeft om verstrekking van gegevens te bevelen, opsporingsambtenaren de tussenkomst van de officier van justitie kunnen vermijden door om de vrijwillige verstrekking van de gegevens te verzoeken. Een ander mogelijk nadeel is dat de verantwoordelijkheid voor het in lijn met de Algemene verordening gegevensbescherming handelen vaker komt te liggen bij de verwerkingsverantwoordelijke derde. In het antwoord op vraag 310 is uiteengezet dat dit risico wordt beperkt door de daar behandelde motiveringsplicht.

(312) De rapporteurs hebben ook enkele vragen ten aanzien van stelselmatig onderzoek van gegevens. Kan de regering toelichten waarom de «bij twijfel, doen» benadering in de regeling van onderzoek van gegevens wordt uitgesloten, in de zin dat wanneer twijfel bestaat over de vraag of stelselmatig onderzoek van gegevens ingrijpend stelselmatig kan worden, de machtiging van de rechter-commissaris wordt gevraagd?

312. In artikel 2.7.38 wordt (ingrijpend) stelselmatig onderzoek van gegevens in digitale gegevensdragers en geautomatiseerde werken en van daaruit overgenomen gegevens genormeerd. Zoals blijkt uit het antwoord op vraag 307 is voor de invulling van deze bevoegdheid aansluiting gezocht bij de rechtspraak van de Hoge Raad over dit thema (ECLI:NL:HR:2017:584). Daarin is een driedeling gemaakt in de bevoegde autoriteit voor het verrichten van het onderzoek. Artikel 2.7.38 geeft aan voor welke vormen van onderzoek van gegevens een hogere autoriteit moet worden ingeschakeld om toestemming te geven voor het verrichten daarvan. Bij stelselmatig onderzoek – een onderzoek waarbij op voorhand redelijkerwijs voorzienbaar is dat een min of meer volledig beeld van bepaalde aspecten van iemands privéleven kan ontstaan – moet de officier van justitie worden ingeschakeld; bij ingrijpende stelselmatigheid – op voorhand is redelijkerwijs voorzienbaar dat een ingrijpend beeld van iemands privéleven kan ontstaan – moet de rechter-commissaris worden ingeschakeld. Als geen sprake is van (ingrijpend) stelselmatig onderzoek, mag de opsporingsambtenaar zelfstandig onderzoek doen op basis van de algemene bevoegdheidsbepaling (artikel 2.1.9).

In de opsporingspraktijk wordt al sinds het arrest van de Hoge Raad uit 2017 naar tevredenheid gewerkt met deze driedeling. Met de diverse uitvoeringsorganisaties is op diverse momenten – zowel direct na het arrest van de Hoge Raad als vijf jaar later, naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over dit wetsvoorstel – overleg gepleegd over de vraag in welke gevallen bij het onderzoek van gegevens een machtiging van de rechter-commissaris aan de orde is of zou moeten zijn. Ook de Commissie-Koops (waarin alle ketenpartners en de advocatuur waren vertegenwoordigd) heeft zich die vraag gesteld.

Steeds is hieruit naar voren gekomen dat er maar één «hard» (dat wil zeggen: in al die gevallen geldend) voorbeeld is te geven: het onderzoek waarbij redelijkerwijs voorzienbaar gegevens worden onderzocht die onder het functioneel verschoningsrecht vallen; dergelijk onderzoek is dus alleen mogelijk met machtiging van de rechter-commissaris. Andere «harde» voorbeelden van factoren die één-op-één samenhangen met ingrijpende stelselmatigheid kunnen niet worden geformuleerd, omdat het steeds afhankelijk zal zijn van de omstandigheden van het geval of redelijkerwijs voorzienbaar is dat een ingrijpende inbreuk op iemands persoonlijke levenssfeer kan ontstaan.

Als gevolg hiervan is in de toelichting uiteengezet dat op basis daarvan mag worden aangenomen dat er alleen in uitzonderingsgevallen sprake zal zijn van ingrijpende stelselmatigheid bij het onderzoek van gegevens. Er moet worden gekeken naar de informatie die al binnen een onderzoek bekend is en naar de verwachting dat, naar ervaringsregels, de voorziene uitoefening van een bepaalde bevoegdheid een ingrijpende inbreuk op iemands persoonlijke levenssfeer zal opleveren. Betrokkenheid van de rechter-commissaris zal alleen in bijzondere gevallen van onderzoek van gegevens zijn vereist. Het is niet de bedoeling dat uit voorzorg in veel gevallen een machtiging van de rechter-commissaris zal worden aangevraagd. Die machtiging moet slechts worden aangevraagd als voorzienbaar is dat het een ingrijpend stelselmatig onderzoek betreft. Daarmee is niet gezegd dat bij twijfel geen rechterlijke machtiging zou mogen worden gevorderd. Integendeel: als in een concreet geval twijfel bestaat of redelijkerwijs voorzienbaar is dat een ingrijpend beeld wordt verkregen, kan een machtiging van de rechter-commissaris worden gevorderd. Een waarborg dat dit niet te vaak gebeurt, ligt in de omstandigheid dat de officier van justitie beslist of die machtiging wordt gevorderd. Bovendien is de officier van justitie in gevallen waarin het onderzoek gaandeweg een ingrijpend stelselmatig karakter dreigt te krijgen, verplicht om zich alsnog tot de rechter-commissaris te wenden met het oog op het verkrijgen van een machtiging om het onderzoek te continueren.

(313) In hoeverre geeft het Unierecht aanleiding om de invulling van de verschillende gradaties van stelselmatigheid te herzien? In hoeverre geeft het Unierecht aanleiding om de rechter-commissaris ook bij smartphone-onderzoek in beginsel altijd te laten machtigen?

313. Zoals in het antwoord op vraag 224 is opgemerkt heeft het Hof van Justitie in zijn uitleg van het EU-handvest het vereiste van voorafgaande toetsing ontwikkeld op basis waarvan een rechterlijke instantie of onafhankelijke bestuurlijke autoriteit beslist over de toepassing van een (specifieke) opsporingsbevoegdheid. Naar de huidige stand van de rechtspraak van het Hof van Justitie geldt dit vereiste niet voor het onderzoek van gegevens in een digitale-gegevensdrager of een geautomatiseerd werk zoals een smartphone. Niet uitgesloten is dat het vereiste van voorafgaande toetsing naar aanleiding van toekomstige rechtspraak van het Hof van Justitie wel het onderzoek aan digitale-gegevensdragers en geautomatiseerde werken zal beslaan. Indien de rechtspraak van het Hof van Justitie het vereiste van voorafgaande toetsing vervolgens in meer gevallen voorschrijft dan geregeld in artikel 2.7.38, zal dat aanleiding zijn voor een bijstelling van die regeling. Zoals aangekondigd in de memorie van toelichting wordt verdere rechtspraak van het Hof van Justitie afgewacht alvorens (zo nodig) een voorstel tot codificatie van deze rechtspraak wordt gedaan.

(314) Hoe kan de proportionaliteit worden gewaarborgd van het generiek bevel als bedoeld in artikel 2.7.46 lid 6, waarmee in potentie grote hoeveelheden gegevens kunnen worden verkregen?

314. Artikel 2.7.46 bevat de bevoegdheid voor de officier van justitie – en, in bepaalde gevallen, de opsporingsambtenaar – om degene van wie redelijkerwijs kan worden vermoed dat hij toegang heeft tot bepaalde gegevens, te bevelen deze gegevens te verstrekken. Om gevoelige gegevens te verkrijgen, of gegevens die betrekking hebben op een persoon die aanspraak kan maken op bronbescherming als bedoeld in artikel 1.6.8, geldt dat een voorafgaande rechterlijke machtiging is vereist. Het zesde lid van deze bepaling is ten opzichte van het huidige recht nieuw en geeft de officier van justitie en de opsporingsambtenaar de mogelijkheid om een bevel als bedoeld in dit artikel gedurende een periode van twee weken opeenvolgend of gelijktijdig uit te voeren ten aanzien van een ieder van wie redelijkerwijs kan worden vermoed dat hij toegang heeft tot die gegevens. Met deze toevoeging wordt tegemoetgekomen aan een uitdrukkelijke wens van de opsporing om op deze wijze de administratieve lasten te verminderen die gepaard gaan met de grote aantallen van gelijklopende bevelen aan verschillende adressanten die jaarlijks worden gegeven. Op grond van het zesde lid kan één enkel bevel van de officier van justitie of van de opsporingsambtenaar nadat het is gegeven gedurende een periode van twee weken aan meerdere personen worden gericht. De officier van justitie of de opsporingsambtenaar moet dit dan in het bevel bepalen. Dat betekent dat het bevel niet hoeft te zijn voorzien van de naam of het bedrijf aan wie het bevel is gericht. In de artikelsgewijze toelichting op artikel 2.7.46 worden verschillende voorbeelden van gevallen genoemd waarin een generiek bevel zijn diensten kan bewijzen. Dat is bijvoorbeeld het geval als de opsporing een sterk vermoeden heeft dat de verdachte een busje heeft gehuurd, maar onduidelijk is bij welk autoverhuurbedrijf dat is gebeurd. Er kan dan, op grond van het zesde lid, één bevel worden opgesteld zonder dat daarin een naam behoeft te worden vermeld van een specifiek autoverhuurbedrijf dat de verhuurgegevens van de verdachte moet verstrekken. Met dit bevel kan vervolgens langs elk verhuurbedrijf worden langsgedaan waarvan redelijkerwijs wordt vermoed dat dit bedrijf toegang heeft tot de desbetreffende gegevens. De mogelijkheid tot het geven van een zogenoemd generiek bevel kan niet worden gebruikt als men gevoelige persoonsgegevens verstrekt wil krijgen.

Van belang is dat de mogelijkheid van het geven van een generiek bevel niets afdoet aan de vereisten die in het algemeen worden gesteld aan de inhoud van het (in het beschreven geval van benodigde autoverhuurgegevens schriftelijk te geven) bevel (vgl. artikel 2.7.1). De gegevens waar het om gaat zullen nauwkeurig moeten worden omschreven, en uiteengezet zal moeten worden waarom het in het belang van het onderzoek is om de bevoegdheid van artikel 2.7.46 uit te oefenen. Het doel van het generieke bevel is ook niet om méér gegevens op te kunnen halen, of om de gezochte gegevens abstracter in een bevel te kunnen weergeven. Het generieke bevel is geen blanco cheque voor het bevelen van de verstrekking van allerlei verschillende soorten gegevens bij verschillende personen of instanties. Het enige wat artikel 2.7.46, zesde lid, ten opzichte van het huidige recht beoogt mogelijk te maken, is dat de naam van de ontvanger van het bevel niet meer daarop hoeft te worden vermeld, zodat een administratieve lastenvermindering wordt bewerkstelligd. Daarbij is van belang dat in het generieke bevel een begrensde kring van personen of instanties wordt aangeduid tot wie het bevel kan worden gericht. Dit volgt uit de proportionaliteit die de bevoegde autoriteit in acht moet nemen bij het afgeven van een bevel als bedoeld in artikel 2.7.46.

(315) Kan de regering nader toelichten waarom niet is gekozen om, in lijn met de rechtspraak van het HvJEU, ook in de artikelen 2.7.47, 2.7.49 en 2.7.50, voor zover betrekking hebbende op verkeers- en locatiegegevens,

als eis op te nemen dat een machtiging van de rechter-commissaris is vereist?

315. Zoals in het antwoord op vragen 224 en 313 is opgemerkt is de rechtspraak van het Hof van Justitie op dit onderdeel nog onvoldoende uitgekristalliseerd om deze (zo nodig) samenhangend in de wettelijke bepalingen van specifieke opsporingsbevoegdheden te codificeren. Naar aanleiding van het arrest Prokuratuur van het Hof van Justitie (HvJ 2 maart 2021, C-746/18, ECLI:EU:C:2021:152) heeft de Hoge Raad een besliskader gegeven op basis waarvan de officier van justitie een machtiging behoeft van de rechter-commissaris voor de vordering tot verstrekking van verkeers- en locatiegegevens (ECLI:NL:HR:2022:475, rechtsoverwegingen 6.13.1–6.13.3). Het besliskader betreft geen definitief oordeel van de Hoge Raad. Om een definitief oordeel te kunnen vellen heeft de Hoge Raad prejudiciële vragen gesteld aan het Hof van Justitie (rechtsoverwegingen 8.1–8.5). Het besliskader heeft aldus een voorlopig karakter en heeft als doel te voorkomen dat strafzaken waarin sprake is een vordering tot verstrekking van verkeers- en locatiegegevens moeten worden aangehouden (rechtsoverwegingen). De definitieve uitleg van het EU-handvest is voorbehouden aan het Hof van Justitie. Zoals in het antwoord op vraag 224 is opgemerkt is het wenselijk dat de nationale wetgever het oordeel van het Hof van Justitie afwacht. In de tussentijd biedt de algemene machtigingsmogelijkheid – die wordt gecodificeerd in artikel 2.1.7 – een oplossing. De algemene machtigingsmogelijkheid is toegelicht in de antwoorden op vragen 52 en 211.

(316) Waarom heeft de regering er niet voor gekozen om in lijn met het advies van de Commissie Koops het stelselmatigheids criterium ook van toepassing te verklaren voor de normering van bevelen tot verstrekking van gegevens zoals neergelegd in artikel 2.7.46? Hoe zou de regeling eruit kunnen zien als daar wel voor wordt gekozen?

316. Zoals beschreven in de antwoorden op de vragen 307 en 312 wordt in artikel 2.7.38 (ingrijpend) stelselmatig onderzoek van gegevens in digitale-gegevensdragers en geautomatiseerde werken en van daaruit overgenomen gegevens genormeerd. Voor de invulling van deze bevoegdheid is aansluiting gezocht bij de rechtspraak van de Hoge Raad over dit thema (ECLI:NL:HR:2017:584). Daarin is een driedeling gemaakt in de bevoegde autoriteit voor het verrichten van het onderzoek (opsporings-ambtenaar, officier van justitie en rechter-commissaris, zie daarover nader de antwoorden op de vragen 307 en 312). In de opsporingspraktijk wordt al sinds het arrest van de Hoge Raad uit 2017 naar tevredenheid gewerkt met deze driedeling bij het verrichten van onderzoek aan smartphones en computers. Ook de Commissie-Koops heeft een dergelijke driedeling aanbevolen. In die zin is met artikel 2.7.38 ook opvolging gegeven aan het rapport van die commissie.

De Commissie-Koops heeft aanbevolen deze abstracte driedeling ook te introduceren bij de normering van de bevelen tot verstrekking van gegevens. Dit zou volgens de commissie de onderlinge consistentie van de regeling van opsporingsbevoegdheden ten aanzien van digitale gegevens verhogen (rapport Commissie-Koops, p. 128). Er is voor gekozen deze aanbeveling niet op te volgen. Hierbij speelt een belangrijke rol dat de bevoegdheden tot het geven van een bevel tot verstrekking van gegevens, in tegenstelling tot de nieuwe bevoegdheid tot het verrichten van onderzoek van gegevens in digitale-gegevensdragers en geautomatiseerde werken, bestaande bevoegdheden zijn die al jarenlang goed functioneren in de opsporingspraktijk. De huidige bevoegdheden tot het doen verstrekken van gegevens zijn qua normering daarom grotendeels ongewijzigd overgenomen in het nieuwe wetboek. Er is geen reden om die normering nu aan te passen. Daarbij is van belang dat uit de systematiek van Afdeling 7.3.3 al een meer concrete driedeling volgt. De

opsporingsambtenaar mag zelfstandig een bevel geven tot verstrekking van camerabeelden en identificerende gegevens (artikel 2.7.46, vierde lid). Het bevel moet door de officier van justitie worden gegeven bij gegevens die niet zijn beperkt tot camerabeelden en identificerende gegevens (bijvoorbeeld transactiegegevens bij een bank). De verstrekking van dit soort gegevens behelst een grotere inbreuk op de persoonlijke levenssfeer (artikel 2.7.46, eerste lid). Ook de rechter-commissaris heeft een rol in deze afdeling. Vereist is dat hij een machtiging verleent als het bevel de verstrekking van gevoelige gegevens inhoudt (artikel 2.7.46, derde lid). Deze meer concrete driedeling is mogelijk, omdat het bij de bevoegdheid tot het verstrekken van gegevens op voorhand duidelijk zal zijn welk soort gegevens de opsporing verlangt. Er kan dus ook meer concreet in de wet tot uitdrukking worden gebracht bij welke soort gegevens, welke autoriteit bevoegd is om te bevelen deze te verstrekken. Dat ligt anders bij de bevoegdheid tot onderzoek van gegevens in een digitale-gegevensdrager of een geautomatiseerd werk, omdat bij de uitoefening van deze bevoegdheid van tevoren veelal niet duidelijk zal zijn welke soort gegevens men zoal zal aantreffen. Daarom is de driedeling bij deze bevoegdheid aan een abstracter criterium verbonden, te weten of met het onderzoek op voorhand redelijkerwijs voorzienbaar een min of meer volledig beeld van bepaalde aspecten van iemands privéleven of een ingrijpend beeld van iemands privéleven kan ontstaan.

(317) Kan de regering nader toelichten waarom er in artikel 2.7.50 niet voor is gekozen om in geval het voorzienbaar is dat het analysebevel een ingrijpend stelselmatig karakter heeft, een machtiging van de rechter-commissaris te verlangen?

317. In Afdeling 7.3.3 (Verstrekking van gegevens ten behoeve van het onderzoek) is in artikel 2.7.50 een nieuwe bevoegdheid opgenomen. Het betreft de bevoegdheid voor de officier van justitie om een bedrijf waarvan redelijkerwijs kan worden vermoed dat het toegang heeft tot bepaalde gegevens te bevelen dat het deze gegevens bewerkt en de daardoor verkregen gegevens verstrekt (het bevel data-analyse door een derde). De rechter-commissaris moet toestemming geven voor dit soort bevelen in de gevallen waarin het bevel betrekking heeft op een persoon die aanspraak kan maken op bronbescherming (journalisten en publicisten) of op communicatie die wordt beschermd door het telecommunicatiegeheim (artikel 2.7.50, tweede lid). Een van de voordelen van deze bepaling is dat het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer – door een bewerking van gegevens door bedrijven die daartoe veel beter zijn toegerust dan de opsporing – beter kan worden gewaarborgd. De opsporing krijgt hierdoor de beschikking over minder gegevens dan bij een normaal bevel tot verstrekking. Er zal bij de opsporing dus ook bepaald niet snel een ingrijpend beeld van iemands privéleven kunnen ontstaan.

Artikel 2.7.50 maakt zoals gezegd deel uit van Afdeling 7.3.3. In het antwoord op vraag 316 is uiteengezet dat de abstracte driedeling van (ingrijpend) stelselmatig alleen is doorgevoerd in Afdeling 7.3.2, en niet in Afdeling 7.3.3, waarin het bevel data-analyse door een derde is opgenomen. In Afdeling 7.3.3 wordt wel op een andere manier een scheiding gemaakt tussen gevallen waarin een voorafgaande rechterlijke machtiging wel, en gevallen waarin deze niet is vereist. In het antwoord op vraag 316 is dat toegelicht voor de bevelen tot het verstrekken van gegevens (artikel 2.7.46). Met betrekking tot artikel 2.7.50 geldt, zoals hiervoor al is uiteengezet, dat een voorafgaande rechterlijke machtiging is vereist indien het bevel betrekking heeft op een persoon die aanspraak kan maken op bronbescherming of op communicatie die wordt beschermd door het telecommunicatiegeheim. Opmerking verdient ten slotte dat de opsporingsambtenaar niet zelfstandig kan besluiten tot het

doen verrichten van een data-analyse. Er is altijd in ieder geval een bevel van de officier van justitie vereist.

(318) De leden van de D66-fractie lezen dat, als het gaat om digitale gegevensdragers en geautomatiseerde werken, de officier van justitie de bepalende partij is en dat vaak geen bemoeienis van de rechter-commissaris vereist is. Vindt de regering het niet wenselijk als hier een rechter-commissaris betrokken bij zou zijn, aangezien het onderzoeken van deze gegevens een grote inbreuk is of kan zijn op de privacy van de betrokkene?

318. Zoals aangegeven in de antwoorden op de vragen 307 en 312 wordt in artikel 2.7.38 (ingrijpend) stelselmatig onderzoek van gegevens in digitale-gegevensdragers en geautomatiseerde werken en van daaruit overgenomen gegevens nader genormeerd. Hoewel dergelijk onderzoek aan bijvoorbeeld computers en smartphones in de praktijk vaak wordt verricht, was het in het huidige wetboek niet genormeerd. Het is van belang dat het nieuwe wetboek een normering voor dit onderzoek bevat. Voor de invulling daarvan is aansluiting gezocht bij de rechtspraak van de Hoge Raad over dit thema (ECLI:NL:HR:2017:584). Dat deze vorm van onderzoek nu van een specifieke wettelijke basis wordt voorzien, vormt vanuit de perspectieven van legaliteit en rechtsbescherming dus een belangrijke verbetering.

Bij stelselmatig onderzoek is de officier van justitie de bevoegde autoriteit; bij ingrijpend stelselmatig onderzoek behoeft de officier van justitie voorafgaand aan het geven van een bevel een machtiging van de rechter-commissaris. Bij een ingrijpend stelselmatig onderzoek van gegevens wordt betrokkenheid van de rechter-commissaris van belang geacht, omdat de opsporing met dergelijk onderzoek een brede kijk heeft in iemands privéleven, waarbij meerdere delen min of meer volledig naar voren komen. Het gaat dan bijvoorbeeld om een volledig beeld van iemands rollen in het sociale leven, zoals gezin, werk, sport, uitgaan en vriendenkringen. Informatie uit verschillende contexten van iemands leven wordt bij elkaar gelegd op een zodanige manier dat het beeld als geheel ingrijpend wordt. De inbreuk op de persoonlijke levenssfeer is in dergelijke gevallen dan ook zeer groot. Is sprake van stelselmatig onderzoek dat niet ingrijpend is, dan volstaat een bevel van officier van justitie. De betrokkenheid van de officier van justitie vormt een adequate waarborg dat niet te lichtvaardig wordt overgegaan tot de uitoefening van de bevoegdheid. Bovendien is de officier van justitie in gevallen waarin het onderzoek gaandeweg een ingrijpend stelselmatig karakter dreigt te krijgen, verplicht om zich alsnog tot de rechter-commissaris te wenden met het oog op het verkrijgen van een machtiging om het onderzoek te continueren. Tevens ligt het in de rede dat een machtiging van de rechter-commissaris wordt gevorderd als in een concreet geval twijfel bestaat of redelijkerwijs voorzienbaar is dat met het onderzoek een ingrijpend beeld van iemands privéleven wordt verkregen.

(319) De leden van de CDA-fractie vragen aan de regering of zij een reflectie kan geven op de vraag in hoeverre de artikelen die verband houden met informatievergaring en -deling in overeenstemming zijn met de Wpg. Is de afstemming tussen het voorgestelde Wetboek van Strafvordering en de Wpg volgens de regering voldoende?

319. De normering van strafvorderlijke bevoegdheden is onderwerp van het Wetboek van Strafvordering. De Wet politiegegevens geeft algemene regels over het verwerken van persoonsgegevens door de opsporing. In een aantal gevallen zijn in het Wetboek van Strafvordering bijzondere regels gesteld over de verwerking van gegevens die met opsporingsbevoegdheden zijn verkregen. Dergelijke bijzondere regels hebben dan voorrang op de algemene regels van de Wet politiegegevens.

Wat betreft de vraag of de gegevensverwerking in het nieuwe wetboek nader moet worden genormeerd, wordt verwezen naar de op de vragen 208 en 210 gegeven antwoorden.

(320) De leden van de CDA-fractie lezen in artikel 2.7.38 dat stelselmatig onderzoek van gegevens in een digitale gegevensdrager of geautomatiseerd werk, door een opsporingsambtenaar op bevel van de officier van justitie kan worden verricht. De regering benoemt dat uit het WODC-onderzoek over de praktijk van het vergaren van gegevens die zijn opgeslagen in inbeslaggenomen digitale gegevensdragers en geautomatiseerde werken ten behoeve van de opsporing en vervolging, blijkt dat in de praktijk behoefte bestaat aan meer duidelijkheid en eenheid ten aanzien van de voorschriften die gelden met betrekking van het vergaren van opgeslagen gegevens. Op welke manier is de regering van mening dat aan deze wens tegemoet is gekomen in het wetsvoorstel?

320. Het aangehaalde WODC-onderzoek over de praktijk van het vergaren van gegevens die zijn opgeslagen in inbeslaggenomen digitale gegevensdrager en geautomatiseerde werken is gepubliceerd in 2016 (P. Mevis, J. Verbaan en B. Salverda, *Onderzoek aan in beslag genomen elektronische gegevensdragers en geautomatiseerde werken ten behoeve van opsporing en vervolging van strafbare feiten*, Rotterdam 2016). Uit dat rapport bleek inderdaad dat in de opsporingspraktijk behoefte bestond aan meer duidelijkheid en eenheid ten aanzien van de voorschriften die gelden voor het vergaren van opgeslagen gegevens. Het huidige wetboek bevat immers geen normering voor deze vormen van onderzoek; voor deze vormen van onderzoek wordt onder het huidige wetboek teruggevallen op het algemene uitgangspunt in de rechtspraak over de algemene bepalingen over het beslag op voorwerpen, waaruit voortvloeit dat die bepalingen ertoe legitimeren dat in algemene zin aan die voorwerpen het nodige onderzoek mocht worden verricht. Kort na het verschijnen van het WODC-rapport, wees de Hoge Raad een belangrijk arrest over dit thema (ECLI:NL:HR:2017:584). In dit arrest introduceerde de Hoge Raad een driedeling. Deze houdt kort gezegd in dat naarmate de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer die met het onderzoek wordt gemaakt, groter is, de bevoegde autoriteit hoger wordt. De opsporingsambtenaar kan het onderzoek verrichten indien de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer als beperkt kan worden beschouwd. Als het onderzoek een meer dan beperkte inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer, dient het onderzoek te worden bevolen door de officier van justitie. En als op voorhand is te voorzien dat de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer zeer ingrijpend zal zijn, is betrokkenheid van de rechter-commissaris vereist. Deze driedeling in normering van het onderzoek aan computers en smartphones geeft de opsporing de gewenste duidelijkheid en eenheid. Ook het nieuwe wetboek komt tegemoet aan die wens. In artikel 2.7.38 wordt een normering voorgesteld die aansluit bij de jurisprudentie van de Hoge Raad. De factoren die in de memorie van toelichting worden genoemd om te bepalen of sprake is van stelselmatigheid of ingrijpende stelselmatigheid en de daarbij behorende voorbeelden zijn in samenspraak met de opsporingspraktijk tot stand gekomen, onder meer in de Commissie-Koops, en geven ten behoeve van die praktijk nog een nadere duiding van deze begrippen.

(321) De leden van de CDA-fractie vragen of uiteen gezet kan worden op welke manier de voorgestelde bepalingen rondom de stelselmatigheid van de bevoegdheden in overeenstemming is met het Unierecht. Daarnaast vragen deze leden of, mocht dit nodig zijn naar aanleiding van de antwoorden op de prejudiciële vragen aan het HvJEU, de bepalingen rondom de verkeers- en locatiegegevens snel kunnen worden aangepast.

321. De begrippen «stelselmatig onderzoek van gegevens» en «ingrijpend stelselmatig onderzoek van gegevens» hebben een functie in het bepalen

van de bevoegde autoriteit voor een onderzoek van gegevens. Bij een stelselmatig onderzoek van gegevens is de officier van justitie de bevoegde autoriteit. Voor een ingrijpend stelselmatig onderzoek van gegevens heeft de officier van justitie een machtiging van de rechter-commissaris. Het EU-recht kent geen regeling of rechtspraak over dit specifieke onderwerp. Hiermee zijn de bepalingen over het onderzoek van gegevens in lijn met het EU-recht. Niet uitgesloten is dat toekomstige rechtspraak van het Hof van Justitie over het vereiste van voorafgaande toetsing wel betrekking zal hebben op het onderzoek van gegevens. Voor de mogelijke gevolgen daarvan wordt verwezen naar de antwoorden op vragen 224 en 313.

Indien uit het antwoord van het Hof van Justitie op de prejudiciële vragen van de Hoge Raad volgt dat het vereiste van voorafgaande toetsing ook betrekking heeft op de vordering tot verstrekking van verkeers- en locatiegegevens in de context van het Nederlandse strafprocesrecht zal een voorstel tot codificatie worden gedaan. Ook voor een nadere toelichting op dit onderwerp wordt verwezen naar de antwoorden op vragen 224 en 313.

(322) De leden van de CDA-fractie lezen dat in artikel 2.7.43 wordt opgenomen dat het mogelijk is om een generiek ontsleutelingsbevel te geven om onderzoek mogelijk te maken in een inbeslaggenomen digitale gegevensdrager of geautomatiseerd werk. Op welke manier wordt ingekaderd op welk soort gegevens deze bevoegdheid van toepassing kan zijn?

322. Anders dan de vraagstellers veronderstellen, maakt artikel 2.7.43 het niet mogelijk om een generiek ontsleutelingsbevel te geven. Ten aanzien van elke digitale-gegevensdrager of geautomatiseerd werk zal een apart ontsleutelingsbevel moeten worden gegeven en zal moeten worden voldaan aan de toepassingsvoorwaarden die in artikel 2.7.43 zijn omschreven.

Zoals uit het voorgaande blijkt, bevat artikel 2.7.43 alleen een bevoegdheid om *toegang* te verkrijgen tot – op dat moment voor de opsporing nog onbereikbare, want versleutelde – gegevens. Artikel 2.7.43 vormt daarmee in wezen een steunbevoegdheid voor het kunnen verrichten van de overige bevoegdheden uit Afdeling 7.3.2. Dat blijkt ook uit de laatste zin van het eerste lid van artikel 2.7.43: de uitoefening van deze bevoegdheid moet noodzakelijk zijn voor de uitoefening van een bevoegdheid als bedoeld in deze afdeling. Met het ontsleutelingsbevel kan de toegang worden verkregen tot elke soort gegevens, maar zodra de toegang tot de gewenste gegevens(drager) is verkregen, gelden voor het vervolgonderzoek van die gegevens de overige bepalingen uit Afdeling 7.3.2. Als men de gegevensdrager zelf wil onderzoeken, geldt artikel 2.7.38; als men toekomstige gegevens wil onderzoeken, is artikel 2.7.39 van toepassing; en als men een netwerkzoeking wil verrichten vanuit een ontsleuteld geautomatiseerd werk, zullen de voorwaarden van artikel 2.7.40 moeten zijn vervuld.

(323) De leden van de CDA-fractie lezen dat in lid 1 van artikel 2.7.45 is opgenomen dat een bevel tot bevroren gegeven kan worden met betrekking tot bepaalde opgeslagen gegevens die in het bijzonder vatbaar zijn voor verlies of wijziging. Wat moet worden verstaan onder gegevens die vatbaar zijn voor verlies of wijziging en wat is de scheidslijn tussen gegevens die dat niet zijn?

323. Zoals blijkt uit de artikelsgewijze toelichting op artikel 2.7.45 is in deze bepaling het huidige artikel 126ni overgenomen. Het betreft de bevoegdheid om degene van wie redelijkerwijs kan worden vermoed dat hij toegang heeft tot bepaalde opgeslagen gegevens die in het bijzonder vatbaar zijn voor verlies of wijziging, te bevelen deze gegevens voor een

periode van maximaal drie maanden te bewaren en beschikbaar te houden. Artikel 126ni is ingevoerd bij nota van wijziging behorende bij de Wet computercriminaliteit II (Kamerstukken II 2004/05, 26 671, nr. 7). De bepaling geeft uitvoering aan artikel 16 van het Cybercrime-verdrag. Uit de toelichting bij artikel 126ni blijkt dat het bij gegevens die in het bijzonder vatbaar zijn voor verlies of wijziging, gaat om zogeheten «vluchtige gegevens», waarbij het risico bestaat dat deze zonder een vordering tot bewaring niet in dezelfde staat bewaard zouden blijven. In die toelichting wordt benadrukt dat het niet gaat om een algemene verplichting om heel in het algemeen gegevens voor een bepaalde termijn vast te leggen, maar om een plicht in een bepaald geval, indien dit nodig is in het belang van het onderzoek, gespecificeerde gegevens die zijn opgeslagen, te bewaren en beschikbaar te houden. Het voorbeeld dat wordt genoemd is de situatie waarin bij een schietincident met slachtoffers veel mogelijke betrokkenen op de plaats van het incident aanwezig waren en gegevens over deze betrokkenen wellicht beschikbaar zijn omdat zij in de buurt van het incident elektronische handelingen (bijvoorbeeld een pintransactie) hebben verricht of gebruik hebben gemaakt van mobiele telecommunicatie. Denkbaar is dat de officier van justitie van de bedrijven die beschikken over deze gegevens vordert gedurende een korte periode deze gegevens beschikbaar te houden, in afwachting van de (met meer waarborgen omklede) beslissing om al dan niet de gegevens zelf te vorderen. Toenmalig Minister van Justitie Donner heeft bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Computercriminaliteit II desgevraagd benadrukt dat «vluchtig» betekent «snel verdwijnend». Een boek kan bijvoorbeeld worden weggegooid, maar is minder vluchtig dan gegevens op een computer, aldus deze Minister (Handelingen II 2004/05, nr. 105, p. 6362).

Verder volgt uit die toelichting dat het Cybercrime-verdrag bepaalt dat een maximumtermijn van drie maanden waarin de gegevens bewaard moeten blijven nodig is; dat heeft als reden dat rekening moet worden gehouden met de relatief lange periode die in een aantal landen gemoeid is met de uitvoering van een rechtshulpverzoek. Indien de vordering zou plaatsvinden in het kader van een Nederlands onderzoek zal doorgaans een veel kortere periode kunnen volstaan. Gelet op de noodzakelijke proportionaliteit zal de periode dan zo kort mogelijk moeten worden vastgesteld. Van belang bij dit alles blijft te bedenken, dat de enkele vordering om bepaalde gegevens te «bevrozen» minder belastend is voor de privacy van de personen op wie de gegevens betrekking hebben dan de vordering om bepaalde gegevens (direct) te verstrekken.

(324) De leden van de CDA-fractie lezen dat in het eerste lid van artikel 2.7.50 wordt opgenomen dat de officier van justitie kan bevelen dat data-analyse wordt verricht door een derde. Deze leden vragen aan de regering waarom in de tekst van dit artikellid is gekozen voor de term «bewerken», nu dit ook andere associaties kan oproepen terwijl wordt beoogd dat dit juist doelt op data-analyse en niet op het veranderen van gegevens.

324. Zoals ook blijkt uit het antwoord op vraag 317 is in artikel 2.7.50 de nieuwe bevoegdheid voor de officier van justitie neergelegd om bedrijven of instellingen waarvan redelijkerwijs kan worden vermoed dat zij toegang hebben tot bepaalde gegevens, te bevelen dat zij deze gegevens bewerken en het resultaat daarvan vervolgens verstrekken aan de opsporing. De huidige wetgeving ten aanzien van het bevel tot verstrekken van gegevens geeft alleen de mogelijkheid om een derde te bevelen bepaalde gegevens te verstrekken. Er bestaat geen mogelijkheid om de vermoedelijke houder van gegevens te bevelen dat hij de gegevens analyseert, vergelijkt of combineert om nieuwe gegevens te verkrijgen. Met de bevoegdheid tot het verrichten van een data-analyse wordt het

mogelijk gemaakt dat bedrijven of instellingen de gevorderde gegevens zelf analyseren en alleen de gegevens die relevant zijn voor het onderzoek aan de opsporing verstrekken. Het voordeel hiervan is dat het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer – door een bewerking van gegevens door grote bedrijven die daartoe veel beter zijn toegerust dan de opsporing – beter kan worden gewaarborgd.

Ten aanzien van het bewerken van gegevens als bedoeld in artikel 2.7.50, eerste lid, is in de memorie van toelichting uiteengezet dat het gaat om bewerkingen die verdergaan dan meervoudige zoekhandelingen, bijvoorbeeld het integraal met elkaar vergelijken van alle gegevens uit een dataset met alle gegevens uit een andere dataset, om zo gegevens te identificeren die in beide sets voorkomen. Het belangrijkste kenmerk van deze bevoegdheid, die zich onderscheidt van de normale verstrekking van gegevens, is dat de bewerking «nieuwe» gegevens oplevert, die vervolgens worden verstrekt. Bij een normale verstrekking gaat het om gegevens die al als zodanig ergens staan geregistreerd. Het gaat dus uitdrukkelijk niet om het (inhoudelijk) aanpassen van de gegevens. Dat blijkt ook voldoende uit de tekst van artikel 2.7.50, eerste lid, waarin immers wordt gesproken over een bevel om gegevens te bewerken «en de daardoor verkregen gegevens» te verstrekken.

(325) De leden van de BBB-fractie lezen dat in artikel 2.7.39 is bepaald dat na inbeslagname van een digitale gegevensdrager of een geautomatiseerd werk gedurende een periode van drie dagen na het tijdstip van inbeslagneming onderzoek van gegevens is toegestaan ten aanzien van gegevens die ten tijde van de inbeslagneming nog niet waren opgeslagen op het apparaat dat wordt onderzocht. Voornoemde leden hebben twee vragen over de termijn van drie dagen. Is deze termijn niet veel te kort voor het ontvangen van nieuwe gegevens, ofwel wordt door deze (te) korte termijn niet het risico gelopen dat cruciale gegevens gemist worden? Is de termijn niet in haar algemeenheid te kort om nieuwe gegevens op een gegevensdrager of een geautomatiseerd werk te kunnen onderzoeken, zodat eigenlijk meteen (uit voorzorg) een bevel van de officier van justitie wordt aangevraagd? Dat zou de administratieve lastendruk weer verhogen, hetgeen haaks staat op één van de doelstellingen van het wetsvoorstel, te weten een reductie van de administratieve lastendruk.

325. Zie het antwoord op vraag 327.

7.4 Ontoegankelijkmaking van gegevens

(326) De leden van de VVD-fractie vragen wanneer de uitkomsten van de pilot (zoals thans geschiedt op basis van artikel 556 Sv dat in werking is getreden met de Innovatiewet Strafvordering) beschikbaar zijn en of al iets inhoudelijks kan worden gezegd over de toepassing, opbrengsten en knelpunten van deze nieuwe bevoegdheid.

326. Zie het antwoord op vraag 327.

(327) Deze leden vragen voorts in hoeverre het artikel 2.7.39 afwijkt van de adviezen van de Commissie-Koops en waar de termijn van drie maanden in lid twee op is gebaseerd.

327. De vragen 325, 326 en 327 hebben betrekking op het nieuwe artikel 2.7.39 en op artikel 556 dat door inwerkingtreding van de Innovatiewet Strafvordering aan het huidige Wetboek van Strafvordering is toegevoegd. Deze vragen worden hier samen beantwoord. In artikel 2.7.39 is een nieuwe bevoegdheid neergelegd, die mogelijk maakt dat de opsporingsambtenaar op bevel van de officier van justitie onderzoek kan verrichten van gegevens (zoals sms- of whatsappberichten) die binnenkomen op een geautomatiseerd werk of digitale-gegevensdrager nadat dit apparaat is inbeslaggenomen. Op grond van artikel 2.7.39, eerste lid, is

dat mogelijk voor de duur van drie dagen na het tijdstip van inbeslagneming. Indien het belang van het onderzoek dit dringend vereist kan de officier van justitie, na verkregen machtiging van de rechter-commissaris, de termijn van drie dagen verlengen tot een termijn van maximaal drie maanden (tweede lid).

Deze nieuwe bevoegdheid is ook opgenomen in de Innovatiewet Strafvordering, die op 1 oktober 2022 in werking is getreden (Stb. 2022, 362). Met de Innovatiewet wordt vooruitgelopen op het nieuwe Wetboek van Strafvordering door vijf nieuwe onderwerpen alvast te beproeven in de praktijk. De hiervoor genoemde bevoegdheid is één van die onderwerpen (opgenomen in artikel 556 van het huidige wetboek).

Het creëren van een bevoegdheid in het nieuwe wetboek voor deze opsporingsmethode was een wens van de opsporing. Ook de Commissie-Koops heeft de aanbeveling gedaan om deze methode te voorzien van een grondslag in het nieuwe wetboek (rapport Commissie-Koops, p. 92–95). In lijn met die aanbeveling heeft deze nieuwe bevoegdheid een plek gekregen in Boek 2, Hoofdstuk 7. Ook wat betreft de gekozen termijnen en bijbehorende bevoegde autoriteit is aangesloten bij wat de Commissie-Koops daarover heeft aanbevolen. De gegevens die gedurende enkele dagen na de inbeslagneming binnenkomen kunnen volgens de Commissie-Koops worden gezien als bijvangst: alle gegevens op de digitale-gegevensdrager of het geautomatiseerde werk maken deel uit van de te onderzoeken gegevens, inclusief de toevallig nieuw binnengekomen berichten, zonder dat daar een extra bevoegdheid of normering voor nodig is (vgl. rapport Commissie-Koops, p. 93–94). Het eerste lid van artikel 2.7.39 sluit daarbij aan. Het wordt niet nodig geacht om het vereiste van een rechterlijke machtiging voor te schrijven voor gevallen waarin gegevens worden onderzocht die gedurende maximaal drie dagen na inbeslagneming binnenkomen op de digitale-gegevensdrager of geautomatiseerd werk. Zodra men echter nieuwe gegevens wil onderzoeken die gedurende een langere tijd dan binnen drie dagen na inbeslagneming zijn binnengekomen op de inbeslaggenomen digitale-gegevensdrager of het geautomatiseerde werk, geldt – eveneens conform de aanbevelingen van de Commissie-Koops – een vereiste van een rechterlijke machtiging. Het gaat hier om een ingrijpende maatregel omdat gedurende een betrekkelijk lange tijd aanvullende gegevens binnen het bereik van de opsporing komen waarover ten tijde van de inbeslagneming nog niet kon worden beschikt. Daarom komt het redelijk voor dat de rechter-commissaris, die meer afstand heeft tot de zaak, de noodzaak van de verlenging voor het concrete onderzoek toetst. Benadrukt moet worden dat het niet de bedoeling is dat deze bevoegdheid wordt uitgeoefend om communicatie die wordt gevoerd, vast te leggen. De opsporingsambtenaar kan met andere woorden geen gebruik maken van zijn bevoegdheden tot inbeslagneming met als enkel doel om nieuwe gegevens te kunnen onderzoeken. Daarvoor zijn de heimelijke bevoegdheden uit de artikelen 2.8.13, 2.8.15 en 2.8.16 bedoeld. De bevoegdheid tot het verrichten van onderzoek van nieuwe gegevens vloeit veeleer voort uit de bevoegdheid tot het verrichten van onderzoek van gegevens als bedoeld in artikel 2.7.38 en beoogt mogelijk te maken dat ook na de inbeslagneming (eventueel) binnengekomen gegevens mogen worden onderzocht. Het ligt dan ook niet in de lijn der verwachting dat bij de uitoefening van deze bevoegdheid uit voorzorg een rechterlijke machtiging wordt gevraagd.

Er bestaan enkele verschillen tussen artikel 2.7.39 en het huidige artikel 556 dat met de Innovatiewet Strafvordering in het huidige wetboek is opgenomen. Bij de parlementaire behandeling van de Innovatiewet zijn namelijk enkele wijzigingen in artikel 556 doorgevoerd als gevolg van verschillende door de Tweede Kamer aangenomen amendementen. In de

memorie van antwoord bij de Innovatiewet zijn deze wijzigingen en de implicaties daarvan beschreven (Kamerstukken I 2021/22, 35 869, C, p. 7–9). Uit deze beschrijving volgt dat enkele van de amendementen verduidelijkingen in de nieuwe bepaling hebben opgeleverd, die onder meer zien op de gestelde termijnen. Zo is onder meer verhelderd dat het bevel ook op een later moment dan binnen drie maanden na de inbeslagneming kan worden gegeven. Op die manier kan de bevoegdheid ook worden uitgeoefend als de telefoon pas na (bijvoorbeeld) zes maanden wordt ontgrendeld. Wel mag het onderzoek zich alleen richten op gegevens die binnen drie maanden na inbeslagneming zijn binnengekomen. Daarnaast is verduidelijkt dat een bevel als bedoeld in het tweede lid ook kan worden gegeven als de officier van justitie geen gebruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid op grond van het eerste lid. Ook hebben de amendementen geleid tot een andere normering, aangezien de rechter-commissaris vanaf het eerste moment moet worden betrokken bij de uitoefening van deze bevoegdheid, en niet zoals in artikel 2.7.39 pas na drie dagen. In artikel 556 bestaat met andere woorden niet (langer) de mogelijkheid voor de officier van justitie om zelfstandig de kennisneming van berichten die de eerste drie dagen na inbeslagneming zijn binnengekomen, te bevelen en moet steeds een machtiging bij de rechter-commissaris worden aangevraagd. De wijzigingen die door middel van amendering zijn doorgevoerd in de Innovatiewet, zijn vooralsnog niet doorgevoerd in artikel 2.7.39. Binnen een pilot wordt op dit moment namelijk bekeken hoe de nieuwe bevoegdheid zoals omschreven in artikel 556 in de praktijk functioneert. In dit verband wordt gemonitord voor welke strafbare feiten deze bevoegdheid wordt aangevraagd, wanneer een aanvraag wordt gehonoreerd of geweigerd, in hoeverre de gestelde termijnen en autoriteiten volstaan en wat de opbrengsten van de uitoefening van deze bevoegdheid zijn.

Twee jaar na de inwerkingtreding van de Innovatiewet (1 oktober 2024) zal een evaluatierapport verschijnen onder auspiciën van het WODC. Dat evaluatierapport zal inzichten bevatten die in de pilots zijn opgedaan over de toepassing, opbrengsten en eventuele knelpunten van onder meer deze nieuwe bevoegdheid. Dit rapport zal na verschijning zo snel mogelijk worden voorgelegd aan de Tweede Kamer. Mocht de evaluatie aanleiding geven tot aanpassing van deze nieuwe bevoegdheid zoals deze is opgenomen in het nieuwe Wetboek van Strafvordering (artikel 2.7.39), dan gebeurt dit via de tweede aanvullingswet. Op dit moment is voorzien dat in ieder geval de beoogde verduidelijkingen als gevolg van de genoemde amendementen zullen worden doorgevoerd in het nieuwe wetboek. De opsporing kan de bevoegdheid dan ook op een later moment uitoefenen (bijvoorbeeld zes maanden na de inbeslagneming), maar het onderzoek mag zich alleen richten op de gegevens die de eerste drie maanden op het apparaat zijn opgeslagen.

Gezien het voorgaande kan dan ook pas na het verschijnen van het evaluatierapport volledig antwoord worden gegeven op de vraag of de in artikel 2.7.39 gestelde termijnen toereikend zijn voor een effectieve uitoefening van de in dat artikel opgenomen bevoegdheid.

(328) De leden van de VVD-fractie vragen of het onder het nieuwe artikel 2.7.40 mogelijk is voor de opsporing om zelfontwikkelde algoritmes te gebruiken om snel en efficiënt een grote hoeveelheid inbeslaggenomen data te onderzoeken op bepaalde steekwoorden. Klopt het dat dit artikel daar de grondslag voor biedt, en zo nee, wat is dan de wettelijke grondslag hiervoor?

328. In artikel 2.7.40 is de bevoegdheid van de netwerkzoeking opgenomen; het onderzoek van gegevens in een digitale-gegevensdrager die of een geautomatiseerd werk dat zich elders bevindt. Een concreet voorbeeld vormen gegevens die zijn opgeslagen in een zogenoemde cloud en die via een internetverbinding eenvoudig te benaderen zijn. Denk

aan gegevens die zijn opgeslagen in onder meer Dropbox, iCloud en Google Drive. De bepaling is de opvolger van het huidige artikel 125j. Deze bepaling maakt een netwerkzoeking alleen mogelijk op de plaats van de doorzoeking. Een belangrijke uitbreiding van de netwerkzoeking is door middel van de Innovatiewet Strafvordering al opgenomen in het huidige Wetboek van Strafvordering: op grond van artikel 557 is een netwerkzoeking ook mogelijk na inbeslagneming van een geautomatiseerd werk. Deze uitbreiding is ook opgenomen in artikel 2.7.40.

De bevoegdheid van de netwerkzoeking vormt, zowel in het huidige (artikel 125j) als in het nieuwe wetboek (artikel 2.7.40), geen specifieke grondslag voor een methode waarbij de opsporing zelfontwikkelde algoritmes gebruikt om snel en efficiënt een grote hoeveelheid data te onderzoeken op bepaalde steekwoorden. Dat neemt echter niet weg dat de opsporing deze methode wel kan toepassen bij het verrichten van (deze of andere vormen van) onderzoek van gegevens en dat dit ook gebeurt in de praktijk. De wet sluit deze vorm van onderzoek van gegevens immers niet uit, noch in het huidige wetboek, noch in de artikelen 2.7.38, 2.7.39, 2.7.40 en 2.7.41.

In het rapport van de Radboud Universiteit over strafvorderlijke gegevensverwerking is aandacht besteed aan deze vorm van onderzoek aan «bulkgegevens» (M.I. Fedorova, R.M. te Molder, M.J. Dubelaar, S.M.A. Lestrade, T.F. Walree, *Strafvorderlijke gegevensverwerking*, Nijmegen 2022). De onderzoekers doen de aanbeveling om een specifiek normatief kader te creëren voor het onderzoek aan door de uitoefening van strafvorderlijke bevoegdheden verkregen (bulk)gegevens, omdat nadere normering van deze vormen van onderzoek in zowel het huidige als het nieuwe wetboek ontbreekt. Eventuele normering van het onderzoek aan bulkgegevens zal de komende jaren buiten het kader van het wetgevingsproject nieuw Wetboek van Strafvordering plaatsvinden. Verwezen wordt naar de antwoorden op de vragen 208 en 210.

(329) Voornoemde leden lezen dat de bevoegdheid van artikel 2.7.40 geen grondslag biedt dat gegevens worden overgenomen die niet voor het onderzoek van belang zijn. Wat gebeurt er feitelijk wanneer met gebruikmaking van deze bevoegdheid of de bevoegdheid van artikel 2.7.39 gegevens worden aangetroffen die weliswaar niet rechtstreeks voor het betreffende onderzoek van belang zijn, maar evident wel van belang zijn in andere lopende onderzoeken? Onder welke omstandigheden kan de opsporing toch gebruik maken van deze gegevens?

329. Ook voor de uitoefening van een netwerkzoeking of de bevoegdheid, bedoeld in artikel 2.7.39, gelden de algemene bepalingen over de uitoefening van opsporingsbevoegdheden uit Boek 2, Titel 1.2, namelijk dat de bevoegdheid alleen mag worden uitgeoefend indien dat in het belang van het onderzoek is, en dat moet worden getoetst aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Deze beginselen staan er in beginsel aan in de weg dat gegevens worden overgenomen die niet voor het onderzoek van belang zijn.

Op het moment dat een netwerkzoeking wordt verricht is logischerwijs nog niet van alle aangetroffen gegevens direct bekend of zij inderdaad voor het onderzoek van belang zijn. Hier speelt de redelijke voorzienbaarheid een belangrijke rol. De bevoegde autoriteit zal moeten beoordelen of redelijkerwijs voorzienbaar is dat de gegevens van belang zullen zijn voor het onderzoek en bepaalt op basis daarvan welke gegevens mogen worden overgenomen. Als na het overnemen van de gegevens en het onderzoek van die gegevens alsnog blijkt dat bepaalde gegevens toch niet van belang zijn voor het desbetreffende onderzoek, is het overnemen van deze gegevens niet met terugwerkende kracht onrechtmatig. Wel schrijft het huidige wetboek in artikel 125n, eerste lid, voor dat vastge-

legde gegevens die niet van betekenis zijn voor het onderzoek worden vernietigd. Artikel 125n, derde lid, onderdeel a, geeft de officier van justitie echter de mogelijkheid om de gegevens te gebruiken voor een ander strafrechtelijk onderzoek dan het onderzoek waarin de bevoegdheid is uitgeoefend. De gegevens hoeven dan niet te worden vernietigd, totdat dat andere onderzoek is geëindigd (artikel 125n, vierde lid). Bepalingen die zien op verwerking van gegevens die zijn verkregen door uitoefening van bevoegdheden, zoals het huidige artikel 125n, worden door middel van de eerste aanvullingswet alsnog opgenomen in het nieuwe wetboek (zie daarover ook het antwoord op vraag 208). Ook voor de gegevens die zijn verkregen door uitoefening van een netwerkzoeking bepaalt het nieuwe wetboek op deze wijze wanneer deze gegevens moeten worden vernietigd of wanneer zij mogen worden gebruikt voor een ander opsporingsonderzoek.

(330) De leden van de CDA-fractie lezen dat artikel 2.7.57 de bevoegdheid bevat van de officier van justitie om een aanbieder van een communicatiedienst te bevelen om direct alle maatregelen te nemen om bepaalde gegevens ontoegankelijk te maken en te houden. Wordt de aanbieder van communicatiedienst in dat geval ook duidelijk gemaakt binnen welke termijn de gegevens ontoegankelijk moeten worden gemaakt? Wat is de consequentie als een aanbieder het bevel niet opvolgt, of verzaakt voldoende maatregelen te nemen? Deze leden vragen ten slotte welke maatregelen genomen kunnen worden zodat na de ontoegankelijkmaking van de gegevens, niet op een andere communicatiedienst dezelfde strafbare content wordt geplaatst door bijvoorbeeld anonieme accounts.

330. Artikel 2.7.57 geeft de officier van justitie de bevoegdheid tot het geven van een bevel aan een aanbieder van een communicatiedienst tot het nemen van maatregelen om gegevens die bij hem zijn opgeslagen of worden doorgegeven ontoegankelijk te maken. De bepaling komt nagenoeg volledig overeen met het huidige artikel 125p. Een bevel van de officier van justitie op de voet van artikel 2.7.57 dient direct te worden opgevolgd door de aanbieder van een communicatiedienst. De term «direct» betreft een redactionele wijziging ten opzichte van het huidige artikel 125p dat schrijft over «terstond». Beide woorden hebben dezelfde betekenis en houden in dat de aanbieder zo snel mogelijk alle maatregelen neemt die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd. Indien de aanbieder van een communicatiedienst niet voldoet aan het bevel van de officier van justitie geldt dat de vervolgingsuitsluitingsgrond van artikel 54a van het Wetboek van Strafrecht niet van toepassing is en de aanbieder onderwerp kan zijn van strafrechtelijke vervolging. Ten opzichte van artikel 125p is geëxpliciteerd dat het bevel niet alleen betrekking heeft op het ontoegankelijk maken van gegevens maar ook op het ontoegankelijk houden daarvan. De aard van de ontoegankelijkmaking vereist dat de ontoegankelijk gemaakt gegevens immers ook ontoegankelijk blijven. Indien de gegevens vervolgens via een andere aanbieder van een communicatiedienst worden opgeslagen of doorgegeven, is een nieuw bevel aan die aanbieder noodzakelijk.

7.5 Uitoefening van bevoegdheden in het geval van verschoningsrecht

(331) De rapporteurs hebben enkele vragen ten aanzien van de uitoefening van bevoegdheden in het geval van verschoningsrecht. Is het gelet op de stand van de techniek mogelijk om filtersoftware te ontwikkelen die met voldoende precisie grote gegevensbestanden op verschoningsgerechtigde informatie kan filteren?

331. Bij grote hoeveelheden (digitale) informatie die door de uitoefening van bevoegdheden ten aanzien van voorwerpen en gegevens wordt verkregen en waaronder zich vermoedelijk verschoningsgerechtigde informatie bevindt dient een schifting te worden gemaakt tussen

informatie die wel en informatie die niet onder het functioneel verschoningsrecht valt. Op dit moment wordt, bij de huidige stand van de techniek, gewerkt aan de hand van een opgestelde lijst met zoektermen. Op de lijst staan bijvoorbeeld de namen en emailadressen van functioneel verschoningsgerechtigden. Deze lijst met zoektermen kan al dan niet in overleg met de functioneel verschoningsgerechtigde worden opgesteld. Ook kan de rechter-commissaris beslissen om advies in te winnen bij een vertegenwoordiger van de beroepsgroep.

Om zoeken op termen mogelijk te maken, wordt overgenomen of op bevel verstrekte data vaak eerst ingelezen in forensische tools als Hansken of FTK Lab. Deze tools verwerken de data en maken sporen (e-mails, chatberichten, documenten) inzichtelijk en doorzoekbaar. Afhankelijk van de hoeveelheid data duurt dit enkele uren tot soms zelfs enkele weken. Tijdens of na deze verwerking kunnen de sporen met verschoningsgerechtigde informatie dan worden gefilterd. Het NFI heeft een informatieblad uitgebracht over hoe verschoningsgerechtigde informatie in de data geïdentificeerd wordt, wat technisch mogelijk maar ook onmogelijk is en hoe het vernietigen van data beperkingen legt op forensisch onderzoek en contraexpertise. Zie hiervoor: <https://www.forensischinstituut.nl/publicaties/brochures/2023/04/21/informatieblad-vernietigen-van-digitale-sporen-met-verschoningsgerechtigde-informatie>.

Het is bij het opstellen van de lijst van belang dat de zoektermen voldoende precies worden gekozen. Bij het filteren van grote hoeveelheden gegevens – digitale sporen – wordt de verzameling sporen in tweeën gesplitst, vergelijkbaar met een zeef: sporen die voldoen aan het filter blijven in de zeef achter, sporen die niet voldoen vallen erdoorheen. «False positives» (te veel informatie wordt aangemerkt als vermoedelijk verschoningsgerechtigd, waardoor die informatie verloren gaat voor de opsporing) en «false negatives» (verschoningsgerechtigde informatie wordt over het hoofd gezien, waardoor die toch raadpleegbaar blijft voor de opsporing) moeten daarbij worden voorkomen. Het is aan de rechter-commissaris – die verantwoordelijk is voor het stellen van de voorwaarden waaronder de doorzoeking plaatsvindt – om te bepalen welke zoektermen worden gebruikt en of eventueel door de functioneel verschoningsgerechtigde aangeleverde zoektermen voldoende precies zijn om «false positives» en «false negatives» zoveel mogelijk te voorkomen.

(Toekomstige) technieken kunnen er mogelijk aan bijdragen dat (technische) oplossingen worden bedacht waarmee verschoningsgerechtigde informatie (nog) beter en efficiënter kan worden uitgefilterd.

(332) Kan de regering nader toelichten op welke wijze wordt gegarandeerd dat de kabinetten van de rechter-commissaris de grote hoeveelheid extra taken die de nieuwe regeling inzake het verschoningsrecht in titel 7.5 meebrengt op een verantwoorde wijze kunnen uitvoeren, gelet op de omstandigheid dat momenteel de capaciteit en expertise bij de kabinetten van de rechter-commissaris onvoldoende is?

332. In Boek 2, Titel 7.5, is de nieuwe regeling opgenomen met betrekking tot voorwerpen en gegevens waarover het verschoningsrecht zich uitstrekt. Voorwerpen en gegevens waarover het verschoningsrecht zich uitstrekt mogen niet worden inbeslaggenomen en overgenomen, en van de onder het verschoningsrecht vallende informatie mag geen kennis worden genomen, behalve wanneer de rechter-commissaris in streng genormeerde uitzonderingsgevallen anders beslist. Veel meer dan dat voorheen het geval was wordt de verantwoordelijkheid voor een juiste omgang met verschoningsgerechtigde informatie in de strafrechtspraktijk aan de rechter-commissaris toebedeeld. Deze grotere rol voor de rechter-commissaris zal ook gepaard gaan met praktische veranderingen en uitdagingen op het gebied van capaciteit en nog te ontwikkelen

techniek. Het is daarom van belang dat de uitvoeringsconsequenties voor de kabinetten van de rechter-commissaris goed in beeld worden gebracht. De centrale rol die de rechter-commissaris is gaan vervullen brengt een aanzienlijke taakverzwaring en daarmee samenhangende inzet van menskracht met zich. Dit vergt dat aan de gerechten voldoende capaciteit en middelen ter beschikking worden gesteld om de kabinetten rechter-commissaris in staat te stellen de vereiste filtering te (doen) verrichten. De rechter-commissaris kan zich laten bijstaan door anderen bij de uitvoering van deze taak. Zie hiervoor nader in het antwoord op vraag 334. Mede als gevolg van de recente jurisprudentie worden door de politie, de bijzondere opsporingsdiensten, het openbaar ministerie, de rechtspraak en de NOvA momenteel gesprekken gevoerd met als doel het ontwikkelen van praktische werkwijzen voor het verkrijgen, opslaan, filteren en uitgrijzen/vernietigen van verschoningsgerechtigd materiaal uit in beslag genomen digitale gegevens. Daarbij zal een nieuw werkproces worden ontwikkeld dat ook onder het regiem van het nieuwe wetboek kan gelden. Het is momenteel dan ook de verwachting dat het nieuwe wetboek op dit onderdeel geen aanvullende uitvoeringsconsequenties heeft ten opzichte van de effecten van deze jurisprudentie.

(333) Verwacht de regering dat het uitgangspunt dat alleen de rechter-commissaris voor zover dat noodzakelijk is kennis kan nemen van de inhoud van de gegevens in de praktijk haalbaar is?

333. De bepalingen in Boek 2, Titel 7.5, bevatten waarborgen opdat het verschoningsrecht, ook bij de uitoefening van bevoegdheden ten aanzien van voorwerpen en gegevens, gerespecteerd wordt. Uit gesprekken met de praktijk en de over de consultatieversie van Boek 2 uitgebrachte adviezen blijkt dat er overeenstemming bestaat over het uitgangspunt dat de inhoudelijke beoordeling van vermoedelijk verschoningsgerechtigde informatie is voorbehouden aan de rechter-commissaris. Aan het verschoningsrecht ligt het beginsel ten grondslag dat een ieder zich vrijelijk en zonder vrees voor openbaarmaking van het toevertrouwde om bijstand en advies tot de verschoningsgerechtigde moet kunnen wenden. Dit beginsel wordt in elk geval ondergraven als de met het opsporingsonderzoek belaste officier van justitie kennis kan nemen van de gegevens die (vermoedelijk) object zijn van het verschoningsrecht, of als die gegevens anderszins bekend worden binnen het opsporingsonderzoek. Daarom is betrokkenheid van een andere autoriteit aangewezen bij de beoordeling of sprake is van gegevens die object zijn van het verschoningsrecht. (Vgl. ECLI:NL:HR:2024:375, r.o. 6.5.4.) De rechter-commissaris heeft een centrale rol bij de selectie van de geprivilegieerde gegevens. In artikel 2.7.66 is vastgelegd dat alleen de rechter-commissaris kan kennisnemen van de verschoningsgerechtigde informatie. De rol van de rechter-commissaris houdt daarbij in dat de kennisneming van de gegevens door of onder verantwoordelijkheid van de rechter-commissaris moet plaatsvinden, waarbij deze zich kan laten bijstaan door andere functionarissen. Opsporingsambtenaren (die niet zijn betrokken bij het betreffende opsporingsonderzoek, zie nader het antwoord op vraag 334) mogen bijvoorbeeld de technische bijstand verlenen die nodig is om de rechter-commissaris in staat te stellen van de gegevens kennis te nemen. Een voorbeeld is een geval waarin de gegevens eerst ontsleuteld moeten worden voordat zij gelezen kunnen worden. Zie verder het antwoord hieronder op vraag 334.

(334) Welke rol is weggelegd voor geheimhoudingsofficieren van justitie en geheimhouders opsporingsambtenaren?

334. De rechter-commissaris is – bijvoorbeeld in verband met de aard of de omvang van de gegevens – niet altijd in staat dat onderzoek (geheel) zelf te verrichten. Denk hierbij aan zogenaamde «bulkgegevens». De rechter-commissaris kan bij de filtering andere functionarissen, zoals

(opsporings)ambtenaren of een officier van justitie inschakelen, mits gewaarborgd is dat de gegevens die object zijn van het verschoningsrecht, niet op enigerlei wijze bekend (kunnen) worden aan degenen die met het betreffende strafrechtelijk onderzoek en de strafrechtelijke vervolging zijn belast of daarbij anderszins zijn betrokken. Deze functionarissen voeren onder regie en verantwoordelijkheid van de rechter-commissaris het voor de filtering benodigde onderzoek uit, en dat strikte geheimhouding wordt betracht.

Opsporingsambtenaren kunnen de rechter-commissaris technische bijstand verlenen bij het uitfilteren van de verschoningsgerechtigde informatie. Het is uitgesloten dat het opsporingsambtenaren betreft die betrokken zijn bij het betreffende opsporingsonderzoek of die deel uitmaken van het betreffende opsporingsteam. De opsporingsambtenaar kan zoekslagen overeenkomstig de opdracht van de rechter-commissaris uitvoeren. De rechter-commissaris kan in het individuele geval beslissen over de voorwaarden, maar het is ook mogelijk dat vastgelegde werkafspraken worden gevolgd. Nadat de vermoedelijk verschoningsgerechtigde informatie is uitgefilterd, kan het opsporingsteam met de overige (geschoonde) gegevens aan de slag.

Met het oog op de controle door de zittingsrechter is van belang dat de manier waarop het proces van filtering is georganiseerd, wordt vastgelegd in een door of namens de rechter-commissaris opgesteld proces-verbaal.

(335) In hoeverre acht de regering het denkbaar dat in geval van het verkrijgen van grote hoeveelheden gegevens waartussen zich mogelijk verschoningsgerechtigde informatie bevindt, de rechter-commissaris niet krachtens artikel 2.7.65 ingeschakeld wordt?

335. Artikel 2.7.65 heeft betrekking op de situatie waarin bij een ander dan een functioneel verschoningsgerechtigde, bijvoorbeeld een bedrijf, voorwerpen zijn inbeslaggenomen of onderzoek van gegevens wordt verricht of gegevens zijn overgenomen, en het redelijk vermoeden ontstaat dat zich daaronder ook voorwerpen of gegevens bevinden waarover het verschoningsrecht zich uitstrekt. Zodra dit redelijk vermoeden rijst, dient contact te worden opgenomen met de rechter-commissaris, zodat die de voorwaarden kan bepalen waaronder het beslag kan worden voortgezet onderscheidenlijk het onderzoek van gegevens kan plaatsvinden dan wel kan worden voortgezet. Het moment waarop contact wordt opgenomen met de rechter-commissaris zal afhankelijk zijn van het moment waarop het redelijk vermoeden ontstaat. Indien sprake is van een grote hoeveelheid voorwerpen of gegevens kan dit vermoeden later ontstaan dan bijvoorbeeld in het overzichtelijke geval waarin een archiefkast met drie ordners wordt aangetroffen. Er wordt op vertrouwd dat bij de doorzoeking ter inbeslagneming of een onderzoek van gegevens de rechter-commissaris wordt benaderd zodra het redelijk vermoeden ontstaat dat zich daaronder ook verschoningsgerechtigd materiaal bevindt. Bij eventuele niet-naleving kan dat een schending van het verschoningsrecht opleveren. Bij schendingen van het verschoningsrecht die in lopende strafrechtelijke onderzoeken hebben plaatsgevonden is sprake van onrechtmatig handelen dat door de strafrechter van een processuele sanctie kan worden voorzien.

(336) Kan de regering het criterium van het «redelijke vermoeden» nader duiden?

336. De belangen die met het verschoningsrecht zijn gemoeid, maken het noodzakelijk dat politie en justitie doen wat nodig is om inbreuken op het verschoningsrecht zo veel mogelijk te voorkomen, zodra het redelijk vermoeden bestaat dat de gegevens waarover zij de beschikking krijgen (deels) geprivilegieerde gegevens betreffen. (Vgl. ECLI:NL:HR:2024:375, r.o. 6.5.1.) Bij inbeslagneming van voorwerpen of onderzoek van

gegevens bij anderen dan een functioneel verschoningsgerechtigde, zoals bijvoorbeeld een bedrijf, kan het redelijke vermoeden ontstaan dat zich daartussen verschoningsgerechtigde informatie bevindt. Opsporingsambtenaren moeten zich van kennismening onthouden vanaf het moment dat dit redelijk vermoeden ontstaat. Bovendien dient vanaf dit moment contact te worden opgenomen met de rechter-commissaris, zodat die de voorwaarden kan bepalen waaronder het beslag kan worden voortgezet onderscheidenlijk het onderzoek van gegevens kan plaatsvinden dan wel kan worden voortgezet (filtering). Een redelijk vermoeden dat het functioneel verschoningsrecht zich over bepaalde voorwerpen of gegevens uitstrekt kan op verschillende manieren ontstaan. Allereerst kan dat vermoeden ontstaan wanneer de functioneel verschoningsgerechtigde zich op het standpunt stelt dat de informatie onder het verschoningsrecht valt. De functioneel verschoningsgerechtigde zal echter in veel gevallen niet bij de betreding of doorzoeking ter inbeslagneming of het onderzoek van gegevens bij derden aanwezig zijn, waardoor zijn standpunt op dat moment nog niet bekend zal zijn. De beslagene of rechthebbende zal in voorkomende gevallen wel aanwezig zijn. Wanneer die persoon – onderbouwd – aangeeft dat bepaalde informatie onder het functioneel verschoningsrecht valt, dan kan eveneens een redelijk vermoeden ontstaan. Ook kan een dergelijk vermoeden ontstaan door kenmerken van het voorwerp of de gegevens zelf of de wijze waarop deze worden bewaard (gearchiveerd). Uit het briefhoofd blijkt bijvoorbeeld dat het desbetreffende document betrekking heeft op correspondentie met een arts of advocaat, of documenten zijn (digitaal) opgeslagen in een map met de naam van een notariskantoor. Er moet «redelijkerwijs» kunnen worden vermoed dat het functioneel verschoningsrecht zich over de informatie uitstrekt. De enkele bewering (door iemand anders dan een functioneel verschoningsgerechtigde) dat bepaalde informatie onder het functioneel verschoningsrecht valt, zonder onderbouwing en terwijl daarvoor geen verdere aanwijzingen zijn, levert niet een dergelijk vermoeden op.

Daarbij moet worden bedacht dat het in artikel 2.7.65 nog niet zozeer gaat om een redelijk vermoeden ten aanzien van specifieke voorwerpen of gegevens (zoals in artikel 2.7.66), maar om een redelijk vermoeden dat functioneel verschoningsgerechtigde informatie zich tussen de inbeslaggenomen voorwerpen en de te onderzoeken gegevens bevindt. Artikel 2.7.65 voorziet voor dat geval in een regeling die tot doel heeft dat deze voorwerpen en gegevens worden «uitgefilterd» en niet op de beoordeling van de aldus uitgefilterde informatie (zie daarover artikel 2.7.66). Bovendien moet het reële risico bestaan dat die informatie onderdeel uit zal maken van het beslag of het onderzoek. Van een dergelijk risico is geen sprake als de beslagene of de rechthebbende functioneel verschoningsgerechtigde stukken kan aanwijzen en deze zo buiten het beslag of het onderzoek van gegevens kunnen worden gelaten. Hiervan is evenmin sprake als bijvoorbeeld op een smartphone niet de (werk)email van de betrokkene wordt bekeken ten aanzien waarvan hij aangeeft dat zich daartussen functioneel verschoningsgerechtigde gegevens bevinden, maar alleen wordt bekeken op welke locaties de telefoon is geweest.

(337) De leden van de VVD-fractie vragen of de regering van mening is dat de procedure met betrekking tot stukken die onder een verschoningsgerechtigde vallen voldoende is geregeld.

337. Het uitgangspunt van de huidige regeling is dat voorwerpen en gegevens waarover het functioneel verschoningsrecht zich uitstrekt niet worden inbeslaggenomen of overgenomen, tenzij zich een aantal uitzonderingen voordoen. Om onduidelijkheden hierover in de praktijk te voorkomen en om deze belangrijke norm te onderstrepen, is ervoor gekozen dit expliciet in de wet vast te leggen. Ook in de nieuwe regeling

blijft dit uitgangspunt gelden. De wettelijke regeling sluit aan bij de zich verder ontwikkelde praktijk. Hierbij is aandacht voor de toetsingscriteria die gelden voor de rechter-commissaris. De mogelijkheid van «doorbreking» van het verschoningsrecht, die is erkend in de jurisprudentie van de Hoge Raad, wordt daarbij gecodificeerd. Deze rechtspraak ziet op de zeer uitzonderlijke omstandigheden waar in een individueel geval het belang van de waarheidsvinding prevaleert boven het belang dat met het verschoningsrecht wordt beschermd. Het is de rechter-commissaris die hierover oordeelt. In die gevallen kan informatie waarover het verschoningsrecht zich uitstrekt worden gebruikt in de zaak. Verder wordt wettelijk geregeld dat voorwerpen en gegevens naar het kabinet van de rechter-commissaris kunnen worden gebracht ten behoeve van de beoordeling of informatie onder het verschoningsrecht valt (de in de praktijk al bestaande «gesloten envelop procedure»). Daarnaast wordt de wijze waarop de beslissing van de rechter-commissaris (procedureel) tot stand komt van een uitgebreidere regeling voorzien. Daarbij wordt ook de rol van de vertegenwoordiger van de beroepsgroep in de procedure nader bepaald en wordt in de mogelijkheid voorzien om de raadkamer in te schakelen om de rechter-commissaris een termijn te stellen indien die in gebreke blijft te beslissen. Dit maakt dat de procedure met betrekking tot stukken die bij functioneel verschoningsgerechtigde zijn aangetroffen in het nieuwe wetboek toereikend is geregeld.

De nieuwe wettelijke regeling geldt overigens ook voor gevallen waarin grote hoeveelheden gegevens zijn gevorderd en verkregen van een aanbieder van een communicatiedienst en het redelijke vermoeden ontstaat dat tussen die gegevens verschoningsgerechtigd materiaal zit. In dit verband kan worden gewezen op de beantwoording door de Hoge Raad van de prejudiciële vragen van het Gerechtshof Den Bosch (ECLI:NL:HR:2024:375). Deze vragen hadden betrekking op de omgang door het openbaar ministerie met grote hoeveelheden van een aanbieder van een communicatiedienst (zoals een hostingbedrijf) gevorderde gegevens waarvan een deel vermoedelijk onder het verschoningsrecht valt, en op de rol van de rechter-commissaris daarbij. De lacune in de huidige wetgeving waarop de Hoge Raad wijst wordt wettelijk weggenomen door de regeling in de artikelen 2.7.65 en 2.7.66. Zie nader het antwoord op vraag 343.

(338) De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de regeling over inbeslagname en verschoningsrecht. Deze leden wijzen erop dat soms zeer grote hoeveelheden gegevens in beslag worden genomen en dat het mogelijk is dat hier verschoningsgerechtigde informatie tussen zit. Is de regering zich ervan bewust dat het in de praktijk niet altijd mogelijk is om deze informatie er automatisch uit te filteren? Vindt de regering het wenselijk dat de rechter-commissaris, die de verschoningsgerechtigde gegevens moet filteren, hierbij wordt geholpen door bijvoorbeeld «geheimhoudingsofficieren» of «geheimhoudingsopsporingsambtenaren» die dan mogelijk ook de inhoud kunnen zien? Kan de regering hierin meenemen dat het OM op 25 september 2023 ook zelf in een persbericht heeft aangegeven dat de procedures hieromtrent niet voldeden en ook niet in alle gevallen goed zijn gevolgd?

338. Voor het antwoord op de vraag of de regering het wenselijk vindt dat de rechter-commissaris bij het filteren wordt geholpen door anderen wordt verwezen naar het antwoord op vraag 334.

Het openbaar ministerie heeft op 25 september 2023 een persbericht uitgebracht naar aanleiding van recente, soms uiteenlopende, rechterlijke uitspraken over de rol van de officier van justitie in procedures rondom het verschoningsrecht. Gebleken is dat die procedures niet in alle gevallen voldeden en niet steeds goed zijn gevolgd. Het openbaar ministerie is daarom in gesprek gegaan met de advocatuur, rechtspraak en opsporings-

instanties over een werkwijze die niet alleen juridisch houdbaar, maar ook voor de verschillende partijen praktisch en technisch uitvoerbaar is. (<https://www.om.nl/actueel/nieuws/2023/09/25/om-in-gesprek-met-strafrechtketen-over-verschoningsrecht>)

In een kort geding, aangespannen door advocaten tegen de Staat, heeft het gerechtshof Den Bosch de Hoge Raad om verdere verduidelijking van rollen en verantwoordelijkheden gevraagd middels prejudiciële vragen. Naar aanleiding van de beantwoording door de Hoge Raad van de prejudiciële vragen (ECLI:NL:HR:2024:375) heeft het openbaar ministerie in een nieuwsbericht van 12 maart 2024 gereageerd dat de antwoorden op de prejudiciële vragen belangrijk zijn om de volgende stappen te zetten waarbij gestreefd wordt naar een eenduidige en technisch haalbare werkwijze, die recht doet aan zowel de belangen van het verschoningsrecht als het maatschappelijk belang van effectieve opsporing en vervolging van strafbare feiten. De werkwijze zal worden beschreven in een zogeheten aanwijzing, waardoor deze voor iedereen kenbaar is.» (<https://www.om.nl/actueel/nieuws/2024/03/12/hoge-raad-geeft-duidelijkheid-over-werkwijze-verschoningsrecht>)

De prejudiciële vragen hadden betrekking op de omgang door het openbaar ministerie met grote hoeveelheden van een aanbieder van een communicatiedienst (zoals een hostingbedrijf) gevorderde gegevens waarvan een deel vermoedelijk onder het verschoningsrecht valt, en op de rol van de rechter-commissaris daarbij. De Hoge Raad constateert dat een op deze situatie toegesneden wettelijke regeling ontbreekt en formuleert daarom in afwachting van nadere regelgeving enkele vuistregels. Deze houden kort samengevat in dat wanneer het redelijk vermoeden bestaat dat tussen de van de aanbieder gevorderde grote hoeveelheid gegevens verschoningsgerechtigd materiaal zit, de rechter-commissaris een centrale rol heeft voor wat betreft de kennisneming van de gegevens. Die wettelijke regeling is in dit wetsvoorstel voorzien. Mede als gevolg van de recente jurisprudentie worden door de politie, de bijzondere opsporingsdiensten, het openbaar ministerie, de rechtspraak en de NOvA momenteel gesprekken gevoerd met als doel het ontwikkelen van praktische werkwijzen voor het verkrijgen, opslaan, filteren en uitgrijen/vernietigen van verschoningsgerechtigd materiaal uit in beslag genomen digitale gegevens. Daarbij zal een nieuw werkproces worden ontwikkeld dat ook onder het regiem van het nieuwe wetboek kan gelden. Het is momenteel dan ook de verwachting dat het nieuwe wetboek op dit onderdeel geen aanvullende uitvoeringsconsequenties heeft ten opzichte van de effecten van deze jurisprudentie.

8. Heimelijke bevoegdheden

8.1 Algemene bepalingen

(339) De rapporteurs hebben enkele vragen over de algemene bepalingen. Kan de regering nader toelichten in welk opzicht het schrappen van de eis dat bevelen van de officier van justitie ter uitoefening van heimelijke bevoegdheden afzonderlijk op schrift worden gesteld tot werklastvermindering leidt? Kan de voorgestelde regeling ertoe leiden dat de politie meer administratieve lasten krijgt, omdat zij verantwoordelijk wordt voor het verbaliseren van een mondeling gegeven bevel? Past deze verschuiving van verantwoordelijkheid op het gebied van bevelen bij de rollen en taken van de politie en het OM in de opsporing?

339. Zie het antwoord op vraag 308. Hetzelfde antwoord geldt in de context van heimelijke bevoegdheden waarbij het bevel tot het uitoefenen daarvan niet langer afzonderlijk hoeft te worden vastgelegd.

(340) Kan de regering toelichten welke rol is weggelegd voor de rechter-commissaris bij de toetsing van (digitale) heimelijke opsporingsbevoegdheden? Hoe moet de rechter-commissaris invulling geven aan zijn toetsende rol?

340. In de regeling van de heimelijke bevoegdheden is de officier van justitie, net zoals in het huidige wetboek, de centrale autoriteit. Elk bevel tot uitoefening van een heimelijke bevoegdheid wordt door de officier van justitie gegeven. Voor een aantal ingrijpende bevoegdheden heeft de officier van justitie, om dat bevel te kunnen geven, een voorafgaande machtiging van de rechter-commissaris nodig. Dat geldt, evenals in het huidige wetboek, voor de bevoegdheden tot het vastleggen van telecommunicatie (artikel 2.8.13), het vastleggen van vertrouwelijke communicatie (artikel 2.8.15) en het op afstand binnendringen van een digitale-gegevensdrager of geautomatiseerd werk (artikel 2.8.16). In het nieuwe wetboek is een voorafgaande machtiging van de rechter-commissaris ook voorgeschreven bij de meer indringende vormen van stelselmatige inwinning van informatie (artikel 2.8.11, tweede lid) en bij infiltratie (artikel 2.8.12). Voor elk van de voornoemde bevoegdheden waarvoor een machtiging van de rechter-commissaris is vereist, geldt dat het belang van het onderzoek de uitoefening daarvan dringend dient te vereisen. Met dit vereiste wordt tot uitdrukking gebracht dat er met de uitoefening van de bevoegdheid een groot/gewichtig onderzoeksbelang moet zijn gemoeid. Dat betekent dat indringend moet worden getoetst aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Die indringende toetsing zal ook door de rechter-commissaris moeten worden uitgevoerd. Hij zal de beleidsmatige keuze om de bevoegdheid in het individuele geval in te zetten vol toetsen.

Met «beleidsmatige keuze» is in de memorie van toelichting beoogd tot uitdrukking te brengen dat de rechter-commissaris niet kan volstaan met het oordeel dat de officier van justitie in redelijkheid tot het standpunt heeft kunnen komen dat de dringende noodzaak tot inzet van de bevoegdheid aanwezig is. De rechter-commissaris beoordeelt alleen de aan hem voorgelegde zaak, maar doet dat op een indringende wijze. Hij treedt nadrukkelijk niet in overwegingen over geschiktheid en mogelijke doeltreffendheid van de bevoegdheidsuitoefening. Evenmin treedt hij in overwegingen met betrekking tot een evenwichtige benutting van de beschikbare capaciteit of in overwegingen van opsporingstechnische en -tactische aard. Er is met andere woorden geen sprake van dat de rechter-commissaris het beleid van het openbaar ministerie met betrekking tot de inzet van heimelijke bevoegdheden als zodanig beoordeelt. Dergelijke aspecten zullen wel ter toetsing voorliggen aan het College van procureurs-generaal, dat – daartoe geadviseerd door de Centrale Toetsingscommissie – voor de uitoefening van sommige heimelijke bevoegdheden toestemming moet geven (artikel 2.1.6, zie hierover nader het antwoord op vraag 220).

(341) In hoeverre geeft het Unierecht aanleiding om de positie van de rechter-commissaris te verstevigen bij de inzet van heimelijke bevoegdheden (stelselmatige locatiebepaling, stelselmatige observatie, stelselmatig overnemen van gegevens uit publiek toegankelijke bronnen)?

341. Zoals in het antwoord op vraag 224 is opgemerkt heeft het Hof van Justitie in zijn uitleg van het EU-handvest het vereiste van voorafgaande toetsing ontwikkeld op basis waarvan een rechterlijke instantie of onafhankelijke bestuurlijke autoriteit beslist over de uitoefening van een (specifieke) opsporingsbevoegdheid. Naar de huidige stand van de rechtspraak van het Hof van Justitie kan slechts met zekerheid worden gesteld dat dit vereiste geldt voor de toegang tot verkeers- en locatiegegevens die krachtens een wettelijke bewaarplicht worden bewaard (HvJ 2 maart 2021, C-746/18, ECLI:EU:C:2021:152 (*Prokuratuur*)) en de toegang

tot passagiersgegevens (HvJ 21 juni 2022, C-817/19, ECLI:EU:C:2022:491 (*Ligue des droits humains*)). Over de reikwijdte van het vereiste van voorafgaande toetsing – met andere woorden: ten aanzien van welke opsporingsbevoegdheden en in welke gevallen geldt het vereiste van voorafgaande toetsing – zijn naar aanleiding van prejudiciële vragen van rechters uit verschillende lidstaten zaken aanhangig bij het Hof van Justitie. Zo kwamen in de antwoorden op vragen 313 en 315 de prejudiciële vragen van de Hoge Raad aan de orde waarvan de uitkomst kan zijn dat het vereiste van voorafgaande toetsing definitief ook geldt ten aanzien van de toegang tot verkeers- en locatiegegevens in de context van het Nederlandse strafprocesrecht. Niet uitgesloten is dat het vereiste van voorafgaande toetsing naar aanleiding van toekomstige rechtspraak van het Hof van Justitie nog andere opsporingsbevoegdheden zal beslaan. Voor zover ten aanzien van de desbetreffende opsporingsbevoegdheden op grond van dit wetboek nog geen machtigingsvereiste van de rechter-commissaris geldt, zal een voorstel tot codificatie van de rechtspraak van het Hof van Justitie worden gedaan. De huidige stand van de rechtspraak van het Hof van Justitie dwingt op dit moment echter niet tot het betrekken van de rechter-commissaris bij de uitoefening van meer opsporingsbevoegdheden.

(342) Hoe wordt in het wetsvoorstel de authenticiteit en de herkomst van gegevens die met technische hulpmiddelen zijn vergaard gewaarborgd, nu het voorgestelde middel van voorafgaande keuring van technische middelen niet of nauwelijks werkt?

342. Bij de toepassing van heimelijke bevoegdheden wordt vaak gebruikgemaakt van technische hulpmiddelen, zoals camera's en microfoons. Het is belangrijk om de authenticiteit en de herkomst van de gegevens die daarmee worden verkregen te waarborgen. Met het oog daarop worden op dit moment in het Besluit technische hulpmiddelen strafvordering verschillende eisen aan technische hulpmiddelen gesteld. Dit besluit zal, net als andere besluiten die hun grondslag vinden in het Wetboek van Strafvordering, worden vernieuwd in het kader van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. In artikel 2.8.4 (de opvolger van het huidige artikel 126ee) is daartoe een delegatiebepaling opgenomen. Deze bepaling biedt de grondslag om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over onder meer de opslag, verstrekking, plaatsing en verwijdering van dit soort technische hulpmiddelen, maar ook over de technische eisen waaraan die hulpmiddelen moeten voldoen.

Eén van de eisen die op dit moment worden gesteld aan voor de opsporing te gebruiken technische hulpmiddelen is dat deze voorafgaand aan hun inzet (behoudens uitzonderingen) worden gekeurd. Deze keuring dient ertoe de authenticiteit en de herkomst van de vergaarde gegevens te waarborgen. Uit WODC-onderzoek naar de zogenoemde hackbevoegdheid blijkt echter dat het in de context van die bevoegdheid in de praktijk nauwelijks lukt om vooraf gekeurde technische hulpmiddelen in te zetten. Daaraan liggen verschillende (praktische) problemen ten grondslag (A. van Uden en C.A.J. van den Eeden, *De hackbevoegdheid in de praktijk*, WODC 2022, p. 176–177). Bij de vernieuwing van de bestaande besluiten – waarbij de organisaties van de strafrechtsketen waaronder de opsporing nauw betrokken zijn – bestaat aandacht voor deze problematiek. Bij de totstandkoming van de nieuwe besluiten zal worden gezien hoe de authenticiteit en de herkomst van de gegevens kunnen worden gewaarborgd, terwijl tegelijkertijd een oplossing wordt geboden voor de praktische problemen van de voorgeschreven keuring, en hoe een en ander regeling kan vinden in de uitvoeringsregels. Ook in het kader van de nieuwe algemene maatregel van bestuur over de geautomatiseerde wijze van het overnemen van persoonsgegevens uit publiek toegankelijke bronnen (zie artikel 2.8.8; denk aan zogeheten webcrawlers) is dit een

belangrijk thema, waarbij waardevolle inbreng wordt geleverd vanuit de opsporing.

(343) De rapporteurs hebben enkele vragen ten aanzien van de uitoefening van heimelijke bevoegdheden in het geval van verschoningsrecht. Voor wat de bevoegdheden in hoofdstuk 8 betreft is enkel bepaald dat de verschoningsgerechtigde informatie moet worden vernietigd (artikel 2.8.3). Kan de regering overwegen om ook in hoofdstuk 8 een regeling te treffen voor het waarborgen van het verschoningsrecht indien met bevoegdheden uit hoofdstuk 8 grote hoeveelheden gegevens worden verkregen waartussen zich mogelijk verschoningsgerechtigde informatie bevindt (vergelijkbaar met de regeling in artikel 2.7.65–2.7.66)? Hoe zou deze regeling vorm kunnen krijgen? Indien de regering dit niet wenselijk acht, wordt met het handhaven van het geldende regime (artikel 126aa Sv) een rol beoogd voor een geheimhoudingsofficier en/of geheimhoudingsopsporingsambtenaren bij filtering van gegevens? Kan de regering in dat geval nader toelichten hoe de filtering vorm zou moeten krijgen? Kan de regering nader toelichten waarom in artikel 2.8.3 wordt gesproken van «vernietigen», in plaats van of naast bijvoorbeeld «ontoegankelijk maken»? Kan de regering nader toelichten hoe moet worden omgegaan met het vereiste dat het standpunt van de verschoningsgerechtigde moet worden ingewonnen, als deze niet bekend is?

343. Op 12 maart 2024 heeft de Hoge Raad prejudiciële vragen van het Gerechtshof Den Bosch beantwoord (ECLI:NL:HR:2024:375). Deze vragen hadden betrekking op de omgang door het openbaar ministerie met grote hoeveelheden van een aanbieder van een communicatiedienst (zoals een hostingbedrijf) gevorderde gegevens waarvan een deel vermoedelijk onder het verschoningsrecht valt, en op de rol van de rechter-commissaris daarbij. De Hoge Raad constateert dat een op deze situatie toegesneden wettelijke regeling ontbreekt en formuleert daarom in afwachting van nadere regelgeving enkele vuistregels. Deze houden kort samengevat in dat wanneer het redelijk vermoeden bestaat dat tussen de van de aanbieder gevorderde grote hoeveelheid gegevens verschoningsgerechtigd materiaal zit, de rechter-commissaris een centrale rol heeft voor wat betreft de kennisneming van de gegevens. De lacune in de huidige wetgeving waarop de Hoge Raad doelt, en die door zijn vuistregels voor de praktijk wordt opgevuld, wordt wettelijk weggenomen door de regeling in de artikelen 2.7.65 en 2.7.66 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Het vorderen van gegevens (in de terminologie van het nieuwe wetboek: het bevel tot verstrekking van gegevens) valt in het nieuwe wetboek namelijk onder Hoofdstuk 7 van Boek 2. Dit is anders in het huidige wetboek. In het huidige wetboek vallen de bevoegdheden tot het vorderen van gegevens samen met de heimelijke bevoegdheden onder de regeling van de bijzondere opsporingsbevoegdheden en – voor wat betreft de omgang met potentieel verschoningsgerechtigd materiaal – beide onder het huidige artikel 126aa. In het nieuwe wetboek vallen de heimelijke bevoegdheden onder Boek 2, Hoofdstuk 8, en daarmee onder de opvolger van artikel 126aa: artikel 2.8.3.

Om kort te gaan: voor de omgang met grote hoeveelheden gegevens waartussen vermoedelijk ook verschoningsgerechtigd materiaal zit is voor wat betreft op bevel verstrekte gegevens in het nieuwe wetboek in een regeling met een centrale rol voor de rechter-commissaris voorzien; voor de omgang met deze gegevens voor zover zij zijn verkregen door de uitoefening van heimelijke bevoegdheden is volstaan met de regeling van artikel 2.8.3, waarin de rechter-commissaris eveneens een rol speelt, maar een minder grote.

De beslissing van de Hoge Raad is gericht op bevoegdheden tot het vorderen van grote hoeveelheden gegevens bij een aanbieder van een communicatiedienst en niet op door de uitoefening van heimelijke

bevoegdheden (in de zin van Boek 2, Hoofdstuk 8, van het nieuwe wetboek) verkregen grote hoeveelheden gegevens. Dit neemt niet weg dat de uitgangspunten waarop de Hoge Raad zijn beslissing baseert ook een rol zouden kunnen spelen bij omgang met grote hoeveelheden gegevens die zijn verkregen door de uitoefening van heimelijke bevoegdheden. In samenspraak met ketenpartners zal in de komende periode worden bekeken of en in hoeverre aanleiding bestaat om ook bij het door de inzet van heimelijke bevoegdheden verzamelen van bulkgegevens waartussen vermoedelijk ook verschoningsgerechtigd materiaal zit, een grotere rol aan de rechter-commissaris toe te delen dan nu in artikel 2.8.3 is voorzien. Bovenstaande vragen over de wijze van filteren, door wie het filteren mag worden gedaan en het eventueel inwinnen van een standpunt van de verschoningsgerechtigde, worden daarbij voor wat betreft de context van de uitoefening van heimelijke bevoegdheden meegenomen. Mocht dit aanleiding geven tot wetswijziging, dan zal deze wetswijziging worden meegenomen in de tweede aanvullingswet bij het nieuwe Wetboek van Strafvordering.

(344) De leden van de CDA-fractie lezen in artikel 2.8.4 dat gewerkt wordt aan technische hulpmiddelen die het mogelijk maken om versleutelde communicatie die plaatsvindt met gebruikmaking van de diensten van een aanbieder van een communicatiedienst te ontsleutelen en vast te leggen, en dat dit binnenkort beschikbaar zal zijn. Deze leden juichen dit onderzoek toe en vragen of de regering al meer kan zeggen over de voortgang van dit onderzoek naar geschikte technische hulpmiddelen.

344. Gezien de vele verschillende verschijningsvormen van encryptie en de ontwikkelingen daarbinnen is geen sprake van één oplossing waarmee de opsporing encryptie in algemene zin zal kunnen doorbreken. De opsporing is continu bezig om de ontwikkelingen op het gebied van encryptie te volgen en ontwikkelt ook continu hulpmiddelen om, waar mogelijk, versleutelde communicatie inzichtelijk te maken. Dergelijke hulpmiddelen zijn soms zaakspecifiek, soms meer a-specifiek, maar altijd contextafhankelijk.

8.2 De bevoegdheden

(345) De rapporteurs hebben enkele vragen ten aanzien van de bevoegdheden. Kan de regering nader toelichten welke gevolgen het schrappen van de huidige artikelen 126cc en 126dd uit het Wetboek van Strafvordering zal hebben, mede gelet op de omstandigheid dat voor deze bepalingen op korte termijn ook geen nadere regeling wordt getroffen in de Wpg?

345. De huidige artikelen 126cc en 126dd zijn inderdaad nog niet overgenomen in het nieuwe wetboek (zie daarover meer in de memorie van toelichting, Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 71). Door middel van de eerste aanvullingswet zullen deze bepalingen echter alsnog in het nieuwe wetboek worden overgenomen (zie daarover meer in het antwoord op vraag 208). In dit voorstel is zoveel mogelijk gekozen voor een technische omzetting, waarbij de inhoud van de bestaande bepalingen over gegevensverwerking één op één zijn overgenomen.

(346) Is het gelet op Europeesrechtelijke normen, in het bijzonder Richtlijn 2016/80 noodzakelijk om meer waarborgen te creëren voor het verder verwerken van gegevens die met heimelijke bevoegdheden zijn verkregen?

346. In antwoord op de vragen 208 en 210 is aangegeven dat er aanleiding is om de normering van de verwerking van gegevens die door middel van opsporingsbevoegdheden zijn verkregen, nader te bekijken. Richtlijn 2016/680 laat op veel punten aan de nationale wetgever ruimte voor een nadere invulling van de normering van de gegevensverwerking. Dat is in

belangrijke mate ook gebeurt in de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. Maar de verdergaande digitalisering en technologische ontwikkelingen, zoals die ook hun weerslag hebben in de rechtspraak, maken dat het vinden van het juiste evenwicht tussen de bescherming van de privacy van burgers en de belangen van de opsporing om (georganiseerde en ondermijnende) criminaliteit effectief te kunnen bestrijden, steeds aandacht behoeft, ook van de wetgever. In dit licht wordt bekeken hoe in de wetgeving de mogelijkheden om informatie gestuurd te werken kunnen worden verbeterd, terwijl ook de privacy van de burger wordt beschermd. Een en ander betekent dat wordt bekeken of het nieuwe wetboek en de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens aanpassing behoeven en zo ja, welke. Zie ook het antwoord op de vragen 208 en 210.

(347). Kan de regering nader ingaan op de inzet van opsporingsbevoegdheden ten behoeve van het opbouwen van een informatiepositie? Welke bevoegdheden mag de politie hiervoor wel of niet gebruiken? Als het wenselijk is dat de politie bevoegdheden kan inzetten om een informatiepositie op te bouwen, hoe wordt dit onderwerp dan nader genormeerd?

347. Het nieuwe wetboek voorziet niet in bevoegdheden die kunnen worden ingezet voor het enkele doel van het opbouwen van een informatiepositie. Wel kunnen uiteraard opsporingsbevoegdheden worden ingezet in het kader van een opsporingsonderzoek teneinde een informatiepositie op te bouwen ten aanzien van vermoedelijk gepleegde strafbare feiten en vermoedelijke daders. Daarnaast geeft de regeling van het verkennend onderzoek (artikel 2.9.1) de mogelijkheid om (verkenkend) onderzoek te doen naar misdrijven binnen verzamelingen van personen indien uit feiten of omstandigheden aanwijzingen voortvloeien dat binnen die verzamelingen van personen misdrijven worden beraamd of gepleegd waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld en die gezien hun aard of de samenhang met andere misdrijven die binnen die verzamelingen van personen worden beraamd of gepleegd een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren. Er kunnen zich gevallen voordoen waarin een vorm van onderzoek noodzakelijk is, terwijl er nog geen zicht is op verdachten of strafbare feiten, maar alleen van aanwijzingen daaromtrent. De bestaande regeling van het verkennend onderzoek biedt onvoldoende mogelijkheden om de beschikking te kunnen krijgen over gegevens die nodig zijn om in het kader van een verkennend onderzoek tot een verdenking te kunnen komen. Om de feiten en aanwijzingen die ten grondslag liggen aan een verkennend onderzoek op waarde te kunnen schatten en te veredelen, zijn aanvullende gegevens onmisbaar. In het nieuwe wetboek wordt het daarom mogelijk gemaakt om in het kader van een verkennend onderzoek stelselmatig persoonsgegevens uit publiek toegankelijke bronnen over te nemen.

In normering van de gegevensverwerking ten behoeve van het opbouwen van een informatiepositie is voorts voorzien in de Wet politiegegevens. Het gaat dan om de artikelen 10 en 11 van de Wet politiegegevens. Artikel 10 voorziet in de verwerking van politiegegevens met het oog op het verkrijgen van inzicht in de betrokkenheid van personen bij (categorieën van) ernstige misdrijven. Artikel 11 voorziet in de mogelijkheid om politiegegevens geautomatiseerd te vergelijken met andere politiegegevens en in combinatie te doorzoeken. Zowel in deze artikelen als in het Besluit politiegegevens zijn deze verwerkingen nader genormeerd.

Zoals in het antwoord op vraag 346 al is aangegeven, wordt bekeken hoe in de wetgeving de mogelijkheden om informatie gestuurd te werken kunnen worden verbeterd, terwijl ook de privacy van de burger wordt beschermd. Een en ander betekent dat wordt bekeken of het nieuwe wetboek en de Wet politiegegevens aanpassing behoeven en zo ja, welke.

(348) Kan de regering toelichten hoe de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit worden gewaarborgd bij de inzet van de bevoegdheid tot pseudokoop en -dienstverlening tegen niet-verdachte personen?

348. De bevoegdheid tot pseudo-koop of -dienstverlening (artikel 2.8.10) zal in het nieuwe wetboek ook mogen worden uitgeoefend tegen niet-verdachte personen. In de memorie van toelichting is daarover aangegeven dat het soms gewenst is de bevoegdheid tegen een ander dan de verdachte in te zetten. De toelichting noemt verschillende voorbeelden, waaronder het geval waarin de verdachte nog onbekend is maar de opsporing wel al een (onwetende) koerier van die verdachte op het oog heeft met wie een deal kan worden gesloten. Er kan een tactisch belang bestaan bij het inzetten van de bevoegdheid tot pseudokoop tegen (vooralsnog) onverdachte personen: zolang deze personen niet weten dat zij met opsporingsambtenaren te maken hebben, is de kans kleiner dat zij (onbewust) gewijzigd gedrag gaan vertonen richting hun (wel verdachte) bronnen. Die zouden daardoor immers argwaan kunnen krijgen en de handel kunnen verleggen, als gevolg waarvan de opsporing achter het net zou vissen. Met het verruimen van de bevoegdheid tot pseudokoop, komt de rigiditeit van de bestaande regeling die in de praktijk als belemmerend wordt ervaren, te vervallen.

In het algemeen geldt dat de uitoefening van bevoegdheden moet voldoen aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit (vgl. artikel 2.1.3). In het geval de bevoegdheid tot pseudokoop en -dienstverlening wordt uitgeoefend tegen niet-verdachte personen zullen de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit hogere eisen stellen aan de inzet van deze bevoegdheid en daarmee aan de motivering van het bevel daartoe. De officier van justitie, die verantwoordelijk is voor het geven van het bevel, zal ervoor moeten zorgdragen dat het bevel (dat afzonderlijk door hem wordt vastgelegd, vgl. artikel 2.8.1) aan deze vereisten voldoet. De officier van justitie moet dragend kunnen motiveren waarom, gezien de specifieke feiten en omstandigheden, in het concrete geval de uitoefening van de bevoegdheid tegen een niet-verdachte persoon noodzakelijk is, en dus niet kan worden volstaan met bevoegdheidsuitoefening tegen de verdachte.

(349) Kan de regering het onderscheid tussen de lichte en de zware variant van de bevoegdheid tot stelselmatige informatiewinning nader toelichten?

349. Artikel 2.8.11 bevat de bevoegdheid tot het stelselmatig inwinnen van informatie. Het eerste lid bevat de bestaande bevoegdheid zoals deze ook in het huidige wetboek is neergelegd in artikel 126j. Het gaat om het, op bevel van de officier van justitie, deelnemen door een informant (undercoveragent) aan de maatschappelijke verbanden waarin een persoon verkeert, door – onder andere – actief te interfereren in het leven van de desbetreffende persoon en zo stelselmatig informatie over hem in te winnen. Dat kan hij doen door rechtstreeks contact te zoeken met deze persoon – bijvoorbeeld door hem op te zoeken in zijn stamkroeg of in de sportschool – of door via derden aan informatie over deze persoon te komen.

Het tweede lid van artikel 2.8.11 is nieuw en vormt de grondslag voor een meer indringende vorm van stelselmatige inwinning van informatie. Bij de uitoefening van deze bevoegdheid kan de informant de verdachte activiteiten laten verrichten, al dan niet in samenwerking met de informant. De informant is de initiator van deze activiteiten, die kunnen plaatsvinden op maatschappelijk of zakelijk vlak, bijvoorbeeld door het laten verrichten van hand- en spandiensten ten behoeve van de fictieve (criminele) onderneming van een opsporingsambtenaar. Het zal bij deze meer indringende vorm van de bevoegdheid van het tweede lid

doorgaans gaan om langdurige trajecten waarbij de opsporing in contact komt en blijft met verdachten, waaronder trajecten die zijn geïnspireerd op de Canadese *Mr. Big*-methode. Bij deze methode wordt een vertrouwensband met de verdachte opgebouwd en kan de verdachte doorgroeien in een gefingeerd (criminele) organisatie. Dit alles met als doel dat de verdachte zijn geheimen zal prijsgeven, waaronder eerder door hem begane strafbare feiten. Voor het geven van een bevel tot deze meer indringende vorm van stelselmatig inwinnen van informatie heeft de officier van justitie een voorafgaande machtiging nodig van de rechter-commissaris.

In de wettekst is neergelegd dat de meer indringende vorm van stelselmatige inwinning van informatie het laten verrichten van activiteiten door de verdachte, al dan niet in samenwerking met de opsporingsambtenaar, inhoudt. Dat is waarin de indringende variant zich onderscheidt van de lichte variant. Als een traject is aangevangen op grond van het eerste lid, en de operatie zich zo ontwikkelt dat de opsporing een actievere, meer ingrijpende rol wil gaan vervullen in het leven van de verdachte, door hem bepaalde activiteiten te laten verrichten, gaan de toepassingscriteria van het tweede lid gelden, waaronder het vereiste van een machtiging van de rechter-commissaris.

(350) Kunnen befriendingsoperaties, waarin de politie tracht het vertrouwen te winnen van de persoon over wie informatie wordt ingewonnen, op lid 1 van artikel 2.8.11 worden gebaseerd? Zo ja, dient in dat geval ook een machtiging van de rechter-commissaris te worden verkregen?

350. Zoals volgt uit het antwoord op vraag 349, onderscheidt de meer indringende vorm van het stelselmatig inwinnen van informatie zoals bedoeld in artikel 2.8.11, tweede lid, zich van die in het eerste lid, doordat het tweede lid het laten verrichten van activiteiten door de verdachte, al dan niet in samenwerking met de opsporingsambtenaar, inhoudt. Het tweede lid is bedoeld om onder meer *Mr. Big*-achtige trajecten van een nadere normering te voorzien. Zie daarover nader het antwoord op vraag 349.

Befriendingsoperaties die worden verricht om het vertrouwen van een persoon te winnen, kunnen op het eerste lid worden gebaseerd, zolang geen sprake is van het laten verrichten van activiteiten door de persoon over wie informatie wordt ingewonnen. Het mag daarbij gaan om intensief contact. Zo kan de informant gedurende een langere periode een vriendschap opbouwen met de betrokkene, waarbij hij op zo'n regelmatige wijze contact met hem heeft, dat hij veel verschillende inzichten over het leven van de betrokkene kan verkrijgen. Het contact blijft in dergelijke gevallen echter in die zin «passief», dat de betrokkene niet wordt bewogen om samen met de informant bepaalde activiteiten te verrichten, zoals het laten verrichten van hand- en spandiensten ten behoeve van de fictieve (criminele) onderneming van een opsporingsambtenaar. Als dat laatste wel gebeurt, geldt het tweede lid van artikel 2.8.11 en is, een machtiging van de rechter-commissaris vereist. Intensieve befriendingsoperaties kunnen dus, net zoals nu het geval is, ook op het eerste lid van artikel 2.8.11 worden gebaseerd zonder machtiging van de rechter-commissaris.

(351) Welke mogelijkheden heeft de rechter-commissaris om het verloop van een dergelijke befriendingsoperatie goed te monitoren?

351. Bij befriendingsoperaties die zijn gebaseerd op het eerste lid van artikel 2.8.11 is de rechter-commissaris niet betrokken. Voor de uitoefening van deze bevoegdheid volstaat immers een bevel van de officier van justitie. Daarbij is in artikel 2.8.11, derde lid, neergelegd dat dit bevel in eerste instantie wordt gegeven voor ten hoogste drie maanden en dat

het daarna elke drie maanden opnieuw kan worden verlengd. De officier van justitie monitort dus tussentijds het verloop van de operatie. Befriendingsoperaties die (onder meer) het laten verrichten van activiteiten door de verdachte inhouden, moeten worden gebaseerd op artikel 2.8.11, tweede lid. Voor de uitoefening van deze bevoegdheid behoeft de officier van justitie voor het geven van zijn bevel een machtiging van de rechter-commissaris. In artikel 2.8.11, vierde lid, is neergelegd dat het bevel (en dus ook de rechterlijke machtiging die daaraan voorafgaat) wordt gegeven voor een periode van ten hoogste zes maanden. Na die periode kan het bevel worden verlengd, telkens voor een periode van ten hoogste drie maanden. Aan elke verlenging dient een machtiging van de rechter-commissaris vooraf te gaan (zie artikel 2.1.14, vierde lid). Op die manier kan de rechter-commissaris een op het tweede lid gebaseerde operatie tussentijds monitoren, waarbij de officier van justitie de rechter-commissaris desgevraagd van nadere inlichtingen kan voorzien over het verloop en de voortgang van het onderzoek. Voor de aanvankelijke periode van zes maanden is gekozen omdat er vaak een wat langere aanlooperperiode bestaat waarin de verdachte langzaam maar zeker wordt betrokken bij de plannen van de undercoveragenten. Als de geldigheidsduur van het bevel al na drie maanden moet worden verlengd – en er dus na drie maanden een nieuwe machtiging moet worden gevorderd – zullen de omstandigheden nog weinig zijn gewijzigd en zal een nieuwe machtiging haar beoogde waarborgfunctie nauwelijks vervullen. Na die eerste zes maanden dient, indien noodzakelijk, de geldigheidsduur van het bevel en de machtiging elke drie maanden te worden verlengd.

(352) Hoe worden befriendingsoperaties binnen het OM gemonitord? Aan welke waarborgen moeten deze operaties voldoen?

352. De huidige procedure voor de monitoring van befriendingsoperaties van het openbaar ministerie ziet er als volgt uit. De rechercheofficier van justitie dient vooraf toestemming te verlenen voor stelselmatige informatie-inwinning (hierna ook: SI). De hoofdofficier van justitie dient in bepaalde zwaardere of gevoelige trajecten ook toestemming te geven. Vervolgens is sprake van dagelijkse monitoring door de zaaksofficier van justitie onder wiens gezag het traject plaatsvindt. De zaaksofficier informeert tevens de rechercheofficier van justitie (en eventueel de hoofdofficier van justitie) over het verloop van het traject. Daarnaast monitort de zogenaamde WOD-officier van justitie (WOD = werken onder dekmantel) het traject omdat deze het gezag heeft over het team WOD en vanuit die hoedanigheid dus zicht heeft op de lopende trajecten. De Centrale Toetsingscommissie (CTC) toetst momenteel zwaardere SI-trajecten maar ook lichtere SI-trajecten waaraan gevoelheden en risico's zitten. Dat betreft een collegiale toetsing. Tijdens deze toets wordt door de CTC een moment aangegeven waarop de CTC het traject opnieuw wil toetsen (vaak loopt dat parallel aan de termijn van het afgegeven bevel). Het kan voorkomen dat er tussentijds, als gevolg van het verloop van het traject, voor de zaaksofficier van justitie of de rechercheofficier van justitie aanleiding bestaat om de zaak opnieuw voor te leggen aan de CTC. Ook de WOD-officier van justitie kan hierin een rol vervullen.

Wat betreft de waarborgen waaraan befriendingsoperaties moeten voldoen geldt dat de wet criteria stelt voor het inwinnen van stelselmatige informatie door opsporingsambtenaren. Daarnaast gelden de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. In het nieuwe wetboek worden deze algemene beginselen gecodificeerd in de algemene bepalingen van het opsporingsonderzoek. Daarnaast is het toetsingskader zoals gehanteerd door de Hoge Raad van toepassing, bestaande uit eisen zoals zorgvuldigheid, beheersbaarheid, controleerbaarheid en transparantie.

Los van de juridische eisen die in de rechtspraak zijn ontwikkeld, zijn op grond van de rapporten Brouwer en Sorgdrager nadere waarborgen geformuleerd voor de inzet van heimelijke opsporing. Zoals beschreven in de beleidsreacties op beide rapporten, zijn deze waarborgen reeds deels geïmplementeerd (zie de verzamelbrief politie en missie-kritische communicatie van 20 oktober 2023 (Kamerstukken II 2022/23, 29 628, nr. 1190) en het Eerste halfjaarbericht politie 2023 (Kamerstukken II 2022/23, 29 628, nr. 1174)). Andere waarborgen zullen in de komende jaren nadere invulling krijgen bij de opbouw van de nieuwe afdeling Heimelijke opsporing. Op grond van artikel 2.8.11, vijfde lid, worden nadere regels gesteld over de eisen van bekwaamheid waaraan de opsporingsambtenaar moet voldoen en de wijze waarop de bevoegdheid tot stelselmatige inwinning van informatie wordt uitgeoefend.

(353) De leden van de D66-fractie constateren dat bij bevoegdheden als stelselmatige locatiebepaling en stelselmatige observatie geen machtiging van de rechter-commissaris vereist is. Deelt de regering de mening dat ook deze bevoegdheden een grote inbreuk maken op iemands privacy en dat rechterlijke tussenkomst een extra waarborg vormt voor personen die aan deze bevoegdheden worden onderworpen? Zo ja, waarom kiest de regering dan toch voor het niet verplichten van een machtiging van de rechter-commissaris?

353. In de artikelen 2.8.7 en 2.8.18 zijn de bevoegdheden tot stelselmatige observatie en stelselmatige locatiebepaling opgenomen. Artikel 2.8.7 is de (grotendeels ongewijzigde) opvolger van het huidige artikel 126g en de bevoegdheid tot stelselmatige locatiebepaling is nieuw. Beide bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend op bevel van de officier van justitie. Een voorafgaande rechterlijke machtiging is niet vereist.

De opsporingsmethodes observatie en locatiebepaling worden ook geregeld uitgeoefend op grond van artikel 3 Politiewet 2012. Het gaat dan om kortstondige observaties of locatiebepalingen, die (dus) geen stelselmatig karakter hebben. Gezien de beperkte mate van inbreuk op de persoonlijke levenssfeer die dan wordt gemaakt, mogen opsporingsambtenaren dergelijke observaties en locatiebepalingen zonder bevel van de officier van justitie verrichten en is daarvoor geen specifieke wettelijke grondslag vereist. Zo kan het versturen van negentig «stille sms-berichten» in een periode van vijf dagen ter locatiebepaling, worden gebaseerd op artikel 3 Politiewet 2012 (ECLI:NL:HR:2014:1563 en ECLI:NL:HR:2014:1562). Onder het nieuwe wetboek kunnen deze opsporingshandelingen worden gebaseerd op de algemene bevoegdheidsbepaling van artikel 2.1.9.

De vormen van observatie en locatiebepaling die een meer dan geringe inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van betrokkene maken zijn genormeerd in het hoofdstuk met heimelijke bevoegdheden; de stelselmatige observatie en de stelselmatige locatiebepaling. Het gaat dan bijvoorbeeld om observaties van een langere duur (zie ook het antwoord op vraag 217). Met deze vormen van observatie en locatiebepaling wordt een grotere inbreuk gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van betrokkene. Daarom zijn deze methodes voorzien van een specifieke grondslag in het wetboek en moet een officier van justitie een bevel geven om de bevoegdheid uit te oefenen.

Het hoofdstuk van de heimelijke bevoegdheden is qua normering, net als de bevoegdheden in Boek 2, Hoofdstuk 7, trapsgewijs opgebouwd. Dat wil zeggen: hoe groter de inbreuk op grond- en mensenrechten is die met de uitoefening van de bevoegdheid wordt gemaakt, hoe strenger de toepassingscriteria zijn. Deze opbouw in normering wat betreft de heimelijke bevoegdheden geldt ook nu al in het huidige wetboek en blijft behouden in het nieuwe wetboek. Gezien het feit dat de uitoefening van de bevoegdheden tot stelselmatige observatie en stelselmatige locatiebe-

paling met name informatie kan opleveren over de locatie(s) van een persoon, waarbij van belang is dat geen woning mag worden betreden bij de uitoefening van de observatie, volstaat het bevel van de officier van justitie. Dat ligt anders bij meer ingrijpende heimelijke bevoegdheden, zoals het vastleggen van telecommunicatie, het vastleggen van vertrouwelijke communicatie en het op afstand binnendringen van een geautomatiseerd werk, die naar hun aard geen «lichte» variant kennen waarbij uitoefening van de bevoegdheid op grond van artikel 3 Politiewet 2012 mogelijk is. Deze methodes maken per definitie een grote inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Er wordt immers niet alleen informatie verkregen over de locatie en bewegingen van de persoon, maar ook over de inhoud van zijn communicatie met anderen, hetgeen een veel diepgaander beeld verschaft over iemands persoonlijk denken en doen. Daarom is voor de uitoefening van deze bevoegdheden altijd een machtiging van de rechter-commissaris vereist naast het bevel van de officier van justitie.

(354) De leden van de D66-fractie lezen dat onder andere de bevoegdheid stelselmatig inwinnen van informatie onder de nieuwe wet niet meer alleen zal kunnen worden ingezet tegen verdachten maar bij «personen». Er hoeft dus geen verdenking te bestaan. Kan de regering toelichten waarom deze verruiming nodig is en kan zij hier concrete voorbeelden bij geven?

354. De bevoegdheid tot het stelselmatig inwinnen van informatie als bedoeld in artikel 2.8.11, eerste lid, kan worden uitgeoefend tegen personen. Voor de uitoefening van deze bevoegdheid is wel degelijk vereist dat er een verdenking van een misdrijf bestaat; die verdenking hoeft alleen niet de persoon te betreffen die het object van het onderzoek vormt. De meer indringende vorm variant van stelselmatige inwinnen van informatie (artikel 2.8.11, tweede lid) kan alleen worden uitgeoefend tegen de verdachte van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld en dat gezien zijn aard of de samenhang met andere in verband met die verdenking begane misdrijven een ernstige inbreuk op de rechtsorde oplevert.

Ten opzichte van de huidige regeling bevat het eerste lid van artikel 2.8.11 een verruiming van de kring van personen ten aanzien van wie de bevoegdheid van stelselmatige inwinning van informatie kan worden uitgeoefend. Deze wijziging doet recht aan de praktijk, waarin het soms moeilijk is een onderscheid te maken tussen het stelselmatig inwinnen van informatie ten aanzien van een verdachte en ten aanzien van andere personen, in de regel nauwe contacten van de verdachte. Ook met die laatste personen zal een informant in meer of mindere mate contacten moeten onderhouden, omdat hij zich nu eenmaal actief begeeft in kringen rondom de verdachte. De nieuwe regeling maakt het bovendien mogelijk dat – in uitzonderlijke gevallen – primair stelselmatig informatie wordt ingewonnen ten aanzien van een andere persoon dan de verdachte, bijvoorbeeld wanneer dit een veel minder ingrijpende en veiliger vorm van stelselmatig informatie inwinnen oplevert. Een voorbeeld vormt de situatie waarin het zeer moeilijk is om zonder argwaan te wekken de verdachte zelf te benaderen, bijvoorbeeld omdat hij een hoge rang bekleedt in een criminele organisatie. Als een (onverdacht) familielid van hem wel kan worden benaderd en over hem of haar informatie kan worden ingewonnen die relevant kan zijn voor de opsporing van door de verdachte begane feiten, kan dat een reden zijn om de bevoegdheid tegen dat familielid uit te oefenen. Door in dergelijke gevallen een familielid te benaderen, kan ook de betrouwbaarheid van het gemaakte contact worden versterkt. Het zal zoals gezegd om uitzonderlijke situaties gaan. De beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit zullen immers hogere

eisen stellen aan de inzet van deze bevoegdheid tegen een ander dan de verdachte, en daarmee aan de vereiste motivering van het bevel.

(355) De leden van de CDA-fractie lezen in artikel 2.8.7 dat het bevel van de officier van justitie in beginsel mondeling kan worden gegeven als het gaat om heimelijke bevoegdheden, en een schriftelijk bevel de uitzondering is. In hoeverre leidt dit tot een vermindering van de werklust, nu een verbaliseringsplicht blijft gelden, ook voor mondelinge bevelen?
355. Zie het antwoord op vraag 308. Hetzelfde antwoord geldt in de context van heimelijke bevoegdheden waarbij het bevel tot het uitoefenen daarvan niet langer afzonderlijk hoeft te worden vastgelegd (zoals stelselmatige observatie (artikel 2.8.7)).

(356) De leden van de CDA-fractie lezen dat in artikel 2.8.12 de eisen rondom de inzet van infiltratie zijn opgenomen. Deze leden vragen op welke manier er voldoende aandacht en zorg is voor het psychisch welzijn van de opsporingsambtenaar die het bevel tot infiltreren uitvoert.

356. De zorg voor het psychisch welzijn van opsporingsambtenaren die heimelijk onderzoek verrichten (waaronder infiltratie en het stelselmatig inwinnen van informatie) heeft in de afgelopen jaren terecht meer aandacht gekregen binnen de politie en het openbaar ministerie. Naar aanleiding van een onderzoek naar de feiten en omstandigheden rond het overlijden van een politie-infiltrant is in februari 2022 de commissie Waarborgen Werken Onder Dekmantel geïnstalleerd (Kamerstukken II 2021/22, 29 628, nr. 1050). De opdracht aan de commissie betrof onder andere «te onderzoeken op welke aspecten nadere versterking van waarborgen nodig is, met daarbij aanvullend aandacht voor de samenhang tussen organisatorische en ethische aspecten en het mentale welzijn van medewerkers». De eindrapportage van de commissie is op 21 oktober 2023 aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II 2023/24, 29 628, nr. 1190). In dit rapport is een scala aan waarborgen voorgesteld voor het psychisch welzijn van opsporingsambtenaren in het heimelijk domein.

De commissie Waarborgen Werken Onder Dekmantel geeft aan dat goede en voldoende aandacht voor zorg en welzijn, waarbij specifieke kennis bestaat van het heimelijk werk, een randvoorwaarde is voor het uitoefenen van heimelijke bevoegdheden. Dit wordt volledig onderschreven. De door de commissie voorgestelde waarborgen gelden voor het gehele loopbaantraject van de opsporingsambtenaar en zijn niet beperkt tot diens operationele inzet als informant of infiltrant. De waarborgen betreffen onder andere de opleiding van opsporingsambtenaren en begeleiders en het vaststellen van termijnen gedurende welke een opsporingsambtenaar actief mag zijn als informant of infiltrant. Ook moet aandacht bestaan voor de ondersteuning van de opsporingsambtenaar bij het vinden van nieuw werk binnen of buiten de politie, nadat hij is gestopt in het heimelijke domein. Ten slotte is een belangrijke waarborg gelegen in «mental check-ups», ook na het uitstromen als informant of infiltrant naar een andere functie binnen de politie. Concreet betekent dit onder andere het aantrekken van meer psychologen die nauw betrokken zijn bij deze opsporingsambtenaren. Ook is er binnen de politie een Regiepunt Heimelijke Operaties opgericht waar alle lopende operaties binnen het heimelijke domein worden getoetst. De commissie adviseert om personeelswelzijn nog explicieter naar voren te laten komen in de adviezen van dit regiepunt.

In de reactie naar aanleiding van het eindrapport van de commissie Waarborgen Werken Onder Dekmantel is aangegeven dat de korpschef de in het rapport voorgestelde waarborgen op het gebied van personeelswelzijn verder uitwerkt. Ten behoeve hiervan is een kwartiermaker aangesteld. De kwartiermaker heeft als opdracht een nieuw stelsel

heimelijk werken binnen de politie te ontwikkelen, waarbinnen de voorgestelde waarborgen op het gebied van personeelswelzijn vorm krijgen. Vanuit het openbaar ministerie wijst het College van procureurs-generaal een counterpart aan voor deze kwartiermaker ten behoeve van de nauwe verbinding tussen de politie en het openbaar ministerie in dit proces. Dit proces wordt op de voet gevolgd. De Tweede Kamer wordt hierover op de hoogte gehouden door middel van rapportages in de «Halfjaarberichten politie».

10. Onderzoek door de rechter-commissaris

(357) In algemene zin stellen de leden van de VVD-fractie vast dat de «beweging naar voren» met zich meebrengt dat de kabinetten van de rechter-commissaris goed moeten zijn toegerust om de wettelijke taken te kunnen uitvoeren. Nu het in de lijn der verwachting ligt dat er bij deze kabinetten een werklastverzwaring is te verwachten, vragen deze leden welke flankerende maatregelen worden getroffen om de winst van de «beweging naar voren» ook daadwerkelijk te maximaliseren. Wordt hier overleg over gevoerd tussen de Rvdr en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR)? Wat is de inzet van de regering bij dit onderwerp en bij deze gesprekken? Hoe wordt het personeel hierbij betrokken?

357. De regering zet in op een zo efficiënt en effectief mogelijk strafproces waarbij de rechtsbescherming van justitiabelen is gewaarborgd. Zie daarover ook de antwoorden op de vragen 50 en 358. Het beleid van de regering bestaat er onder andere uit de Rechtspraak en andere organisaties in de strafrechtketen in staat te stellen de capaciteit op orde te brengen en maatregelen te kunnen treffen die de werkdruk van medewerkers beheersbaar maken en houden. Zo heeft de regering begin 2022 besloten de justitiële keten financieel te versterken, onder meer met adequate en voorspelbare financiering in de strafrechtketen. In de rijksbegroting zijn hiervoor middelen vrijgemaakt. Onder andere de Rechtspraak zal deze extra financiële middelen aanwenden om de komende jaren meer rechters in dienst te nemen en op te leiden (brief inzake hoofdlijnen beleid Ministerie van Justitie en Veiligheid d.d. 9 februari 2022, Kamerstukken II 2021/22, 35 925 VI, nr. 132). Ook is in november 2023 een wetsvoorstel tot wet verheven op basis waarvan het mogelijk blijft om de capaciteit van de Rechtspraak op peil te houden door rechters en raadsheren na het bereiken van de wettelijke ontslagleeftijd van zeventig jaar nog enige tijd in te zetten als rechter- of raadsheer-plaatsvervanger (Stb. 2023, 410; Kamerstukken 36 358). Verder zullen de eventuele kosten en baten van veranderingen in de werkbelasting die de Rechtspraak door het nieuwe wetboek zal onder-vinden worden meegenomen.

Met de daartoe verstrekte financiële bijdragen treft de Rechtspraak maatregelen in, samspraak met het personeel, de medezeggenschap en de NVvR om de werkdruk binnen de Rechtspraak op aanvaardbaar peil te krijgen en te houden, en de verschuiving in het werkaanbod als gevolg van het nieuwe wetboek (en daarmee de «beweging naar voren») op te kunnen vangen.

10.1 Algemene bepalingen

(358) De leden van de D66-fractie constateren dat de rechter-commissaris onder het nieuwe Wetboek een grotere regierol zal krijgen. Kan de regering aangeven in hoeverre zij verwacht dat rechters-commissarissen deze rol in de praktijk daadwerkelijk gaan vervullen, mede gezien het feit dat de kabinetten van rechter-commissaris al overbelast zijn?

358. De mogelijkheden voor de rechter-commissaris om meer regie te voeren zijn van toepassing op de zaken waarmee hij bemoeienis heeft.

Zijn betrokkenheid vangt aan door een vordering van de officier van justitie of een verzoek van de verdachte of, in bepaalde gevallen, een ambtshalve beslissing om in een lopend opsporingsonderzoek onderzoek te verrichten, zoals het verhoren van getuigen en het benoemen van deskundigen. De rechter-commissaris kan en zal dus niet elke zaak naar zich toe trekken voor het doen van onderzoek.

Wanneer de rechter-commissaris bevoegdheden uitoefent op grond van Boek 2, Hoofdstuk 10, doet hij dit vooral met het oog op de volledigheid, de evenwichtigheid en de voortgang van het opsporingsonderzoek. Ter behartiging van die belangen kan hij ook regie voeren in de zaken die hij onder zich heeft. Zo kan de rechter-commissaris, om de voortgang van het onder leiding van de officier van justitie gevoerde opsporingsonderzoek te bevorderen, termijnen stellen aan de officier van justitie, bijvoorbeeld om bepaalde processtukken aan te leveren, en aan de verdachte, bijvoorbeeld voor het indienen van onderzoekswensen. Ook kan de rechter-commissaris in een regiebijeenkomst met de officier van justitie en de verdediging overleggen welk onderzoek nog nodig is om de zaak «zittingsrijp» te krijgen en hoe dit het beste gepland kan worden. Dit alles om te stimuleren dat wordt nagedacht over onderzoek dat moet worden verricht en zodat dat onderzoek vervolgens spoedig kan worden verricht.

Regievoering door de rechter-commissaris dient dus niet alleen de voortgang van het onderzoek in een bepaalde strafzaak, maar komt ook de planning van zijn eigen werkzaamheden ten goede. Dit geldt temeer nu hij volgens het nieuwe wetboek gedurende langere tijd, namelijk tot de aanvang van het onderzoek op de terechtzitting, onafgebroken benaderd kan worden voor het verrichten van onderzoek (zij het dat hij zijn onderzoek moet afstemmen met de zittingsrechter vanaf het moment dat de officier van justitie de zaak aanbrengt door een procesinleiding in te dienen).

Om deze bevoegdheidsuitoefening door de rechter-commissaris als onderdeel van de «beweging naar voren» te laten slagen, zal een flinke versterking van (de kabinetten van) de rechters-commissarissen nodig zijn. Dit geldt temeer nu al sprake is van een beperkte capaciteit en lange wachttijden bij de kabinetten van de rechter-commissaris. Zoals aangegeven heeft de regering in 2022 (structureel) extra middelen beschikbaar gesteld aan de politie, het openbaar ministerie en de Rechtspraak zodat deze organisaties extra personeel kunnen aantrekken. De Rechtspraak kan deze middelen onder meer inzetten op het versterken van de kabinetten RC, zodat deze beter zijn voorbereid op de invoering van het nieuwe wetboek. Op de werklastenverzwaring bij de kabinetten RC en de voorzieningen en extra middelen die daarvoor nodig zijn, is ingegaan in de antwoorden op de vragen 50 en 357.

10.3 Het verhoor van de getuige

(359) De leden van de VVD-fractie lezen dat de rechter-commissaris kan beletten dat antwoorden op vragen over een bepaald gegeven niet ter kennis komen van de verdachte of diens raadsman onder andere wanneer het vermoeden bestaat dat een getuige «ernstige» overlast zal onder vinden of in de uitoefening van zijn ambt of beroep «ernstig» zal worden belemmerd. Kan de regering toelichten waarom hier de omvang van de ernst een wettelijke factor moet blijven? Waarom is niet voldoende dat een vermoeden van de rechter-commissaris rust op een uit feiten of omstandigheden voortvloeiend redelijk vermoeden?

359. In het antwoord op onder meer vraag 248 is ingegaan op het uitgangspunt van interne openbaarheid. Dit is een belangrijk aspect van het beginsel van «equality of arms» dat de gelijkwaardigheid van partijen bij de berechting betreft en uitvloeisel is van het recht op een eerlijk

proces (artikel 6 EVRM). Een eerlijk proces vergt dat de verdachte hetgeen tegen hem naar voren is gebracht kan tegenspreken. Hieruit volgt dat de procespartijen tijdens het onderzoek op de terechtzitting dienen te kunnen beschikken over dezelfde processtukken en dezelfde informatie. Dat is belangrijk omdat de volledige inhoud van de processtukken door de verdachte ter discussie moet kunnen worden gesteld. Van een getuigenverklaring moet de betrouwbaarheid en het waarheidsgehalte kunnen worden getoetst, zeker als die verklaring belastende informatie bevat. Daarvoor is de kenbaarheid van de getuige van belang. Met maatregelen die een beperking opleveren van de interne openbaarheid dient – zoals ook in het antwoord op vraag 248 aan de orde kwam – dan ook terughoudend te worden omgegaan.

Op grond van artikel 2.10.32 kan de rechter-commissaris beletten dat door een ondervraagde getuige gegeven antwoorden betreffende een bepaald gegeven ter kennis komen van de officier van justitie, de verdachte en zijn raadsman. De rechter-commissaris kan hiertoe slechts overgaan in bepaalde gevallen, waaronder het geval dat er een gegrond vermoeden bestaat dat door openbaarmaking van dat gegeven de getuige ernstige overlast zal ondervinden of in de uitoefening van zijn ambt of beroep ernstig zal worden belemmerd. Voor voorbeelden van situaties die als ernstige overlast of ernstige hinder in de beroepsuitoefening worden aangemerkt, wordt verwezen naar het antwoord op vraag 250. De vereisten van een «gegrond» vermoeden en «ernstige» overlast of «ernstige» hinder in de uitoefening van ambt of beroep voor de getuige maken duidelijk dat het enkel vanwege zwaarwegende redenen gerechtvaardigd is dat bepaalde gegevens in de door de getuige gegeven antwoorden aan de procespartijen kunnen worden onthouden.

10.6 Voortgangsbewaking door de rechter-commissaris

(360) De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het feit dat de rechter-commissaris onder het nieuwe Wetboek meer aan voortgangsbewaking zal doen. Verwacht de regering dat strafzaken hierdoor vaker binnen een redelijke termijn zijn afgedaan dan nu het geval is?

360. De rechter-commissaris oefent de hem toegekende bevoegdheden uit met het oog op, onder meer, de voortgang van het opsporingsonderzoek. Deze voortgangsbewaking richt zich niet op het opsporingsonderzoek in algemene zin, maar op het onderzoek in die strafzaken waarmee hij bemoeienis heeft. Daarin kan hij regiemogelijkheden benutten om de voortgang van dat onderzoek te bevorderen. Zie nader het antwoord op vraag 358.

Deze bevoegdheidsuitoefening door de rechter-commissaris en de voorstellen met het oog op de «beweging naar voren» zijn niet gericht op verkorting van het opsporingsonderzoek op zichzelf. Het benodigde opsporingsonderzoek, dat omvangrijk kan zijn, moet goed gebeuren. Het ligt primair op de weg van de officier van justitie om te bewaken dat dit zo spoedig mogelijk wordt afgerond. Regievoering door de rechter-commissaris in strafzaken waarmee hij bemoeienis heeft bevordert wel dat zo snel mogelijk wordt onderkend welk nader onderzoek nodig is in het belang van de volledigheid en evenwichtigheid van het opsporingsonderzoek en dat dit nader onderzoek, in het belang van de voortgang, zo spoedig mogelijk plaatsvindt. Zo komen strafzaken beter voorbereid bij de zittingsrechter en draagt voortgangsbewaking door de rechter-commissaris eraan bij dat berechting binnen een redelijke termijn in die strafzaken in de praktijk kan worden gerealiseerd. Of de redelijke termijn in een bepaald geval is overschreden, hangt van meer factoren af en zal nog steeds moeten worden beoordeeld aan de hand van de rechtspraak

van het EHRM, zoals deze nader door de Hoge Raad is ingevuld. Zie ook het antwoord op de vragen 11, 17 en 66.

10.8 Rechtsmiddelen

De leden van de SP-fractie constateren dat ook dat de gefinancierde rechtsbijstand een rol speelt bij Boek 2 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering omdat rechtsbijstand nauw verbonden is met het onderwerp opsporing. Van de verdediging in strafzaken wordt in het nieuwe Wetboek meer verwacht. Zoals het feit dat de verdediging getuigen nu reeds ondervraagt tijdens het opsporingsonderzoek bij de rechter-commissaris in plaats van op de terechtzitting. Verdachten maken regelmatig gebruik van rechtsbijstand en daarom mogen ook sociaal advocaten geen last krijgen in financiële zin van deze grotere verwachtingen, vinden deze leden. Hierover zijn tijdsinschattingen en de daarbij behorende berekeningen gemaakt voor de kosten met en zonder voorlopige hechtenis van 2,1 miljoen en 4,4 miljoen euro respectievelijk. Ook is het belangrijk om te weten hoe het nieuwe proces in zijn werk gaat om via de rechtsbijstand een raadsman toegevoegd te krijgen voor een onderzoek bij de rechter-commissaris. Het is goed om te lezen dat het recht op gefinancierde rechtsbijstand ook wordt uitgebreid naar kwetsbare verdachten die niet zijn aangehouden en worden uitgenodigd voor verhoor. Hierover is nog veel onduidelijk voor de aan het woord zijnde leden.

Daarnaast zien de leden van de SP-fractie dat de sociaal advocatuur momenteel behoorlijk onder druk staat. De vergoedingen voor sociaal advocaten zijn veel te laag en de loonontwikkeling loopt behoorlijk achter bij die van andere juridische beroepsgroepen. Steeds meer sociaal advocaten stoppen of overwegen te stoppen. Daarom is het essentieel om de druk op geen enkele manier te laten oplopen op de sociaal advocatuur en ook niet op basis van de vernieuwingen in dit Wetboek van Strafvordering. Sterker nog, voornoemde leden vinden dat alle zeilen moeten worden bijgezet deze druk te verlagen.

(361) De leden van de SP-fractie vragen op welke manier deze berekeningen voor de nieuwe en meer intensieve werkwijze in het kader van de rechtsbijstand tot stand zijn gekomen.

361. In de antwoorden 93 en 205 is ingegaan op de uitbreidingen van het recht op gesubsidieerde rechtsbijstand die samenhangen met het nieuwe wetboek en de berekening van de structurele kosten van die uitbreidingen.

De signalen over de toegenomen druk op de sociale advocatuur zijn herkenbaar. Daarom zal zoals aangekondigd in de negende voortgangsrapportage stelselvernieuwing rechtsbijstand (Kamerstukken II 2022/23, 31 753, nr. 270) een onafhankelijke commissie een herijking van de vergoedingen van rechtsbijstandverleners voorbereiden, met als doel de forfaitaire puntenvergoeding beter te laten aansluiten bij de daadwerkelijke tijdsbesteding (zie Stcr. 2024, 4375 en 4378). Daarnaast zullen de extra werkzaamheden die het nieuwe wetboek met zich brengt voor de advocatuur, worden verdisconteerd in de vergoedingen voor raadslieden die de verdachte op grond van een toevoeging of een aanwijzing bijstaan (zie ook antwoord 205). Dit staat los van eventuele toekomstige wijzigingen die uit het hiervoor genoemde onderzoek van de onafhankelijke commissie zullen voortvloeien.

(362) Met welk financieel scenario wordt rekening gehouden in de wetgeving en wat gebeurt er bij een financiële tegenvaller op dit vlak, als de uitvoering toch duurder is dan geschat?

362. In de antwoorden 93 en 205 is ingegaan op de uitbreidingen van het recht op gesubsidieerde rechtsbijstand die samenhangen met het nieuwe

wetboek en de berekening van de structurele kosten van die uitbreidingen. In zijn algemeenheid geldt dat naar mate een strafzaak zwaarder is, bijvoorbeeld vanwege de ernst van de verdenking of de persoon van de verdachte (bij minderjarige en kwetsbare meerderjarigen), het belang van toereikende mogelijkheden voor gesubsidieerde rechtsbijstand toeneemt. Dit uitgangspunt ligt ten grondslag aan het bestaande (wettelijke) stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand in strafzaken en de in antwoord 93 genoemde uitbreidingen van het recht op gesubsidieerde rechtsbijstand.

Daarnaast wordt opgemerkt dat de budgettaire gevolgen van het nieuwe wetboek zo goed mogelijk vooraf worden ingeschat. Mocht de uitvoering duurder zijn dan vooraf ingeschat, dan leidt dit tot een tegenvaller op de JenV-begroting.

(363) Zullen alle zaken vallen onder het aanvragen van rechtsbijstand voor een toevoeging van een raadsman bij een onderzoek bij de rechter-commissaris? Zo nee, waarom niet?

363. Zie de antwoorden op de vragen 93 en 205.

(364) Zal ervoor worden gezorgd dat ook de sociaal advocatuur geen financieel nadeel zal ondervinden van deze veranderingen?

364. Zie het antwoord op vraag 205.

(365) Wat wordt bedoeld met de «budgettaire mogelijkheden» betreffende de selectie in welke zaken wel of niet in aanmerking zouden komen voor rechtsbijstand in het onderzoek bij de rechter-commissaris?

365. Zie de antwoorden op de vragen 93 en 205.

(366) Welk budget wordt vrijgemaakt voor de uitbreiding van rechtsbijstand voor verdachten die niet zijn aangehouden en worden uitgenodigd voor verhoor? Waar is deze berekening op gebaseerd en is deze ook toereikend?

366. Zoals toegelicht in de antwoorden 93 en 253, is het wetsvoorstel versterking rechtsbijstand in het strafproces in de periode maart-januari 2024 in consultatie gegeven. Dat wetsvoorstel voorziet vooruitlopend op het nieuwe wetboek in kosteloze rechtsbijstand voor kwetsbare meerderjarige verdachten die zich in vrijheid bevinden en worden uitgenodigd voor verhoor. Uit onderzoek van AnderssonElffersElix (AEF) uit 2023 is gebleken dat de structurele kosten voor deze uitbreiding van kosteloze rechtsbijstand tussen de € 341.000 en € 422.000 bedragen. Voor dit bedrag is al in dekking voorzien binnen het budget voor rechtsbijstand in de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

(367) Kan de regering ingaan op de gevolgen voor de werkdruk voor de sociaal advocatuur, specifiek ook op de financiële gevolgen voor sociaal advocaten? Op welke manier worden sociaal advocaten gecompenseerd voor de extra werkzaamheden?

367. Zie de antwoorden op de vragen 205 en 361.

(368) Ook maken de leden van de SP-fractie nog gebruik van het stellen van een aantal vragen zoals geformuleerd in de rapportage van de universiteiten. Graag zien zij een antwoord van de regering tegemoet op de volgende vragen uit de rapportage. Breder bestaat het beeld dat de rechtspraak kampt met aanzienlijke achterstanden in de behandeling van strafzaken. Op welke wijze draagt de beweging naar voren bij aan het terugdringen van die achterstanden? Wat is naast de beweging naar voren nodig om die achterstanden te verhelpen?

368. Achterstanden in de behandeling van strafzaken worden veroorzaakt door meerdere factoren.

In het nieuwe wetboek worden verschillende aanpassingen voorgesteld die kunnen bijdragen aan verkorting van de doorlooptijden en daarmee aan het inlopen of voorkomen van achterstanden. Ook worden aan de rechter en aan de verdediging handvatten geboden om het onderzoek en het verloop van de strafprocedure te bespoedigen. Deze voorstellen, die samen als de «beweging naar voren» worden aangeduid, zijn gericht op de organisatie van de berechting, met name de aanloop naar meervoudige kamerzittingen. Samen stimuleren deze aanpassingen, waarvan de belangrijkste is dat de pro-formazittingen worden afgeschaft, dat benodigd onderzoek zoveel mogelijk wordt gedaan voorafgaand aan de inhoudelijke behandeling van de strafzaak, met als doel onnodige aanhoudingen te voorkomen.

De huidige wettelijke regel dat de fase van berechting moet beginnen na maximaal negentig dagen gevangenschap van de verdachte, leidt tot onnodig oponthoud bij de afronding van het vooronderzoek. Veel strafzaken waarin de verdachte voorlopig is gehecht belanden namelijk al bij de zittingsrechter terwijl het vooronderzoek nog niet is afgerond en de zaak dus niet klaar is voor een inhoudelijke behandeling. De zittingsrechter moet vanaf dat moment niet alleen in voorkomend geval beslissen over voortdrijving van de voorlopige hechtenis maar ook over onderzoekswensen die veelal moeten worden uitgevoerd door de rechter-commissaris. Die mag na het uitbrengen van de dagvaarding namelijk niet meer zelfstandig beslissen over onderzoekswensen, maar moet wachten op de opdrachten daartoe van de zittingsrechter. Dit oponthoud wordt in het nieuwe wetboek voorkomen doordat de raadkamer periodiek beslist over de noodzaak tot voortdrijving van de voorlopige hechtenis, de procesinleiding wordt ingediend wanneer het opsporingsonderzoek gereed is en de rechter-commissaris totdat de procesinleiding is ingediend zelf kan beslissen over onderzoekswensen.

De «beweging naar voren» omvat verder voorstellen die zijn gericht op een betere voorbereiding van de zitting, waardoor onnodige aanhoudingen – en dus verspilling van zittingscapaciteit – kunnen worden vermeden. Om dat te bereiken krijgt de rechter-commissaris meer mogelijkheden om in zaken waarmee hij bemoeienis heeft, regie te voeren (zie nader het antwoord op vraag 358) en krijgt de zittingsrechter nadat de procesinleiding is ingediend de kans om de inhoudelijke behandeling van een strafzaak beter voor te bereiden. De voorzitter kan bijvoorbeeld voor de zitting een schriftelijke ronde inlassen, waarbij de officier van justitie en de verdachte op papier standpunten uitwisselen. Ook kan de voorzitter beslissen op verzoeken om getuigen te verhoren op de terechtzitting of voorafgaand aan de terechtzitting door de rechter-commissaris. Met diverse voorschriften wordt verder gestimuleerd dat onderzoekswensen in een vroeg stadium door de verdediging worden ingediend. Zo wijst de rechter-commissaris bij de voorgeleiding in het kader van de behandeling van een vordering inbewaringstelling op de mogelijkheid onderzoekswensen in te dienen en vraagt hij of zulke wensen er op dat moment al zijn. Ook is bepaald dat de verdachte in de procesinleiding, en in hoger beroep bij de kennisgeving van het ontvangst van de processtukken, wordt gewezen op zijn recht om tot de aanvang van het onderzoek op de terechtzitting de rechter-commissaris (of, in hoger beroep, de raadsheer-commissaris) te verzoeken onderzoek te verrichten. Hierdoor wordt ook de niet voorlopig gehechte verdachte op dit recht geattendeerd. Daarnaast is in het nieuwe wetboek bepaald dat de officier van justitie bij indiening van de procesinleiding actief (dus niet pas na een verzoek daartoe) de processtukken ter beschikking stelt aan de verdachte of zijn raadsman. Dit voorschrift bevordert dat eventuele onderzoekswensen eerder worden ingediend. Het leidt ook tot reële verkorting van de doorlooptijd, met name in zaken met een niet-gedetineerde verdachte. In

die zaken moet de verdachte bij ontvangst van de procesinleiding namelijk veelal eerst rechtsbijstand zoeken. De raadsman moet vervolgens de processtukken opvragen en kan na ontvangst en bestudering van de processtukken eventuele onderzoekswensen indienen. Door de processtukken bij indiening van de procesinleiding direct ter beschikking te stellen wordt één van die drie stappen weggenomen. Het nieuwe wetboek schept zo weliswaar kansen voor het realiseren van kortere doorlooptijden en het voorkomen van achterstanden, maar het daadwerkelijk bereiken daarvan is, zoals aangegeven, afhankelijk van meer factoren. Een daarvan is de wijze waarop in de praktijk invulling wordt gegeven aan de wettelijke kaders en bij de implementatie te maken keuzes.

Vanwege het belang om justitiabelen in het strafproces zo kort mogelijk in onzekerheid te houden, is het wegwerken van achterstanden en het verbeteren van de doorlooptijden een prioriteit bij zowel de Rechtspraak en als de regering. In het strafrecht zijn ketenbrede normen voor doorlooptijden vastgesteld op zeven geprioriteerde zaakstromen: overtredingen, ondermijningszaken, jeugdzaken, ernstige zedenmisdrijven, ernstige verkeersmisdrijven, hoger beroep en tenuitvoerlegging van straffen. De voortgang in het behalen van deze normen wordt doorlopend gemonitord. De Rechtspraak werkt met een combinatie van maatregelen aan het verminderen van werkvoorraden en verbeteren van doorlooptijden. Zo worden extra financiële middelen uit het regeerakkoord ingezet om capaciteit aan te vullen en de werkdruk terug te dringen. Met het programma Tijdige rechtspraak worden de doorlooptijden in de rechtspraak breed en structureel aangepakt. Het programma loopt tot en met 2025. Mede in het kader van dit programma zijn zogenoemde inloopkamers ingesteld om extra strafzaken weg te kunnen werken. Door onderlinge bijstand helpen gerechten en hoven elkaar om oude zaken af te handelen.

Onverlet de ambitie en de maatregelen blijkt het structureel terugdringen van doorlooptijden weerbarstig en een kwestie van de lange adem. Daarbij speelt een rol dat strafzaken complexer zijn geworden en dat er in meer zaken benadeelde partijen een soms complexe schadevergoedingsvordering indienen, wat extra tijd vraagt. Bovendien is het lastig om grotere strafzaken te plannen wegens de vele agenda's die op elkaar afgestemd moeten worden. Desalniettemin geven de ketenorganisaties maximale sturing aan het proces als het gaat om het wegwerken van de voorraden en het terugdringen van de doorlooptijden en zetten daar onder andere ketencoördinatoren voor in. De aanpak hiervan is onder andere beschreven in de brief van 29 januari 2024, Kamerstukken II 2023/24, 29 279, nr. 836).

(369) Wat doet de regering om te voorkomen dat een praktijk ontstaat waarin getuigen bij voorkeur enkel nog in het opsporingsonderzoek worden gehoord, hetgeen spanning oplevert met het beginsel van openbaarheid van berechting en met het onmiddellijkheidsbeginsel voor het verzamelen van bewijs door de zittingsrechter?

369. In Nederland is al sinds lange tijd – in wezen sinds het «De auditu-arrest» van de Hoge Raad in 1926 – sprake van de ontwikkeling naar een procescultuur waarin de nadruk ligt op het vooronderzoek en het bewijsmateriaal op de terechtzitting weliswaar ter sprake moet worden gebracht, maar niet ter plekke hoeft te worden geproduceerd. Sindsdien is het aantal getuigenverhoren op de terechtzitting sterk afgenomen. In de meeste strafzaken wordt gebruikt gemaakt van getuigenverklaringen zoals deze in het vooronderzoek (hetzij bij de politie, hetzij bij de rechter-commissaris) zijn afgelegd en in een ambtsedig proces-verbaal zijn

vastgelegd, overigens zonder dat is afgedaan aan de mogelijkheid om een getuige desgewenst op de terechtzitting te verhoren.

In de loop der tijd zijn de argumenten om een getuige niet op de terechtzitting maar bij de rechter-commissaris te verhoren bovendien sterker geworden in verband met de notie – die ook terug te vinden is in de rechtspraak van het EHRM – dat getuigen bescherming behoeven tegen de openbaarheid van de terechtzitting, bijvoorbeeld bij kwetsbare slachtoffers, of vanwege bedreiging of de bescherming van andere belangen, zoals de opsporing of de staatsveiligheid (zie de wettelijke regeling met betrekking tot bedreigde of afgeschermdde getuigen). De Nederlandse procescultuur heeft voordelen en kan – in vergelijking tot de ons omringende landen waarin een sterkere nadruk ligt op het onderzoek op de terechtzitting en de onmiddellijkheid van het aldaar gepresenteerde bewijsmateriaal – tamelijk efficiënt worden genoemd. De voorstellen voor de «beweging naar voren» stimuleren dat het opsporingsonderzoek zoveel mogelijk is afgerond voorafgaand aan het onderzoek op de terechtzitting, terwijl deze voorstellen er zeker niet aan in de weg staat dat (nader) onderzoek plaatsvindt tijdens het onderzoek op de terechtzitting.

Een voorafgaand aan de zitting bij de voorzitter gedaan verzoek om een getuige op de terechtzitting te verhoren, biedt de voorzitter de mogelijkheid om, als hij het verzoek toewijst, het getuigenverhoor op de zitting in te (laten) plannen. Daarmee wordt voorkomen dat de zaak moet worden aangehouden om de getuige alsnog te kunnen verhoren op een nadere terechtzitting. Andere belangen kunnen bovendien maken dat de zittingsrechter oordeelt dat verhoor van de getuige op de terechtzitting gewenst of aangewezen is, bijvoorbeeld met het oog op de uitoefening van het in artikel 6 EVRM gewaarborgde ondervragingsrecht van de verdediging, de onmiddellijkheid of de openbaarheid, al dan niet in combinatie met andere factoren. Daarom is in het nieuwe wetboek het noodzaakcriterium geformuleerd als een toets aan «het belang van een behoorlijke behandeling van de zaak», en is in de wet tot uitdrukking gebracht dat ook andere (processuele) belangen dan het belang van de waarheidsvinding kunnen meewegen bij de beslissing of het noodzakelijk is om een getuige op te roepen voor de terechtzitting.

De rechtspraak van het EHRM en de verwerking daarvan in het Nederlandse strafproces, bijvoorbeeld het arrest van het EHRM in de zaak Keskin tegen Nederland en de daaruit voortvloeiende rechtspraak van de Hoge Raad, zullen ook in enige mate tot een meer onmiddellijke procesvoering kunnen leiden, in die zin dat de rechter vaker dan tot nu toe aanleiding of noodzaak ziet te beslissen dat de getuige op de terechtzitting wordt verhoord (vgl. M.J. Dubelaar en K.M. Pitcher, «Post-Keskin: enkele reflecties op de nieuwe lijn van de Hoge Raad inzake de uitoefening van het ondervragingsrecht», *Strafblad* 2021, nr. 4, p. 145). Er is echter geen reden om over te gaan naar een volledige of veel meer onmiddellijke procesvoering. Onmiddellijke bewijsvoering leidt niet per se tot «beter» bewijs (B.F. Keulen en G. Knigge, *Strafprocesrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2020, par. 14.3.2).

Het belang van de openbaarheid wordt bij een getuigenverhoor op de terechtzitting weliswaar gediend doordat andere procesdeelnemers, waaronder het slachtoffer, en het publiek het verhoor van de getuige kunnen volgen, hetgeen in zaken die tot veel beroering in de samenleving hebben geleid van extra gewicht kan zijn, maar de openbaarheid kan ook juist een reden zijn om af te zien van het (opnieuw) op de terechtzitting verhoren van een getuige, in het bijzonder bij kwetsbare getuigen, zoals sommige minderjarigen. Daarbij komt dat al het bewijsmateriaal op de

terechtzinging ter sprake moet worden gebracht en aldaar kan worden betwist.

(370) Kan worden aangegeven in hoeverre in flankerend financieel beleid, in de zin van voldoende rechtsbijstand, wordt voorzien om ervoor te zorgen dat de verdediging in het voorbereidend onderzoek daadwerkelijk tijd heeft om onderzoek wensen voor te bereiden en in te dienen?

370. Zie de antwoorden op de vragen 93 en 205.

(371) Hoe kan worden voorkomen dat de achterstanden waarmee de rechtspraak kampt, voortkomend uit een capaciteitsgebrek, in de weg staan aan de mogelijkheden om zaken op grond van de beweging naar voren beter voor te bereiden?

371. Zie het antwoord op vraag 368.

(372) Welke investering is concreet nodig om de capaciteit van de kabinetten van de rechter-commissaris zodanig te versterken dat de taken die de rechter-commissaris in de voorgestelde regeling heeft, kunnen worden uitgeoefend?

372. De kosten van de veranderingen in de werkbelasting die de kabinetten van de rechter-commissaris binnen de Rechtspraak door de nieuwe regels voor strafvordering zullen ondervinden, worden gecompenseerd. Omdat het hier gaat om een functie waarvoor rechterlijke ervaring nodig is, zal het benodigde aantal rechter-commissarissen voornamelijk kunnen worden bereikt door interne functieverhuivingen. Aandachtspunt hierbij is wel dat de opleidingscapaciteit van de Rechtspraak beperkt is en vervanging op de vrijkomende functies slechts geleidelijk zal kunnen plaatsvinden. Daarom wordt ook onderzocht in hoeverre de (juridische) ondersteuning binnen de kabinetten rechter-commissaris kan worden uitgebreid.

Verslag Boek 3

Het verslag bij Boek 3 (Kamerstukken II 2023/24, 36 327, nr. 7) is vastgesteld op 26 oktober 2023.

I. ALGEMEEN BOEK 3

Beslissingen over vervolging

De leden Ellian en Helder zijn door de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid benoemd tot rapporteurs op dit wetsvoorstel. Deze rapporteurs hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel tot de Vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Sv), Boek 3 (Kamerstuk 36 327) (hierna: het wetsvoorstel) en hebben namens de commissie een aantal vragen. Zij baseren zich hierbij op een inhoudelijke rapportage die in opdracht van de Tweede Kamer is opgesteld door vier samenwerkende universiteiten.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van Boek 3 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering en stellen nog enkele verduidelijkende vragen over dit deel van het nieuwe Wetboek van Strafvordering.

De leden van de D66-fractie onderschrijven de noodzaak van de moderniseringsoperatie omtrent het Wetboek van Strafvordering. Zij hebben dan ook met veel belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en de bijbehorende stukken. Zij hebben over Boek 3 nog de onderstaande vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden maken graag van de gelegenheid gebruik om enkele vragen te stellen aan de regering over dit deel van het wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie zijn de rapporteurs en het projectteam van onderzoekers van de universiteiten wederom erkentelijk voor de rapportage die is gemaakt, ditmaal voor Boek 3 van het hernieuwde Wetboek van Strafvordering. Deze leden hebben kennisgenomen van de vragen die zullen worden gesteld namens de hele commissie. Deze leden hebben hier nog enkele aanvullende vragen op.

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fracties hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden sluiten zich aan bij de vragen zoals die in de rapportage van de universiteiten over Boek 3 van het wetsvoorstel zijn verwoord. Zij hebben daarnaast slechts aanvullende vragen.

De leden van de BBB-fractie hebben kennisgenomen van bovengenoemd wetsvoorstel. Deze leden hebben nog de volgende vragen over het gedeelte dat Boek 3 betreft, deze luiden als volgt.

1. Boek 3: «Beslissingen over vervolging»

(373) De rapporteurs lezen dat het de ambitie van de regering is om een nieuw Wetboek van Strafvordering vast te stellen dat systematisch van opzet is, het toepasselijke recht weerspiegelt, een logische indeling kent en inzichtelijk is voor de burger. Het huidige Wetboek van Strafvordering biedt een beperkte weergave van de praktijk rondom beslissingen over vervolging en in het bijzonder de buitengerechtelijke afdoening. Het voorgestelde nieuwe wetboek verandert dat niet. De rapporteurs vragen of het de inzichtelijkheid voor de burger ten goede zou kunnen komen als de praktijk van de vervolgingsbeslissing uitvoeriger tot uitdrukking wordt gebracht in het nieuwe Wetboek van Strafvordering.

373. Een primair doel van dit wetgevingstraject is te voorzien in een nieuw wetboek dat systematisch van opzet is, het toepasselijke recht weerspiegelt, een logische indeling kent en inzichtelijk is voor de burger. Tegelijk is het streven om het wetboek toekomstbestendig te doen zijn. Zoals in het antwoord op vraag 10 uitgebreider is aangegeven vloeit uit het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel voort dat de rechten van burgers en de bevoegdheden van de overheid in een formele wet moet worden neergelegd en dat alleen de uitwerking daarvan in lagere regelgeving, in het bijzonder de algemene maatregel van bestuur, mogelijk is. Dat vloeit ook voort uit de Aanwijzingen voor de regelgeving (aanwijzing 2.19): de reikwijdte en de voornaamste duurzame normen worden in de wet opgenomen, terwijl voorschriften van meer technische of administratieve aard of voorschriften die vaak wijziging behoeven, beter op lager niveau kunnen worden uitgewerkt. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft deze uitgangspunten onderschreven. Tegen deze achtergrond is ook in Boek 3 gekozen voor de benadering om – net als in het huidige wetboek – de kern van de strafvorderlijke normering van de vervolgingsbeslissing in de wet neer te leggen en uitwerking van die wettelijke normering nader te regelen in lagere regelgeving, waaronder algemene maatregelen van bestuur. Om het overzicht van en inzicht in het totaal van de strafvorderlijke normering te waarborgen, zal ernaar worden gestreefd uitvoeringsregels op het niveau van de algemene maatregel van bestuur zoveel mogelijk geclusterd te regelen en het aantal algemene maatregelen van bestuur per boek van het nieuwe wetboek te beperken. Naar het oordeel van de regering is dit een evenwichtige benadering.

In het kader van de genoemde doelstellingen zijn de regelingen die betrekking hebben op de vervolgingsbeslissing, die nu nog verspreid in het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht staan, bijeengebracht in het nieuwe wetboek. Het resultaat is dat het geheel van de verschillende modaliteiten van respectievelijk vervolging (procesinleiding en strafbeschikking) en niet-vervolging (sepot en transactie) op overzichtelijke wijze in Boek 3 is samengebracht. Een onderdeel van het voorstel voor de eerste aanvullingswet betreft de bredere verbetering van de wettelijke regeling van de buitengerechtelijke afdoening. Het betreft onder meer de introductie van een voorwaardelijke strafbeschikking, met een omzettingsprocedure voor gevallen waarin strafbeschikkingen niet volledig zijn tenuitvoergelegd of de voorwaarden niet zijn nageleefd. Ook wordt daarin voorgesteld – in het verlengde van het uitgangspunt dat het uitvaardigen van een strafbeschikking prevaleert boven het doen van een transactieaanbod – de mogelijkheid om strafzaken met een transactie af te doen te beperken tot twee groepen nader in dat voorstel omschreven gevallen. Die aanvullingswet beoogt verder de regeling van het voorwaardelijk sepot te wijzigen in lijn met het beleid van het openbaar ministerie. Daarbij wordt onder meer voorgesteld de algemene voorwaarde te codificeren dat binnen een proeftijd van een jaar geen strafbare feiten worden begaan. Bijzondere voorwaarden kunnen in de beoogde regeling van het voorwaardelijk sepot, niet meer worden gesteld (zie nader het antwoord op vraag 414). Bij elkaar genomen draagt de beoogde wettelijke regeling bij aan de toegankelijkheid van de kern van de regeling van de vervolgingsbeslissing als geheel voor burgers en professionals, waarbij is gewaarborgd dat op het niveau van de wet voldoende sturing wordt gegeven aan de gevallen waarin en voorwaarden waaronder de verschillende vervolgingsmodaliteiten kunnen worden toegepast.

In Boek 3 zijn enkele delegatiegrondslagen opgenomen op grond waarvan bij een beperkt aantal onderwerpen bij algemene maatregel van bestuur uitvoeringsregels kunnen worden gesteld, onder andere ten aanzien van het uitvaardigen van een zogenoemde politiestrafbeschikking (artikel 3.2.2) en bestuurlijke strafbeschikking (artikel 3.3.3) die nu nader

regeling vinden in het Besluit OM-afdoening. De keuze om zaken die niet tot de kern van de normering van de vervolgingsbeslissing behoren, maar een uitwerking daarvan vormen, in lagere regelgeving te regelen, maakt het mogelijk om indien nodig sneller in te spelen op veranderende omstandigheden dan wanneer daarvoor de wet zou moeten worden aangepast. Wat betreft de politiestrafbeschikking en bestuurlijke strafbeschikking valt bijvoorbeeld te denken aan de situatie dat het nodig is extra functionarissen of lichamen aan te wijzen aan wie de bevoegdheid wordt verleend om zo'n strafbeschikking uit te vaardigen dan wel het aangegeven is de categorie zaken waarin de strafbeschikkingsbevoegdheid kan worden uitgeoefend bij te stellen. Aldus past de regeling van de vervolgingsbeslissing naar het oordeel van de regering bij de doelstellingen van het nieuwe wetboek.

Binnen de kaders van de wettelijke regeling heeft het openbaar ministerie op grond van het opportuniteitsbeginsel ruimte om beleid te ontwikkelen ten aanzien van wijze waarop – onder verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie en Veiligheid – de discretionaire bevoegdheid om beslissingen over vervolging te nemen, wordt uitgeoefend. De daarvoor geldende afwegings- en procedurele kaders zijn in beleidsregels opgenomen. Beleidsregels binden de leden van het openbaar ministerie bij het uitoefenen van strafvorderlijke bevoegdheden. Voor wat betreft beleidsregels over de vervolgingsbeslissing valt te denken aan de Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen (Stcrt. 2019, 14890), de Aanwijzing OM-strafbeschikking (Stcrt. 2022, 9133) en de Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden (Stcrt. 2022, 16129). Langs de weg van beleidsregels kan snel worden ingespeeld op veranderende omstandigheden die vragen om bijstelling van de wijze waarop het openbaar ministerie invulling geeft aan zijn discretionaire vervolgingsbevoegdheid. Nu tegelijkertijd de hoofdelementen van de regeling in de wet worden opgenomen, ontstaat een evenwichtig stelsel dat zowel recht doet aan het primaat van de wet als aan de noodzaak van flexibiliteit.

(374) De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de huidige opvattingen over de wijze waarop de rechter vervolgingsbeslissingen van het Openbaar Ministerie (OM) mag toetsen; slechts marginaal. De rechter mag dus slechts toetsen of het OM in redelijkheid tot een bepaalde beslissing kon komen. Deze leden merken op dat de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) zich afvraagt of de toetsing door de rechter niet minder marginaal zou moeten worden. Deze leden constateren dat de regering hier niet voor heeft gekozen. Kan de regering aangeven waarom is gebleven bij een marginale toets door de rechter? Wat zijn de voor- en nadelen van een marginale en een meer indringende toets?

374. In haar advies stelt de Afdeling zich op het standpunt dat het uitgangspunt zou moeten blijven dat de vervolgingsbeslissing, gelet op het opportuniteitsbeginsel, alleen marginaal kan worden getoetst door de rechter (Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 4, p. 26). In haar advies werpt de Afdeling de vraag op of er – met behoud van het door de Afdeling onderschreven uitgangspunt van marginale toetsing – reden is voor bijstelling van de hoge eisen die in dit verband in de rechtspraak worden gesteld aan de niet-ontvankelijkheidsverklaring van de officier van justitie in de ingestelde vervolging.

In de toelichting op Boek 3 is verduidelijkt dat en op welke wijze de vervolgingsbeslissing van de officier van justitie door de zittingsrechter en in het kader van het bezwaarschrift tegen de procesinleiding marginaal wordt getoetst. De centrale vraag voor de rechter is of de officier van justitie in het gegeven geval – gelet op alle betrokken belangen – in redelijkheid heeft kunnen beslissen tot het indienen van een procesinleiding. Het kernverschil met een volle toetsing is gelegen in de mate van

indringendheid van de beoordeling. Bij een volle toetsing van de juistheid van de vervolgingsbeslissing zou de zittingsrechter zonder enige terughoudendheid zelfstandig beoordelen of in het gegeven geval een procesinleiding moet worden ingediend. De rechter zou dan als het ware plaatsnemen op de stoel van de officier van justitie. Dit staat op gespannen voet met de strafvorderlijke rolverdeling tussen de officier van justitie – aan wie de discretionaire bevoegdheid toekomt om vervolging in te stellen, als vertegenwoordiger van het openbaar ministerie dat onder verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie en Veiligheid het vervolgingsbeleid bepaalt – en de onafhankelijke rechter. In het geldende recht krijgt de marginale toets door de zittingsrechter aldus gestalte dat die beoordeling alleen in uitzonderlijke gevallen ertoe kan leiden dat het openbaar ministerie niet-ontvankelijk is in de vervolging, op de grond dat het instellen of voortzetten van die vervolging onverenigbaar is met beginselen van een goede procesorde (o.a. ECLI:NL:HR:2016:742). In reactie op de door de Afdeling opgeworpen vraag wordt opgemerkt dat het uitgangspunt dat het verstrekkende rechtsgevolg van niet-ontvankelijkheidsverklaring van de officier van justitie in de ingestelde vervolging moet worden beperkt tot uitzonderlijke gevallen, wordt onderschreven. De wettelijke regeling laat – binnen dat uitgangspunt – evenwel ruimte voor een eventuele bijstelling van de in de rechtspraak bepaalde voorwaarden waaronder die niet-ontvankelijkheidsverklaring in beeld komt. Zie daarover nader het antwoord op vraag 387.

(375) De leden van de D66-fractie merken op dat het nemen van een vervolgingsbeslissing soms kan worden gemandateerd aan parketmedewerkers. Dit mogen geen taakstraffen van meer dan 120 uur zijn, maar verder hebben deze medewerkers veel vrijheid. Deze leden begrijpen deze keuze vanwege het grote aantal zaken en de overbelaste strafrechtketen momenteel, maar vinden wel dat hier goed toezicht op wordt gehouden. Kan de regering aangeven hoe dit toezicht op papier is geregeld en hoe dit in de praktijk gaat?

375. In artikel 126, eerste lid, van de Wet op de rechterlijke organisatie is bepaald dat de uitoefening van de bevoegdheden van de officier van justitie kan worden opgedragen aan een andere bij het parket werkzame ambtenaar. Daarvoor geldt de voorwaarde dat dit slechts mogelijk is met toestemming van het hoofd van het parket. In de praktijk wordt gewerkt met mandaatbesluiten. In artikel 126, derde lid, van de Wet op de rechterlijke organisatie worden beperkingen aangebracht in de bevoegdheden die kunnen worden gemandateerd. Daarin wordt bepaald dat de uitoefening van een bevoegdheid niet aan een andere bij het parket werkzame ambtenaar kan worden opgedragen indien de regeling waarop de bevoegdheid steunt of de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet. Daarvan is in elk geval sprake voor zover het gaat om het optreden ter terechtzitting in strafzaken en de toepassing van de dwangmiddelen, bedoeld in Titel IV van het Eerste Boek van het huidige Wetboek van Strafvordering. Dit wordt verder gespecificeerd in artikel 3 van het Besluit regels landelijk parket en functioneel parket, waarin onder meer wordt bepaald dat de officier van justitie de uitoefening van een bevoegdheid niet opdraagt aan een andere bij het parket werkzame ambtenaar indien de bevoegdheid betrekking heeft op het uitvaardigen van een strafbeschikking waarin een taakstraf wordt opgelegd waarvan de duur honderdtwintig uren overstijgt.

De gemandateerde bevoegdheid wordt ingevolge artikel 126, tweede lid, van de Wet op de rechterlijke organisatie in naam en onder verantwoordelijkheid van de officier van justitie uitgeoefend. Dat betekent dat de officier van justitie toezicht houdt op de uitvoering van de opgedragen werkzaamheden. Dat is ook in lijn met de algemene regels van het bestuursrecht (zie Kamerstukken II 1997/98, 25 392, nr. 7, p. 35).

Op grond van artikel 122 van de Wet op de rechterlijke organisatie houdt de procureur-generaal bij de Hoge Raad toezicht op de wijze waarop het openbaar ministerie zijn wettelijke taken uitvoert. In voorkomende gevallen betreft dat toezicht ook de naleving van de mandaatregeling. In het meest recente toezichtrapport van de procureur-generaal over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen wordt geconcludeerd dat er op het punt van de mandatering van de bevoegdheid OM-strafbeschikkingen uit te vaardigen geen sprake is van onregelmatigheden (zie het rapport *Buiten de rechter om*, Den Haag 2022, p. 45).

(376) De leden van de CDA-fractie constateren dat het College van procureurs-generaal heeft aangegeven het aantal strafzaken dat via de ZSM-procedure wordt afgedaan, te willen verhogen. Dit zou de doorlooptijden van de strafzaken verbeteren. Deze leden vragen op welke manier onderhavig wetsvoorstel aan deze doelstelling kan bijdragen en wat daar eventueel nog meer voor nodig is.

376. De ZSM-werkwijze wordt door het openbaar ministerie ingezet in strafzaken waarin het gaat om veelvoorkomende criminaliteit en waarbij een lik-op-stukreactie gewenst is. Die werkwijze houdt in dat het openbaar ministerie, de politie, de drie reclasseringsorganisaties (3RO), Slachtofferhulp Nederland en de Raad voor de Kinderbescherming tegelijkertijd aanwezig zijn in een zogenaamd Selectie- en Coördinatiecentrum, waarbij zij alle noodzakelijke en relevante informatie direct inbrengen aan de «ZSM-tafel». De gezamenlijke inbreng van die informatie betreffende het strafbare feit, de verdachte en het slachtoffer stelt de officier van justitie in staat om te beoordelen wat er in de desbetreffende zaak (nog) moet gebeuren en op welke wijze de zaak verder moet worden behandeld of afgedaan. Dat resulteert in een door de officier van justitie genomen afdoeningsbeslissing (waarbij een finale beslissing in de strafzaak wordt genomen) of in een routeringsbeslissing (waarbij wordt besloten om een zaak te verwijzen voor verdere beoordeling en uiteindelijke beslissing). De eerstgenoemde beslissing kan bijvoorbeeld inhouden dat de verdachte een strafbeschikking krijgt, de tweede dat de verdachte een oproeping krijgt voor een terechtzitting. De ZSM-werkwijze maakt het dus mogelijk zaken die betrekking hebben op veelvoorkomende criminaliteit snel en doelmatig af te doen. In het nieuwe wetboek wordt de maatschappelijke urgentie van een snelle en doelmatige afdoening – en daarmee samenhangend het verbeteren van de doorlooptijden van strafzaken – onderkend. Het biedt een kader waarbinnen ook de ZSM-werkwijze onverminderd kan worden voortgezet en verder worden ontwikkeld. In de eerste aanvullingswet wordt voorzien in een verbetering van de regeling van buitengerechtelijke afdoening, die ook de ZSM-werkwijze kan ondersteunen. In dat wetsvoorstel wordt aan de officier van justitie de bevoegdheid gegeven om in een strafbeschikking een voorwaardelijke straf op te leggen. Ook kan hij in de beoogde regeling in de strafbeschikking zelfstandig een inbeslaggenomen voorwerp verbeurdverklaren. Door deze nieuwe mogelijkheden kan de verdeling van zaken over gerechtelijke en buitengerechtelijke afdoening worden geoptimaliseerd, hetgeen bijdraagt aan een door de ZSM-werkwijze ondersteunde, tijdige afdoening van strafzaken.

Het OM is de poortwachter van de rechter, want het OM bepaalt uiteindelijk welke zaken verder de strafrechtketen ingaan en aan de rechter worden voorgelegd. In 2015 is door de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie aangegeven dat deze poortwachtersfunctie «een wezenlijk onderdeel is van de positie van het OM.» Het belang van deze functie is de laatste jaren alleen maar groter geworden, omdat veel strafzaken buitengerechtelijk worden afgedaan om meerdere redenen die de leden

van de BBB-fractie hier buiten beschouwing zullen laten en zonder daar in deze inbreng een mening over te ventileren.

(377) De leden van de BBB-fractie vragen wel waarom in deze grote wetgevingsoperatie/moderniseringsoperatie van het Wetboek van Strafvordering hier niet op wordt ingegaan en er ook niets voor is geregeld in onderhavig deel, ofwel in het nieuwe Boek 3. Is dit een onbewuste omissie en zo ja, wordt dit lopende dit wetgevingsproces (nog) hersteld? Dit is naar de mening van deze leden namelijk wel nodig, omdat naar verwachting deze ontwikkeling van het buitengerechtelijk afdoen en mogelijk ook het seponeren van strafzaken alleen maar zal groeien en dan moet wel inzichtelijk zijn op basis waarvan dat gebeurt. Niet in de laatste plaats, omdat in de meeste strafzaken vele uren door de politie zijn besteed aan het opsporen van een verdachte en het aanleggen, bijhouden en afronden van een strafdossier voordat het aan het OM wordt voorgelegd.

377. Net als het huidige brengt het nieuwe wetboek tot uitdrukking dat de officier van justitie exclusief bevoegd is te beslissen of in het concrete geval vervolging zal worden ingesteld – en zo ja via welke vervolgingsmodaliteit (door het uitvaardigen van een strafbeschikking of door het aanbrengen ter berechting door indiening van een procesinleiding) – en dat hij op grond van het opportuniteitsbeginsel niet verplicht is om te vervolgen in gevallen waarin hij een veroordeling haalbaar acht. De toepassing hiervan vraagt om een belangenafweging. Zo kan het seponeren op gronden aan het algemeen belang ontleend bijvoorbeeld worden afgewogen tegen het algemeen belang dat de strafwet wordt gehandhaafd en dat slachtoffers genoegdoening wordt verschaft. De gevraagde belangenafweging – en de inhoudelijke en procedurele kaders waarbinnen deze wordt gemaakt – vindt nader uitdrukking in het opsporings- en vervolgingsbeleid dat voor een belangrijk deel is vastgelegd in algemene aanwijzingen die door het College van procureurs-generaal zijn vastgesteld en gepubliceerd. In de memorie van toelichting gaat ook aandacht uit naar het opsporings- en vervolgingsbeleid en de context waarbinnen dat tot uitvoering moet worden gebracht (zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 808–809 en 838–839). Beleidsregels binden de leden van het openbaar ministerie bij het uitoefenen van strafvorderlijke bevoegdheden. De Aanwijzing voor de opsporing (Stcrt. 2013, 35757) – nader uitgewerkt in het Screenings- en selectiviteitskader misdrijven – vormt het kader voor de reactie van de opsporingsinstanties en het openbaar ministerie op gepleegde strafbare feiten. Een belangrijke doelstelling van deze aanwijzing is om de inzet van de beperkte opsporingscapaciteit te optimaliseren, zodat de politie de opsporingscapaciteit kan richten op de zaken die het openbaar ministerie belangrijk acht. Daartoe bevat die aanwijzing een inhoudelijk en procedureel kader voor de beoordeling of een zaak wordt opgepakt, en zo ja met welke prioriteit. Ook is bij elk van de onderscheiden zaakstromen (te weten: veel voorkomende criminaliteit, high impactcriminaliteit en ondermijnende criminaliteit) vermeld op welke concrete wijze het openbaar ministerie is betrokken bij opsporingsbeslissingen die onder gezag van het openbaar ministerie worden genomen. Voor wat betreft beleidsregels over de vervolgingsbeslissing zijn ook de Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen (Stcrt. 2019, 14890), de Aanwijzing OM-strafbeschikking (Stcrt. 2022, 9133) en de Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden (Stcrt. 2022, 16129) relevant. Aan deze beleidsregels is dus ook de officier van justitie bij het nemen van de vervolgingsbeslissing gebonden. De officier van justitie is daarbij, zoals blijkt uit artikel 3.1.1, verder gebonden aan de beginselen van een goede procesorde, waaronder het vertrouwensbeginsel en het beginsel van een redelijke en billijke belangenafweging. In concrete gevallen kunnen slachtoffers en

andere rechtstreeks belanghebbenden zich tegen onredelijk gebruik van het opportuniteitsbeginsel door het openbaar ministerie beklagen bij het gerechtshof (Boek 3, Hoofdstuk 5). Daarmee is verzekerd dat rechtsbescherming kan worden geboden aan personen die rechtstreeks door het achterwege blijven van opsporing of vervolging worden geraakt. Tegen deze achtergrond is de regering van oordeel dat het opportuniteitsbeginsel met toereikende waarborgen is omgeven, die een kenbare, zorgvuldige en afgewogen toepassing daarvan verzekeren.

(378) En in dat licht nog het volgende. Een belangrijk doel van het nieuwe Wetboek van Strafvordering is het verminderen van de administratieve lasten voor de politie en het OM. Daar hebben de leden van de BBB-fractie in de vorige schriftelijke inbrengen ook op gewezen. In dat kader is het nog meer van belang dat inzichtelijk is op welke wijze het OM de poortwachtersfunctie invult en dat dit transparant is voor de betrokken ketenpartners.

378. Zie het antwoord op vraag 377.

II. ARTIKELSGEWIJS DEEL BOEK 3

1. Algemeen

(379) De leden van de VVD-fractie vinden het belangrijk dat bij alle vervolgingsbeslissingen de belangen van verdachten, slachtoffers en nabestaanden en andere belanghebbenden zorgvuldig worden gewogen. Daarnaast is het voor het terugbrengen van de doorlooptijden in de strafrechtketen cruciaal dat vervolgingsbeslissingen tijdig worden genomen en deugdelijk worden gemotiveerd. De mate waarin belanghebbenden oordelen dat zij gedurende het opsporingsonderzoek en bij de vervolgingsbeslissing op een eerlijke en rechtvaardige wijze worden behandeld is een belangrijke factor voor het terugbrengen van het aantal beklagzaken en het snel en efficiënt verloop van het verdere strafproces. Kan de regering aangeven welke stappen er met Boek 3 worden gezet om de procedurele rechtvaardigheid van belanghebbenden te vergroten?

379. Ten opzichte van het huidige wetboek zijn wijzigingen doorgevoerd ter verbetering van het huidige stelsel van waarborgen en correctiemechanismen rondom de vervolgingsbeslissing, niet alleen ter bescherming van de verdachte, maar ook van het slachtoffer en andere belanghebbenden. Die aanpassingen dragen bij aan de procedurele rechtvaardigheid.

Een belangrijke wijziging betreft de introductie van de algemene wettelijke verplichting tot het meedelen van een beslissing tot niet-vervolgning aan de verdachte die is verhoord, onder vermelding op welke gronden van vervolging wordt afgezien en welke rechtsgevolgen aan de kennisgeving zijn verbonden (artikel 3.4.2). Daarmee wordt een bestaande beleidsregel op dit punt gecodificeerd (vgl. de Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden (Stcrt. 2022, 16129).

Daarnaast is voor de vervolgingsbeslissing van belang dat het nieuwe wetboek ook bepalingen bevat over de rechtspositie van het slachtoffer daarbij. Het slachtoffer dat daarom verzoekt ontvangt informatie over het niet vervolgen van een strafbaar feit alsook informatie die hem in staat stelt te beslissen of hij zich over het achterwege blijven van vervolging bij het gerechtshof zal beklagen (artikelen 1.5.3 en 1.5.4, eerste tot en met derde lid). Een heldere motivering en uitleg daarbij aan het slachtoffer kan een bijdrage leveren aan begrip voor en acceptatie van de genomen beslissing om een strafbaar feit niet te vervolgen (zie het antwoord op vraag 60).

Een andere belangrijke verbetering betreft de wettelijke regeling van de beklagprocedure. Anders dan nu wordt uitdrukkelijk bepaald dat de rechtstreeks belanghebbende – waaronder het slachtoffer – ook kan opkomen tegen het uitblijven van opsporing. Daarbij is voorzien in een voorprocedure, waarin de verantwoordelijkheid voor een eerste heroverweging ten aanzien van het uitblijven van (verder) opsporingsonderzoek het dichtst ligt bij de instantie die de beslissing neemt, namelijk de officier van justitie (vgl. artikel 3.5.2, tweede lid). Deze voorprocedure draagt er onder andere aan bij om in een vroeg stadium aan de rechtstreeks belanghebbende betere uitleg te verschaffen over de beslissing tot niet-opsporing en zo nodig adequaat te kunnen inspelen op bestaande onvrede alsook te voorzien in een gemakkelijke en efficiënte informatieverstrekking en vroegtijdige dossieropbouw. Dit zal naar verwachting positief bijdragen aan de legitimiteit van de opsporingsbeslissing en voorkomen dat het slachtoffer zich over die beslissing zal beklagen bij het gerechtshof. Het moeten starten van een dergelijke procedure kan door het slachtoffer als een nieuwe teleurstelling worden ervaren. Een nieuw element is verder dat de regeling is aangevuld met een aantal termijnen. Voor het naar aanleiding van het beklag uitbrengen van het verslag door de advocaat-generaal wordt telkens een termijn van drie maanden gehanteerd (artikel 3.5.4) en voor de beslissing van het gerechtshof op het beklag geldt in beginsel een termijn van zes weken. Die maatregelen zullen over de gehele linie van beklagzaken moeten bijdragen aan een verkorting van de huidige doorlooptijden.

(380) De leden van de D66-fractie zien dat het voorgestelde artikel 3.1.1 bepaalt welke beginselen in ieder geval een rol spelen bij de vervolgingsbeslissing en dat het vertrouwensbeginsel en het beginsel van een redelijke en billijke belangenafweging expliciet worden genoemd. Kan de regering toelichten waarom zij voor deze specifieke beginselen heeft gekozen en waarom bijvoorbeeld niet het gelijkheidsbeginsel in de wettekst wordt genoemd? Op basis waarvan is deze keuze gemaakt?

380. Het centraal stellen van de beginselen van een goede procesorde in artikel 3.1.1, eerste lid, onderstreept de fundamentele betekenis van die beginselen voor de vervolgingsbeslissing. Dat is van belang omdat de koppeling van vervolgingsmonopolie en opportuniteitsbeginsel meebrengt dat het openbaar ministerie bij de vervolgingsbeslissing veel beleidsvrijheid toekomt. In aanvulling op het wettelijk en verdragsrechtelijk kader vormen de beginselen van een goede procesorde een belangrijke waarborg tegen willekeurig gebruik van die beleidsvrijheid. Op dit moment kan een viertal materiële beginselen van een goede procesorde worden onderscheiden: het gelijkheidsbeginsel, het beginsel van zuiverheid van oogmerk, het vertrouwensbeginsel en het beginsel van een redelijke en billijke belangenafweging. De keuze om alleen het vertrouwensbeginsel en het beginsel van een redelijke en billijke belangenafweging afzonderlijk in de genoemde wetsbepaling op te nemen, houdt ermee verband dat deze in vergelijking met beide andere materiële beginselen in de praktijk een grotere rol spelen in het kader van de vervolgingsbeslissing (vgl. G.J.M. Corstens, *Het Nederlands strafprocesrecht*, bewerkt door M.J. Borgers en T. Kooijmans, Deventer: Wolters Kluwer 2021, hoofdstuk III.3, p. 64–66).

Toegespitst op de vervolgingsbeslissing houdt het vertrouwensbeginsel in dat de officier van justitie gebonden is aan de beleidsregels van het openbaar ministerie en aan door het openbaar ministerie gedane of aan het openbaar ministerie toe te rekenen uitlatingen – of daarmee gelijk te stellen gedragingen – die bij de verdachte het gerechtvaardigde vertrouwen hebben gewekt dat hij niet (verder) zal worden vervolgd. Het beginsel van een redelijke en billijke belangenafweging vergt dat de concrete vervolgingsbeslissing de uitkomst is van een behoorlijke

belangenafweging van de officier van justitie. Daarmee krijgen beide beginselen in de context van de vervolgingsbeslissing een concrete uitwerking die houvast biedt aan de praktijk. Verder is bij de keuze om alleen die beginselen in Boek 3 te expliciteren van betekenis geweest dat beide andere beginselen al elders in de wet zijn of worden verankerd: het gelijkheidsbeginsel en het verbod van discriminatie zijn reeds grondwettelijk (artikel 1 van de Grondwet) en verdragsrechtelijk (o.a. artikel 20 en 21 EU-handvest en artikel 14 EVRM) verankerd, terwijl het beginsel van zuiverheid van oogmerk – inhoudende dat een bevoegdheid niet wordt uitgeoefend voor een ander doel dan waarvoor zij is gegeven – afzonderlijk wordt opgenomen in artikel 2.1.2, eerste lid, van het nieuwe wetboek omdat dat laatste beginsel verhoudingsgewijs van grote betekenis is voor de normering van de opsporingsbevoegdheden. Dat neemt niet weg dat de twee genoemde beginselen soms ook relevant kunnen zijn voor de normering van de vervolgingsbeslissing. Dat is echter al voldoende verdisconteerd in de algemene bepaling dat de officier van justitie beginselen van een goede procesorde in acht neemt; het heeft geen toegevoegde waarde om deze in die bepaling aanvullend te expliciteren.

De keuze voor een niet-limitatieve opsomming van beginselen van een goede procesorde biedt ook ruimte voor erkenning van nieuwe beginselen in de jurisprudentie als daarvoor aanleiding bestaat. Dat is van belang. Bedacht moet worden dat de toepasselijkheid van het beginsel van zuiverheid van oogmerk, het vertrouwensbeginsel en het beginsel van een redelijke en billijke belangenafweging in het strafrecht telkens in de jurisprudentie is erkend en afgebakend. Door de ruime formulering van de bedoelde bepaling blijft deze toekomstbestendig en kan zij meebewegen met eventuele rechtsontwikkeling in de rechtspraak.

(381) De leden van de D66-fractie constateren dat de regering op verschillende punten in het wetsvoorstel rechtsbescherming/waARBorgen voor de verdachte koppelt aan het moment van het eerste verhoor. Deze leden wijzen erop dat dit in veel gevallen ook het moment van het begin van de «criminal charge» is zoals bedoeld in artikel 6 van het Europees verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), maar dat dit niet per definitie hetzelfde moment is. Hoe verhoudt deze keuze zich volgens de regering tot artikel 6 EVRM? Waarom vindt de regering het gerechtvaardigd om op sommige punten onderscheid te maken tussen de gehoorde verdachte en de niet-gehoorde verdachte?

381. In het antwoord op vraag 54 is uiteengezet dat en waarom in het nieuwe wetboek de rechtsbescherming van de verdachte is gekoppeld aan het eerste politieverhoor (zie ook de antwoorden op de vragen 62, 84, 162 en 169). Daar is ook ingegaan op de verhouding tussen het nieuwe vervolgingsbegrip en het begrip «criminal charge» in artikel 6 EVRM. In de bedoelde antwoorden is toegelicht dat de nieuwe wettelijke systematiek beter dan de huidige aansluit bij artikel 6 EVRM, nu het moment van het eerste verhoor van de verdachte in het overgrote deel van de gevallen ook het beginpunt van de «criminal charge» vormt. Dat neemt niet weg dat zich – inderdaad – situaties kunnen voordoen waarin de «criminal charge» al op een eerder moment begint. Het is immers denkbaar dat de verdachte al voordat hij wordt verhoord ervan op de hoogte is dat hij wordt verdacht van een strafbaar feit. Daarmee is echter nog niet gezegd dat het in dat prille stadium ook al zinvol en noodzakelijk is om (bepaalde) verdedigingsrechten te kunnen uitoefenen. Voor de strafvorderlijke autoriteiten – in het bijzonder de officier van justitie en andere opsporingsambtenaren – is bovendien van belang dat er in de praktijk een duidelijk aanwijsbaar aangrijppunt is voor de toekenning van verdedigingsrechten. Het begrip «criminal charge», zoals dat in de jurisprudentie van het EHRM is ingevuld, is geen geschikt aanknopingspunt voor een wettelijke regeling. Dat begrip gaat immers uit van de subjectieve beleving van de verdachte,

die uit handelingen van de overheid de conclusie heeft kunnen trekken dat hij wordt beschuldigd. Tot slot moet worden benadrukt dat de inhoud van de nationale wettelijke regeling op geen enkele wijze afbreuk kan doen aan de rechten die een (al dan niet gehoorde) verdachte aan het EVRM kan ontlenen. Het autonome Straatsburgse vervolgingsbegrip blijft kortom onverminderd van belang voor het beantwoorden van de vraag of de verdachte in een concreet geval – eventueel ook in de periode voorafgaand aan het eerste politieverhoor – de rechtsbescherming heeft genoten waar hij op grond van 6 EVRM aanspraak op kan maken.

(382) De leden van de SP-fractie hebben in navolging van de zorgen van Fonds Slachtofferhulp de volgende vragen. Hoe kan de regering garanderen dat slachtoffers rechten hebben tijdens de gehele rechtsgang, en niet alleen op zitting? En kan zij garanderen dat procesafspraken of OM-afdoeningen niet zonder actieve betrokkenheid van het slachtoffer tot stand komen?

382. Zie de antwoorden op de vragen 14, 15 en 75.

Artikel 3.1.1

(383) De rapporteurs zien dat ervoor is gekozen om niet alle beginselen van een goede procesorde in de wet op te nemen. Zij vragen waarom enkel het vertrouwensbeginsel en het beginsel van een redelijke en billijke belangenafweging zijn gecodificeerd.

383. Zie het antwoord op vraag 380.

(384) De rapporteurs constateren verder dat de beginselen van een goede procesorde de beslissingen over vervolging normeren. Het voorgestelde artikel 3.1.1 lid 1 noemt het vertrouwensbeginsel en het beginsel van een redelijke en billijke belangenafweging. In de memorie van toelichting (MvT) wordt onderkend dat ook de andere beginselen van een goede procesorde normerend kunnen werken. De rapporteurs vragen of de regering de keuze kan toelichten om de twee genoemde beginselen wel in de wettekst op te nemen en andere, zoals het gelijkheidsbeginsel en het daarmee samenhangende discriminatieverbod, niet. Hoe ziet de regering de normerende werking van beginselen van een goede procesorde als zij niet in de wettekst worden opgenomen?

384. Zie het antwoord op vraag 380. In aanvulling daarop wordt opgemerkt dat de beginselen van een goede procesorde op grond van het ongeschreven recht de vervolgingsbeslissing nu al normeren, zoals ook blijkt uit bestendige jurisprudentie (o.a. ECLI:NL:HR:2016:742). De beginselen van een goede procesorde worden in de wet verankerd. Daarmee is onderstreept dat de officier van justitie deze beginselen bij de vervolgingsbeslissing in acht moet nemen. De codificatie van de beginselen van een goede procesorde als categorie met afzonderlijke referentie aan twee van die beginselen in Boek 3, geeft aan die beginselen evenwel geen andere inhoud of betekenis dan de inhoud en betekenis die zij volgens vaste jurisprudentie al hebben voor de vervolgingsbeslissing. In de memorie van toelichting is verduidelijkt op welke wijze de toetsing van de vervolgingsbeslissing aan de hand van de beginselen van een goede procesorde door de rechter – in de bezwaarschriftprocedure en, na aanvang van de berechting, door de zittingsrechter – in concrete gevallen dient plaats te vinden. De centrale vraag voor de zittingsrechter is of de officier van justitie in het gegeven geval – gelet op alle betrokken belangen – in redelijkheid heeft kunnen beslissen tot het indienen van een procesinleiding.

(385) De rapporteurs vragen of de regering heeft overwogen om Titel 3.2 van Boek 1 («Vervolging») op te nemen in Boek 3 («Beslissingen over vervolging»). Daarmee zouden de beginselen van een goede procesorde

die de toepassing van het opportuniteitsbeginsel nader normeren op een meer inzichtelijke manier samenhangen met dit beginsel.

385. Titel 3.2 «Vervolging» is onderdeel van Boek 1, Hoofdstuk 3, in welk hoofdstuk kernbepalingen met betrekking tot de vervolging en opsporing van strafbare feiten zijn opgenomen. Die bepalingen moeten worden begrepen in samenhang met die van de zogenaamde organieke wetgeving waarin de organisatie en de taken van het openbaar ministerie en van de verschillende opsporingsorganisaties zijn vastgelegd, zoals de Wet op de rechterlijke organisatie. Het genoemde hoofdstuk vervult een brugfunctie tussen enerzijds die organieke wetgeving en anderzijds de nadere regeling van de opsporing en de vervolging in de Boeken 2 en 3 van het nieuwe wetboek.

De vervolging van strafbare feiten behoort tot de kerntaak van het openbaar ministerie. Daarom is ervoor gekozen om in Boek 1, Hoofdstuk 3, enkele fundamentele, samenhangende strafvorderlijke uitgangspunten voor de vervolging van strafbare feiten vast te leggen. Het betreft onder andere de toewijzing van de exclusieve vervolgingsbevoegdheid aan de officier van justitie (het vervolgingsmonopolie), de wijze waarop de officier van justitie vervolging kan instellen (namelijk door het uitvaardigen van een strafbeschikking of door het aanbrengen ter berechting door indiening van een procesinleiding) en het uitgangspunt dat de officier van justitie ook in gevallen waarin hij een veroordeling haalbaar acht op opportuniteitsgronden van vervolging kan afzien (het opportuniteitsbeginsel). De nadere uitwerking van deze uitgangspunten is neergelegd in de Boeken 3 en 4 van het nieuwe wetboek, waaronder de beslissing over vervolging door het uitvaardigen van een strafbeschikking (Boek 3, Hoofdstuk 3), de beslissing tot het achterwege laten van vervolging (Boek 3, Hoofdstuk 4) en het aanbrengen van de zaak ter berechting door indiening van een procesinleiding (Boek 4, Hoofdstuk 1). De keuze om de beginselen van een goede procesorde – die de toepassing van het opportuniteitsbeginsel bij het nemen van de vervolgingsbeslissing nader normeren – wettelijk te verankeren in Boek 3 moet worden begrepen in het licht van de hiervoor geschetste wetssystematiek.

(386) De rapporteurs vragen ook waarom slachtofferbelangen in het wetsvoorstel een expliciete normerende functie hebben op de vervolgingsbeslissing, en andere belangen, zoals op grond van het internationale recht gebaseerde positieve verplichtingen, niet.

386. De beslissing van de officier van justitie om al dan niet te vervolgen in gevallen waarin hij een veroordeling haalbaar acht, vraagt een belangenafweging. In voorkomende gevallen moeten daarbij zowel de belangen van het slachtoffer als relevante internationale regelgeving en daarop gebaseerde jurisprudentie worden meegewogen. Ten aanzien van de belangen van het slachtoffer wordt dat bepaald in de wettelijke regeling (artikel 1.1.4). De doorwerking van internationale regelgeving wordt niet bepaald door het Wetboek van Strafvordering, maar door de artikelen 93 en 94 van de Grondwet (en het EU-rechtelijke kader voor zover het de doorwerking van EU-recht betreft). Dit betekent dat langs die weg bijvoorbeeld de rechtspraak van het EHRM over positieve verplichtingen van de staat tot opsporing, vervolging en berechting van personen in het geval van bepaalde verdragsschendingen – die als regel ook de belangen van het slachtoffer dienen – rechtstreeks doorwerkt in de Nederlandse rechtsorde en daarmee de toepassing van het opportuniteitsbeginsel normeert. Wettelijke verankering van die verplichtingen is daarvoor niet nodig. Ter verduidelijking van de verhouding tussen enerzijds verdragen en EU-regelgeving – waaronder de genoemde positieve verdragsverplichtingen – en anderzijds het nationale wetboek, wordt in het kader van de eerste aanvullingswet voorgesteld om artikel 1.1.1 aan te vullen (zie nader het antwoord op vraag 11). Daarmee

wordt gemarkeerd dat die positieve verdragsverplichtingen ook een bron van strafprocesrecht zijn.

(387) De rapporteurs lezen dat in de MvT wordt aangegeven dat de nu wettelijk voorgestelde regeling «ruimte laat voor een eventuele bijstelling van de voorwaarden waaronder niet-ontvankelijkverklaring in beeld komt». De rapporteurs vragen of dit betekent dat de rechtspraak in dit verband meer ruimte krijgt om de redelijkheid van de vervolgingsbeslissing te toetsen dan thans het geval is. Is het de intentie van de regering om door middel van deze bepaling een aanvullende vorm van toezicht te creëren op het OM (en de organisaties die onder de verantwoordelijkheid van het OM bij de vervolging betrokken zijn)?

387. De opmerking dat de voorgestelde wettelijke regeling ruimte laat voor een eventuele bijstelling in de rechtspraak van de voorwaarden waaronder die niet-ontvankelijkverklaring in beeld komt, beoogt uit te drukken dat enerzijds wordt onderschreven dat het verstrekkende rechtsgevolg van niet-ontvankelijkverklaring moet worden beperkt tot uitzonderlijke gevallen en anderzijds ruimte wordt gelaten voor rechterlijke rechtsontwikkeling in het licht van gewijzigde omstandigheden. Een aanvullende vorm van toezicht op het openbaar ministerie is hiermee niet beoogd.

Bij het nemen van de vervolgingsbeslissing is de officier van justitie naar huidig recht ook al gebonden aan de beginselen van een goede procesorde, waaronder het beginsel van een redelijke en billijke belangenafweging. Als de vervolgingsbeslissing niet met deze beginselen te verenigen is, levert dat volgens vaste jurisprudentie – in uitzonderlijke gevallen – een grond op om de officier van justitie niet-ontvankelijk te verklaren in de vervolging. Voor zover het gaat om het beginsel van een redelijke en billijke belangenafweging geeft de huidige rechtspraak blijk van terughoudendheid, in de zin dat alleen in (zeer) uitzonderlijke gevallen plaats is voor een niet-ontvankelijkverklaring van het openbaar ministerie op de grond dat de officier van justitie niet in redelijkheid tot het instellen of voorzetten van vervolging heeft kunnen komen.

(388) De leden van de VVD-fractie vragen waarom in het eerste lid van artikel 3.1.1 is opgenomen dat de officier van justitie de beginselen van een goede procesorde in acht neemt en dan twee beginselen (vertrouwbeginsel en het beginsel van een redelijke en billijke belangenafweging) expliciteert. In de toelichting schrijft de regering dat een viertal materiële beginselen van een goede procesorde worden onderscheiden: het gelijkheidsbeginsel, het beginsel van zuiverheid van oogmerk, het vertrouwensbeginsel en het beginsel van een redelijke en billijke belangenafweging. Waarom is gekozen in de tekst van de wet het woord «waaronder» op te nemen? Waarom kan niet worden volstaan met een limitatieve opsomming?

388. Zie het antwoord op vraag 380.

(389) De leden van de VVD-fractie vragen welke consequenties er wettelijk zijn verbonden aan het niet-naleven van de vereisten uit lid 4 en lid 5 van artikel 3.1.1. Aan de hand waarvan wordt beoordeeld of een slachtoffer of diens wettelijk vertegenwoordiger «zo mogelijk» in de gelegenheid is gesteld om zijn of haar mening kenbaar te maken over de wenselijkheid van vervolging?

389. In artikel 3.1.1, vierde en vijfde lid, is een hoormogelijkheid geregeld waarbij op de officier van justitie de verplichting rust een persoon in de gelegenheid te stellen om zijn mening over de wenselijkheid van vervolging kenbaar te maken. Deze artikelleden komen inhoudelijk overeen met de huidige artikelen 165a en 167a. In het vierde lid gaat het om minderjarigen tegen wie de daar genoemde zedenmisdrijven worden gepleegd. Het vijfde lid – dat betrekking heeft op klachtdelicten – bepaalt

dat in zaken waarin door de wettelijke vertegenwoordiger namens een minderjarige in de leeftijd van twaalf tot zestien jaar een klacht is ingediend, deze minderjarige in beginsel dient te worden opgeroepen om te worden gehoord over de wenselijkheid van het eventueel instellen van vervolging, voordat de officier van justitie tot vervolging overgaat. In het geval de zaak door een procesinleiding ter berechting wordt aangebracht bij de rechtbank, zal de rechter beoordelen of de officier van justitie zich voldoende heeft ingespannen om de minderjarige in de gelegenheid te stellen om van die hoormogelijkheid gebruik te maken. Indien blijkt dat niet aan die inspanningsverplichting is voldaan, zal de rechter daaraan gevolgen moeten verbinden die in het gegeven geval passend zijn (vgl. Kamerstukken II 2001/02, 27 745, nr. 6, p. 17 en 24). Dit kan betekenen dat de officier van justitie in de gelegenheid wordt gesteld om de minderjarige alsnog te horen. Uiteindelijk gaat het erom dat de officier van justitie bij het nemen van de vervolgingsbeslissing ook rekening houdt met de zienswijze van het slachtoffer ten aanzien de (strafvorderlijke) consequenties die aan het feit moeten worden verbonden.

De woorden «zo mogelijk» in artikel 3.1.1, vierde lid, drukken uit dat de officier van justitie een inspanningsverplichting heeft om de minderjarige zijn mening over de wenselijkheid van het eventueel instellen van vervolging kenbaar te laten maken. Voor de wijze waarop de officier van justitie invulling moet geven aan deze inspanningsverplichting kan worden aangesloten bij de tekst van en de toelichting op het vijfde lid. Om de hoormogelijkheid te verwezenlijken, wordt degene tegen wie het strafbare feit is gepleegd, opgeroepen. Geeft hij daaraan geen gehoor en is de oproeping op behoorlijke wijze gedaan, dan kan de officier van justitie tot vervolging overgaan. In die gevallen staat het ontbreken van het oordeel over de wenselijkheid van vervolging aan vervolging niet in de weg. Het is van groot belang dat het minderjarige slachtoffer op deze wijze in de gelegenheid wordt gesteld zijn zienswijze omtrent de wenselijkheid van een strafvervolging naar voren te brengen. Een oproeping van de minderjarige zal daarom slechts in uitzonderlijke gevallen achterwege kunnen blijven, bijvoorbeeld wanneer geen actuele woon- of verblijfplaats of andere contactgegevens van hem bekend zijn. Ook kan worden gedacht aan het geval waarin het horen van deze persoon niet mogelijk of wenselijk is in verband met diens lichamelijke of geestelijke toestand.

(390) De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering ervoor heeft gekozen om een niet-limitatieve opsomming van beginselen van een goede procesorde in art. 3.1.1 op te nemen, te weten het vertrouwensbeginsel en het beginsel van een redelijke en billijke belangenafweging. Deze leden vragen om de argumenten van de regering om over te gaan tot een niet-limitatieve opsomming in plaats van een limitatieve opsomming van materiële beginselen. Deze leden vragen concreet waarom het gelijkheidsbeginsel niet in dit artikel is opgenomen.
390. Zie het antwoord op vraag 380.

(391) De leden van de BBB-fractie lezen dat in lid 1 van artikel 3.1.1 wordt verwezen naar de beginselen van een goede procesorde. Eén van die beginselen is het zogenaemde ne bis in idem beginsel, inhoudende dat niemand tweemaal voor hetzelfde strafbare feit kan worden vervolgd, behoudens herziening. Het ne bis in idem beginsel is ook een beginsel van goede procesorde, dus is het niet de aangewezen weg in het kader van duidelijkheid en eenvoud om dit (ook) op te nemen in artikel 3.1.1. van het nieuwe Wetboek van Strafvordering?

391. Het *ne bis in idem*-beginsel vormt een fundamentele waarborg tegen meervoudige vervolging en aansprakelijkstelling voor hetzelfde feit. Codificatie van dit beginsel in Boek 3 is niet nodig en draagt evenmin bij aan een vereenvoudiging van de wettelijke regeling, omdat met

betrekking tot uiteenlopende procedures verschillende varianten van dat beginsel al elders in de wet zijn geregeld. Deze bijzondere bepalingen – die zijn afgestemd op specifieke situaties – kunnen niet worden gemist. Ten aanzien van rechterlijke einduitspraken – dat wil zeggen: een eindvonnis of eindarrest in de zin van artikel 1.1.9 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering – is het *ne bis in idem*-beginsel verankerd in artikel 68 van het Wetboek van Strafrecht. Zo bepaalt het eerste lid van die bepaling dat – afgezien van de gevallen waarin rechterlijke uitspraken voor herziening vatbaar zijn – de verdachte na een onherroepelijk strafrechtelijke veroordeling, vrijspraak of ontslag van alle rechtsvervolging door de rechter, wegens hetzelfde feit niet andermaal kan worden vervolgd.

Daarnaast bevat het nieuwe Wetboek van Strafvordering, in lijn met het huidige wetboek, verschillende bepalingen die de verdachte in andere gevallen tegen vervolging voor hetzelfde feit beschermen. Zo komt in beginsel een einde aan de zaak tegen de verdachte in het geval de rechter is gekomen tot een verklaring dat de zaak is geëindigd (artikel 3.1.4) of een buitenvervolginstelling (artikel 3.2.4). Andere situaties waarin de zaak als regel eindigt, zijn gevallen waarin tegen de verdachte een strafbeschikking is uitgevaardigd die volledig is tenuitvoergelegd of die door de officier van justitie wordt ingetrokken (artikel 3.3.7 in verbinding met artikel 3.5.1, eerste lid), de verdachte in kennis is gesteld van de beslissing tot niet-vervolging (artikel 3.4.2 en 3.4.3, eerste lid) of voor het feit aan de verdachte een bestuurlijke boete is opgelegd (artikel 3.4.3, vijfde lid).

Artikel 3.1.3

(392) De rapporteurs constateren dat de regering in het wetsvoorstel consequent beoogt het uitgangspunt vast te houden dat de rechtsbescherming van de verdachte begint op het moment van het eerste verhoor. De specifieke aard van de regeling met betrekking tot de verklaring dat de zaak is geëindigd verzet zich mogelijk tegen het consequent vasthouden aan dat uitgangspunt. De rapporteurs vragen of hier een alternatieve formulering denkbaar kan zijn waarin niet-verhoorde personen het verzoek kunnen doen wanneer jegens hen vanwege de Nederlandse Staat een handeling is verricht waaraan zij in redelijkheid de verwachting kunnen ontlenen dat tegen hen ter zake van een bepaald strafbaar feit door het OM een strafvervolging zal worden ingesteld.

392. In het nieuwe wetboek is de rechtsbescherming van de verdachte inderdaad gekoppeld aan het eerste politieverhoor (zie ook de antwoorden op de vragen 62, 84, 162, 169 en 381). Op dat moment wordt hem mededeling gedaan van zijn rechten en heeft hij bijvoorbeeld recht op rechtsbijstand voorafgaand aan en tijdens het verhoor. Ook wordt de verdachte die is verhoord door de officier van justitie direct in kennis gesteld van de beslissing om niet te vervolgen. In lijn daarmee kan de rechtbank volgens de voorgestelde regeling op verzoek van de verdachte die is verhoord verklaren dat de zaak is geëindigd (artikel 3.1.3, eerste lid, onderdeel a). De verdachte die is verhoord heeft een gerechtvaardigd belang om duidelijkheid te verkrijgen over de vraag of en zo ja, hoe, tegen hem vervolging zal worden ingesteld. Vanaf het moment waarop de verdachte voor het eerst is verhoord kan hij ook de rechter-commissaris verzoeken de voortgang van het opsporingsonderzoek te beoordelen (artikel 2.10.67). De rechter-commissaris kan de zaak vervolgens ook weer voorleggen aan de rechtbank opdat deze zal verklaren dat de zaak is geëindigd (artikel 3.1.3, eerste lid, onderdeel b). De specifieke aard van deze regeling verzet zich niet tegen het consequent vasthouden aan het bedoelde uitgangspunt.

Opmerking verdient dat een enkele overschrijding van de redelijke termijn in de zin van artikel 6 EVRM op grond van de jurisprudentie van de Hoge Raad niet ten grondslag kan liggen aan een beslissing dat de zaak is geëindigd. Wanneer de zaak na een periode van stagnatie alsnog wordt vervolgd, is het aan de zittingsrechter om te beoordelen of sprake is van overschrijding van de redelijke termijn waaraan bij de berechting van de zaak gevolgen moeten worden verbonden. Artikel 6 EVRM dwingt tegen die achtergrond niet tot het openstellen van een mogelijkheid voor de niet verhoorde verdachte om de rechter te verzoeken de zaak te beëindigen. In zoverre is er dan ook geen reden om in de specifieke context van artikel 3.1.3 het uitgangspunt te verlaten dat een dergelijk verzoek alleen kan worden gedaan door een verdachte die is verhoord. Daar komt bij dat de alternatieve formulering die door de rapporteurs wordt aangedragen, en die is ontleend aan het materiële vervolgingsbegrip zoals ontwikkeld in de jurisprudentie van het EHRM, in het verleden te vaag is gebleken om te fungeren als wettelijk startpunt voor de uitoefening van bevoegdheden (zie de memorie van toelichting bij artikel 2.10.2 en het antwoord op vraag 54).

Het voorgaande neemt uiteraard niet weg dat het ongewenst zou zijn als een verdachte die nog niet is verhoord, maar die wel op de hoogte is geraakt van het opsporingsonderzoek dat tegen hem loopt, lange tijd in onzekerheid verkeert over het vervolg van de zaak. De verdachte kan zich in die situatie zelf wenden tot de officier van justitie om te informeren naar de voortgang van het opsporingsonderzoek en – eventueel – met een verzoek om te worden verhoord. Zodra het belang van het onderzoek het toelaat wordt de verdachte van een misdrijf op zijn verzoek in de gelegenheid gesteld om te worden verhoord (artikel 3.1.1, derde lid). Wanneer dat verhoor alsnog heeft plaatsgevonden kan de verdachte alsnog alle aan dat verhoor gekoppelde rechten uitoefenen, waaronder het indienen van een verzoek als bedoeld in artikel 3.1.3.

(393) De rapporteurs merken op dat op grond van de jurisprudentie van de Hoge Raad een enkele overschrijding van de redelijke termijn niet ten grondslag kan liggen aan een beslissing dat de zaak is geëindigd. De wetsgeschiedenis van art. 29f Sv (en diens voorganger art. 36 Sv) leek dat juist wel mogelijk te maken. Zou de regering in dit verband een nadere toelichting kunnen geven op de grondslag voor de beoordeling van het verzoek om een verklaring dat de zaak geëindigd is?

393. Indien een tegen de verdachte lopende strafzaak is gestagneerd en de verdachte duidelijkheid wil verkrijgen over de afloop van die strafzaak, kan hij een verzoek doen tot het verkrijgen van een verklaring dat de strafzaak is geëindigd. De Hoge Raad heeft geoordeeld dat overschrijding van de redelijke termijn – als bedoeld in artikel 6, eerste lid, EVRM – aanleiding kan geven tot strafvermindering maar niet leidt tot de niet-ontvankelijkverklaring van het openbaar ministerie in de strafvervolgning, ook niet in uitzonderlijke gevallen (ECLI:NL:HR:2019:1472). Onderschreven wordt dat de enkele overschrijding van de redelijke termijn niet aan (verdere) vervolging in de weg hoeft te staan en daarmee op zichzelf beschouwd geen doorslaggevende reden vormt voor het geven van de verklaring dat de zaak is geëindigd. Grond voor het geven van een verklaring dat de zaak is geëindigd kan de rechter onder meer wel vinden in de omstandigheid dat niet of nauwelijks (meer) activiteiten worden verricht in het strafrechtelijk onderzoek tegen de verdachte en het daarnaast redelijkerwijs niet valt te verwachten dat de officier van justitie tegen de verdachte vervolging zal instellen of voortzetten. Overigens kan de raadkamer, indien de officier van justitie aannemelijk maakt dat vervolging zal worden ingesteld of voortgezet, de beslissing over de beëindiging van de zaak telkens voor bepaalde tijd aanhouden (artikel 3.1.3, vierde lid).

2. Bezwaarschrift tegen de procesinleiding

(394) De rapporteurs constateren dat de Afdeling aandacht heeft gevraagd voor de veranderde positie van het OM en de toegenomen complexiteit van de vervolgingsbeslissing die vergen dat de vervolgingsbeslissing met voldoende waarborgen is omkleed. De voorgestelde regeling omtrent het bezwaarschrift tegen de procesinleiding betreft echter desalniettemin een marginale en geen volle toetsing van de juistheid van de vervolgingsbeslissing. Hoe verhoudt zich volgens de regering deze terughoudende toetsing tot de veranderde positie van het OM en de toegenomen complexiteit van de vervolgingsbeslissing?

394. Zie het antwoord op vraag 374.

(395) De rapporteurs lezen dat de gekozen formulering van de in artikel 3.2.3. lid 2 aangeduide gevallen (onder andere door toevoeging van het begrip «klaarblijkelijk» in de onderdelen a en c) meer dan de tekst van het huidige art. 262 Sv duidelijk maakt dat sprake moet zijn van terughoudendheid ten aanzien van het feitelijk oordeel over de zaak. De rapporteurs vragen of met de voorgestelde formulering een meer terughoudende toetsing beoogd wordt ten opzichte van de huidige bepaling. Zo ja, kan de regering deze keuze nader toelichten? Zo nee, waarom is gekozen voor de nu voorgestelde formulering met het begrip «klaarblijkelijk»?

395. In artikel 3.2.3, tweede lid, is geregeld in welke gevallen de rechtbank een ingediend bezwaarschrift tegen de procesinleiding gegrond verklaart. In de onderdelen a (de officier van justitie is klaarblijkelijk niet-ontvankelijk) en c (het tenlastegelegde feit of de verdachte is klaarblijkelijk niet strafbaar) is de term «klaarblijkelijk» ingevoegd. Daarmee wordt beter dan in de tekst van het huidige artikel 262 tot uitdrukking gebracht dat, zoals ook uit de rechtspraak van de Hoge Raad blijkt, de rechter in deze stand van het geding terughoudendheid moet betrachten bij zijn oordeel over de zaak. De Hoge Raad heeft het summiere karakter van het oordeel van de raadkamer in de bezwaarschriftprocedure benadrukt (ECLI:NL:HR:2019:89). Ook ten aanzien van verweren met betrekking tot de ontvankelijkheid van de officier van justitie geldt dat in de bezwaarschriftprocedure terughoudendheid moet worden betracht bij het waarderen van de feiten. Als maatstaf moet worden aangelegd «of het hoogst waarschijnlijk is dat de zittingsrechter de aan het verweer mede ten grondslag gelegde feiten en omstandigheden aannemelijk zal oordelen». Die maatstaf wordt in de voorgestelde wettekst tot uitdrukking gebracht met de term «klaarblijkelijk». Die terughoudende toetsing geldt dus ook nu al; de redactionele aanpassing van dit artikel beoogt geen verandering te brengen in die wijze van rechterlijke toetsing maar is slechts bedoeld ter verduidelijking. De criteria voor de beslissing over buitenvervolginstelling zijn inhoudelijk gehandhaafd; het betreft een marginale en geen volle toetsing van de juistheid van de vervolgingsbeslissing die moet voorkomen dat de verdachte op grond van een lichtvaardige vervolging in het openbaar terecht moet staan.

(396) De rapporteurs constateren dat het vervallen van de mogelijkheid dat de rechter bepaalt dat ten aanzien van bepaalde tenlastegelegde bestanddelen niet mag worden vervolgd, onbedoeld nadelige consequenties lijkt te hebben voor bepaalde typen tenlasteleggingen (enkelvoudige tenlastelegging van gekwalificeerde delicten en impliciete primair/subsidiar tenlasteleggingen). De rapporteurs vragen op welke wijze dat soort nadelige consequenties binnen de voorgestelde regeling kunnen worden ondervangen.

396. Momenteel bestaat nog de mogelijkheid dat de rechtbank in de bezwaarschriftprocedure bepaalt dat voor bepaalde bestanddelen van een enkelvoudige tenlastelegging niet zou mogen worden vervolgd (huidig

artikel 262, vijfde lid). Dit past echter niet bij de aard van de marginale toetsing die in de bezwaarschriftprocedure aan de orde is. De mogelijkheid om aan te duiden welke wijzigingen in de tenlastelegging moeten worden aangebracht, is terug te voeren op de bemoeienis die de rechter vroeger had met het verlenen van rechtsingang. Deze rol vervult de rechter nu niet meer. De verdachte kan volgens het huidige recht zijn opvatting over de tenlastelegging aan de zittingsrechter voorleggen bij de behandeling van de strafzaak. De mogelijkheid van de rechtbank in de bezwaarschriftprocedure om afzonderlijk te oordelen over onderdelen van de tenlastelegging die betrekking hebben op één feit is dan ook bewust geschrapt, zodat het bereik van deze bepaling beter aansluit op de aard van de toetsing in de bezwaarschriftprocedure. Van onbedoeld nadelige consequenties van de schrapping van de mogelijkheid om voor bepaalde tenlastegelegde bestanddelen niet te laten vervolgen, is dus geen sprake. Daarbij is nog van belang om op te merken dat het primaire belang van de verdachte bij de bezwaarschriftprocedure is dat hij kan voorkomen dat hij in het openbaar moet terechtstaan. Bij een buitenvervolginstelling ten aanzien van onderdelen van de tenlastelegging die betrekking hebben op één feit zou alleen de omvang van de tenlastelegging van dat feit worden gewijzigd en moet de verdachte nog steeds in het openbaar terechtstaan. Overigens blijft de schrapping van een geheel feit uit de cumulatieve tenlastelegging niettemin mogelijk omdat de rechtbank dan vaststelt dat de verdachte voor dat gehele feit buiten vervolging wordt gesteld; dat laat onverlet dat voor de resterende tenlastegelegde feiten wel naar de terechtzitting kan worden verwezen. In het tweede lid van artikel 3.2.3 is dan ook bepaald dat de verdachte buiten vervolging kan worden gesteld voor een of meer feiten uit de tenlastelegging, indien deze op meerdere – verschillende – strafbare feiten betrekking heeft.

(397) De leden van de D66-fractie constateren dat in het wetsvoorstel de mogelijkheid voor de rechter om te oordelen over onderdelen van ten laste gelegde feiten is geschrapt. Deze leden wijzen erop dat soms een woord of een aantal woorden binnen een ten laste gelegd feit het verschil maakt tussen twee verschillende strafbare feiten en dat het daarom wel waardevol kan zijn als de rechter op gedetailleerd niveau kan oordelen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij moord en doodslag. Kan de regering toelichten waarom zij deze mogelijkheid wil schrappen en kan zij hierin de redenering van deze leden meenemen?

397. Zie het antwoord op vraag 396.

(398) De leden van de CDA-fractie lezen dat de afgelopen jaren ongeveer 230 keer per jaar een bezwaarschriftprocedure is ingesteld tegen de vervolgingsbeslissing van het OM. Dit is relatief weinig, constateren deze leden. Wat is volgens de regering de reden dat dit instrument relatief weinig wordt ingezet?

398. De concrete vervolgingsbeslissing is de uitkomst van een belangenafweging van de officier van justitie. Hij zal alleen tot het indienen van een procesinleiding besluiten als dit naar zijn oordeel – gelet op alle betrokken belangen – aangewezen is. In de bezwaarschriftprocedure toetst de rechter of de officier van justitie in het gegeven geval in redelijkheid heeft kunnen beslissen tot het indienen van een procesinleiding. Daarmee beoogt de bezwaarschriftprocedure een waarborg te bieden tegen een lichtvaardige procesinleiding en daarmee tegen een nodeloze openbare terechtzitting voor de verdachte. Hoewel niet vaak van de procedure gebruik wordt gemaakt, is deze regeling in het nieuwe wetboek gehandhaafd zodat de verdachte altijd een beroep kan doen op de rechter om het in het openbaar terechtstaan te voorkomen. De precieze reden waarom relatief weinig gebruik wordt gemaakt van deze procedure is niet bekend. Een relevante factor zou kunnen zijn dat strafzaken die zich daarvoor lenen in toenemende mate op buitengerechtelijke wijze worden afgedaan,

bijvoorbeeld door middel van een strafbeschikking (artikel 3.3.1). Bij een dergelijke afdoeningsmodaliteit is de bezwaarschriftprocedure niet aan de orde omdat daarbij van een openbare berechting juist geen sprake is.

3. De strafbeschikking

(399) De leden van de VVD-fractie zien dat er nog altijd spreekrechtwaardige strafbare feiten worden afgedaan zonder expliciete instemming van slachtoffers. Mede daarom vragen deze leden hoe bij de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten de wettelijke rechten van slachtoffers tijdens de gehele rechtsgang beter kunnen worden geëffectueerd. Zij sluiten zich aan bij de vragen uit de rapportage van de samenwerkende universiteiten op dit punt.

399. In het antwoord op vraag 75 is uiteengezet dat de officier van justitie bij het uitvaardigen van een strafbeschikking zoveel mogelijk rekening houdt met de belangen van slachtoffers en is beschreven op welke wijze dat in de praktijk gebeurt. Als sprake is van een ernstig spreekrechtwaardig feit, waarbij het slachtoffer of een nabestaande te kennen heeft gegeven van het spreekrecht gebruik te willen maken, vormt dat op grond van de Aanwijzing OM-strafbeschikking (Stcrt. 2022, 9133) een contra-indicatie voor afdoening met een strafbeschikking. Het gaat hier, anders dan de vraagstellers suggereren, niet om expliciete instemming van slachtoffers. Wel zal het openbaar ministerie, om te bepalen of er sprake is van genoemde contra-indicatie, bij het slachtoffer of de nabestaande nagaan of het gebruik wil maken van het spreekrecht. Als een ernstig spreekrechtwaardig feit desondanks met een strafbeschikking wordt afgedaan, kan het slachtoffer dat van het spreekrecht gebruik wil maken zich daarover als rechtstreeks belanghebbende bij het gerechtshof beklagen (artikel 3.5.1). Verder worden slachtoffers conform de nieuwe Aanwijzing slachtoffers in het strafproces (Stcrt. 2024, 4318) voortaan in het wensenformulier, dat het openbaar ministerie na ontvangst van het proces-verbaal aan het slachtoffer zendt, expliciet gewezen op de mogelijkheid tot het indienen van een schriftelijke slachtofferverklaring. In die verklaring kunnen slachtoffers aangeven wat zij van belang vinden bij de beoordeling van de zaak. De officier van justitie wordt op die manier in staat gesteld de belangen van het slachtoffer adequaat mee te wegen bij de keuze voor een afdoening. Op deze wijze is voorzien in een evenwichtige regeling die het slachtoffer in alle zaken de mogelijkheid biedt om mondeling dan wel schriftelijk een verklaring af te leggen (zie ook de antwoorden op de vragen 116 en 117).

(400) Wat zijn de voor- en nadelen om de procedures rondom het aankondigen en uitvaardigen van strafbeschikkingen niet langer in een OM-aanwijzing op te nemen, maar op het niveau van de wet of bijvoorbeeld in een algemene maatregel van bestuur (AMvB)?

400. Zoals nader toegelicht in het antwoord op vraag 373 is ervoor gekozen om – net als in het huidige wetboek – de kern van de strafvorderlijke normering in het nieuwe wetboek neer te leggen en de uitwerking van die wettelijke normering nader te regelen in lagere regelgeving, waaronder algemene maatregelen van bestuur. Deze benadering geldt ook voor de regeling van het uitvaardigen en aankondigen van strafbeschikkingen. De wettelijke regeling bevat de kern van de normering daarvan. De wettelijke regeling voorziet vervolgens in een aantal delegatiegrondslagen die onder meer betrekking hebben op de zogenoemde politiestrafbeschikking (artikel 3.3.2). Met betrekking tot de politiestrafbeschikking zijn nadere regels opgenomen in het Besluit OM-afdoening. In de rapportage van de samenwerkende universiteiten met betrekking tot Boek 3 (op p. 30) wordt specifiek ingegaan op bestaande zaakstromen bij het uitvaardigen en aankondigen van strafbeschikkingen ten aanzien van lichte strafbare feiten die geautomati-

seerd, «feitgecodeerd», door het Centraal Justitieel Incassobureau worden verwerkt. Het gaat bij deze feitgecodeerd en automatisch verwerkte strafbeschikkingen om het uitvaardigen van een politiestrafbeschikking en – op basis van een aankondiging – van een OM-strafbeschikking. De «feiten en tarieven» (geldboetes) voor deze afdoeningen zijn voornamelijk bepaald in OM-beleidsregels; voor wat betreft de politiestrafbeschikking zijn de feiten evenwel in het Besluit OM-afdoening (een algemene maatregel van bestuur) opgenomen. Dat de feiten en tarieven voornamelijk in OM-beleidsregels zijn bepaald heeft als reden dat feitgecodeerd en automatisch verwerkte feiten niet alleen in een politiestrafbeschikking (door een opsporingsambtenaar) maar ook in een OM-strafbeschikking (door het openbaar ministerie na een aankondiging door een opsporingsambtenaar) kunnen worden afgedaan. De eenheid in het geheel van de feiten en tarieven wordt bewaakt door en deze worden periodiek bijgesteld op voorspraak van de commissie feiten en tarieven van het openbaar ministerie. Duidelijkheid voor de burger wordt geboden door het verstrekken van informatie en door het feit dat vervolgproucedures ten aanzien van de politiestrafbeschikking en de OM-strafbeschikking (verzet instellen tegen de strafbeschikking en tenuitvoerlegging van de strafbeschikking) dezelfde zijn en in de wet zijn vastgelegd. Er zijn geen signalen bekend dat de gevolgde procedure ten aanzien van het aankondigen en uitvaardigen van de hier bedoelde, feitgecodeerd verwerkte strafbeschikkingen door burgers als onduidelijk wordt ervaren of anderszins in de praktijk niet goed zou werken. Voor de burger is vooral van belang dat al in de huidige uitvoeringspraktijk is gewaarborgd dat de burger bij het aankondigen en uitvaardigen van de strafbeschikking informatie ontvangt over de geconstateerde gedraging, de te betalen geldboete, de termijn waarbinnen de betaling moet plaatsvinden en het rechtsmiddel dat de burger ter beschikking staat. Het is noodzakelijk noch opportuun om dit in de praktijk goed werkende en voor de burger duidelijke systeem juridisch een andere inbedding te geven door praktische werkwijzen, of de feiten en tarieven zelf, gecentreerd in de wet of in een algemene maatregel van bestuur op te nemen.

(401) De leden van de VVD-fractie vragen de regering om een nadere toelichting hoe de rapporten van de procureur-generaal over de praktijk van de strafbeschikking hebben geleid tot aanpassingen van het voorgestelde Boek 3 en welke aanbevelingen en suggesties uit deze rapporten (vooralsnog) niet zijn overgenomen.

401. De procureur-generaal bij de Hoge Raad heeft op grond van zijn toezichthoudende taak (artikel 122 van de Wet op de rechterlijke organisatie) de afgelopen jaren een aantal rapporten gepubliceerd over de wijze waarop het openbaar ministerie de wettelijke voorschriften naleeft bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen. In de vervolgrapportages van de procureur-generaal wordt geconcludeerd dat het openbaar ministerie met voortvarendheid en grote inzet verbeteringen in de praktijk van de OM-strafbeschikking heeft doorgevoerd (zie het rapport *Wordt vervolgd: beschikt en gewogen*, Den Haag 2017, p. 5). Uit het meest recente rapport blijkt dat het openbaar ministerie het wettelijk kader grotendeels naleeft bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen. Op een aantal punten moet het openbaar ministerie verbeteringen doorvoeren. Dit betreft onder meer de omschrijving van het feit waar de strafbeschikking betrekking op heeft en de kwalificatie van het bestrafte feit (zie het rapport *Buiten de rechter OM*, Den Haag 2022, p. 109–110). Het College van procureurs-generaal heeft opdracht gegeven zorgvuldig opvolging te geven aan de verbeterpunten die in het rapport worden aangereikt. In de beleidsreactie op dit rapport is onderstreept dat het openbaar ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen aan alle wettelijke voorschriften moet voldoen. Het openbaar ministerie geeft hoge prioriteit aan de opvolging van de aanbevelingen, heeft verbeteracties gestart en zal de voortgang daarvan

monitoren. De periodieke rapportages daarover worden ook aan de Tweede Kamer gezonden (Kamerstukken II 2022/23, 29 279, nr. 777).

Het toezicht door de procureur-generaal richt zich zoals gezegd op de naleving van de wet door het openbaar ministerie en dus niet op de wijze waarop de strafbeschikking in de wet is geregeld. De aanbevelingen in zijn rapporten zien dan ook vooral op maatregelen die het openbaar ministerie moet nemen om de toepassing van de wettelijke regeling in de praktijk te verbeteren. Dat neemt niet weg dat een wetswijziging soms aan een beoogde verbetering zou kunnen bijdragen. In één van de rapporten van de procureur-generaal (*Beproefd verzet*, Den Haag 2017) is aan het openbaar ministerie de aanbeveling gedaan om zich bij het bepalen van de straf in een strafbeschikking meer te richten op het straftoemingsbeleid van de rechter. In de eerste aanvullingswet worden voorstellen gedaan die kunnen bijdragen aan een betere aansluiting bij de rechterlijke straftoemeting. De officier van justitie krijgt in de voorgestelde regeling van de strafbeschikking namelijk de mogelijkheid om voorwaardelijke straffen op te leggen. Op dit moment heeft alleen de rechter voorwaardelijke straffen in zijn sanctiepakket zitten.

3.1 Inhoud van de strafbeschikking

(402) De rapporteurs vragen of de regering een nadere toelichting kan geven op de vraag waarom er een verschil is in de identificatie van een verdachte en een veroordeelde en wat de noodzaak van dit onderscheid is.

402. Deze vraag is gesteld in het kader van de regeling van de strafbeschikking en heeft dus betrekking op de wijze waarop de identificatie van de verdachte en de veroordeelde is geregeld bij de oplegging en tenuitvoerlegging van een strafbeschikking. Bij het opleggen van een taakstraf en het geven van een gedragsaanwijzing in een strafbeschikking geldt als voorwaarde dat de verdachte ten behoeve van het vaststellen van zijn identiteit medewerking verleent aan het nemen van een of meer vingerafdrukken of een identiteitsbewijs aanbiedt. Dat volgt uit het nieuwe artikel 3.3.1, vierde lid, dat ongewijzigd is overgenomen uit het huidige artikel 257a, vierde lid. In het kader van het toezicht op de naleving van de gedragsaanwijzingen en bij de tenuitvoerlegging van de taakstraf wordt de identiteit van de verdachte vastgesteld op de wijze, bedoeld in artikel 1.4.8. Dat laatste is in het nieuwe wetboek niet in Boek 3 bepaald maar in Boek 7 over de tenuitvoerlegging zoals dat komt te luiden in het voorstel van de tweede vaststellingswet. Het betreft de artikelen 7.2.1, vijfde lid, en 7.6.2, die de opvolgers zijn van het huidige artikel 257a, vijfde lid. Het verschil in formulering tussen de bedoelde bepalingen laat zich als volgt verklaren.

In artikel 1.4.8 is een algemene regeling opgenomen van de wijze waarop de identiteit van de verdachte wordt vastgesteld. Dit artikel richt zich tot de verhorende ambtenaar. Volgens het eerste lid vraagt deze ambtenaar de verdachte ten behoeve van het vaststellen van zijn identiteit naar zijn persoonlijke (NAW-)gegevens. Alleen indien over de identiteit van de verdachte twijfel bestaat én van de verdachte al vingerafdrukken zijn genomen en verwerkt, worden diens vingerafdrukken genomen en ter verificatie vergeleken met de eerder – veelal op grond van artikel 2.6.9 – verwerkte vingerafdrukken. In andere gevallen vindt bij twijfel over de identiteit verificatie plaats door een onderzoek van een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht (artikel 1.4.8, tweede lid). Tot slot kan de verhorende ambtenaar ten behoeve van deze bevoegdheidsuitoefening de verdachte bevelen medewerking te verlenen aan het nemen van zijn vingerafdrukken en zijn identiteitsbewijs ter inzage aan te bieden (artikel 1.4.8, derde lid).

Deze algemene regeling wordt op verschillende plaatsen in het wetboek van overeenkomstige toepassing verklaard op situaties waarin geen sprake is van een verhoor (zie de artikelen 1.11.9, 2.5.3, 2.5.8, 2.6.17, 3.3.1 en 3.4.1). Ook in Boek 7 over de tenuitvoerlegging, zoals dat komt te luiden in het voorstel van de tweede vaststellingswet, wordt op diverse plaatsen verwezen naar de algemene bepaling over de identiteitsvaststelling (zie de artikelen 7.1.16, 7.2.1, 7.4.4 en 7.6.2 van die tweede vaststellingswet).

Artikel 3.3.1, vierde lid, houdt zoals gezegd in dat bij het opleggen van een taakstraf en het geven van gedragsaanwijzingen in een strafbeschikking van rechtswege de voorwaarde geldt dat de verdachte medewerking verleent aan het nemen van vingerafdrukken of een identiteitsbewijs ter inzage aanbiedt. Deze bepaling bevat dus een verplichting voor de verdachte of veroordeelde. Eenzelfde formulering is te vinden in de bepalingen over de voorwaardelijke veroordeling (artikel 14c van het Wetboek van Strafrecht), de schorsing van de voorlopige hechtenis (artikel 2.5.33), het voorwaardelijk sepot (artikel 3.4.1), de voorwaardelijke invrijheidsstelling (artikel 7.3.9) en de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregelen (artikel 7.6.14).

Uit het bovenstaande blijkt dat het nieuwe wetboek op zichzelf geen verschil maakt tussen de identificatie van een verdachte enerzijds en die van een veroordeelde anderzijds. In de regeling van de tenuitvoerlegging in Boek 7 wordt immers in verscheidene artikelen over de identificatie van de veroordeelde verwezen naar de algemene regeling van de vaststelling van de identiteit van de verdachte door de verhorende ambtenaar in artikel 1.4.8. Wel worden in het wetboek de instructies en bevoegdheden van ambtenaren tot vaststelling van de identiteit onderscheiden van de in bepaalde gevallen van rechtswege geldende voorwaarde dat door de verdachte of veroordeelde medewerking moet worden verleend aan die identiteitsvaststelling. Dat komt tot uitdrukking in de formulering van de bovengenoemde artikelen.

(403) De rapporteurs hebben gezien dat de reclassering voorstelde artikel 3.3.1 lid 3 sub e aan te vullen met een schakelbepaling naar artikel 14c Sr: «De officier van justitie kan aanwijzingen geven overeenkomstig artikel 14c lid 2 t/m 3 Wetboek van Strafrecht.» De rapporteurs vragen of de regering haar visie op de voor- en nadelen van dit voorstel kan toelichten.

403. Het is juist dat in de huidige wet en in artikel 3.3.1, eerste lid, onderdeel e, niet nader wordt gespecificeerd welke gedragsaanwijzingen de strafbeschikking kan bevatten. Opgemerkt moet echter worden dat in de eerste aanvullingswet bij het nieuwe wetboek wordt voorgesteld om de mogelijkheid om in de strafbeschikking aanwijzingen op te nemen te vervangen door de mogelijkheid om bijzondere voorwaarden te verbinden aan een bij strafbeschikking op te leggen voorwaardelijke straf. In de beoogde regeling worden deze bijzondere voorwaarden, met het oog op de rechtszekerheid en de werkbaarheid in de praktijk, limitatief opgesomd en nader omschreven. Bij de invulling van deze voorwaarden is aangesloten bij de huidige regeling van de voorwaardelijke veroordeling door de rechter in artikel 14c van het Wetboek van Strafrecht. Op het punt van de eenheid van wetgeving wordt in zoverre hetzelfde effect bereikt als met de door de reclassering gesuggereerde schakelbepaling. Tegelijkertijd heeft de in de eerste aanvullingswet voorgestelde constructie de voorkeur boven een enkele verwijzing naar artikel 14c van het Wetboek van Strafrecht, omdat het niet wenselijk is dat alle bijzondere voorwaarden die de rechter kan stellen ook door de officier van justitie kunnen worden gesteld. Sommige bijzondere voorwaarden zijn zo ingrijpend dat zij alleen door de rechter kunnen worden gesteld, zoals de opnemings van de veroordeelde in een zorginstelling. In de eerste aanvullingswet worden overigens ook voorstellen gedaan voor een herstructurering en unifor-

mering van de regeling van de (bijzondere) voorwaarden en het toezicht op de naleving daarvan. Daarbij worden ook de van rechtswege geldende voorwaarden van artikel 14c, derde lid, van het Wetboek van Strafrecht betrokken.

(404) De rapporteurs lezen dat het wetsvoorstel in artikel 3.3.1 lid 3 alleen bij de onder e. genoemde aanwijzing («andere gedragsaanwijzingen») een termijn stelt gedurende welke de verdachte aan de aanwijzing moet voldoen. Bij de overige in lid 3 genoemde aanwijzingen is geen termijn gesteld. Dit lijkt aan te sluiten op eerdere ontwikkelingen in de wetgeving. Is het inderdaad een bewuste keuze van de regering om hier geen nadere termijnen te stellen?

404. In artikel 3.3.1, derde lid, is in lijn met de huidige wettelijke regeling alleen ten aanzien van de «andere aanwijzingen, het gedrag van de verdachte betreffend» (onderdeel e) bepaald dat de verdachte daaraan gedurende een bij de strafbeschikking te bepalen proeftijd van een jaar dient te voldoen. Voor de overige aanwijzingen in het derde lid geldt dat geen beperkingen zijn gesteld aan de duur van de termijn. Dit zal echter veranderen in de regeling die wordt voorgesteld in de eerste aanvullingswet bij het nieuwe wetboek (zie daarover ook het antwoord op vraag 403). In het voorstel van de eerste aanvullingswet wordt de mogelijkheid dat de strafbeschikking aanwijzingen bevat vervangen door de mogelijkheid om in een strafbeschikking bijzondere voorwaarden te stellen. Daarbij zal voor alle bijzondere voorwaarden gelden dat de verdachte zich daar gedurende een proeftijd van maximaal een jaar aan moet houden.

(405) De rapporteurs vragen of de procedures rondom het aankondigen en uitvaardigen van de strafbeschikking nader kunnen worden onderscheiden en beschreven ter bevordering van de inzichtelijkheid van de regeling, in de wet of in een AMvB.

405. Zie het antwoord op vraag 400.

(406) De rapporteurs constateren dat het wetsvoorstel geen bepaling bevat die de officier van justitie opdraagt om gemotiveerd te reageren op een door de verdachte ingediend verzetschrift. Zeker als het verzetschrift zich keert tegen de wijze waarop het opportuniteitsbeginsel is toegepast, is het denkbaar dat de officier van justitie nadrukkelijk ingaat op de vraag of in redelijkheid tot de afdoeningsbeslissing gekomen kon worden. Kan de regering reflecteren op de mogelijkheid om in de wet op te nemen dat de officier van justitie opnieuw overweegt of de vervolging haalbaar en opportuun is en dat hij de verdachte daarover bericht?

406. Uitgangspunt van de wettelijke regeling is dat aan de beslissing tot vervolging door middel van een strafbeschikking een zorgvuldige belangenafweging ten grondslag ligt en dat de strafbeschikking op een deugdelijke schuldvaststelling berust. De wettelijke regeling maakt het nu en in de toekomst mogelijk dat de officier van justitie naar aanleiding van een tegen de strafbeschikking ingesteld verzet opnieuw een afweging maakt ten aanzien van de haalbaarheid en opportuniteit van de vervolging. Dat kan er bijvoorbeeld toe leiden dat hij de strafbeschikking intrekt of (in het voordeel van de veroordeelde) wijzigt. Er is geen reden om in gevallen waarin verzet is gedaan verplicht in de wet voor te schrijven dat de officier van justitie zijn afdoeningsbeslissing heroverweegt. Daarmee zou in feite een nieuwe «voorprocedure» of een «intern appel» worden gecreëerd, met alle uitvoeringsconsequenties van dien, terwijl er in de meeste gevallen geen aanleiding zal zijn om van de oorspronkelijke strafbeschikking af te wijken. Dat is dan ook de reden waarom het huidige en het nieuwe wetboek voorschrijven dat in geval dat de verdachte verzet tegen de strafbeschikking instelt, de zaak in beginsel aan de rechter moet worden voorgelegd. Ook het wettelijk voorschrijven

van een gemotiveerde reactie zal in de praktijk een substantiële inzet van tijd en capaciteit vergen. Dit terwijl een nadere motivering door de officier van justitie waarschijnlijk in veel gevallen niet de reden om verzet te doen zal kunnen wegnemen. Bij gelegenheid kan de officier van justitie naar aanleiding van een ingesteld verzet uiteraard contact opnemen met de verdachte, indien hij het gewenst en nuttig acht om in dat concrete geval op de bezwaren van de verdachte te reageren. Dat kan een praktische werkwijze zijn in zaken waarin met een betere uitleg van de beslissing kan worden voorkomen dat de zaak alsnog aan de rechter moet worden voorgelegd.

Opmerking verdient dat de verdachte bij de oplegging van zwaardere strafbeschikkingen al is gehoord, waarbij hij is bijgestaan door een raadsman of op de mogelijkheid van toevoeging van een raadsman is gewezen. In dat verband heeft hij zijn bezwaren al naar voren heeft kunnen brengen (artikel 3.3.4, eerste en tweede lid). Indien een dergelijke strafbeschikking afwijkt van door de verdachte uitdrukkelijk onderbouwde standpunten, moeten de redenen daarvoor mondeling of in het verslag van het horen worden opgegeven (artikel 3.3.4, derde lid). Verder geldt voor alle strafbeschikkingen dat een aangehouden verdachte zich kosteloos door een raadsman kan laten bijstaan. Een verdachte op vrije voeten tegen wie een strafbeschikking wordt uitgevaardigd heeft recht op een kosteloos informatief gesprek met een advocaat en kan zich op eigen initiatief en kosten van afdoeningsbijstand voorzien. Verwacht mag worden dat deze bijstand en informatie de verdachte in staat stellen om bezwaren tegen de haalbaarheid en opportuniteit van de vervolging al in dit stadium aan te voeren. Vanzelfsprekend heeft en behoudt de verdachte die het daarmee niet eens is de mogelijkheid om de zaak door het instellen van verzet, zonder nadere drempels of beperkingen, aan de rechter voor te leggen.

(407) De leden van de SP-fractie delen de zorgen van de onderzoekers van de universiteiten in de rapportage rondom de onduidelijkheid bij het aankondigen en uitvaardigen van een strafbeschikking. Kan de regering reflecteren op de suggestie om de procedure rond het aankondigen en uitvaardigen, van een strafbeschikking beter in de wet te omschrijven of in een AMvB? Zou dit bijvoorbeeld mogelijk zijn om te verwerken in het door de regering aangekondigde voorstel om in het aanvullende spoor de regeling van de OM-afdoening op enkele meer technische punten te wijzigen?

407. Zie het antwoord op vraag 400.

3.2 Waarborgen bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen

(408) De rapporteurs lezen dat in artikel 3.3.4 lid 1 de term «toevoegen van een raadsman» gebruikt wordt. Deze term kan tot verwarring leiden. De rapporteurs vragen of het geraden is deze term in deze context te blijven gebruiken. Zij vragen ook of het inderdaad de bedoeling is van de regering dat artikel 3.3.4 lid 1 niets afdoet aan de criteria op basis waarvan aan de verdachte een advocaat kan worden aangewezen.

408. In artikel 3.3.4, eerste lid, is bewust gekozen om de term «toevoegen» van een raadsman te handhaven, omdat die term op twee belangrijke punten verschilt van de term «aanwijzing» van een raadsman. In geval van aanwijzing van een raadsman is het de verantwoordelijkheid van de overheid (specifiek: de raad voor rechtsbijstand) om de verdachte van bijstand door een raadsman te voorzien. De bijstand door een aangewezen raadsman is voor de verdachte kosteloos (artikel 43 van de Wet op de rechtsbijstand). In gevallen waarin voor de verdachte geen raadsman wordt aangewezen, is het de verantwoordelijkheid van de verdachte om desgewenst zelfstandig een raadsman te benaderen. Dit is bijvoorbeeld

het geval bij meerderjarige, niet-kwetsbare verdachten die zich in vrijheid bevinden. Voor verminderd draagkrachtige verdachten biedt de Wet op de rechtsbijstand de mogelijkheid om een toevoeging van een raadsman aan te vragen (ook wel bekend als een aanvraag gesubsidieerde rechtsbijstand). Bij de beoordeling van de aanvraag voor een toevoeging voert de raad voor rechtsbijstand onder meer een draagkrachttoets uit. Indien de toevoeging wordt verstrekt, worden de kosten van rechtsbijstand door de overheid gedragen. Wel is de verdachte in dat geval een eigen bijdrage verschuldigd.

Het voorschrift om de verdachte uiterlijk bij aanvang van het hoorgesprek voorafgaand aan de uitvaardiging van de strafbeschikking te wijzen op de mogelijkheid om toevoeging van een raadsman te verzoeken, betreft in de kern een instructienorm die is gericht aan de persoon of autoriteit die bevoegd is de strafbeschikking uit te vaardigen. Hiermee is beoogd om verdachten die geen raadsman hebben erover te informeren dat zij desgewenst een aanvraag voor gesubsidieerde rechtsbijstand kunnen indienen. Het voorschrift heeft geen invloed op de inhoudelijke beoordeling van de aanvraag voor een toevoeging. Of een toevoeging wordt verleend, wordt beoordeeld op basis van de Wet op de rechtsbijstand en de daarop gebaseerde lagere regelgeving, alsook de werkinstructies van de raad voor rechtsbijstand.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat indien een verdachte reeds wordt bijgestaan door een *aangewezen* raadsman en het hoorgesprek plaatsvindt binnen de duur van die aanwijzing, de rechtsbijstand tijdens het hoorgesprek valt onder die aanwijzing en dus voor de verdachte kosteloos is.

(409) De rapporteurs merken op dat de verdachte na uitvaardiging van de strafbeschikking in de regel twee weken de tijd heeft om verzet in te stellen, waarbij de inhoud van het verslag van de hoorzitting van belang zou kunnen zijn. De rapporteurs vragen of in artikel 3.3.4 lid 3 (dat uitstel van de verslaglegging van de hoorzitting mogelijk maakt) in dit verband een meer op het specifieke karakter van de procedure rondom de strafbeschikking toegespitste regeling kan worden getroffen, bijvoorbeeld door de verdachte de mogelijkheid te geven om te verzoeken om een uitwerking van het verslag.

409. Op grond van artikel 3.3.4, derde lid, wordt in beginsel een verslag opgemaakt van het horen van de verdachte voorafgaand aan de uitvaardiging van een strafbeschikking. Het verslag houdt een korte weergave in van hetgeen feitelijk is gezegd. Het opmaken van het verslag kan worden uitgesteld indien het horen van de verdachte op een geluidsopname of geluids- en beeldopname is vastgelegd. Dat wil zeggen dat het verslag door een opname kan worden vervangen, als die opname van vergelijkbare kwaliteit is als de schriftelijke verslaglegging en als die opname op hetzelfde moment beschikbaar is. Deze vorm van verslaglegging vindt plaats onder verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie. Dat gebeurt alleen als aan de genoemde voorwaarden is voldaan. Onder de Innovatiewet Strafvordering (die op 1 oktober 2022 in werking is getreden) wordt door middel van pilotprojecten ervaring opgedaan met audiovisuele registratie. De uitkomsten van de evaluatie van die wet en de pilotprojecten zijn mede relevant voor andere bepalingen in het nieuwe wetboek waarin de mogelijkheid van vervanging van schriftelijke verslaglegging door een opname is opgenomen, waaronder – en dat is voor de beantwoording van deze vraag van belang – opnamen als vervanging van het verslag van het horen van de verdachte. De verdachte kan de officier van justitie verzoeken alsnog ook schriftelijk verslag van het horen op te maken en hij kan in de verzetsprocedure hetzelfde verzoek doen aan de rechter (artikel 4.2.34 in verbinding met artikel 4.2.6). Tegen

deze achtergrond bestaat er geen reden om de mogelijkheid in te voeren van het alsnog opmaken van een schriftelijk verslag al voordat de verzetstermijn is verstreken; de gedachte is juist dat de verdachte met de opname van het horen vergelijkbare mogelijkheden heeft als nu het geval is met een schriftelijk verslag van dat horen.

(410) De leden van de D66-fractie constateren dat in het voorgestelde artikel 3.3.4 niet in zijn algemeenheid waarborgen aan de verdachte worden toegekend maar slechts in bepaalde gevallen. Deze leden wijzen erop dat iedere strafbeschikking, hoe laag de straf die erin wordt opgelegd ook is, gevolgen kan hebben voor de betrokkene, bijvoorbeeld bij het krijgen van een verklaring omtrent het gedrag (vog). Vindt de regering het in dit licht gerechtvaardigd om onderscheid te maken tussen verschillende strafbeschikkingen op basis van de hoogte van de straf?

410. Een algemeen uitgangspunt van het nieuwe wetboek is dat de rechtswaarborgen binnen een specifieke procedure zijn toegesneden op de belangen die voor de verdachte op het spel staan (zie de memorie van toelichting, Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 14–15, en M.S. Groenhuijsen & G. Knigge, *Het onderzoek ter zitting. Eerste interim-rapport onderzoeksproject Strafprocedure 2001*, Groningen 1999, p. 27–28). Die gedachte van «rechtswaarborgen op maat» brengt mee dat de procedure meer waarborgen moet bevatten naarmate er hogere straffen (kunnen) worden opgelegd. Tegen deze achtergrond is het gerechtvaardigd om wat de toepasselijke waarborgen betreft te differentiëren tussen strafbeschikkingen. Zo is een lage geldboete voor de verdachte immers ontegenzeggelijk minder ingrijpend dan een taakstraf van honderdtachtig uur. Om deze reden geldt bij strafbeschikkingen die een taakstraf, rijontzegging of gedragsaanwijzing inhouden als belangrijke extra rechtswaorborg dat deze alleen mogen worden uitgevaardigd nadat de verdachte door de officier van justitie is gehoord, waarbij hij om toevoeging van een raadsman kan verzoeken (artikel 3.3.4, eerste lid). Een strafbeschikking houdende betalingsverplichtingen uit hoofde van geldboete en schadevergoedingsmaatregel, die afzonderlijk of gezamenlijk meer belopen dan € 2.000, wordt alleen uitgevaardigd indien de verdachte, bijgestaan door een raadsman, daaraan voorafgaand is gehoord door de officier van justitie (artikel 3.3.4, tweede lid). Van het horen wordt een verslag opgemaakt, waarin een eventuele afwijking van een uitdrukkelijk onderbouwd standpunt van de verdachte moet worden gemotiveerd wanneer deze niet al mondeling is gegeven (artikel 3.3.4, derde lid). Het zou in de praktijk niet uitvoerbaar zijn om de verdachte te horen in alle gevallen waarin een strafbeschikking wordt uitgevaardigd, gelet op de capaciteitsinzet die daarmee gemoeid zou zijn. De wettelijke regeling beperkt de hoorplicht daarom tot de gevallen waarin dat vanwege de aard en ernst van de opgelegde sanctie nodig wordt geacht.

Het voorgaande neemt niet weg dat ook lagere strafbeschikkingen met adequate waarborgen omkleed moeten zijn, mede in het licht van de gevolgen die ook een dergelijke strafbeschikking kan hebben voor de betrokkene (bijvoorbeeld voor diens justitiële documentatie). De gevallen waarin een strafbeschikking kan worden uitgevaardigd en de straffen en maatregelen die daarin kunnen worden opgelegd zijn daarom in de wet limitatief opgesomd. De bevoegdheid om strafbeschikkingen uit te vaardigen is op grond van artikel 3.3.1 in beginsel voorbehouden aan de officier van justitie. Ook voor minder zware strafbeschikkingen geldt dat de verdachte – kosteloos en zonder enige beperking – in verzet kan gaan als hij het niet met de strafbeschikking eens is. Toegang tot de rechter is dus bij alle strafbeschikkingen gegarandeerd. Verder geldt dat bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen aan verdachten wier vrijheid rechtens is ontnomen in de praktijk wordt voorzien in zogeheten afdoeningsbijstand. Daarmee wordt erop gedoeld dat een aangehouden verdachte zich

in het kader van de afdoening met een strafbeschikking kosteloos door een raadsman kan laten bijstaan. Verdachten op vrije voeten tegen wie een strafbeschikking wordt uitgevaardigd hebben in de praktijk recht op een kosteloos informatief gesprek met een advocaat. Daarnaast kunnen zij zich op eigen initiatief en kosten van afdoeningsbijstand voorzien. In het wetsvoorstel versterking rechtsbijstand in het strafproces, dat op 23 januari 2024 in (internet)consultatie is gegeven, wordt deze in de praktijk al versterkte rechtsbijstand bij afdoening met een strafbeschikking van een wettelijke basis voorzien. Een andere waarborg is dat een geldboete die in een strafbeschikking is opgelegd alleen direct kan worden betaald onder bijstand van een raadsman. Op deze wijze kan elke verdachte door een raadsman worden ingelicht over het al dan niet instellen van verzet tegen de strafbeschikking van de officier van justitie, en over de gevolgen die deze keuze voor hem heeft. De geschetste waarborgen zijn passend gelet op de aard en ernst van de strafbare feiten die met een strafbeschikking worden afgedaan.

(411) De leden van de D66-fractie merken op dat er in de literatuur veel kritiek is op de rechtsbescherming bij strafbeschikkingen omdat die gebrekkig zou zijn. Deze leden vragen hoe de regering hiernaar kijkt. Is zij het ermee eens dat de rechtsbescherming bij strafbeschikkingen verbetering behoeft? Ziet zij geen noodzaak om de regeling aan te passen na alle kritiek?

411. In het antwoord op vraag 410 is een overzicht gegeven van de waarborgen die van toepassing zijn op het uitvaardigen van een strafbeschikking. Uit dat overzicht blijkt dat de regeling voorziet in adequate rechtsbescherming, die in verhouding staat tot de aard en ernst van de strafbare feiten die met een strafbeschikking worden afgedaan en de sancties die in dat verband kunnen worden opgelegd. In het wetsvoorstel versterking rechtsbijstand in het strafproces, dat op 23 januari 2024 in (internet)consultatie is gegeven, wordt de in de praktijk al versterkte rechtsbijstand in verband met een strafbeschikking van een wettelijke basis voorzien. Voor een verdere aanpassing van de regeling op het punt van de rechtsbescherming wordt geen noodzaak gezien.

In een deel van de recente literatuur over de strafbeschikkingsprocedure worden kritische opmerkingen gemaakt over de rechtsbescherming voor de verdachte binnen deze procedure (zie bijvoorbeeld M. Malsch, «Over de dubbeltjes in het recht», *NJB* 2023/326) of worden aanbevelingen gedaan ter verbetering daarvan (zie bijvoorbeeld L.M. Schoutsen e.a., *De strafzaak achter de strafbeschikking*, Den Haag: Boom juridisch 2022, p. 153 e.v.). Gelet op hetgeen hierboven (en in het antwoord op vraag 410) is opgemerkt over de toepasselijke rechtswaarborgen, worden die kritiek en die aanbevelingen niet onderschreven. Voor zover de kanttekeningen betrekking hebben op het ontbreken van rechterlijke betrokkenheid en een gebrek aan openbaarheid, kan hier nogmaals worden onderstreept dat de verdachte (kosteloos en zonder enige beperking) in verzet kan gaan als hij het niet met de strafbeschikking eens is. Een laagdrempelige toegang tot een openbare behandeling door een onafhankelijke en onpartijdige rechter is daarmee gegarandeerd. De strafbeschikking vermeldt de wijze waarop verzet kan worden ingesteld (artikel 3.3.1, zesde lid, onderdeel f). Dankzij de eerdergenoemde versterking van de rechtsbijstand bij de afdoening met een strafbeschikking kan elke verdachte door een raadsman worden ingelicht over het al dan niet instellen van verzet tegen de strafbeschikking van de officier van justitie, en over de gevolgen die deze keuze voor hem heeft. Nu toegang tot de rechter op de beschreven manier via de verzetsprocedure is verzekerd, is de geboden rechtsbescherming ook in overeenstemming met het recht op een eerlijk proces (artikel 6 EVRM) en de daarop gebaseerde jurisprudentie. Tot slot kan hier nog worden gewezen op de evaluatie van de Wet OM-afdoening (D. Abels

e.a., *Evaluatie Wet OM-Afdoening*, Amsterdam: Rozenberg Publishers 2018, p. 267). In het evaluatierapport wordt geconcludeerd dat door de vereiste schuldvaststelling, de (in bepaalde gevallen bestaande) verplichting tot het horen van de verdachte en de mogelijkheid van rechtsbijstand, in de strafbeschikkingsprocedure meer rechtsbescherming wordt geboden dan voorheen bij de transactie het geval was.

4. Het achterwege laten van vervolging

4.1 Het sepot

(412) De rapporteurs vragen of de inzichtelijkheid van de voorgestelde wettelijke regeling inzake het sepot bevorderd zou kunnen worden door de bevoegdheid van de officier van justitie tot een onvoorwaardelijk sepot (nu op basis van artikel 1.3.4 van Boek 1) tevens op te nemen in titel 4.1 van Boek 3. Die titel bevat immers naast de wettelijke regeling van de bevoegdheid van de officier van justitie tot een voorwaardelijk sepot, ook voorschriften die gelden voor beide vormen van sepot.

412. In het antwoord op vraag 385 is toegelicht dat Titel 3.2 van Boek 1 enkele fundamentele, samenhangende strafvorderlijke uitgangspunten bevat voor de vervolging van strafbare feiten, waaronder het vervolgingsmonopolie en het opportunititeitsbeginsel. Deze kernbepalingen vervullen een brugfunctie tussen de organieke wetgeving enerzijds en de nadere uitwerking van deze uitgangspunten in Boek 3 anderzijds. Tegen de achtergrond van deze wetssystematiek is ervoor gekozen om de bevoegdheid om af te zien van het instellen van vervolging – vanwege de fundamentele aard daarvan – vast te leggen in Boek 1 (artikel 1.3.4). De nadere uitwerking van dit uitgangspunt is te vinden in Titel 4.1 van Boek 3. Het betreft dan de mogelijkheid om aan het afzien van vervolging bepaalde voorwaarden te stellen (artikel 3.4.1), de verplichting om de verhoorde verdachte direct in kennis te stellen van het afzien van vervolging (artikel 3.4.2) en de rechtsgevolgen van die kennisgeving (artikelen 3.4.3 en 3.4.3). In samenhang bezien vormen deze bepalingen aldus een logisch en overzichtelijk geheel.

(413) De rapporteurs constateren dat de voorgestelde wettelijke regeling van het sepot een open karakter heeft en weinig normering geeft ten aanzien van wat wel en niet mogelijk is bij de beslissing van de officier van justitie om van vervolging af te zien. Kan de regering ingaan op de mogelijkheid om specifiekere voorschriften te stellen, zoals in welke gevallen en op welke momenten de officier van justitie de sepotbeslissing kan nemen? De rapporteurs vragen de regering ook in te gaan op de mogelijkheid om de algemene voorwaarde te codificeren dat binnen de proeftijd van ten hoogste een jaar geen strafbare feiten worden begaan.

413. In het antwoord op vraag 373 is toegelicht dat de kern van de strafvorderlijke normering in het nieuwe wetboek wordt neergelegd, terwijl overige relevante aspecten van die normering nader worden geregeld in lagere regelgeving en beleidsregels van het openbaar ministerie. De in dit antwoord beschreven uitgangspunten gelden ook voor de regeling van de bevoegdheid van de officier van justitie om van vervolging af te zien (de sepotbeslissing). Binnen de kaders van de wettelijke regeling heeft het openbaar ministerie op grond van het opportunititeitsbeginsel ruimte om beleid te ontwikkelen ten aanzien van de gevallen waarin en de wijze waarop de bevoegdheid om te seponeren wordt uitgeoefend. Dat geldt bijvoorbeeld voor de verplichting om in de kennisgeving van niet-vervolging te vermelden op welke gronden van vervolging is afgezien (artikel 3.4.2, tweede lid). Deze gronden zijn momenteel vastgelegd in de Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden (Stcrt. 2022, 16129), die regels geeft voor de wijze waarop sepotgronden gehanteerd en geregistreerd worden. De bijlage bij deze aanwijzing bevat

een opsomming van de sepotgronden, elk voorzien van een cijfercode en een toelichting.

Voor het overhevelen van (een deel van) deze voorschriften naar het nieuwe wetboek wordt geen aanleiding gezien. Door deze voorschriften op te nemen in beleidsregels van het openbaar ministerie kan snel worden ingespeeld op veranderende omstandigheden. Nu de hoofdelementen van de regeling in het wetboek worden opgenomen, ontstaat een evenwichtig stelsel dat zowel recht doet aan het primaat van de wet als aan de noodzaak van flexibiliteit.

In de eerste aanvullingswet wordt voorgesteld de regeling van het voorwaardelijk sepot te wijzigen in lijn met het beleid van het openbaar ministerie. Daarbij wordt onder meer voorgesteld de algemene voorwaarde te codificeren dat binnen een proeftijd van een jaar geen strafbare feiten worden begaan. Bijzondere voorwaarden kunnen in de beoogde regeling van het voorwaardelijk sepot, niet meer worden gesteld. Zie nader het antwoord op vraag 414.

(414) De rapporteurs lezen dat artikel 3.4.1 ervan uit gaat dat alleen twee algemene voorwaarden aan het voorwaardelijk sepot worden verbonden. Er lijkt echter ruimte te bestaan om bijzondere voorwaarden te stellen. De rapporteurs vragen wanneer bijzondere voorwaarden zijn toegestaan en aan welke soort bijzondere voorwaarden dan moet worden gedacht. De rapporteurs vragen ook wat in dit verband de verhouding is tot de wel in de wet geregelde bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke veroordeling van artikel 14c lid 2 Sr alsmede de door de wet bepaalde aanwijzingen die een strafbeschikking kan bevatten (artikel 3.3.1 lid 3).

414. De officier van justitie kan afzien van vervolging onder het stellen van «bepaalde voorwaarden», aldus artikel 3.4.1, eerste lid. In de tekst van het artikel wordt niet gespecificeerd welke specifieke voorwaarden kunnen worden gesteld, afgezien van de van rechtswege geldende voorwaarde dat de verdachte medewerking verleent aan het nemen van vingerafdrukken of een identiteitsbewijs ter inzage aanbiedt (artikel 3.4.1, tweede lid). Wel wordt in de memorie van toelichting gewezen op het uitgangspunt in de beleidsregels van het openbaar ministerie dat bij een voorwaardelijk sepot slechts de algemene voorwaarde wordt gesteld dat de verdachte geen strafbare feiten begaat binnen een proeftijd van ten hoogste een jaar. Bijzondere voorwaarden worden in beginsel niet meer gesteld, aldus de Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden (Stcrt. 2022, 16129). Voor het buitengerechtelijk stellen van bijzondere voorwaarden dient volgens deze aanwijzing in de eerste plaats de strafbeschikking te worden benut. Hoewel de tekst van het nu voorgestelde artikel 3.4.1 dus ruimte laat voor het stellen van bijzondere voorwaarden, wordt van die ruimte in de praktijk in beginsel geen gebruik gemaakt.

In de eerste aanvullingswet wordt voorgesteld de regeling van het voorwaardelijk sepot te wijzigen in lijn met het hierboven bedoelde beleid van het openbaar ministerie. Daarbij wordt onder meer voorgesteld de algemene voorwaarde te codificeren dat binnen een proeftijd van een jaar geen strafbare feiten worden begaan. Bijzondere voorwaarden kunnen in de beoogde regeling niet meer worden gesteld. Tegelijkertijd wordt in deze aanvullingswet voorgesteld om de mogelijkheid om bij strafbeschikking aanwijzingen te geven (artikel 3.3.1, derde lid) te vervangen door de mogelijkheid om bij strafbeschikking bijzondere voorwaarden te verbinden aan een voorwaardelijke straf. Deze bijzondere voorwaarden zullen limitatief worden opgesomd en nader worden omschreven in de wet, waarbij aansluiting zal worden gezocht bij de bijzondere voorwaarden die kunnen worden gesteld door de rechter bij een voorwaardelijke veroordeling (artikel 14c, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht). Het stellen van de meest ingrijpende voorwaarden blijft

daarbij echter voorbehouden aan de rechter. Aldus zal worden voorzien in een adequate mogelijkheid om buitengerechtelijk voorwaarden te stellen aan het gedrag van de verdachte, die bovendien aanzienlijk duidelijker is genormeerd en scherper is afgebakend dan de huidige regeling van het voorwaardelijk sepot.

(415) De rapporteurs constateren dat de wettelijke regeling van het sepot in titel 4.1 en de daarin geboden rechtsbescherming aan verdachten alleen van toepassing is op de verdachte die is verhoord. Verdachten die niet zijn verhoord, maar wel weten dat zij verdachte zijn, verkeren derhalve in een nadeliger positie. De rapporteurs vragen waarom de in titel 4.1 geboden rechtsbescherming niet tevens wordt geboden aan deze categorie van verdachten.

415. Zie over het (eerste) politieverhoor als aanknopingspunt voor de rechtsbescherming van de verdachte in algemene zin ook de antwoorden op de vragen 54, 62, 84, 381 en 382. Hetgeen daar is opgemerkt over de overwegingen die ten grondslag liggen aan de keuze voor dit aanknopingspunt, geldt ook voor de regeling van het sepot. Op grond van artikel 3.4.2, eerste lid, stelt de officier van justitie die afziet van vervolging de verdachte «die is verhoord» direct van die beslissing in kennis. Door die kennisgeving, die volgens het tweede lid gemotiveerd moet worden, eindigt de zaak. De verdachte kan dan niet meer worden vervolgd voor hetzelfde feit, behalve in de gevallen die zijn genoemd in artikel 3.4.3, eerste lid. Deze vorm van rechtsbescherming geldt niet voor de verdachte die niet is verhoord. Niet alle verdachten die op enig moment in een opsporingsonderzoek als zodanig zijn aangemerkt, of die van een bevoegde autoriteit een bericht hebben ontvangen waaruit dat blijkt, hebben dus recht op een afloopbericht. Problematisch is dat niet. Verdachten behoeven niet in alle gevallen weet te hebben van een opsporingsonderzoek waarin bevoegdheden zijn toegepast waarvan geen of pas in een later stadium mededeling behoeft te worden gedaan. Indien tegen een verdachte opsporingsbevoegdheden zijn uitgeoefend, dient hij daarvan in bepaalde gevallen in kennis te worden gesteld, zodra het belang van het onderzoek dat toelaat (zie bijvoorbeeld artikel 2.7.51). In andere gevallen is de toepassing van een bevoegdheid voor de verdachte direct kenbaar, bijvoorbeeld in het geval van een onderzoek aan de kleding.

Uiteraard zou het vanuit een oogpunt van rechtszekerheid onwenselijk zijn als de verdachte die ervan op de hoogte raakt dat tegen hem een opsporingsonderzoek is ingesteld, lange tijd in het ongewisse zou verkeren over de voortgang en afloop daarvan. Als een persoon vermoedt dat hij als verdachte is aangemerkt, staat het hem vrij bij het ontbreken van verdere informatie daarover navraag te doen bij de politie of het openbaar ministerie. Voorstelbaar is dat vanwege het belang van het onderzoek daarover niet meteen mededeling kan worden gedaan. Zodra het belang van het onderzoek dit toelaat, en in elk geval wanneer de officier van justitie inmiddels al heeft besloten dat geen vervolging zal worden ingesteld, kan aan een verzoek om informatie hierover worden voldaan. Indien deze informatie inhoudt dat het onderzoek wordt voortgezet, kan de verdachte alsnog de officier van justitie verzoeken om te worden verhoord (zie artikel 3.1.1, derde lid, en het antwoord op vraag 392). Indien de officier van justitie de niet-verhoorde verdachte op diens verzoek ervan op de hoogte stelt dat hij niet zal worden vervolgd, is sprake van een kennisgeving van niet-vervolging en zijn de waarborgen van de artikelen 3.4.2 en 3.4.3 ook op deze verdachte van toepassing.

(416) De rapporteurs lezen in de MvT dat in het kader van het vaststellen of sprake is van nieuwe bezwaren die heropening van het opsporingsonderzoek mogelijk maken, de officier van justitie bevoegd is om zonder

machtiging van de rechter-commissaris «enig onderzoek» te verrichten. De rapporteurs vragen of hiervoor een wettelijke basis nodig is. Zij vragen ook hoe dit onderzoek zich verhoudt tot het opsporingsonderzoek zoals geregeld in Boek 2 en welke bevoegdheden de officier van justitie in het kader van dit onderzoek kan aanwenden. De rapporteurs vragen tenslotte welk rechtsgevolg moet worden verbonden aan het aanwenden van opsporingsbevoegdheden tegen een gewezen verdachte in het kader van dit «enig onderzoek», nu dat niet is toegestaan zonder machtiging door de rechter-commissaris.

416. Uit artikel 3.4.3 volgt dat de officier van justitie het opsporingsonderzoek dat met een sepotbeslissing is geëindigd, kan heropenen en opnieuw een vervolgingsbeslissing kan nemen. Die mogelijkheid bestaat wanneer nieuwe bezwaren tegen de gewezen verdachte bekend zijn geworden (eerste lid, onderdeel a). Bij het bekend worden van gegevens die als een nieuw bezwaar zouden kunnen gelden, mag de politie «enig onderzoek» doen naar de validiteit van die gegevens. Dat onderzoek is beperkt tot het verkrijgen van een grondslag voor een vordering tot heropening van het opsporingsonderzoek (als bedoeld in Boek 2) in verband met nieuwe bezwaren tegen de gewezen verdachte, waarvoor op vordering van de officier van justitie een machtiging moet worden verleend door de rechter-commissaris (derde lid). Pas nadat de rechter-commissaris heeft ingestemd met de hervatting van het opsporingsonderzoek kan de officier van justitie onbeperkt opsporingsonderzoek doen verrichten ter zake van de nieuwe bezwaren tegen de gewezen verdachte. Er kunnen zich aldus twee situaties van onderzoek voordoen: (1) het verrichten van enig onderzoek, in opdracht van de officier van justitie, waarbij het gaat om het valideren van gegevens die als een nieuw bezwaar tegen de gewezen verdachte zouden kunnen gelden en (2) specifiek opsporingsonderzoek ter zake van nieuwe bezwaren tegen de gewezen verdachte, waarvoor een machtiging van de rechter-commissaris is vereist.

De geschetste regeling moet zo worden begrepen dat in artikel 3.4.3, derde lid, een beperkte uitzondering besloten ligt op het verbod om zonder machtiging van de rechter-commissaris op te sporen. Die uitzondering vloeit namelijk uit de aard van de zaak voort. Enig onderzoek is immers nodig om de rechter-commissaris in staat te stellen om een verantwoorde beslissing op de gevraagde machtiging te geven. Daarin ligt tegelijk de begrenzing besloten; er mag niet meer onderzoek worden gedaan dan nodig is om de rechter-commissaris tot die beslissing in staat te stellen.

Indien sprake is van de situatie waarin specifiek opsporingsonderzoek plaatsvindt gericht tegen de gewezen verdachte en de officier van justitie daarvoor niet de vereiste machtiging aan de rechter-commissaris heeft verkregen, bestaat – indien vervolgens tegen die verdachte vervolging wordt ingesteld – de mogelijkheid om met een processuele sanctie te reageren op deze onrechtmatigheid (zie Boek 4, Titel 3.3). Daarnaast regelt Boek 6, Hoofdstuk 6, de mogelijkheid van toekenning van een schadevergoeding na onrechtmatig strafvorderlijk overheidsoptreden. De verhouding tussen de processuele sancties en de schadevergoeding wordt uiteengezet in de memorie van toelichting op Boek 6, Hoofdstuk 6.

(417) De rapporteurs vragen of voor de verdachte binnen het Wetboek van Strafvordering een rechtsmiddel beschikbaar dient te worden gesteld tegen de beslissing van de officier van justitie om voorwaardelijk af te zien van vervolging. Er zijn immers signalen dat de mogelijkheid om een klacht in te dienen bij het OM op grond van hoofdstuk 9 Algemene wet bestuursrecht om verschillende redenen niet toereikend is.

417. Vooralsnog bestaan geen voornemens om een nieuw rechtsmiddel of een nieuwe wettelijke klachtprocedure te introduceren tegen de beslissing van de officier van justitie om (al dan niet voorwaardelijk) af te zien van vervolging en de daarbij gehanteerde sepotgrond. De procureur-generaal bij de Hoge Raad verricht op dit moment onderzoek naar de vraag of het openbaar ministerie bij het seponeren van strafzaken de toepasselijke wettelijke voorschriften naar behoren naleeft. Tegelijkertijd onderzoekt het openbaar ministerie zelf ook of in de praktijk verbeteringen kunnen worden doorgevoerd bij het seponeren van strafzaken. Na afronding van voornoemde onderzoeken zal worden bezien of en, zo ja, welke maatregelen noodzakelijk zijn om de behandeling van klachten over een (voorwaardelijk) sepot te verbeteren.

(418) De leden van de VVD-fractie merken op dat slachtoffers op grond van artikel 1.5.4 recht hebben op een motivering of een samenvatting van de motivering van een sepotbeslissing. Kan de regering nader toelichten hierbij waarom is gekozen het wettelijk toe te staan dat bij zware en complexe zaken slachtoffers enkel recht hebben op een samenvatting van de motivering? Waarom is niet geregeld dat de gehele motivering wordt gedeeld met slachtoffers die hierom verzoeken na een sepotbeslissing? Kan de regering voorts toelichten wat de voor- en nadelen zouden zijn van het opnemen van een vereiste dat de motivering van de sepotbeslissing deugdelijk moet zijn, analoog aan artikel 3:46 Algemene wet bestuursrecht (Awb)?

418. Zie de antwoorden op de vragen 60 en 130. In aanvulling daarop wordt voor wat betreft een vereiste dat de motivering van de sepotbeslissing deugdelijk moet zijn, het volgende opgemerkt. In het geval van een beslissing om een strafbaar feit niet te vervolgen, wordt het slachtoffer dat daarom verzoekt in kennis gesteld van de informatie die hem in staat stelt te beslissen of hij zich over het achterwege blijven van vervolging bij het gerechtshof zal beklagen. Die kennisgeving bevat naast de beslissing ten minste de gehele motivering of een samenvatting van de motivering van de betrokken beslissing (artikel 1.5.4, derde lid). Die laatste formulering is ontleend aan Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten (artikel 6, derde lid) en is ongewijzigd overgenomen uit het huidige artikel 51ac, derde lid. De toelichting moet zodanig zijn dat het slachtoffer de beslissing kan begrijpen en kan beoordelen of hij beklag zal doen bij het gerechtshof. Dit impliceert dat de motivering de sepotbeslissing moet kunnen dragen. In zoverre heeft deze bepaling dezelfde strekking als artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht. Daaraan doet niet af dat in artikel 1.5.4, derde lid – in lijn met andere bepalingen in het nieuwe wetboek waarin een motiveringsbeginsel is neergelegd – niet letterlijk is vastgelegd dat de motivering «deugdelijk» moet zijn. Gezien de tekst van die bepaling, waarin de inhoud en strekking van de informatie expliciet is gemaakt, zou het woord «deugdelijk» geen toegevoegde waarde hebben. In overleg met het openbaar ministerie zal wel worden onderzocht of het bezwaarlijk zou zijn het voorschrift aan te passen zodat aan het slachtoffer de gehele motivering van de sepotbeslissing wordt verstrekt.

(419) De leden van de D66-fractie constateren dat de regeling omtrent voorwaardelijke sepots en de regeling omtrent onvoorwaardelijke sepots niet bij elkaar staan. De bevoegdheid tot onvoorwaardelijk seponeren staat in Boek 1, de bevoegdheid tot voorwaardelijk seponeren in Boek 3. Waarom heeft de regering hiervoor gekozen? Is de regering het met deze leden eens dat het overzichtelijker zou zijn als deze bevoegdheden in één artikel of op zijn minst na elkaar in de wet zouden staan?

419. Zie het antwoord op vraag 412.

(420) De leden van de D66-fractie lezen dat het voorgestelde artikel 3.4.2 bepaalt dat alleen de verdachte die is verhoord direct in kennis moet worden gesteld van het afzien van vervolging. Een niet gehoorde verdachte die anderszins op de hoogte is van een tegen hem bestaande verdenking hoeft deze kennisgeving dus niet te krijgen. Is de regering het met deze leden eens dat dit slecht is voor de rechtszekerheid van de niet gehoorde verdachte? Zou het geven van een dergelijke kennisgeving niet breder moeten worden gedaan, bijvoorbeeld tegen iedere verdachte tegen wie opsporingsbevoegdheden zijn ingezet?

420. Zie de antwoorden op vragen 392 en 415.

(421) De leden van de D66-fractie merken op dat de Afdeling aandacht heeft gevraagd voor de motivering van afdoeningsbeslissingen, waaronder van sepotbeslissingen. Deze leden wijzen erop dat in de praktijk soms alleen de sepotcode wordt genoemd waarvoor de officier van justitie heeft gekozen. Vindt de regering het noemen van de sepotcode voldoende? Zo nee, wat gaat zij eraan doen om ervoor te zorgen dat het OM in de praktijk een uitgebreidere motivering geeft bij het seponeren van een zaak?

421. De OM-Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden (Stcrt. 2022, 16129) schrijft voor dat de officier van justitie in voorkomende gevallen de verdachte en belanghebbende(n) in kennis stelt van het sepot en daarbij de sepotgrond(en) met een motivering vermeldt. Het enkel noemen van een sepotcode is dus onvoldoende. Hierbij wordt aangekend dat het openbaar ministerie er als organisatie niet aan ontkomt om te werken met standaardbrieven. Er wordt gewerkt aan verdere verbeteringen van de brieven die het openbaar ministerie verzendt bij een sepotbeslissing. Het onderwerp heeft ook de komende jaren de aandacht van het openbaar ministerie. Opmerking verdient dat in de zaken waarbij een slachtoffercoördinator optreedt – zoals bij ernstige gewelds- en zedenzaken – er persoonlijk contact is met de slachtoffers, waaronder nabestaanden. De brieven die slachtoffercoördinatoren aan slachtoffers schrijven worden toegesneden op hun individuele situatie (zie de antwoorden op de vragen 60 en 130).

(422) De leden van de D66-fractie wijzen erop dat de Nationale ombudsman heeft geconcludeerd dat de huidige route om te klagen over een sepotcode die door het OM is gekozen niet toereikend is vanwege de houding van het OM hierin. Ziet de regering hier aanleiding in om de klachtprocedure tegen een sepotcode wettelijk vast te leggen? Zo nee, hoe gaat de regering ervoor zorgen dat de gang van zaken hieromtrent verbetert?

422. Zie het antwoord op vraag 417. In aanvulling daarop kan worden opgemerkt dat dit onderwerp de aandacht heeft en onderwerp is van overleg met het College van procureurs-generaal en de Nationale ombudsman (zie Kamerstukken II 2023/24, 36 325, nr. 4, bijlage).

(423) De leden van de CDA-fractie lezen dat een goede uitleg van de beslissing tot niet-vervolging kan voorkomen dat een dergelijke procedure wordt gestart die voor de klager als een nieuwe teleurstelling wordt ervaren. Daarom is het OM een landelijk verbeterprogramma gestart dat heeft geleid tot een betere motivering van sepotbeslissingen. Deze leden vragen tot welke resultaten dit verbeterprogramma concreet heeft geleid en op welke manier de motivering van de sepotbeslissingen is verbeterd.

423. Mede naar aanleiding van het landelijk verbeterprogramma van het openbaar ministerie werken zowel politie als openbaar ministerie veel minder dan in het verleden met uitsluitend standaardteksten in brieven richting aangevers, slachtoffers en verdachten, en wordt zoveel mogelijk maatwerk betracht bij de uitleg waarom een zaak niet wordt opgepakt. Het

onderwerp heeft ook de komende jaren de aandacht van de politie en het openbaar ministerie. Zie verder de antwoorden op de vragen 60 en 130.

(424) De leden van de SP-fractie hebben in navolging van de zorgen van Fonds Slachtofferhulp de volgende vragen over de motivering of een samenvatting van de motivering in sepot zaken. Kan de regering garanderen dat in ieder geval bij ernstige gewelds- en zedenmisdrijven (EGZ)-zaken en high impact-zaken geen samenvatting wordt gegeven? Of, beter nog, is het niet wenselijk dat in de wet wordt opgenomen dat op verzoek van het slachtoffer de gehele motivering wordt gegeven?

424. Zie de antwoorden op de vragen 60 en 130.

5. Beklag over het niet opsporen of niet vervolgen van strafbare feiten

(425) De rapporteurs constateren dat er in de wet nu termijnen gesteld zijn met betrekking tot het behandelen van het beklag. Voor het succesvol hanteren van die termijnen zijn afspraken tussen de betrokken organisaties van groot belang. De rapporteurs vragen welke maatregelen volgens de regering nog denkbaar zijn om de werkzaamheden rondom de beklagprocedure de gehoopte prioriteit te geven.

425. Een van de voorgestelde wijzigingen ten opzichte van de huidige artikel 12-procedure is de wettelijke regeling van termijnen voor de behandeling van het beklag. In het huidige wetboek is daarin weliswaar niet voorzien, maar ook nu zijn al termijnen van toepassing die onderdeel uitmaken van het Landelijk Strafprocesreglement (het procesreglement dat voorschriften bevat voor een uniforme behandeling van strafzaken door de gerechten en het openbaar ministerie (Stcrt. 2018, 64607, p. 21)). Daarin is vastgelegd dat een klacht op grond van het huidige artikel 12 binnen zes maanden na ontvangst van de klacht wordt afgedaan, tenzij dat door gemotiveerde omstandigheden niet mogelijk is.

Over het belang van een tijdige informatievoorziening bestaat brede overeenstemming. In het in de inleiding op Boek 3, Hoofdstuk 5 van de toelichting genoemde onderzoek van de Universiteit Utrecht komt uitvoerig aan de orde dat klagers de lengte van de beklagprocedure als zeer bezwaarlijk ervaren (Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 140 e.v.). Het is van belang dat tussen de bij de beklagprocedure betrokken partijen goede afspraken bestaan over de termijn waarbinnen de benodigde informatie moet worden verschaft. Volgens artikel 3.5.1, tweede lid, dient de officier van justitie een beslissing te nemen binnen zes weken nadat een belanghebbende klacht gedaan heeft over het uitblijven van opsporing. De benodigde informatie-uitwisseling tussen politie en openbaar ministerie zal binnen deze periode moeten plaatsvinden. In het belang van het bevorderen van verkorting van de doorlooptijden is verder nieuw aan de beklagregeling dat het uitbrengen van het verslag door de advocaat-generaal aan een termijn wordt gebonden, namelijk van drie maanden (artikel 3.5.4, vijfde lid). Van het stellen van deze termijnen zal naar verwachting de werking uitgaan dat deze werkzaamheden de prioriteit krijgen die ze nodig hebben. Met het oog op de inventarisatie van de werklasteffecten van deze nieuwe wettelijke regeling hebben in 2023 diverse expertbijeenkomsten plaatsgevonden met vertegenwoordigers van de rechtspraak, het openbaar ministerie, de politie en Slachtofferhulp Nederland. Geïnterviewd is wat er nodig is om de termijn die is gesteld op het uitbrengen van het verslag door de advocaat-generaal te halen. Volgens de politie lijkt een deel van het verbeterpotentieel te zitten in de volledigheid van verslaglegging door de politie waar de officier van justitie zijn beslissing op baseert. Als kan worden voorkomen dat de advocaat-generaal zich vanwege onduidelikheden met (vervolg)vragen tot de politie moet richten, ligt daar mogelijk tijdswinst. Bij het uitwerken van het nieuwe werkproces wordt daar rekening mee gehouden.

(426) De rapporteurs merken op dat de MvT geen rechtstreeks antwoord geeft op de vraag van de Afdeling met betrekking tot de omvang van de toetsing die gerechtshoven in de beklagprocedure hebben. Toch lijkt in de MvT zichtbaar dat een marginale toets het uitgangspunt is, maar dat volle toetsing blijft bestaan om de in de beklagprocedure op het spel staande individuele en algemene belangen ten volle recht te kunnen doen. Kan de regering bevestigen dat hiermee duidelijk wordt gemaakt dat de indringendheid van de toets in belangrijke mate aan de gerechtshoven blijft?

426. In het algemeen geldt dat ook in de beklagprocedure voor een groot deel van de zaken (burenruzies, vechtscheidingen, mishandeling over en weer, oplichting van goedgeelovigen) marginale toetsing volstaat. Die wijze van toetsing staat voorop. In de beklagprocedure moet het voor het gerechtshof evenwel mogelijk blijven om in bijzondere gevallen de haalbaarheid en opportuniteit van vervolging vol te toetsen, zodat is verzekerd dat in alle gevallen effectief toepassing kan worden gegeven aan de controlefunctie van de beklagregeling. In concrete gevallen is die afweging aan het gerechtshof. Dat volle toetsing mogelijk moet blijven laat onverlet dat het uitgangspunt van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid wenselijk is dat de gerechtshoven ernaar streven de wijze van toetsing meer op elkaar af te stemmen en – indien nodig – aan te passen.

(427) De rapporteurs constateren dat het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid dat wordt afgezien van verdere opsporing (artikel 1.3.15) en in de mogelijkheid het opmaken van processen-verbaal achterwege te laten of uit te stellen (artikel 2.1.10 lid 4). In de MvT wordt in het kader van de beklagprocedure aangegeven dat «de opsporingsdiensten zorg dragen voor een goede verslaglegging van de genomen beslissing tot niet-opsporing alsmede van de overwegingen die tot die beslissing hebben geleid». De rapporteurs vragen hoe deze opmerking zich verhoudt tot de genoemde regelingen en hoe kan worden voorkomen dat in geval van niet-verdere opsporing in het geheel geen verslaglegging plaatsvindt.

427. Op grond van artikel 2.1.10, vierde lid, kan het opmaken van een proces-verbaal van een ingesteld onderzoek worden uitgesteld of achterwege worden gelaten. Dit vindt onder verantwoordelijkheid van de officier van justitie en met inachtneming van door het College van procureurs-generaal gegeven algemene aanwijzingen plaats. Het vijfde lid schrijft voor dat in dat geval dat het opmaken van een proces-verbaal wordt achterwege gelaten «in enige andere vorm van verslaglegging» wordt voorzien. Het is dus niet zo dat er in het geheel geen verslaglegging plaatsvindt. Die wijze van verslaglegging is vormvrij. De verslaglegging zal in alle gevallen echter zodanig moeten plaatsvinden dat naderhand doeltreffend kan worden gereageerd op een verzoek tot het afleggen van verantwoording over dat deel van het opsporingsonderzoek dat niet in een proces-verbaal was neergeslagen.

Beklag over het achterwege blijven van opsporing van een strafbaar feit (bijvoorbeeld nadat daarvan met toepassing van artikel 1.3.15 is afgezien) kan alleen plaatsvinden tegen een beslissing van de officier van justitie op een klacht van de rechtstreeks belanghebbende over niet-opsporing. Op grond van artikel 1.5.4, derde lid, moet het slachtoffer informatie ontvangen die hem staat stelt te beslissen of hij beklag indient. Deze klacht wordt ingediend bij de officier van justitie onder wiens gezag het opsporingsonderzoek had moeten plaatsvinden of heeft plaatsgevonden. De betrokken opsporingsinstantie draagt er zorg voor dat de officier van justitie tijdig alle stukken en inlichtingen ontvangt die voor de beoordeling van de klacht van belang zijn (artikel 3.5.1, eerste lid). Bij die stukken valt te denken aan mutatie-rapporten, opgemaakte processen-verbaal en andere vormen van verslaglegging. De officier van justitie kan in dit stadium alsnog proces-verbaal laten opmaken van de beslissing tot niet-opsporing en de overwegingen die daartoe hebben geleid, voor zover

dat voor de behandeling van de klacht noodzakelijk is. Over een beslissing van de officier van justitie tot niet-opsporing kan de rechtstreeks belanghebbende zich vervolgens bij het gerechtshof beklagen. In het kader van die beklagprocedure moet het gerechtshof beschikken over toereikende informatie over de door de officier van justitie genomen beslissing voordat het gerechtshof een deugdelijke beslissing over de gegrondheid van het beklag kan nemen. Het openbaar ministerie zal de voor die beoordeling relevante stukken aan het gerechtshof moeten overdragen. Het gerechtshof kan het openbaar ministerie bevelen aanvullende stukken over te dragen (artikel 1.2.15, eerste lid) en aan de rechter-commissaris of aan de raadsheer-commissaris opdracht geven om nader onderzoek te verrichten of te doen verrichten (artikel 3.5.9, vierde lid). Daaronder valt ook de mogelijkheid dat het gerechtshof beveelt dat nog niet (voldoende) uitgewerkte stukken (verder) moeten worden uitgewerkt. Al met al waarborgt de geschetste regeling dat ook in gevallen waarin de rechtstreeks belanghebbende opkomt tegen het achterwege blijven van opsporing is voorzien in adequate verslaglegging.

(428) De rapporteurs merken op dat in de praktijk het onderscheid tussen niet-opsporen en niet-vervolgen niet altijd scherp is. Een beklag tegen een zogenaamd verkapt beleidssepot (beslissing om niet op te sporen die wordt gepresenteerd als beleidssepot) is eigenlijk gericht tegen de beslissing om niet op te sporen. De rapporteurs vragen of in een dergelijk geval een klacht of verzoek om heroverweging over niet-opsporen bij de officier van justitie kan worden neergelegd. Zij vragen ook of het gerechtshof in een dergelijk geval een bevel tot opsporing kan geven. De rapporteurs vragen ook hoe kan worden voorkomen dat de voordelen van de voorprocedure verloren gaan in geval van een dergelijk verkapt beleidssepot.

428. Met de term «verkapt beleidssepot» wordt veelal bedoeld op het in de literatuur onderscheiden gevalstype dat een sepotbeslissing van de officier van justitie feitelijk is gegrond op «onvoldoende bewijs» in de situatie dat geen opsporingshandelingen zijn verricht of deze uit capaciteitsoverwegingen in een vroeg stadium zijn gestaakt (vgl. L. Ansems e.a., «Wijzigingen van de artikel 12-procedure in Modernisering Strafvordering», *NJB* 2018/1509). In tegenstelling tot de huidige beklagprocedure is in de nieuwe beklagprocedure uitdrukkelijk bepaald dat de rechtstreeks belanghebbende niet alleen kan opkomen tegen het achterwege blijven van vervolging, maar ook tegen het uitblijven of niet voortzetten van opsporing. In die laatste gevallen is de voorprocedure van toepassing: beklag over het achterwege blijven van opsporing van een strafbaar feit kan alleen plaatsvinden tegen een beslissing van de officier van justitie op een klacht van de rechtstreeks belanghebbende over niet-opsporing (artikel 3.5.1, tweede lid).

In het geschetste gevalstype van het «verkapt beleidssepot» heeft de officier van justitie formeel beslist dat vervolging achterwege moet blijven. De voorprocedure is in dat geval niet van toepassing. Tegen die beslissing kan de rechtstreeks belanghebbende zich bij het gerechtshof beklagen (artikel 3.5.1, eerste lid). Het gerechtshof beoordeelt of het openbaar ministerie geen onredelijk gebruik heeft gemaakt van het vervolgingsmonopolie en het opportuniteitsbeginsel. De omstandigheid dat de voorprocedure bij de beslissing tot niet-vervolging niet van toepassing is laat onverlet dat de beklagregeling ook dan haar tweeledige functie – te weten van correctiemechanisme ter voorkoming van onredelijk gebruik van het vervolgingsmonopolie en het opportuniteitsbeginsel door het openbaar ministerie alsook de bescherming van individuele belangen van rechtstreeks belanghebbenden – ten volle kan vervullen. Wanneer het gerechtshof gebreken in het opsporingsonderzoek constateert waarvan het voor het nemen van een goede beslissing op het

beklag wezenlijk is dat deze worden weggenomen, dan kan het gerechtshof – al dan niet op verzoek van de klager – gelasten dat nader onderzoek wordt verricht (artikel 3.5.9, vierde lid). Na sluiting van het onderzoek op de zitting zal het gerechtshof over het beklag beslissen. In dat kader kan het gerechtshof, indien hij het beklag gegrond acht, de opsporing bevelen van het feit waarop het beklag betrekking heeft of de vervolging bevelen van dat feit (artikel 3.5.10, vierde lid). De wettelijke regeling laat aan het gerechtshof ruimte om in het kader van beklag over het achterwege blijven van vervolging, de opsporing te bevelen van het feit waarop het beklag betrekking heeft.

(429) De rapporteurs constateren dat een gebrekkige motivering een belangrijk probleem is in de beklagprocedure. Het slachtoffer heeft op grond van artikel 1.5.4 recht op gemotiveerde beslissingen en voldoende informatie. De opmerking uit de beslisnota dat er op dit punt geen aanvullende maatregelen nodig zijn omdat met een landelijk programma al verbetering van de motivering is bewerkstelligd, is niet in de MvT opgenomen. Kan de regering toelichten in hoeverre er aanvullende maatregelen nodig zijn?

429. Zie het antwoord op vraag 421.

(430) De leden van de VVD-fractie vragen hoe rechtstreeks belanghebbenden (ofwel slachtoffers) kennis kunnen nemen van processtukken die relevant zijn voor de beslissing die zij kunnen nemen om beklag in te dienen over het niet opsporen of niet vervolgen.

430. Het slachtoffer heeft het recht om op zijn verzoek informatie te ontvangen over het afzien van een opsporingsonderzoek of het beëindigen daarvan (artikel 1.5.4, eerste lid, onderdeel a) en over het niet vervolgen van een strafbaar feit (artikel 1.5.4, eerste lid, onderdeel c). Bovendien wordt het slachtoffer dat daarom verzoekt in kennis gesteld van informatie die hem in staat stelt te beslissen of hij beklag zal doen bij het gerechtshof als bedoeld in artikel 3.5.1. De kennisgeving van de informatie over het niet-opsporen of niet-vervolgen omvat naast die beslissing ten minste de motivering of een samenvatting van de motivering van de betrokken beslissing (artikel 1.5.4, derde lid). Na het indienen van beklag kan de klager (de rechtstreeks belanghebbende) kennisnemen van de stukken die op de zaak betrekking hebben, op de door de voorzitter van het gerechtshof te bepalen wijze. De voorzitter kan bepaalde stukken van kennisneming uitzonderen in het belang van de persoonlijke levenssfeer of van de opsporing en vervolging van strafbare feiten dan wel op zwaarwichtige gronden aan het algemeen belang ontleend (artikel 3.5.8, tweede lid). Op dezelfde gronden kan de voorzitter bepalen dat van bepaalde stukken of gedeelten daarvan geen kopie wordt verstrekt (artikel 3.5.8, derde lid). Indien het beklag betrekking heeft op het achterwege blijven van opsporing, hoeft van processtukken in de zin van de wet nog geen sprake te zijn. Dat neemt niet weg dat de regeling van de kennisneming van stukken in het kader van de beklagprocedure inhoudelijk min of meer dezelfde is als de algemene regeling voor de kennisneming van de processtukken door het slachtoffer en het verstrekken van een kopie daarvan (artikel 1.5.5, derde lid, in verbinding met artikel 1.8.8, eerste tot en met derde lid), met dien verstande dat in de beklagprocedure de voorzitter de wijze van kennisneming bepaalt. Op grond van deze regeling kan de voorzitter bijvoorbeeld bepalen dat volstaan kan worden met het verlenen van inzage in een kopie waarin bepaalde passages van het origineel onleesbaar zijn gemaakt (zie J. Mens & P.C. Kortenhorst, *Handboek Strafzaken*, hoofdstuk 73.5.5.4). Aldus is voorzien in een evenwichtige regeling, die enerzijds de rechtstreeks belanghebbende een adequate mogelijkheid biedt tot kennisneming van de stukken, terwijl anderzijds (bijvoorbeeld) de persoonlijke levenssfeer van degene op wie het beklag betrekking heeft waar nodig kan worden beschermd. Dat

laatste is des te meer van belang, nu deze persoon niet als verdachte hoeft te zijn aangemerkt.

(431) Hoe staat de regering tegenover het sterker codificeren van een recht op kennisnemen van processtukken? Wat zijn de voor- en nadelen hiervan?

431. In het antwoord op vraag 430 is beschreven op welke wijze de rechtstreeks belanghebbende (de klager) kennis kan nemen van de stukken. Daarbij is opgemerkt dat de voorgestelde wettelijke regeling adequaat en evenwichtig is. Voor een ruimere wettelijke regeling op dit punt wordt dan ook geen aanleiding gezien. Vanuit het perspectief van de rechtstreeks belanghebbende kan een verbreding van het recht op kennisneming van de stukken wellicht voordelig lijken, maar voor de positie van degene op wie het beklag betrekking heeft kan zo'n verruiming juist nadelige consequenties hebben. Bedacht moet worden dat deze persoon geen verdachte (meer) is in de zin van artikel 1.4.1. Voorkomen moet worden dat de beklagprocedure wordt gebruikt om bijvoorbeeld privacygevoelige gegevens te verkrijgen over de persoon wiens vervolging wordt verlangd (vgl. G.J.M. Corstens, *Het Nederlands strafprocesrecht*, bewerkt door M.J. Borgers en T. Kooijmans, Deventer: Wolters Kluwer 2021, par. XIII.7). In dit verband kan nog worden opgemerkt dat in de eerste aanvullingswet wordt voorgesteld om in de regeling van de kennisneming van stukken in de beklagprocedure een extra uitzonderingsgrond te introduceren die strekt tot bescherming van gevoelige bedrijfsinformatie. Dit voorstel houdt in dat de voorzitter bepaalde stukken van kennisneming kan uitzonderen, of kan bepalen dat daarvan geen kopie wordt verstrekt, wegens zwaarwegende economische of financiële belangen van de persoon wiens vervolging wordt verlangd. In de praktijk vormt de mogelijkheid om van de stukken kennis te nemen soms het voornaamste doel van het beklag (vgl. L. van Lent, M. Boone en K. van den Bos, *Klachten tegen niet-vervolging (artikel 12 Sv-procedure). Doorlooptijden, instroom, verwachtingen van klagers en het belang van procedurele rechtvaardigheid*, WODC, 2016, p. 100–102).

(432) De leden van de VVD-fractie merken op dat er momenteel een gebrek is aan uniformering van de afdoeningswijze van beklagzaken. Zo kan het voorkomen dat het ene gerechtshof slachtoffers standaard uitnodigt wanneer zij ontvankelijk zijn in hun verzoek, terwijl slachtoffers bij een ander gerechtshof daartoe niet in de gelegenheid worden gesteld. Wat vindt de regering van deze rechtsongelijkheid die is ontstaan wegens gebrek aan regels over de afdoeningswijze van beklagzaken en specifiek de bejegening van en communicatie met slachtoffers?

432. Volgens de Raad voor de rechtspraak hanteren de gerechtshoven hetzelfde beleid ten aanzien van het horen van klagers die ontvankelijk zijn in hun verzoek. Voor zover in de praktijk desondanks van verschillen tussen de gerechtshoven mocht blijken op het vlak van de omgang met en bejegening van slachtoffers die bij het gerechtshof beklag doen over het niet-opsporen of niet-vervolgen van strafbare feiten, dan zal aan de rechtspraak worden gevraagd ten aanzien van deze punten landelijk werkprocessen in te richten.

(433) De leden van de VVD-fractie vragen naar een nadere explicitering of rechtstreeks belanghebbenden ontvankelijk zijn in hun beklag over alle besluiten van de opsporing die duiden op het achterwege blijven van opsporingsactiviteiten. Geldt dat dus ook voor alle vormen van afdoeningswijzen van de politie? En kan de regering ook bevestigen dat rechtstreeks belanghebbenden ontvankelijk zijn in hun beklag als een zaak buitengerechtelijk wordt afgedaan door Bureau Halt?

433. Beklag kan worden ingesteld tegen het achterwege blijven van opsporing (dat ook het stagneren van het opsporingsonderzoek omvat),

het achterwege blijven van vervolging of het niet voortzetten van de vervolging alsmede tegen vervolging door een strafbeschikking (artikel 3.5.1, eerste lid). Indien een rechtstreeks belanghebbende wil opkomen tegen het achterwege blijven van opsporing van een strafbaar feit, dient hij eerst een klacht in bij de officier van justitie. Indien de officier van justitie na heroverweging (opnieuw) beslist tot niet-opsporen, staat tegen die beslissing beklag bij het gerechtshof open. Het gerechtshof oordeelt vervolgens of de klager ontvankelijk is.

Artikel 6.1.15 bevat de regeling van deelname aan een pedagogisch programma, waarmee de huidige HALT-afdoening wordt bedoeld (artikel 77e van het Wetboek van Strafrecht). Wanneer een jeugdige verdachte dat programma succesvol afrondt, zal de jeugdige niet worden vervolgd. Bevestigd kan worden dat tegen deze beslissing tot niet-vervolging op grond van artikel 3.5.1 beklag openstaat bij het gerechtshof. Indien het gerechtshof een beklag gegrond verklaart en de vervolging van de jeugdige verdachte beveelt, zal de rechter bij de daarop volgende berechting rekening moeten houden met het feit dat de jeugdige verdachte al aan dat pedagogisch project heeft deelgenomen (zie artikel 77e, vijfde lid, van het Wetboek van Strafrecht).

(434) De leden van de VVD-fractie vragen hoe vaak het per jaar voor komt dat een beklag van een rechtstreeks belanghebbende tegen een beslissing van een officier van justitie over het achterwege blijven van opsporing door een gerechtshof gegrond wordt verklaard.

434. Volgens de bewoordingen van het huidige artikel 12 kan worden geklaagd over de niet-vervolging van een strafbaar feit. Volgens geldend recht valt onder niet-vervolging ook het niet aanvangen van de opsporing of het stagneren van het opsporingsonderzoek. Ook daarover kan de rechtstreeks belanghebbende nu al klagen bij het gerechtshof. In het nieuwe wetboek is er daarom voor gekozen uitdrukkelijk in de wettekst op te nemen dat de rechtstreeks belanghebbende zich ook kan beklagen bij het gerechtshof over het achterwege blijven van opsporing van een strafbaar feit. Voorwaarde voor het kunnen instellen van dit beklag is evenwel dat de officier van justitie naar aanleiding van een bij hem ingediende klacht over het achterwege blijven van (verdere) opsporing een formele beslissing tot niet-opsporing heeft genomen. Met deze voorprocedure is voor wat betreft niet-opsporing voorzien in een getrapte regeling. Die regeling sluit aan bij de huidige praktijk die is neergelegd in de Aanwijzing voor de opsporing van het College van procureurs-generaal (Stcr. 2013, 35757).

Blijkens het laatste jaarverslag van het openbaar ministerie (OM Jaarbericht 2023, 13 mei 2024) is in dat jaar 2.700 keer geklaagd bij het gerechtshof over een beslissing van een officier van justitie over de beslissing om niet (verder) te vervolgen. In 12% van die gevallen was de klacht volgens het gerechtshof gegrond en moest het openbaar ministerie alsnog tot vervolging overgaan. Het wordt niet geregistreerd in hoeveel gevallen dit een beklag betrof wegens het achterwege blijven van opsporing onderscheidenlijk vervolging. Dat zal mede zijn verklaring vinden in het feit dat beklag tegen niet-opsporing in het huidige artikel 12 niet met zoveel woorden wordt onderscheiden en bovendien niet is onderworpen aan een wettelijke voorprocedure. De Raad voor de rechtspraak heeft in zijn consultatieadvies uit 2018 aandacht gevraagd voor de mogelijke kwantitatieve gevolgen van de nieuwe expliciete wettelijke grondslag voor het beklag over niet-opsporen (Raad voor de rechtspraak, Advies over de Boeken 3, 4, 5 en 6, 12 juli 2018). In 2022 en 2023 is in ketenverband getracht om meer onderbouwde inschattingen te formuleren ten aanzien van de eventuele werklasteffecten van de nieuwe regeling. Daarbij werd geconcludeerd dat het niet mogelijk is om een eventuele toename te kwantificeren, mede gezien het feit dat een klacht

over het uitblijven van de opsporing volgens geldend recht al mogelijk is. Dat bemoeilijkt de inschatting van de gevolgen van de expliciete wettelijke regeling daarvan. De rechtspraak en het openbaar ministerie verwachten evenwel een aanzuigende werking. De onderhavige beklagregeling zal daarom worden betrokken bij de invoeringstoets die is aangekondigd in de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 86). Uit die toets zal blijken of er daadwerkelijk een volumeverschil door invoering van het nieuwe wetboek is ontstaan ten opzichte van de praktijk onder het huidige wetboek.

(435) Is de regering het eens met de voornoemde leden dat bij een gegrondverklaring slachtoffers vaak in een lange periode van onzekerheid hebben verkeerd en hoe denkt de regering over het verstrekken van een tegemoetkoming aan deze groep?

435. Het is voorstelbaar dat de doorlooptijd van de beklagprocedure leidt tot een periode van onzekerheid voor de klager. De rechtbanken en gerechtshoven hebben een eigen klachtenregeling. Op basis van die regelingen kan degene die vindt dat een gerecht hem of haar niet correct heeft behandeld, een klacht indienen, bijvoorbeeld over de tijdsduur van procedures. In 2022 zijn in totaal 2.743 klachten ingediend, waarvan 324 klachten over de tijdsduur van procedures gingen (Jaarverslag van de Rechtspraak 2022, p. 71). Het beklag over niet-vervolgen of niet-opsporen valt niet onder de reikwijdte van artikel 6 EVRM, waardoor er in deze procedure voor een schadevergoeding als processuele sanctie na overschrijding van de redelijke termijn – anders dan bij de berechting (zie artikel 4.3.12) – thans geen grondslag kan worden gevonden. Tegen deze achtergrond is er geen aanleiding om het openstellen van die mogelijkheid in die procedure te bezien. In het wetsvoorstel zijn binnen de beklagprocedure wel aanpassingen aangebracht die tijdswinst kunnen opleveren. Zo wordt ter versnelling van de beklagprocedure tegen het uitblijven van vervolging of opsporing de regeling aangevuld met termijnen voor de indiening en afdoening van het beklag. Dit gebeurt met inbegrip van voorschriften die ertoe strekken dat die termijnen daadwerkelijk worden gehaald. Zo is bijvoorbeeld voorgeschreven dat de officier van justitie binnen zes weken een beslissing over de klacht neemt.

(436) De leden van de D66-fractie merken op dat wordt voorgesteld om wettelijk vast te leggen dat ook kan worden geklaagd tegen niet-opsporing. Hoewel dit in de praktijk soms al werd toegelaten, constateren deze leden wel dat de wettelijke grondslag hiervoor nieuw is. Deze leden vinden dit op zich goed, maar vrezen dat dit gevolgen gaat hebben voor de overbelasting van gerechtshoven omdat er relatief vaak niet wordt opgespoord, onder andere door druk op de strafrechtken en prioritering. Verwacht de regering dat het aantal klachten tegen niet-opsporing sterk gaat toenemen vanwege het feit dat er een wettelijke mogelijkheid voor wordt gecreëerd? Zo ja, kunnen de gerechtshoven deze toename van het aantal klachtzaken aan? Zo nee, wat gaat de regering hieraan doen?

436. Zie het antwoord op vraag 434.

(437) De leden van de D66-fractie merken op dat bij de termijn waarbinnen een klacht moet worden ingediend een hardheidsclausule is opgenomen: bij de ontvankelijkheid van de klacht kan rekening worden gehouden met omstandigheden die hebben geleid tot overschrijding van de termijn. Deze leden merken op dat deze clausule niet gunstig is voor de rechtszekerheid van degene over wie de klacht gaat. Kan de regering toelichten of deze clausule nodig is gebleken en zo ja, waarom?

437. Het Wetboek van Strafvordering bevat ook een hardheidsclausule bij het instellen van een gewoon rechtsmiddel (artikel 5.1.3, tweede lid). Een gewoon rechtsmiddel is op basis van die bepaling, hoewel het niet tijdig

(of niet op de bij de wet voorziene wijze) is ingesteld of ingediend, niettemin ontvankelijk indien redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de desbetreffende procespartij in verzuim is geweest. Nu een hardheidsclausule in nijpende gevallen uitkomst kan bieden en de rechter rekening kan (en niet: moet) houden met aangevoerde omstandigheden die hebben geleid tot overschrijding van de termijn voor het indienen van het beklag, is deze clausule ook in de beklagregeling opgenomen. In de regeling van het huidige artikel 12 is slechts in bepaalde situaties een termijn voor het indienen van beklag opgenomen, namelijk indien een strafbeschikking is uitgevaardigd en indien het beklag een strafbaar feit betreft waarvoor aan de verdachte een kennisgeving van niet verdere vervolging is betekend. In het belang van het bevorderen van verkorting van de doorlooptijden, is in de nieuwe regeling een termijn voor alle beklagzaken opgenomen. Artikel 3.5.4 bepaalt dat een rechtstreeks belanghebbende drie maanden de tijd heeft om beklag in te dienen. De hardheidsclausule (die is neergelegd in artikel 3.5.10, tweede lid) maakt het mogelijk rekening te houden met omstandigheden die tot overschrijding van die beklagtermijn hebben geleid. Deze hardheidsclausule wordt nodig geacht en kan bijvoorbeeld van belang zijn indien slachtoffers of nabestaanden van een zeer ernstig misdrijf zich pas later van de implicaties van het achterwege blijven van vervolging bewust zijn geworden dan wel te laat van de vervolgingsbeslissing op de hoogte zijn gekomen. Een belanghebbende die aannemelijk kan maken dat de termijnoverschrijding hem niet kan worden aangerekend, verdient niet te worden geconfronteerd met de enkele vaststelling van termijnoverschrijding en niet-ontvankelijkheid van zijn beklag. Het gaat om uitzonderlijke gevallen waarin het gerechtshof de klager alsnog in zijn klacht kan ontvangen.

(438) De leden van de D66-fractie lezen dat de behandeling van een klacht over niet-opsporing of niet-vervolgning net als in de huidige situatie niet openbaar zal zijn. Deze leden begrijpen deze keuze en zijn van oordeel dat het belang van de beklagde in dit stadium voldoende moet worden beschermd. Wel zijn deze leden van oordeel dat er ook voordelen zouden zitten aan meer transparantie over deze klachtprocedures. Welke mogelijkheden ziet de regering om transparantie te bevorderen zonder afbreuk te doen aan de belangen en positie van de beklagde?

438. Het openbaar ministerie publiceert jaarlijks het aantal beklagprocedures en het aantal zaken waarin het gerechtshof beveelt dat de officier van justitie alsnog tot vervolging moet overgaan. Deze vorm van verantwoording afleggen zal ook onder het nieuwe wetboek worden voortgezet. Met het programma «Meer en verantwoord publiceren», dat eind 2021 van start is gegaan, geeft de rechtspraak vorm aan de ambitie om meer gerechtelijke uitspraken te publiceren. Door bewustwording en procesoptimalisatie zal het aantal gepubliceerde uitspraken de komende jaren steeds verder stijgen. Ook deze ontwikkeling bevordert de transparantie van beklagprocedures, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de belangen van degene op wie het beklag betrekking heeft.

(439) De leden van de CDA-fractie lezen dat uit onderzoek blijkt dat wat betreft de sepotmededeling, het voor slachtoffers veelal schort aan tijdige informatie-uitwisseling tussen de politie en het OM. Deze leden vragen op welke manier de regering dit gaat verbeteren en welke hulpmiddelen hiervoor nodig zijn.

439. Zie het antwoord op vraag 425.

Beklag over niet-opsporen (p. 837 e.v.)

(440) De leden van de PvdA- en GroenLinks-fracties lezen dat, hoewel het bestaande artikel 12 Sv dat niet met zoveel woorden uitdrukt, op basis van

het huidig recht onder niet-vervolging ook het niet aanvangen van de opsporing of het stagneren van het opsporingsonderzoek kan vallen. Dat brengt met zich mee dat er op basis van dat artikel nu al de mogelijkheid bestaat tot het indienen van een klacht in het geval er niet wordt opgespoord. De aan het woord zijnde leden vragen hoe vaak er jaarlijks gebruik wordt gemaakt van een dergelijke klachtmogelijkheid.

440. Zie het antwoord op vraag 434.

(441) De leden van de PvdA- en GroenLinks-fracties begrijpen dat in het nieuwe wetboek ervoor gekozen is om uitdrukkelijk te bepalen dat de rechtstreeks belanghebbende zich ook kan beklagen bij het gerechtshof over het achterwege blijven van opsporing van een strafbaar feit. Daarbij begrijpen zij dat daarvoor als voorwaarde wordt gesteld dat er pas beklag bij het gerechtshof kan worden ingesteld indien de belanghebbende eerst bij de officier van justitie geklaagd heeft over het achterwege blijven van (verdere) opsporing. Daarmee is sprake van wat genoemd wordt een getrapte regeling. In hoeverre verhoudt deze eerste trap, zich tot de bestaande klachtmogelijkheid op grond van artikel 12 Sv? Waarom is er een eerste trap nodig? Wordt hiermee het inbouwen van een drempel voor het indienen van een klacht beoogd? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet? En begrijpen deze leden het goed dat, ook nog voordat er een klacht bij de officier van justitie kan worden ingediend, de aangever die slachtoffer is van het strafbare feit eerst bij de opsporingsdienst om informatie moet vragen over het afzien van een opsporingsonderzoek of het beëindigen daarvan?

441. De getrapte regeling die in het wetsvoorstel is voorzien sluit aan bij de huidige praktijk, die is neergelegd in de Aanwijzing voor de opsporing (Stcr. 2013, 35757). Deze aanwijzing regelt dat de aangever (belanghebbende) over de beslissing tot niet (verder) opsporen – bij welke beslissing de officier van justitie niet altijd rechtstreeks betrokken is geweest – wordt geïnformeerd. Door middel van een afdoeningsbericht wordt deze beslissing toegelicht. Daarin wordt de aangever ook gewezen op de mogelijkheid om – eventueel nadat eerst op informele wijze nadere uitleg over de beslissing tot niet-opsporing is gevraagd bij een medewerker van de opsporingsinstantie – deze voor heroverweging aan de officier van justitie voor te leggen. De bestaande mogelijkheid voor de rechtstreeks belanghebbende om zich vóór het indienen van een klacht over niet-opsporing bij de officier van justitie met een verzoek om nadere uitleg tot de opsporingsinstantie te wenden, heeft dus een facultatief karakter. Dat facultatieve karakter blijft in de wettelijke regeling van de beklagprocedure behouden. Het is dus niet vereist dat de rechtstreeks belanghebbende zich eerst bij de betrokken opsporingsinstantie over het achterwege blijven van (verdere) opsporing heeft beklagd. Dat blijft echter wel mogelijk. Met het oog op het verschaffen van nadere uitleg kan de opsporingsinstantie de rechtstreeks belanghebbende bijvoorbeeld uitnodigen voor een gesprek. Hiermee blijft de mogelijkheid van een laagdrempelige en informele terugkoppeling vanuit de opsporingsinstantie ten volle behouden; voor burgers worden geen extra drempels opgeworpen om in contact te kunnen treden met de betrokken opsporingsinstantie, terwijl die instantie geen aanvullende administratieve lasten hoeft te dragen.

In dit getrapte stelsel ligt de verantwoordelijkheid voor een eerste heroverweging ten aanzien van het (verdere) opsporingsonderzoek – evenals bij de beslissing tot vervolging – het dichtst bij de instantie die de beslissing neemt, namelijk de officier van justitie. Dit maakt de informatieverstrekking makkelijker en efficiënter dan wanneer zonder voortraject een klacht over niet-opsporing aanhangig zou worden gemaakt bij het gerechtshof. Bijkomend voordeel is dat aan de rechtstreeks belanghebbende een betere uitleg kan worden verschaft en dat

– naar verwachting – daardoor minder zaken waar vrijwel zeker geen bevel tot opsporing zal worden gegeven (direct) bij het gerechtshof terechtkomen. Dit kan naar verwachting positief bijdragen aan de legitimiteit van de opsporingsbeslissing en de verkorting van de doorlooptijden van beklagzaken. De voorprocedure brengt mee dat de rechtstreeks belanghebbende in geval van niet-opsporing geen rechtstreekse toegang heeft tot het gerechtshof. Hiermee is echter niet beoogd om de toegang tot de beklagprocedure voor de rechtstreeks belanghebbende te bemoeilijken. Integendeel, ook vanuit het perspectief van de rechtstreeks belanghebbende kan het voordelig zijn dat een gang naar het gerechtshof haar wordt bespaard. Na afwijzing van een klacht door de officier van justitie staat onverkort beklag open bij het gerechtshof. Bij de evaluatie van het nieuwe wetboek zal specifiek aandacht uitgaan naar de wijze waarop de voorprocedure bij beklag in de praktijk uitwerkt.

(442) Naar deze leden begrijpen moet «een heldere motivering en uitleg» (pagina 839, MvT) eraan bijdragen dat de aangever begrip voor en acceptatie van de genomen beslissing tot niet opsporen krijgt. Daarmee wordt «voorkomen dat de belanghebbende een klacht over het afzien of beëindigen van opsporing indient bij de officier van justitie». Ook deze leden hebben begrip voor het feit dat er, gezien de beperkte capaciteit bij de spelers binnen de strafrechtketen, keuzes ten aanzien van het al dan niet opsporen en vervolgen moeten worden gemaakt. Evenwel achten zij het onaanvaardbaar dat er vanwege het gebrek aan die capaciteit ernstige misdrijven, waaronder zedenmisdrijven met een grote impact op slachtoffers, niet opgespoord kunnen worden. Zij zijn daarom van mening dat de mogelijkheid tot het indienen van een klacht tot niet-opsporing de aangever niet kan alleen kan helpen om begrip te krijgen voor een besluit tot niet-opsporing, maar vooral moet dienen om ervoor te zorgen dat ernstige misdrijven wel opgespoord gaan worden. Deelt de regering deze mening? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?

442. In de Aanwijzing voor de opsporing (Stcrt. 2013, 35757) is een beleidskader gegeven voor het stellen van prioriteiten in de opsporing. Ten aanzien van zogenoemde high impactcriminaliteit, zoals zedenmisdrijven met een grote impact op slachtoffers, houdt dat beleidskader onder andere in dat in dergelijke gevallen als regel een opsporingsonderzoek wordt ingesteld, dat het openbaar ministerie beslist over de wijze van de opsporing en het al of niet beëindigen van die opsporing – in samenspraak met de politie – en dat hierbij steeds acht wordt geslagen op de zwaarte van de zaak, waaronder de impact van het feit waarvan aangifte is gedaan op het slachtoffer, en andere belangen van het slachtoffer. Dat neemt niet weg dat zich ook bij ernstige misdrijven de situatie kan voordoen dat er onvoldoende aanknopingspunten zijn voor verdere opsporing, waardoor moet worden besloten verdere opsporingshandelingen achterwege te laten.

De voorgestelde regeling biedt een wettelijk kader waarbinnen de geschetste praktijk kan worden voortgezet. In die gevallen waarin het slachtoffer bij de officier van justitie onder wiens gezag het opsporingsonderzoek heeft plaatsgevonden een klacht indient over de beslissing tot het niet verder opsporen van een ernstig misdrijf, wordt de officier van justitie gevraagd de beslissing tot niet verdere opsporing te heroverwegen. Een duidelijk gemotiveerde heroverweging – die ook als uitkomst kan hebben dat alsnog tot verdere opsporing wordt besloten – kan bijdragen aan zowel de kwaliteit en legitimiteit van de opsporingsbeslissing als begrip voor en acceptatie van die beslissing.

(443) Begrijpen de leden van de PvdA- en GroenLinks-fracties het goed dat, ook al besluit het gerechtshof «tot het geven van een bevel tot opsporing, indien duidelijk is dat in de zaak waarover de belanghebbende

klaagt geen of ontoereikende pogingen tot opsporing hebben plaatsgevonden, terwijl de mogelijkheid van een kansrijke vervolging niet op voorhand behoeft te worden uitgesloten» (pagina 843/844, MvT) dat nog niet betekent dat er per se tot opsporing zal moeten worden overgegaan? Zo ja, waarom is dat het geval? En zo ja, wat is dan het nut van een dergelijk bevel als dat na een volle toetsing tot stand is gekomen? Zo nee, wat begrijpen deze leden dan niet?

443. Op voorwaarde dat de officier van justitie eerst formeel heeft beslist op een klacht van de rechtstreeks belanghebbende over het achterwege blijven van (verdere) opsporing, kan die belanghebbende zich daarover bij het gerechtshof beklagen (artikel 3.5.1, eerste en tweede lid). Die procedure kan ertoe leiden dat het gerechtshof de opsporing van het feit waarop het beklag betrekking heeft beveelt (artikel 3.5.10, vierde lid), wanneer naar het oordeel van het gerechtshof in de desbetreffende zaak geen of ontoereikende pogingen tot opsporing hebben plaatsgevonden, terwijl de mogelijkheid van een kansrijke vervolging niet op voorhand behoeft te worden uitgesloten. In de memorie van toelichting is beoogd tot uitdrukking te brengen dat zo'n bevel tot opsporing niet voor de hand ligt wanneer in de beklagprocedure blijkt dat enig aanknopingspunt voor (verder) opsporingsonderzoek ontbreekt. In gevallen waarin het gerechtshof wel een bevel tot opsporing geeft, zal de officier van justitie daaraan uitvoering moeten geven.

6. Rechtsmiddelen

(444) De leden van de VVD-fractie vragen of bij het uitbrengen van de nota naar aanleiding van het verslag al een stand van zaken kan worden gegeven van de uitkomsten van de Pilot eindezaaksverklaring.

(445) Ook vragen zij een inschatting van de regering of naar aanleiding van deze pilot het artikel 3.6.1 of andere artikelen die zien op de eindezaaksverklaring nog zullen worden gewijzigd.

444 en 445. Tot en met maart 2024 is in het kader van de pilot mediation elf keer gebruik gemaakt van de nieuwe mogelijkheid van een eindezaaksverklaring. Deze pilot vindt plaats in het kader van de Innovatiewet Strafvordering. Twee jaar na de inwerkingtreding van de Innovatiewet (1 oktober 2024) zal een evaluatierapport verschijnen onder auspiciën van het WODC. Dat evaluatierapport zal inzichten die zijn opgedaan in de verschillende pilots bevatten over de toepassing, opbrengsten en eventuele knelpunten van de nieuwe mogelijkheden. Dit rapport zal na verschijning zo snel mogelijk worden voorgelegd aan de Tweede Kamer. De pilot mediation heeft al een aantal waardevolle inzichten opgeleverd, zoals dat de mogelijkheid ontbreekt voor het hof om in hoger beroep een eindezaaksverklaring uit te spreken. Verder ontbreekt volgens betrokkenen een regeling voor het toezicht op het naleven van eventuele voorwaarden die worden opgenomen in een eindezaaksverklaring. Verder is nog niet helder wat de gevolgen van een eindezaaksverklaring zijn voor de justitiële documentatie van de verdachte en het verkrijgen van een VOG. Deze punten worden bekeken in samenhang met het genoemde evaluatierapport en zullen zo nodig worden opgenomen in de definitieve regeling ten aanzien van mediation in het nieuwe Wetboek van Strafvordering, door middel van de tweede aanvullingswet. De vraag welke wetgeving benodigd is, kan pas worden beantwoord als de evaluatie van de pilot mediation is afgerond.

(446) Tevens vragen deze leden wie het toezicht gaat houden op het naleven van de voorwaarden die worden opgenomen in een eindezaaksverklaring en hoe dat in de praktijk er straks uit komt te zien.

446. De nieuwe regeling ten aanzien van mediation na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting is nog niet opgenomen in dit wetsvoorstel, maar is onderdeel van de Innovatiewet Strafvordering. Deze regeling

wordt momenteel beproefd in pilotprojecten. In de brief aan de Tweede Kamer van 11 januari 2024 (Kamerstukken II 2023/24, 29 279, nr. 832) over dit onderwerp is aangegeven dat een van de voorlopige inzichten uit de pilot is dat het toezicht op de naleving van de voorwaarden die kunnen worden opgenomen in een eindezaakverklaring ontbreekt. Dit punt wordt meegenomen in de evaluatie. Naar aanleiding van de uitkomsten van de evaluatie van de pilot zal worden gezien of en op welke wijze het toezicht op het naleven van de voorwaarden die worden opgenomen in een eindezaakverklaring nader regeling behoeft en hoe dit er in de praktijk het beste uit kan komen te zien. Zoals blijkt uit de memorie van toelichting bij de eerste vaststellingswet kan dit onderwerp, als dit gewenst en haalbaar is, worden meegenomen in een aanvullingswet (Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 211 e.v.; zie verder de brief van de Minister voor Rechtsbescherming over dit onderwerp, Kamerstukken II 2022/23, 29 279, nr. 741). Dit wordt in dat geval de tweede aanvullingswet.

(447) Ook vragen zij of een rechtstreeks belanghebbende alsnog ontvankelijk kan zijn in zijn beklag wanneer de voorwaarden in de eindezaaksverklaring niet worden nageleefd en zo nee, waarom niet? Hoe is de rechtsbescherming voor slachtoffers hierbij gewaarborgd?

447. De eindezaakverklaring vanwege mediation is in het huidige wetboek opgenomen als gevolg van het nader gewijzigd amendement van het lid Van Nispen c.s. (Kamerstukken II 2021/22, 35 869, nr. 17) bij de Innovatiewet Strafvordering.

In het huidige artikel 573, vierde lid, – in het huidige wetboek ingevoegd door de Innovatiewet Strafvordering – is vastgelegd dat na een eindezaakverklaring vanwege mediation, de verdachte ter zake van hetzelfde feit niet opnieuw in rechte kan worden betrokken, behoudens in het geval van niet-naleving van de aan deze verklaring verbonden voorwaarden binnen de daarin bepaalde termijn. Dit betekent dat de officier van justitie opnieuw kan vervolgen als de betrokkene de voorwaarden die zijn opgenomen in de eindezaakverklaring niet naleeft. Als de officier van justitie desondanks ervan zou afzien betrokkene opnieuw te vervolgen, dan kan de rechtstreeks belanghebbende daarover beklag doen bij het gerechtshof. Dit geldt eveneens voor slachtoffers die rechtstreeks belanghebbenden zijn. Ook in het nieuwe wetboek heeft de rechtstreeks belanghebbende in de genoemde situatie de mogelijkheid om beklag te doen bij het gerechtshof. Zowel in de huidige regeling als in het nieuwe wetboek geldt voor het slachtoffer daarbij de rechtsbescherming die verbonden is aan de klachtprocedure. In het nieuwe wetboek is de rechtsbescherming (voor een slachtoffer dat zich als rechtstreeks belanghebbende beklaagt bij het gerechtshof) onderdeel van de procedurevoorschriften van de artikelen 3.5.1 tot en met 3.5.12. Dit betekent bijvoorbeeld dat het gerechtshof het slachtoffer hoort, althans hem daartoe behoorlijk oproept (artikel 3.5.6, eerste lid). Verder wordt het slachtoffer in de oproeping (door het gerechtshof) gewezen op het recht op bijstand van een advocaat en op de mogelijkheid om toevoeging van een advocaat te verzoeken (artikel 3.5.8, eerste lid). Na de evaluatie van de Innovatiewet Strafvordering wordt besloten of de eindezaakverklaring wegens mediation in het nieuwe wetboek wordt opgenomen.

(448) Tot slot vragen deze leden wat de gevolgen zijn van een eindezaaksverklaring voor het strafblad van de verdachte en of er is nagedacht over de gevolgen voor het verkrijgen van een vog.

448. De regels voor de justitiële documentatie zijn te vinden in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens en het daarop gebaseerde Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens. De systematiek is als volgt. De verdachte van een misdrijf krijgt een aantekening op zijn justitiële documentatie vanaf het moment dat hij wordt verdacht van een misdrijf en de zaak in behandeling is genomen door het openbaar ministerie.

Wanneer de zaak vervolgens is afgedaan, wordt de wijze van afdoening of de uitspraak vermeld op de justitiële documentatie. Dit betekent dat ook een vrijspraak of een sepot wordt vermeld in de justitiële documentatie. Als hoofdregel geldt dat het schriftelijk wordt vastgelegd dat iemand ooit verdachte is geweest van een bepaald misdrijf: ook als de verdachte uiteindelijk niet is vervolgd of is vrijgesproken. Op deze regel bestaat een beperkt aantal uitzonderingen. Voor overtredingen geldt als hoofdregel dat er slechts een aantekening in iemands justitiële documentatie komt vanaf het moment dat de officier van justitie een beslissing heeft genomen over de afdoening van de zaak. Ook deze regel kent een aantal uitzonderingen.

De regelgeving ten aanzien van de VOG is neergelegd in de artikelen 28 tot en met 39 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. De beoordeling van een VOG-aanvraag is maatwerk. Het feit dat er een aantekening staat in de justitiële documentatie van een persoon betekent niet dat hij geen VOG kan krijgen. De dienst die de VOG-aanvraag beoordeelt (Justis) kijkt eerst of er binnen de zogenaamde terugkijktermijn sprake is van een relevant strafbaar feit, met dien verstande dat een onherroepelijke vrijspraak, niet-ontvankelijkheid van het openbaar ministerie en technische sepots niet kunnen worden betrokken bij de VOG-beoordeling. Hoelang de terugkijktermijn is, hangt onder andere af van het doel waarvoor de VOG is aangevraagd en de leeftijd van de aanvrager. Vervolgens kijkt Justis of de strafbare feiten van belang zijn voor de functie of het doel waarvoor de VOG is aangevraagd. Sommige strafbare feiten vormen een bezwaar voor de ene baan of stage, maar voor de andere niet. Justis maakt tot slot een belangenafweging. Wat weegt zwaarder: het belang van de aanvrager bij het krijgen van de VOG of het risico voor de samenleving als de VOG wordt afgegeven? Justis kijkt hierbij onder andere naar informatie over de volgende punten: hoe vaak de aanvrager vanwege relevante strafbare feiten met justitie in aanraking is gekomen; hoe ernstig de feiten zijn; hoe lang geleden de feiten zijn gepleegd en de leeftijd van de aanvrager. Ook de omstandigheden waaronder het strafbare feit is gepleegd kunnen meetellen. Justis kan de genoemde beoordeling ook uitvoeren als in de justitiële documentatie is aangetekend dat de rechtbank heeft verklaard dat de zaak is geëindigd.

Zoals in het antwoord op vraag 445 is opgenomen is er nog onduidelijkheid over de gevolgen van een eindezaaksverklaring voor de justitiële documentatie van de verdachte en het verkrijgen van een VOG. Deze punten worden bekeken wanneer het WODC-evaluatierapport van de pilots beschikbaar is. Daarbij zal worden nagegaan of de bestaande systematiek voor de justitiële documentatie en de VOG goed toepasbaar is.

Verslag Boek 4

Het verslag bij Boek 4 (Kamerstukken II 2023/24, 36 327, nr. 8) is vastgesteld op 4 december 2023.

I. ALGEMEEN BOEK 4

Berechting

De leden Ellian en Helder zijn door de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid benoemd tot rapporteurs op dit wetsvoorstel. Deze rapporteurs hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel tot de Vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, Boek 4 (36 327) (hierna: het wetsvoorstel) en hebben namens de commissie een aantal vragen. Zij baseren zich hierbij op een inhoudelijke rapportage die in opdracht van de Tweede Kamer is opgesteld door vier samenwerkende universiteiten.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel, evenals de rapportage die door de vier samenwerkende universiteiten is opgesteld. Zij sluiten zich aan bij de vragen die de rapporteurs op basis van de rapportage namens de commissie hebben gesteld over Boek 4. Voornoemde leden stellen daarnaast nog een aantal aanvullende vragen.

De leden van de D66-fractie onderschrijven de noodzaak van de moderniseringsoperatie omtrent het Wetboek van Strafvordering. Zij hebben dan ook met veel belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en de bijbehorende stukken. Deze leden hebben over Boek 4 nog een aantal vragen.

(449) De leden van de D66-fractie vragen, met betrekking tot de doorlooptijden in strafrechtelijke procedures, of de voorgestelde regelingen wel daadwerkelijk tot verbetering gaan leiden. Deze leden constateren dat zowel het Openbaar Ministerie (OM) als de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) hier hun zorgen over hebben geuit. Kan de regering hierop reflecteren?

449. Op de zorg of de in dit wetsvoorstel voorgestelde regelingen daadwerkelijk tot verkorting van de doorlooptijden in strafprocedures gaan leiden, is ingegaan in het antwoord op vraag 368. Daarin is ook aangeduid dat de «beweging naar voren» vorm krijgt door opheffing van de pro formazittingen, door het voorstel dat de rechter-commissaris tot aan de aanvang van het onderzoek op de terechtzitting bevoegd is door hem al aangevangen onderzoek voort te zetten en door het faseren van het aanbrengen van de zaak op de terechtzitting waardoor de voorzitter de gelegenheid krijgt regie te voeren met het oog op een goede en vlotte inhoudelijke behandeling van de strafzaak. Deze voorstellen zullen naar verwachting leiden tot een betere voorbereiding en een vlottere doorstroom van meervoudige kamerzaken die naar huidig recht tot pro formazittingen leiden en waarin dus sprake is van een voorlopig gehechte verdachte. De beste stimulans voor een vlotte afdoening van de strafzaak bij een niet-gedetineerde verdachte is het zo spoedig mogelijk nemen van de vervolgingsbeslissing door het openbaar ministerie.

De «beweging naar voren» beoogt te bevorderen dat zo snel mogelijk wordt onderkend welk nader onderzoek nodig is in het belang van de volledigheid en evenwichtigheid van het opsporingsonderzoek en dat dit nader onderzoek, in het belang van de voortgang, zo spoedig mogelijk plaatsvindt. In het advies van de NOvA bij de consultatieversie van Boek 4 werden bij deze ambitie kanttekeningen geplaatst. Naar aanleiding van dat advies, mede in het licht van het in opdracht van het WODC verrichte

onderzoek naar de consequenties van het nieuwe wetboek voor de verdediging (P.T.C. van Kampen e.a., *Mind the gap, Modernisering Wetboek van Strafvordering: consequenties voor de verdediging*, WODC 2018, p. 198–199), en naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is het wetsvoorstel op diverse punten aangepast. Zo is de voorgestelde – en door de NOvA als te kort beoordeelde – termijn waarbinnen door de verdediging onderzoekswensen kunnen worden opgegeven aan de voorzitter van de rechtbank nadat de procesinleiding is betekend, aangepast van twee weken naar een maand, met de mogelijkheid voor de voorzitter om deze termijn te verlengen met een door hem te bepalen termijn. Hiermee wordt voorkomen dat de terechtzitting alsnog moet worden aangehouden voor nader onderzoek omdat de tijd voor het zoeken van rechtsbijstand, het beoordelen van het procesdossier en het formuleren van onderzoekswensen voorafgaand aan de terechtzitting te kort is gebleken.

De regeling van mededeling van rechten aan de verdachte is aangevuld, opdat de verdachte in een vroeg stadium uitdrukkelijk op de hoogte is van zijn recht op het indienen van onderzoekswensen bij de rechter-commissaris en zijn recht op toegang tot de processtukken. Daarnaast zijn in de regeling met betrekking tot de kennisneming van processtukken enkele wijzigingen gebracht om te bevorderen dat de verdachte ook daadwerkelijk eerder kan beschikken over processtukken; zie daarover het antwoord op vraag 158.

Een belangrijke door het OM geuite zorg bij de consultatieversie van Boek 4 was dat voorgestelde regeling te weinig bijdraagt aan het verkorten van doorlooptijden en dat met name de regeling van de processuele sancties juist voor vertraging zal gaan zorgen. Mede naar aanleiding van deze kritiek is de wettelijke regeling van de processuele sancties in Boek 4 in één titel geconcentreerd en enigszins vereenvoudigd. De reikwijdte van de regeling is scherper afgebakend en nauwer aangesloten bij de rechtspraak van de Hoge Raad over het toepassingsbereik van processuele sancties. Hiermee is tegemoet gekomen aan het advies van zowel het OM als de Rvdr en de NVvR om te streven naar continuïteit ten opzichte van het huidige recht. De toelichting is aangevuld om enkele misverstanden weg te nemen. Zo is onder meer verduidelijkt dat uitgangspunt blijft dat aan vormverzuimen slechts een sanctie wordt verbonden als de verdachte in het belang is getroffen dat door het geschonden voorschrift wordt beschermd.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van Boek 4 van het wetsvoorstel. Zij kunnen zich vinden in de vragen die in de inhoudelijke rapportage over Boek 4 door de vier samenwerkende universiteiten zijn geformuleerd en die in dit verslag door de rapporteurs worden gesteld. De aan het woord zijnde leden zouden het op prijs stellen als de regering deze vragen zou beantwoorden. Daarnaast hebben de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie nog aanvullende vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden danken de regering voor het ontwerp van dit wetsvoorstel en benadrukken het belang van een overzichtelijk en gemoderniseerd Wetboek van Strafvordering. Deze leden hebben nog enkele vragen aan de regering over dit wetsvoorstel en sluiten zich verder aan bij de vragen die zijn gesteld door de rapporteurs.

De leden van de SP-fractie willen wederom de rapporteurs en het team aan onderzoekers gelieerd aan verschillende Nederlandse universiteiten hartelijk bedanken voor hun harde werk en terechte vragen. Deze leden hebben ter aanvulling op deze vragen slechts enkele aanvullende vragen.

(450) De leden van de SP-fractie zien dat inmiddels een concept is gepubliceerd van de EU-slachtofferrichtlijn. Deze leden vinden het verstandig dat zaken die hier in staan ook worden meegenomen in deze wetgeving waar nu aan gewerkt wordt. Daarover hebben zij de volgende specifiekere vraag. Wordt de vordering van de benadeelde partij binnen het strafprocesrecht behandeld, ook als dat een onevenredige belasting oplevert voor de behandeling van de zaak en op dit moment de vordering dan (voor dat deel) niet-ontvankelijk wordt verklaard? Is, met andere woorden, de afzonderlijke behandeling in dat geval niet hoe dan ook nodig? Kan artikel 1.5.11 lid 2 dan niet vervallen?

450. Op 12 juli 2023 heeft de Europese Commissie een voorstel gepubliceerd voor de herziening van Richtlijn 2012/29/EU tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten. Het voorstel tot herziening beoogt de rechten van het slachtoffer uit de richtlijn op een aantal onderdelen te verstevigen. Verwacht wordt dat de onderhandelingen over dit voorstel binnen de Europese Raad medio 2024 zullen worden afgerond. Daarna zullen hierover onderhandelingen met het Europees Parlement worden gevoerd. Dat betekent dat de uiteindelijke inhoud van de toekomstige richtlijn momenteel nog geenszins vaststaat. Dat geldt ook voor de in het richtlijnvoorstel voorgestelde wijziging van het artikel over de beoordeling van een verzoek tot schadevergoeding van het slachtoffer binnen het strafproces (artikel 16 uit het richtlijnvoorstel). Om die reden is het niet mogelijk om daar nu al op vooruit te lopen in het kader van het onderhavige wetsvoorstel. Wanneer de onderhandelingen zijn afgerond en de inhoud van de herziene richtlijn is vastgesteld, zal een begin worden gemaakt met de implementatie van de daaruit voortvloeiende verplichtingen. Mede afhankelijk van de voortgang van de onderhandelingen zal te zijner tijd worden bezien of de implementatie zal plaatsvinden in de vorm van een aanvullingswet bij het nieuwe wetboek of door middel van een afzonderlijk wetgevingstraject gericht op wijziging van het (huidige en/of nieuwe) wetboek.

Er wordt naar gestreefd dat zo veel mogelijk vorderingen van de benadeelde partij worden behandeld binnen het strafproces, vanwege de voordelen hiervan voor het slachtoffer, zoals inning van de schadevergoeding door de Staat en de toepasselijkheid van de voorschotregeling. Een aanzienlijk deel van de vorderingen van de benadeelde partij wordt op dit moment niet (volledig) inhoudelijk beoordeeld in het strafproces, omdat dit een onevenredige belasting oplevert voor de behandeling van de zaak (zie in het nieuwe wetboek artikel 1.5.11, tweede lid). Als de vordering niet-ontvankelijk wordt verklaard moet het slachtoffer zelf zijn vordering tot schadevergoeding aanbrengen bij de civiele rechter waar de genoemde voordelen uit het strafproces niet gelden. De komende periode wordt daarom gewerkt aan verbetering van deze situatie door het uitvoeren van een onderzoek naar een systeem voor normering van schadebedragen. Door normering en standaardisering kunnen naar verwachting meer schadevorderingen inhoudelijk worden beoordeeld in het strafproces. De Raad voor de rechtspraak heeft laten weten dat de introductie van genormeerde schadevergoedingsbedragen naar verwachting een positief effect heeft op de rechtseenheid en de rechtszekerheid voor zowel slachtoffers als verdachten. Daarnaast wordt de mogelijkheid verkend van een afzonderlijke procedure voor een aparte schadevergoedingskamer. Vorderingen van benadeelde partijen die (gedeeltelijk) te complex blijken voor behandeling in het strafproces, zouden dan in een afgesplitste procedure alsnog inhoudelijk worden behandeld zonder dat daarbij het strafproces onevenredig wordt belast. In Boek 4 van het nieuwe wetboek is alvast een afdeling gereserveerd waarin op een later moment een dergelijke procedure kan worden opgenomen. Artikel 1.5.11, tweede lid, zou op dat moment kunnen vervallen. Een

voorstel tot inrichting van een afzonderlijke procedure bij een schadevergoedingskamer vergt nog nadere verkenning en uitwerking. Er moet een aantal keuzes worden gemaakt, bijvoorbeeld welke strafrechtelijke of civielrechtelijke kenmerken – of een combinatie van beide – de procedure bij deze kamer zou moeten hebben. Tevens zal moeten worden bezien welke effecten het normeren en standaardiseren, wat een belangrijke eerste stap is, heeft op het aantal complexe schades die niet ontvankelijk worden verklaard. Uit een eerste globale raming – ondersteund door WODC-onderzoek – blijkt bovendien dat de toepassing van de voorschot-regeling bij een schadevergoedingskamer substantiële structurele kosten met zich meebrengt. Hiervoor is vooralsnog geen financiële dekking beschikbaar (Kamerstukken II 2022/23, 33 552, nr. 111).

Gelet op het voorgaande wordt het niet wenselijk geacht om op de bedoelde verkenning en uitwerking van een afzonderlijke procedure vooruit te lopen door de mogelijkheid van een civiele procedure nu al uit te sluiten, zoals de Europese Commissie heeft voorgesteld in het hierboven genoemde richtlijnvoorstel. Zoals blijkt uit het BNC-fiche bij dat richtlijnvoorstel (Kamerstukken II 2023/24, 22 112, nr. 3799) is dit ook de inzet van Nederland bij de onderhandelingen over dit onderdeel van de voorgestelde herziening van de richtlijn.

De leden van de BBB-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben nog enkele vragen over het gedeelte dat Boek 4 betreft.

(451) De leden van de BBB-fractie zijn van mening dat het spreekrecht dat toekomt aan personen, genoemd in artikel 1.5.8. en waarvan degenen gebruik kunnen maken tijdens het onderzoek ter terechtzitting, een groot goed is. Maar deze leden willen er wel op wijzen dat het spreekrecht, dat zeer uitgebreid is, wordt uitgeoefend jegens de verdachte, ofwel degene die voor onschuldig wordt gehouden totdat de rechter daarover heeft geoordeeld aan het einde van het betreffende strafproces. Heeft de regering hierover nagedacht en zo ja, waarom is daar niets van terug te vinden in de wettelijke regeling, dan wel de memorie van toelichting? In de memorie van toelichting wordt namelijk wel opgemerkt dat het strafproces van puur inquisitoir naar inquisitoir met een contradictoir karakter gaat.

451. Er is nagedacht over de verhouding tussen het spreekrecht en de onschuldpresumptie. In de memorie van toelichting is hierop niet ingegaan, omdat het wetsvoorstel op dit punt geen wijziging behelst ten opzichte van het geldende recht.

Het spreekrecht voor slachtoffers is destijds ingevoerd op initiatief van de toenmalige Tweede Kamerleden Dittrich en Schonewille. Bij de parlementaire behandeling van dit voorstel is in 2002 de vraag aan de orde gekomen hoe het uitoefenen van het spreekrecht zich verhoudt tot het in artikel 6, tweede lid, EVRM verankerde beginsel dat een verdachte voor onschuldig moet worden gehouden, totdat het tegendeel is bewezen. Bij het antwoord op die vraag is geconcludeerd dat het spreekrecht van het slachtoffer op dit beginsel geen inbreuk maakt (Kamerstukken II 2001/02, 27 632, nr. 8).

In 2022 kwam de toenmalige Minister voor Rechtsbescherming – bij gelegenheid van de behandeling van de Wet uitbreiding slachtofferrechten – tot dezelfde conclusie (Kamerstukken I 2022/23, 35 349, H). Hij stelde vast dat het principe van het vermoeden van onschuld inhoudt dat verdachten voor onschuldig worden gehouden totdat hun schuld in rechte is komen vast te staan. Dit beginsel heeft onder meer als consequentie dat *de rechter* moet laten blijken dat hij de verdachte niet als een reeds

veroordeelde beschouwt. Als het slachtoffer het spreekrecht uitoefent op een moment dat de schuld van de verdachte niet vaststaat, leidt dit niet tot inbreuk op het vermoeden van onschuld. Van de rechter mag worden verwacht dat hij zich in zijn overtuiging niet eenzijdig laat beïnvloeden door hetgeen het slachtoffer naar voren heeft gebracht. De rechter zal de inbreng van de verdediging en van de officier van justitie meewegen in zijn oordeel. Ook in de rechtspraktijk blijken het vermoeden van onschuld ten aanzien van de verdachte en het spreekrecht van het slachtoffer goed samen te kunnen gaan. De verschuiving van een puur inquisitoir naar een meer contradictoir strafproces brengt daar geen verandering in.

II. ARTIKELSGEWIJS DEEL BOEK 4

1. Het aanbrengen van de zaak ter berechting

(452) De rapporteurs constateren dat de stijl van procederen in het Wetboek van Strafvordering een rechter veronderstelt die op zoek gaat naar de materiële waarheid en daarin een eigen verantwoordelijkheid heeft. Deze leden vragen of de regering met de karakterisering van «contradictoir proces op inquisitoire leest geschoeid» en de beoogde beweging naar voren, iets wil veranderen aan de lijdelijkheid dan wel de activiteit van de rechter.

452. Met de aanduiding in de memorie van toelichting van het hedendaagse strafproces als een «contradictoir proces op inquisitoire leest geschoeid» wordt geen wijziging gebracht in de actieve rol van de rechter en zijn verantwoordelijkheid voor de volledigheid van het onderzoek op de terechtzitting en de juistheid van de genomen beslissingen. Ook de beoogde «beweging naar voren», die strekt tot een betere voorbereiding van het onderzoek op de zitting, het voorkomen van onnodige aanhoudingen en het faciliteren dat aanvullend onderzoek zoveel mogelijk vroegtijdig wordt gedaan, doet hieraan niet af. De in dat kader voorgestelde maatregelen zijn er juist op gericht de rechter te ondersteunen bij de vervulling van een actieve rol.

De van oorsprong sterk inquisitoire Nederlandse stijl van procesvoering heeft zich in de loop van de tijd, mede vanwege de verbreding van de doelstellingen van het strafprocesrecht, ontwikkeld tot een contradictoir proces met inquisitoire trekken: het strafproces wordt op tegenspraak gevoerd, waarbij de rechter bewaakt dat verdedigingsrechten kunnen worden uitgeoefend en dat sprake is van een eerlijk proces. Het openbaar ministerie treedt niet alleen op als tegenpartij van de verdachte, maar vervult een magistratelijke rol en is ook verantwoordelijk voor een integere rechtshandhaving. Zie voor een overzicht van deze ontwikkeling B.F. Keulen en G. Knigge, *Strafprocesrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2020, par. 2.3 en 2.4.

Een contradictoire procesvoering is niet gelijk te stellen met wat wel een (gematigd) accusatoire (of adversaire) procedure wordt genoemd en waarmee wordt bedoeld op een partijenproces waarin partijen met tegengestelde belangen actief procederen voor een lijdelijke rechter. In een dergelijk model staat niet de materiële waarheid, maar de vaststelling van feiten op basis van te betwisten standpunten centraal. In Nederland is daarvan nooit sprake geweest. De officier van justitie en de verdachte hebben geen volledig gelijke procespositie. Wel is, mede onder invloed van (de jurisprudentie over) artikel 6 EVRM, het tegensprekelijke karakter van het strafproces vergroot. In de loop van de tijd zijn de standpunten die de verdachte en het openbaar ministerie innemen van groter belang geworden voor de wijze waarop het strafproces wordt gevoerd. Zo wordt van de verdediging verlangd dat tijdig en onderbouwd verzoeken worden gedaan en verweren worden gevoerd en is in het huidige artikel 359 de

responsieplicht bij uitdrukkelijk onderbouwde standpunten opgenomen (Stb. 2004, 580). Bij de invoering van het voortbouwend appel kregen door de procespartijen ingediende grieven een richtinggevende rol voor de behandeling van de strafzaak in hoger beroep (Stb. 2006, 470). Bij deze en andere aanpassingen van de wettelijke regeling is steeds benadrukt dat de rechter een actieve rol heeft en verantwoordelijk is voor de zorgvuldigheid en volledigheid van het onderzoek op de terechtzitting (zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 1995/96, 24 692, nr. 3, p. 2; Kamerstukken II 2005/06, 30 320, nr. 3, p. 8; Kamerstukken II 2006/07, 31 116, nr. 3, p. 3).

In het nieuwe wetboek blijft dit uitgangspunt centraal staan. De beoordeling van de strafzaak vergt van de rechter dat hij zelfstandig, op de grondslag van de tenlastelegging en naar aanleiding van het onderzoek op de terechtzitting, de vragen van het rechterlijke beslismodel, neergelegd in de artikelen 4.3.1 en 4.3.3, beantwoordt. Ook bewaakt hij de naleving van strafvorderlijke voorschriften en ziet hij toe op een eerlijk proces, met name dat de uit het recht op een eerlijk proces voortvloeiende verdedigingsrechten kunnen worden uitgeoefend. Een zelfstandige beantwoording van de relevante vragen van het rechterlijke beslismodel houdt in dat de rechter niet is gebonden aan de door de procespartijen ingenomen standpunten. Ook als ter zake geen verweer wordt gevoerd, zal hij moeten vrijspreken als hij door de inhoud van het bewijsmateriaal en naar aanleiding van het onderzoek op de terechtzitting van oordeel is dat niet buiten redelijke twijfel staat dat de verdachte het feit heeft begaan (zie ook ECLI:NL:PHR:2022:566, onder 6.11 e.v.).

Een actieve rechter vormt een belangrijke waarborg voor een correcte vaststelling van de feiten (de waarheidsvinding). Maar ook die onderdelen van de wettelijke regeling die uitdrukking geven aan een contradictoire procesvoering dragen daaraan bij. Het element van tegenspraak en de confrontatie van standpunten als gevolg daarvan leidt tot een zorgvuldigere afweging en deugdelijkere rechterlijke beslissing (G.J.M. Corstens, *Het Nederlandse strafprocesrecht*, bewerkt door M.J. Borgers en T. Kooijmans, Deventer: Wolters Kluwer 2021, par. I.3).

Een actieve rol betekent ook dat de rechter nader onderzoek gelast indien dat noodzakelijk is voor een volledig onderzoek en een zorgvuldige beslissing. Ook op dit punt brengt het nieuwe wetboek geen verandering. Naarmate de procespartijen actiever optreden, om nader onderzoek vragen, eigen standpunten onderbouwen en andermans standpunt gemotiveerd betwisten, is er minder aanleiding voor de rechter om ambtshalve door te vragen of nader onderzoek te gelasten, en andersom. Bij een verdachte die niet van rechtsbijstand is voorzien past, ook als dat zijn eigen keuze is, extra voorzichtigheid en oplettendheid, omdat ermee rekening moet worden gehouden dat hij de implicaties van zijn proceshouding wellicht niet overziet. In zo'n geval is alertheid van de rechter om het eerlijk proces te bewaken, des te meer aangewezen. Een voorbeeld betreft de toepassing van het nieuwe beslismodel voor de berechting in hoger beroep, waarbij het gerechtshof zich bij de beoordeling kan beperken tot de bezwaren die tegen het vonnis worden ingebracht. Van het gerechtshof kan worden gevergd dat het zich extra zal inspannen om het recht op een eerlijk proces te garanderen indien de verdachte niet over rechtsbijstand beschikt. Dat kan bijvoorbeeld betekenen dat het gerechtshof op de terechtzitting doorvraagt als de verdachte geen bezwaren opgeeft of deze niet duidelijk toelicht en de verdachte informatie verstrekt die deze voor zijn verdediging nodig heeft (zie de toelichting bij Boek 5, Afdeling 4.1.5).

Met de voorschriften die beogen te bevorderen dat strafzaken beter voorbereid bij de zittingsrechter komen en die samen worden aangeduid als de «beweging naar voren», wordt geen afbreuk gedaan aan de

eindverantwoordelijkheid van de zittingsrechter. De rechter wordt hierdoor in zijn actieve rol ondersteund, doordat hij meer mogelijkheden krijgt om de berechting zowel inhoudelijk als procedureel goed voor te bereiden. Gestimuleerd wordt dat verzoeken tot het doen van (nader) onderzoek – waaronder het verhoren van getuigen – zoveel mogelijk worden gedaan voorafgaand aan de terechtzitting en dat het opsporingsonderzoek zoveel mogelijk is afgerond voorafgaand aan het onderzoek op de terechtzitting, zodat *onnodige* aanhouding van de behandeling van de strafzaak wordt voorkomen. Maar de rechter blijft bewaken dat al het onderzoek dat nodig is voor het nemen van een zorgvuldige inhoudelijke beslissing, wordt gedaan. De «beweging naar voren» staat er dus niet aan in de weg dat (nader) onderzoek plaatsvindt naar aanleiding van of tijdens het onderzoek op de terechtzitting en vergt evenmin van de zittingsrechter dat hij het bevelen van nader onderzoek dat hij in het belang van een behoorlijke behandeling van de zaak noodzakelijk acht, achterwege laat.

(453) De rapporteurs vragen of van de voorzitter van de rechtbank wordt verwacht dat hij de beweging naar voren faciliteert door zoveel mogelijk te verwijzen naar de Rechter-Commissaris (RC) indien aanvullend onderzoek in zijn optiek nog noodzakelijk is, of de beweging naar voren vooral iets is dat door de officier van justitie en de RC moet worden waargemaakt.

453. Voor een geslaagde «beweging naar voren» is het zaak dat alle betrokken functionarissen gericht zijn op het belang van een vlotte en zorgvuldige afronding van de strafzaak. Het gaat om een samenstel van voorstellen die in elkaar grijpen en die *gezamenlijk* beogen te bevorderen dat strafzaken beter voorbereid bij de zittingsrechter komen. Zoals ook door de Commissie implementatie nieuw Wetboek van Strafvordering (Commissie-Letschert) is geadviseerd, zullen de positieve effecten van de voorgestelde regeling vooral kunnen worden bereikt als de organisaties in de keten de mogelijkheden die het nieuwe wetboek biedt benutten om samen te komen tot goed gecoördineerde werkprocessen.

De verantwoordelijkheid om de zaak met een (zoveel mogelijk) afgerond onderzoek op de terechtzitting te krijgen, ligt in eerste instantie bij de officier van justitie, die de regie en leiding over het opsporingsonderzoek heeft. In het strafdossier moet alle relevante informatie – zowel belastend als ontlastend – worden opgenomen. Hij moet daarbij ook rekening houden met het ondervragingsrecht van de verdachte. Daartoe kan hij bijvoorbeeld, zeker in zaken waarin getuigenverklaringen doorgaans een (zeer) belangrijke rol spelen – denk aan zedenzaken, oplechtigszaken of mensenhandel – gebruikmaken van zijn bevoegdheid om bij de rechter-commissaris te vorderen dat bepaalde belastende getuigen in het bijzijn van de verdediging worden gehoord (artikel 2.10.1 in combinatie met Boek 2, Titel 10.3) of in de procesinleiding aangeven welke getuigen hij voor de terechtzitting zal oproepen (artikel 4.1.1, derde lid, onderdeel c). Het nieuwe wetboek stimuleert met verschillende voorschriften dat de verdachte zich vroegtijdig bewust is van zijn verdedigingsrechten en daarvan gebruik kan maken (zie hierover ook het antwoord op vraag 368). Vanaf het eerste verhoor kan de verdediging zich tot de rechter-commissaris wenden voor aanvullend of tegenonderzoek. Hij wordt voorafgaand aan zijn eerste verhoor geïnformeerd over een aantal rechten, waaronder het recht op rechtsbijstand, het recht op kennisneming van de processtukken en het recht om de rechter-commissaris te verzoeken onderzoek te doen. De rechter-commissaris kan bijdragen aan de volledigheid en evenwichtigheid van het opsporingsonderzoek door desgevraagd of, in voorkomend geval, ambtshalve de bevoegdheden uit te oefenen die de wet hem toekent.

De officier van justitie neemt op basis van de resultaten van het opsporingsonderzoek zo spoedig mogelijk de vervolgingsbeslissing. Bij een beslissing de zaak ter berechting aan te brengen dient hij een procesinleiding in en stelt hij de verdachte op dat moment de processtukken ter beschikking (zie daarover ook het antwoord op vraag 158). Daarmee is de strafzaak in de optiek van de officier van justitie dus gereed om door de rechter te worden beoordeeld. Vanaf dat moment gaat de verantwoordelijkheid voor de voorbereiding van de berechting over op de zittingsrechter.

Voor een goed voorbereide behandeling van de strafzaak die is gericht op de inhoudelijke discussie over de door de rechter te nemen beslissingen, zonder dat die behandeling nog behoeft te worden gericht op mogelijk nog bestaande lacunes in de beschikbare informatie, is van belang dat ook het door de verdediging gewenste (nader) onderzoek tijdig wordt verricht. Om dat te bevorderen, vooral in zaken waarin geen rechter-commissaris betrokken is (geweest) – en dat is vooral vaak het geval in zaken waarin geen sprake is van voorlopige hechtenis – is verder voorzien in fasering van het aanbrengen van de zaak ter berechting.

Door de betekening van de procesinleiding aan de verdachte zal deze er gewoonlijk van op de hoogte komen dat de zaak aan de rechter ter beoordeling is voorgelegd, dat er dus een terechtzitting zal plaatsvinden en dat hij met het oog daarop bepaalde rechten kan uitoefenen en verzoeken kan doen. Voor de verdachte die (nog) geen raadsman heeft, vormt de aan hem betekende procesinleiding waarin wordt aangekondigd dat de zaak aan de rechter is voorgelegd een aansporing zich desgewenst van rechtsbijstand te voorzien.

De voorzitter wordt in staat gesteld af te wegen welke zaken geregeld en beslist moeten worden om de terechtzitting goed te laten verlopen en om onnodige (voorzienbare) aanhoudingen zo veel mogelijk te voorkomen. Hij heeft bevoegdheden met het oog op die terechtzitting, zoals de mogelijkheid te beslissen op getuigenverzoeken en te beslissen over het inlassen van een schriftelijke ronde of een regiezitting. De voorzitter kan zelfstandig de officier van justitie bevelen om getuigen voor de terechtzitting op te roepen (artikel 4.1.8) en kan verhoren van getuigen waar de verdediging om heeft verzocht, laten inplannen bij de rechter-commissaris (artikel 4.1.4, zesde lid) of op de inhoudelijke zitting (artikel 4.1.4, eerste lid). Ook met de laatstgenoemde mogelijkheid wordt bijgedragen aan de «beweging naar voren». De voorzitter krijgt dan immers de mogelijkheid om, als hij het verzoek toewijst, het getuigenverhoor op de terechtzitting in te (laten) plannen. Daarmee wordt voorkomen dat de zaak moet worden aangehouden om de getuige alsnog te kunnen verhoren op een nadere terechtzitting. Het is dus niet zo dat de voorzitter zoveel mogelijk moet terugwijzen naar de rechter-commissaris. Hij kan met instemming van de verdachte en de officier van justitie hiertoe beslissen als de verdediging verzoekt om verhoor bij de rechter-commissaris, als het welzijn van de getuige daartoe aanleiding geeft of als een verhoor bij de rechter-commissaris voorafgaand aan de terechtzitting om andere redenen te verkiezen is. Hij kan met de officier van justitie en de verdachte in overleg treden over zaken die betrekking hebben op de planning en het verloop van de terechtzitting zelf.

De rechter-commissaris kan ook na het indienen van de procesinleiding worden benaderd voor het verhoren van getuigen of ander onderzoek, totdat het onderzoek op de terechtzitting aanvangt. Wel zal de rechter-commissaris, nadat de officier van justitie de procesinleiding heeft ingediend, voor de uitoefening van zijn bevoegdheid tot het verhoren van getuigen instemming moeten hebben van de voorzitter (artikel 2.10.69, tweede lid).

Indien voldoende is geïnventariseerd wat er nog moet gebeuren met het oog op de inhoudelijke behandeling van de strafzaak en welke wensen er bij de procespartijen leven met betrekking tot de gang van zaken tijdens de terechtzitting, bepaalt de voorzitter in overleg met het openbaar ministerie en zo mogelijk in overleg met de verdediging de dag van de terechtzitting op een volgens hem geëigend moment. Daarna roept de officier van justitie de verdachte op voor de terechtzitting. Indien de rechter-commissaris nog onderzoek verricht in de desbetreffende zaak kan de voorzitter daarmee bij de dagbepaling rekening houden. Dit impliceert dat tussen zittingsvoorzitter en rechter-commissaris hierover goede communicatie moet plaatsvinden. Daarbij kunnen de verkeerstorens desgewenst ook een ondersteunende rol vervullen.

Samengevat is de voorzitter verantwoordelijk voor de planning en voorbereiding van de berechting, maar kan elke actor vanuit zijn eigen rol bijdragen aan het «zittingsklaar» maken van de strafzaak als geheel. De «beweging naar voren» vergt dus een goede samenwerking tussen alle actoren.

(454) De rapporteurs lezen dat het niet de bedoeling is dat de voorzitter de zaak «open» terugwijst naar de RC omdat dit een duidelijke bevoegdheidsverdeling tussen de RC en de zittingsrechter zou doorkruisen. Tegelijkertijd is in art. 4.2.51 lid 2 wel de mogelijkheid opengelaten voor de rechtbank om de zaak (half) open te verwijzen naar de RC. De rapporteurs vragen hoe dit zich tot elkaar verhoudt, nu de voorzitter ook onderdeel is van die rechtbank.

454. Het nieuwe wetboek gaat uit van een duidelijke rolverdeling tussen de officier van justitie, de rechter-commissaris en de zittingsrechter. Op het moment dat de officier van justitie besluit de zaak ter berechting aan de rechter voor te leggen door het indienen van een procesinleiding, is naar zijn oordeel het opsporingsonderzoek afgerond en heeft hij een procesdossier samengesteld waarin zich naar zijn oordeel voldoende wettig en overtuigend bewijsmateriaal bevindt. De vraag of het opsporingsonderzoek als voltooid kan worden beschouwd hangt mede af van de vraag of, en zo ja hoeveel onderzoek gewenst is van de kant van de verdediging. De verdediging kan vanaf het eerste verhoor van de verdachte tot aan de aanvang van het onderzoek op de terechtzitting de rechter-commissaris benaderen met verzoeken tot nader onderzoek om het door de officier van justitie verzamelde bewijsmateriaal te ontcrachten of andere, ontlastende informatie boven tafel te krijgen. Vanaf het moment dat de procesinleiding is ingediend, is de zaak «onder de rechter» en is de zittingsvoorzitter bevoegd beslissingen te nemen over de strafzaak; vanaf dat moment moet de rechter-commissaris daarom met de zittingsvoorzitter afstemmen indien hem wordt verzocht onderzoek te verrichten. De voorzitter is belast met de voorbereiding van de terechtzitting en beoordeelt wat er nog nodig is voor een kwalitatief goede inhoudelijke behandeling. Daarmee wordt voorkomen dat die behandeling moet worden aangehouden voor nader onderzoek waarvan nut en noodzaak voorafgaand aan de terechtzitting al kan worden onderkend. De voorzitter beschikt daartoe over zogenoemde regiebevoegdheden en kan besluiten tot een schriftelijke ronde of een regiezitting. Daarnaast wordt de voorzitter het «loket» voor verzoeken van de verdediging die betrekking hebben op de terechtzitting, bijvoorbeeld verzoeken om daar getuigen of deskundigen te verhoren.

In deze rolverdeling past niet goed dat de voorzitter na ontvangst van de procesinleiding de zaak in zijn geheel weer terug zou wijzen naar de rechter-commissaris om «al hetgeen hij nodig acht» te doen. De voorzitter zou de zaak in dat geval in wezen terugsturen naar de opsporingsfase, en de rechter-commissaris zou in feite worden ingeschakeld voor het doorhakken van knopen die de zittingsrechter moet doorhakken, bijvoor-

beeld over de vraag welke getuigen nog moeten worden verhoord en op welke wijze. De beoordeling of de zaak voldoende is voorbereid voor inhoudelijke behandeling berust bij de voorzitter als voorportaal van de meervoudige zittingscombinatie. De voorzitter moet bijvoorbeeld de vrijheid hebben, indien in dat late stadium aan de rechter-commissaris is verzocht een bepaalde getuige of deskundige te verhoren, deze voor de terechtzitting te doen oproepen. Aan de heldere rolverdeling doet niet af dat de voorzitter, indien hij meent dat het verhoor van de getuige van belang is voor de behandeling van de strafzaak, met instemming van de verdachte en de officier van justitie de rechter-commissaris kan verzoeken dat verhoor af te nemen. Deze eis van instemming is van belang indien het gaat om een verzoek van de verdachte om een getuige of deskundige op de terechtzitting te verhoren. Een verwijzing naar de rechter-commissaris tegen de wens van de verdediging zal ertoe kunnen leiden dat een nadien op de terechtzitting geuit verzoek om de getuige ook daar te verhoren wordt afgewezen, omdat de getuige dan immers al is verhoord bij de rechter-commissaris. Daartoe moet de voorzitter zonder instemming van de verdediging niet zelfstandig kunnen beslissen. De formulering van de voorzittersbeslissingen is in het algemeen zodanig vormgegeven dat de voorzitter niet een (definitief) afwijzende of omstreden beslissing behoeft te nemen als «voorschot» op een dergelijke beslissing door de zittingscombinatie. Is sprake van een verschil van mening, bijvoorbeeld omdat de voorzitter meent dat de getuige ondanks het verzoek van de verdediging daartoe niet, dan wel niet op de terechtzitting, moet worden verhoord, dan ligt het in de rede dat de zittingscombinatie na een openbaar debat op de terechtzitting over dat verzoek beslist (waarbij wordt getoetst aan het verdedigingsbelang) en de zaak eventueel kan terugwijzen naar de rechter-commissaris.

De zittingsrechter, bij een meervoudige kamer dus een combinatie bestaande uit drie rechters, is verantwoordelijk voor de volledigheid van het onderzoek op de terechtzitting en de juistheid van de genomen beslissingen. Zie daarover nader het antwoord op vraag 452. Bij die eindverantwoordelijkheid past de ambtshalve bevoegdheid van de zittingscombinatie om onderzoek aan de rechter-commissaris op te dragen. Tegen een zogenaamde (half) open verwijzing van de strafzaak naar de rechter-commissaris bestaat in dit geval geen bezwaar, omdat sprake is van een beslissing van de rechtbank (de voltallige zittingscombinatie). Met een (half)open verwijzing kan bovendien worden voorkomen dat een nadere terechtzitting moet worden gehouden terwijl dat niet nodig is. Indien bijvoorbeeld bij het aan de rechter-commissaris verzochte verhoor van een getuige blijkt dat de verlangde informatie alleen van een andere getuige kan worden verkregen, kan bij een (half)open verwijzing ook die getuige door de rechter-commissaris worden verhoord, zonder dat eerst een nieuwe terechtzitting nodig is waar de rechtbank aldus beslist. Hetzelfde geldt voor het benoemen of verhoren van een andere deskundige, als mocht blijken dat het onderzoek door de eerder benoemde deskundige geen volledig beeld geeft, bijvoorbeeld omdat een deel van de gestelde vragen niet binnen diens expertise valt.

(455) De rapporteurs lezen dat de verdediging tot aan de start van het onderzoek ter terechtzitting nog wel verzoeken aan de RC kan richten, zie art. 2.10.69 jo art. art. 2.10.2. De mogelijkheid van de verdediging en het OM om verzoeken bij de RC neer te leggen, na het uitgaan van de proces-inleiding, maar vóór het onderzoek ter terechtzitting, lijkt enigszins tegenstrijdig met de wens van de regering de regietaken tussen de voorzitter en de RC beter te scheiden. Is er aanleiding om de bevoegdheidsverdeling tussen de RC en de voorzitter nog duidelijker te markeren door verzoeken van de verdediging tot aan het uitgaan van de procesinleiding bij de RC te laten indienen, en verzoeken van de verdediging en

het OM vanaf het uitgaan van de procesinleiding enkel en exclusief bij de voorzitter van de rechtbank te laten indienen?

455. De verdediging kan vanaf het eerste verhoor van de verdachte tot aan de aanvang van het onderzoek op de terechtzitting onafgebroken verzoeken tot nader onderzoek indienen bij de rechter-commissaris. Vanaf het moment dat de procesinleiding is ingediend en de behandeling van de zaak de verantwoordelijkheid is van de zittingsrechter, moet de rechter-commissaris met de zittingsvoorzitter afstemmen indien hem wordt verzocht bepaald onderzoek te verrichten (artikel 2.10.69, tweede lid). Zie daarover nader het antwoord op vraag 454.

Vanaf de indiening van de procesinleiding kan de verdachte ook de voorzitter van de rechtbank verzoeken getuigen voor de terechtzitting te doen oproepen (artikel 4.1.4, eerste lid). Ook kan de voorzitter zelfstandig de officier van justitie bevelen om getuigen voor de terechtzitting op te roepen (artikel 4.1.8). Er kunnen echter goede redenen zijn om het verhoor van een getuige, ook waar de verdediging om heeft verzocht, niet op de openbare terechtzitting, maar door de rechter-commissaris te laten afnemen. De voorzitter kan met instemming van de verdachte en de officier van justitie ook hiertoe besluiten (artikel 4.1.4, zesde lid). Indien de verdediging na ontvangst van de procesinleiding een getuige wil doen verhoren en daarbij de voorkeur geeft aan een verhoor van de getuige bij de rechter-commissaris, kan dit door de verdediging worden aangegeven in een verzoek om getuigenverhoor aan de voorzitter, die vervolgens indien de verdachte en de officier van justitie daarmee instemmen, de rechter-commissaris kan opdragen de getuige of deskundige te verhoren (artikel 4.1.4, zesde lid). Het verzoek tot het verhoren van de getuige kan door de verdediging dus evengoed direct bij de rechter-commissaris wordt ingediend. Deze zal immers het verhoor moeten inplannen en afnemen. Dit kan wellicht zorgen voor een vlottere beslissing en uitvoering van het verhoor door de rechter-commissaris. In beide gevallen is afstemming tussen de rechter-commissaris en de voorzitter aange-wezen.

Als de wens bestaat een getuige door de rechter-commissaris te laten verhoren zijn er na indiening van de procesinleiding tot aan het onderzoek op de terechtzitting dus twee mogelijkheden om dat te bewerkstelligen: via een verzoek aan de voorzitter of via een rechtstreeks verzoek aan de rechter-commissaris. Er is geen aanleiding een van deze wegen af te sluiten. Het kan voor de verdachte praktisch zijn een verzoek tot getuigenverhoor door de rechter-commissaris te richten aan de voorzitter als hij meerdere verzoeken met betrekking tot de behandeling van zijn strafzaak heeft. Hij wordt op de mogelijkheid verzoeken te richten aan de voorzitter immers gewezen in de procesinleiding. Het kan ook zo zijn dat de verdediging eraan hecht dat de getuige wordt verhoord, zonder een specifieke voorkeur waar dit plaatsvindt. Indien verzoeken na indiening van de procesinleiding enkel bij de voorzitter kunnen worden ingediend, zou dit een onnodige starheid en taakverzwaring van de voorzitter kunnen opleveren, terwijl dit vanwege de benodigde instemming van de voorzitter met het verhoor door de rechter-commissaris niet tot een helderdere bevoegdheidsverdeling tussen beiden leidt.

(456) De rapporteurs vragen of voldoende wordt genormeerd dat de rechter «al het onderzoek dat nodig is voor het nemen van een inhoudelijke beslissing», dient te (laten) verrichten? Hoe wordt gewaarborgd dat al het noodzakelijk onderzoek daadwerkelijk wordt gedaan?

456. Zie het antwoord op vraag 452.

(457) Wordt voor de functie van voorzitter tijd vrijgemaakt dan wel is er capaciteit binnen de Rechtspraak om regie voorafgaand aan het onderzoek ter terechtzitting door de voorzitter te bewerkstelligen?

457. De versterking van de regierol van de voorzitter maakt onderdeel uit van de voorstellen die zijn gericht op een betere voorbereiding van de vervolgingsbeslissing en – indien de zaak ter berechting wordt aangebracht – de terechtzitting (samen ook wel aangeduid als de «beweging naar voren»).

De versterking van de regierol van de voorzitter ter voorbereiding van de terechtzitting vormt een werklastverzwaring (zie daarover het antwoord op vraag 453). Door de Rechtspraak zal in samenspraak met de andere organisaties in de strafrechtketen waar nodig worden voorzien in nieuwe werkprocessen. Daarin kunnen de verkeerstorens desgewenst ook een ondersteunende rol vervullen. Zie verder het antwoord op vraag 50, waarin wordt ingegaan op de verwachte gevolgen van het nieuwe wetboek voor de werklast en de organisatie van de rechtspraak. Hetgeen in dat antwoord is vermeld met betrekking tot de benodigde versterking van (de kabinetten van) de rechters-commissarissen, geldt ook voor de organisatie van de zittingsvoorbereiding.

(458) De rapporteurs hebben enkele vragen over de rol en de positie van de verdediging. Ontstaan er voor de verdachte niet te gemakkelijk te veel hindernissen om vroegtijdig verzoeken tot getuigenverhoren in te dienen? Is voldoende gegarandeerd dat hij tijdig en voldoende volledige toegang heeft tot de processtukken? In hoeverre kan van de verdachte, in het bijzonder de verdachte zonder raadsman, worden gevergd dat hij tijdig en voldoende initiatief neemt om onderzoek te laten verrichten en daartoe verzoeken in te dienen?

458. Met het wetsvoorstel wordt beoogd om de verdachte te stimuleren en in staat te stellen om tijdig onderzoekswensen in te dienen. Al voorafgaand aan het eerste verhoor wordt de verdachte hierover voor het eerst geïnformeerd en het wetsvoorstel bevat aanvullende voorschriften om het vroegtijdig indienen van onderzoekswensen te bevorderen. Zo is de rechter-commissaris, als gevolg van het doorbreken van de negentig-dagenregel, gedurende een langere periode en ononderbroken bevoegd onderzoek te doen. Zie ook het antwoord op vraag 84 en vraag 368. Op de voorschriften die waarborgen dat de verdediging tijdig en volledige toegang krijgt tot de processtukken – wat zal bijdragen aan het (tijdig) formuleren van adequate onderzoekswensen – wordt ingegaan in het antwoord op vraag 158. Deskundige rechtsbijstand draagt bij aan en is doorgaans nodig voor het tijdig indienen van (voldoende onderbouwde) onderzoekswensen door de verdachte. Voor verdachten tegen wie een bevel tot voorlopige hechtenis is afgegeven wordt door de raad voor rechtsbijstand een raadsman aangewezen die voor de verdachte kosteloos is. In geval van verdachten op vrije voeten is het uitgangspunt is dat de kosten voor rechtsbijstand in beginsel voor eigen rekening komen. Verdachten die verminderd draagkrachtig zijn hebben de mogelijkheid om bij de raad voor rechtsbijstand een aanvraag voor gesubsidieerde rechtsbijstand (een toevoeging) in te dienen. Als deze wordt toegekend, worden de kosten voor rechtsbijstand gedragen door de overheid en is de verdachte alleen een eigen bijdrage verschuldigd. Op dit moment is de hoofdregel van het beleid van de raad voor rechtsbijstand dat een toevoeging aan een verdachte op vrije voeten pas wordt afgegeven vanaf het moment dat de verdachte de dagvaarding heeft ontvangen. Om bij te dragen aan de met dit wetboek beoogde «beweging naar voren», en daarmee aan het tijdig indienen van eventuele onderzoekswensen bij de rechter-commissaris, wordt voor verdachten die zich in vrijheid bevinden onderzocht of het moment waarop zij een aanvraag voor gesubsidieerde rechtsbijstand kunnen indienen, kan worden vervroegd. Om bij te dragen

aan de met dit wetboek beoogde «beweging naar voren», is bijvoorbeeld denkbaar dat het beleid van de raad voor rechtsbijstand op dit punt zal worden aangepast, zodat een toevoeging al na het eerste verhoor van de verdachte kan worden verstrekt. Zie nader het antwoord op de vragen 93 en 205. Daarbij kan worden aangetekend dat elke verdachte voorafgaand aan het eerste verhoor wordt geattendeerd op het recht op rechtsbijstand en op het recht op onderzoekswensen bij de rechter-commissaris in te dienen. Voor de verdachte die tijdens het vooronderzoek desondanks (nog) geen raadsman heeft, vormt de aan hem betekende procesinleiding waarin wordt aangekondigd dat de zaak aan de rechter is voorgelegd een aansporing zich desgewenst van (gesubsidieerde) rechtsbijstand te voorzien. Zoals gezegd beogen alle voorgestelde maatregelen te stimuleren dat de verdediging wensen tot nader onderzoek tijdig kenbaar maakt. Bij een verdachte die niet van rechtsbijstand is voorzien moet ermee rekening worden gehouden dat hij de mogelijkheden en te maken afwegingen wellicht niet overziet. In zo'n geval zal de rechter er alert op zijn dat de verdedigingsrechten kunnen worden uitgeoefend en dat een eerlijk proces gewaarborgd blijft. De rechter heeft een actieve rol en zal nader onderzoek gelasten indien dat noodzakelijk is voor een volledig onderzoek en een zorgvuldige beslissing. Zie daarover het antwoord op vraag 452.

(459) De rapporteurs hebben enkele vragen over de beoogde beweging naar voren. Heeft de regering met de beoogde beweging naar voren en het «trechtermodel» bij getuigenverhoren willen inzetten op een sterkere verantwoordelijkheid voor de verdachte om zelf (tijdig) voor tegenspraak in de strafprocedure te zorgen dan nu het geval is?
459. Zie het antwoord op vraag 92 en vraag 452.

(460) Hoe verhoudt de beweging naar voren zich tot de eindverantwoordelijkheid van de zittingsrechters voor de inhoudelijke juistheid van beslissingen? Zijn de afwegingsmogelijkheden en criteria voor de rechter in dit kader voldoende duidelijk en legitiem en zijn ze te controleren?
460. De voorstellen die als de «beweging naar voren» worden aangeduid, bevorderen dat het onderzoek op de terechtzitting zo goed mogelijk wordt voorbereid. Gestimuleerd wordt dat zo snel mogelijk wordt onderkend welk (nader) onderzoek nodig is in het belang van de volledigheid en evenwichtigheid van het opsporingsonderzoek en dat dit onderzoek zo spoedig mogelijk plaatsvindt. Dit gebeurt zowel door de ruimere mogelijkheden tot onderzoek door de rechter-commissaris tijdens het opsporingsonderzoek als door de geboden mogelijkheden van de zittingsrechter en de verdediging om de zitting adequaat voor te bereiden in de aanloop naar de inhoudelijke behandeling van de zaak.

Aan een goede voorbereiding van de inhoudelijke behandeling draagt ook de regeling voor de beoordeling van getuigenverzoeken bij, die uitgaat van twee criteria in een zogenoemd trechtermodel, waarbij verzoeken om een getuige te horen aanvankelijk ruimhartig worden beoordeeld, namelijk bij indiening na ontvangst van de procesinleiding binnen de daarvoor in de wet bepaalde (en eventueel door de voorzitter verlengde) termijn, en strenger worden getoetst bij indiening na het verstrijken van die termijn, wanneer wordt overgegaan tot het inplannen van de inhoudelijke behandeling. In de nieuwe regeling is het toepassingsbereik van beide criteria verduidelijkt. Dit bevordert dat getuigenverzoeken zo spoedig mogelijk en binnen de in de wet opgenomen termijn worden ingediend.

De voorzitter kan voorafgaand aan de terechtzitting verzoeken van de verdachte inwilligen om getuigen op te roepen voor de terechtzitting of te doen verhoren door de rechter-commissaris. Ook kan de voorzitter

overleg voeren met de officier van justitie en de verdachte, en een schriftelijke ronde of een regiezitting inlassen ter voorbereiding van de inhoudelijke behandeling. De strafzaak kan zo beter voorbereid worden ingepland voor inhoudelijke behandeling en de kwaliteit daarvan wordt daarmee verbeterd. Tegelijkertijd blijft de zittingsrechter ook in het nieuwe wetboek eindverantwoordelijk voor de volledigheid van het onderzoek en de juistheid van de genomen beslissingen. Hij kan nader onderzoek bevelen indien hij dat in het belang van een behoorlijke behandeling van de zaak noodzakelijk acht. Zie daarover het antwoord op vraag 452. Aan die eindverantwoordelijkheid van de zittingsrechter (ook als het gaat om een meervoudige kamer) wordt met deze voorzittersbeslissingen geen afbreuk gedaan omdat de regeling zodanig is vormgegeven dat geen onomkeerbare afwijzende of sterk omstreden beslissingen worden genomen. De voorzitter kan verzoeken inwilligen, maar hij neemt geen (definitieve) afwijzende beslissingen. Betreft het bijvoorbeeld een verzoek tot het oproepen van een getuige of deskundige voor de terechtzitting dat binnen de daarvoor gestelde termijn is gedaan, dan wordt een verzoek dat door de voorzitter niet is ingewilligd bij herhaling op de terechtzitting beoordeeld aan de hand van het verdedigingsbelang (artikel 4.2.19) en volgt een beslissing van de zittingscombinatie. Ook is voorzien in een vereiste van instemming van partijen indien de voorzitter besluit een getuige van wie oproeping voor de terechtzitting is verzocht, voor verhoor naar de rechter-commissaris te verwijzen.

Wanneer de rechtbank na afloop van de inhoudelijke behandeling na beraadslaging vonnis wijst, waarborgen de bewijs- en motiveringsvoorschriften dat de beslissing steekhoudend, inzichtelijk en dus controleerbaar is. Deze is in de meeste gevallen vatbaar voor hoger beroep en cassatie. In de schriftuur en eventuele aanvullende schriftuur kunnen alle relevante beslissingen en motiveringen aan de kaak worden gesteld. Ook kan bij gelegenheid van hoger beroep opnieuw nader onderzoek worden gedaan.

Al met al voorziet het nieuwe wetboek in duidelijke en controleerbare afwegingsmogelijkheden en criteria voor de rechter.

(461) In hoeverre is de verwachting dat de beoogde beweging naar voren de doorlooptijden ook daadwerkelijk zal bekorten?

461. Zie het antwoord op vraag 368.

(462) De leden van de VVD-fractie stellen dat in maart 2023 de structurele uitvoeringsconsequenties van het nieuwe Wetboek van Strafvordering in kaart zijn gebracht, voor zover dat op dat moment mogelijk was. Is de regering bereid een nieuwe versie van deze bijlage naar de Kamer te sturen bij de nota naar aanleiding van het verslag, waarin de recente inzichten over de uitvoeringsconsequenties nader worden toegelicht?

462. Sinds de indiening van het onderhavige wetsvoorstel is in ketenverband verder gewerkt aan het in kaart brengen van de structurele uitvoeringsconsequenties. Momenteel worden de effecten onderzocht van onderwerpen uit het voorstel voor de eerste aanvullingswet. Het op dit moment toezenden van het overzicht waarin de resultaten van onderzoek zijn vastgelegd, zou een nog onvolledig beeld van de uitvoeringsconsequenties geven. Daarom wordt, zoals aangekondigd in de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 81), de voorkeur gegeven aan het sturen van een nieuw overzicht als bijlage bij de memorie van toelichting voor de invoeringswet. Dit overzicht zal een totaalbeeld geven van de uitvoeringsconsequenties van alle wetsvoorstellen die tezamen het nieuwe wetboek zullen vormen.

(463) Valt in dat kader ook al iets te zeggen over de eerste uitkomsten van de pilots die zijn gestart met de Innovatiewet Strafvordering?

463. In het voorgaande is in een aantal antwoorden de Innovatiewet Strafvordering aan de orde gekomen (zie onder meer de antwoorden op de vragen 27, 63, 81, 183, 185, 206, 215 en 327). De Innovatiewet Strafvordering is op 1 oktober 2022 in werking getreden (Stb. 2022, 362). Met de Innovatiewet wordt vooruitgelopen op het nieuwe Wetboek van Strafvordering door vijf nieuwe onderwerpen alvast te beproeven in de praktijk. Twee jaar na de inwerkingtreding van de Innovatiewet (1 oktober 2024) zal een evaluatierapport verschijnen onder auspiciën van het WODC. Dat evaluatierapport zal inzichten die zijn opgedaan in de pilots bevatten over de toepassing, opbrengsten en eventuele knelpunten van de nieuwe mogelijkheden. De uitkomsten van deze evaluatie worden aan de Tweede Kamer toegezonden en zullen indien deze uitkomsten daartoe aanleiding geven via de tweede aanvullingswet in het nieuwe Wetboek van Strafvordering worden verwerkt.

De pilots lopen tot 1 oktober 2024. Op basis van de uitkomsten van de evaluatie kan worden besloten een of meerdere pilots te verlengen. De Innovatiewet Strafvordering geldt immers tot 1 oktober 2025. Het WODC heeft voor de evaluatie van de pilots mediation en prejudiciële vragen een team van de Universiteit Utrecht in samenwerking met de Radboud Universiteit gecontracteerd. De andere drie pilots (gegevens na inbeslagname, audiovisuele registratie en hulpofficier van justitie) worden geëvalueerd door een onderzoeksbureau Dialogic in samenwerking met onderzoeker mr. dr. B. de Wilde. De onderzoekers zijn in het najaar van 2023 gestart met de evaluatieonderzoeken. Op de resultaten van de evaluatie kan niet worden vooruitgelopen. Wel kan in algemene zin worden opgemerkt dat de voortgang binnen het evaluatietraject naar wens verloopt en dat mede door de relatief korte onderzoeksperiode van twee jaar de evaluatie naar verwachting een meer kwalitatieve focus zal gaan hebben.

(464) De leden van de GroenLinks-PvdA fractie geven aan dat door de wens om in het strafproces «de beweging naar voren» te maken dit ook gevolgen kan hebben voor de verdachte. Zeker als die zich niet laat bijstaan door een raadsman en zich onvoldoende bewust is van het feit dat als het onderzoek ter terechtzitting is begonnen dat dan aanvullende eisen ten aanzien van getuigenverhoren moeilijker te vervullen zullen zijn. In hoeverre is het voorziene trechtermodel waarin de beoordeling van verzoeken tot oproeping van getuigen en deskundigen steeds strenger wordt in het nadeel van de verdachte? Kan de regering hier op ingaan? Hoe wordt gegarandeerd dat de verdachte tijdig en voldoende volledige toegang tot de processtukken krijgt?

464. Zie over de «beweging naar voren», het trechtermodel en de positie van de verdachte, ook indien deze niet is voorzien van rechtsbijstand, het antwoord op de vragen 92 en 452. Zie over de tijdige en volledige toegang tot de processtukken het antwoord op vraag 158.

1.1 Procesinleiding en voorbereiding van de terechtzitting

(465) De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de introductie van de «procesinleiding» in het wetboek. De officier van justitie brengt deze uit aan de voorzitter van de strafkamer die zo in de gelegenheid wordt gesteld om de behandeling van de zaak voor te bereiden en te bekijken wat nog moet gebeuren om de zaak gereed te maken voor de behandeling ter terechtzitting. Deze leden vragen of dit betekent dat voortaan alleen de voorzitter bepaalt of een zaak «zittingsklaar» is. Heeft de officier van justitie hier geen rol meer in?

465. Zie het antwoord op vraag 453.

(466) De leden van de D66-fractie lezen dat, met het indienen van de procesinleiding, de officier van justitie ook alle processtukken ter beschikking stelt aan de verdachte. Deze leden vragen of dit er, naar verwachting, in de praktijk voor zal zorgen dat de verdachte het volledige dossier eerder of later tot zijn beschikking heeft dan nu het geval is. Voornoemde leden verwijzen op dit punt ook naar de opmerking van de NOvA, die stelt dat van de nieuwe regeling geen prikkel uitgaat tot het vroegtijdig verstrekken van de processtukken aan de verdachte. Het zou volgens deze leden onwenselijk zijn als de (informatie)positie van de verdediging er door de nieuwe regeling op achteruit gaat. Kan de regering hier op reageren?

466. Om te bevorderen dat ter voorbereiding van de verdediging op de terechtzitting vlot kan worden kennisgenomen van de processtukken is bepaald dat de officier van justitie op het moment dat hij de procesinleiding indient en aan de verdachte doet betekenen, tevens actief (dus niet pas na een verzoek daartoe) de processtukken ter beschikking stelt aan de verdachte en/of zijn raadsman. Om de beschikking te krijgen over de volledige processtukken moet vooral een niet-gedetineerde verdachte in de huidige situatie na ontvangst van een dagvaarding drie stappen zetten, namelijk (veelal) eerst rechtsbijstand zoeken, vervolgens het opvragen van processtukken door de raadsman en na ontvangst en bestudering van de processtukken het indienen van onderzoekswensen door de raadsman. Met dit voorstel tot actieve verstrekking van de processtukken komt de tweede stap, het opvragen van processtukken, te vervallen (artikel 4.1.1, vijfde lid). Voor gedetineerde verdachten geldt dat zij doorgaans eerder de beschikking krijgen over (aanvullende delen van) het procesdossier ter voorbereiding op de zitting ter periodieke toetsing van de voorlopige hechtenis. Ook voor deze categorie verdachten geldt dat voor zover er nog processtukken zijn die hem niet in het kader van de periodieke toetsing van de voorlopige hechtenis waren verstrekt, hem deze bij gelegenheid van de procesinleiding ter beschikking moeten worden gesteld.

Met het wetsvoorstel wordt voor wat betreft het recht op kennisneming van processtukken voortgebouwd op de doelstelling van de Wet herziening regels betreffende de processtukken in strafzaken (Stb. 2011, 601), die inhoudt dat de verdachte zo vroeg mogelijk in staat moet worden gesteld zijn recht op kennisneming te kunnen effectueren zodat hij wordt geïnformeerd over het verloop en de resultaten van het opsporingsonderzoek. Om dit te bewerkstelligen en mede om tegemoet te komen aan de door de NOvA geuite zorgen en naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State op dit punt, voorziet het wetsvoorstel ten opzichte van de huidige regeling, naast het hiervoor genoemde ter beschikking stellen van de processtukken tegelijk met indiening van de procesinleiding, in aanvullende voorschriften. Zie hierover het antwoord op vraag 158.

(467) De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de regeling omtrent het doen van getuigenverzoeken door de verdachte en de hoofdregel dat deze verzoeken moeten worden gemotiveerd. Deze leden constateren dat de zogenoemde Keskin-uitzondering niet in de wettelijke regeling wordt gecodificeerd, omdat dit de wettelijke regeling complexer zou maken. Voornoemde leden vragen of het niet juist is aangewezen om deze, ten behoeve van het overzicht en inzichtelijkheid, wel te codificeren, ook omdat een van de doelen van de modernisering het codificeren van rechtspraak is. Is de regering bereid op dit punt een heroverweging te maken? Zo nee, waarom niet?

467. Het nieuwe wetboek heeft als ambitie om een adequate weergave te vormen van het geldende strafprocesrecht. Om die reden is inderdaad overwogen om – in lijn met de Keskin-rechtspraak van het EHRM – in de wet tot uitdrukking te brengen dat een verzoek tot het horen van een

belastende getuige ten aanzien van wie de verdediging nog geen eerdere gelegenheid heeft gehad om het ondervragingsrecht uit te oefenen, niet kan worden afgewezen op de enkele grond dat het verzoek onvoldoende is onderbouwd. Daarvan is echter om twee met elkaar samenhangende redenen afgezien. De eerste is dat in het Nederlandse wettelijke stelsel geen onderscheid wordt gemaakt tussen belastende en ontlastende getuigen. Zoals is beschreven in de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 912 e.v.) zou codificatie van de Keskin-regel daarom minder goed in dat wettelijke stelsel passen. De tweede reden is dat de rechtspraak van het EHRM en de Hoge Raad over de reikwijdte van de «Keskin-regel» nog niet is uitgekristalliseerd. De ogenschijnlijk heldere regel geldt in een aantal gevallen niet of niet onverkort en in een aantal gevallen is nog niet duidelijk of deze in die gevallen (onverkort) geldt. Denk aan zogenaamde rechtmatigheidsgetuigen, getuigen die belastend hebben verklaard over de afwezigheid van een strafuitsluitingsgrond, belastende getuigen in een ontnemingszaak en belastende verklaringen van een deskundige. Bij een keuze voor codificatie zouden dus uitzonderingen moeten worden toegelaten waardoor de regeling als geheel complex zou worden en het risico zou lopen – tegen de achtergrond van de zich ontwikkelende rechtspraak – verhoudingsgewijs snel achterhaald te raken. De keuze om de «Keskin-regel» niet te codificeren sluit aan bij het algemene streven naar een wettelijke regeling die de verhouding tot het EVRM optimaliseert (zie hierover paragraaf 5 in het algemeen deel van de memorie van toelichting, Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 38 e.v.). Daaruit vloeit voort dat wordt afgezien van nadere wettelijke normering waar deze naast de verdragsrechtelijke minder wenselijk voorkomt. Om deze redenen ziet de regering geen aanleiding tot heroverweging van de gemaakte keuze.

(468) De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat artikel 4.1.5 de schriftelijke ronde regelt die mede aan de verbetering van de kwaliteit van de inhoudelijke behandeling kan bijdragen. Als al voorafgaand aan het onderzoek ter terechtzitting duidelijk wordt wat de punten zijn die ter terechtzitting aandacht behoeven kan dat de terechtzitting verbeteren en de voortgang daarvan wellicht bevorderen. Echter, zo menen de aan het woord zijnde leden, mag het perspectief van het slachtoffer in het verband van een eventuele schriftelijke ronde niet uit het oog verloren worden. Zo achten deze leden het niet wenselijk dat in een schriftelijke ronde een vordering van de benadeelde partij aan de orde komt terwijl die benadeelde of diens vertegenwoordiger daarbij niet betrokken was. Daarmee komt het recht op hoor en wederhoor in het geding en kan het gebeuren dat de benadeelde pas ter zitting komt te weten wat eerder over de vordering in de schriftelijke ronde al is gewisseld. Deze hebben hierover de volgende vragen. Zo willen zij graag weten of en zo ja, op welke manier en op welk moment het slachtoffer c.q. de benadeelde geïnformeerd wordt over de beslissing van de voorzitter over het al dan niet inlassen van een schriftelijke ronde. Hoe kan het slachtoffer van tevoren kenbaar maken dat diegene meent dat er contra-indicaties zijn voor het houden van een schriftelijke ronde? Hoe wordt het slachtoffer betrokken bij een dergelijke schriftelijke ronde, aangezien naar de mening van de aan het woord zijnde leden de betrokkenheid van het slachtoffer bij een vordering van de benadeelde partij of als er andere slachtofferrechten in het geding zijn gewenst is.

468. De voorzitter krijgt in artikel 4.1.5 de bevoegdheid om de officier van justitie en de verdachte voorafgaand aan het onderzoek op de terechtzitting in de gelegenheid te stellen tot een schriftelijke uitwisseling van standpunten. De inhoudelijke behandeling op de terechtzitting kan door een voorafgaande schriftelijke ronde worden bekort en worden toegepitst op hetgeen de procespartijen verdeeld houdt. Dit bevordert de kwaliteit van de inhoudelijke discussie. Deze stukkenwisseling kan er

bijvoorbeeld aan bijdragen dat duidelijk wordt wat de (geschil)punten zijn die tijdens het onderzoek op de terechtzitting (extra) aandacht behoeven. Het kan bij een schriftelijke wisseling van standpunten om heel diverse onderwerpen gaan. Het kan bijvoorbeeld gaan om rechtsvragen waarover een mondelinge uiteenzetting op de terechtzitting veel tijd vergt en tot discussie kan leiden, zoals vragen over rechtsmacht, de toepasselijkheid of uitleg van (complexe) regelgeving of vragen over rechtshulp of internationaal recht. De uitwisseling van standpunten kan ook nuttig zijn in het geval van door (een groot aantal) benadeelde partijen ingediende vorderingen tot schadevergoeding. Mogelijk kan door deze werkwijze worden voorkomen dat vorderingen van benadeelde partijen in bepaalde gevallen een onevenredige belasting opleveren voor de behandeling van de zaak, zodat zij niet-ontvankelijk moeten worden verklaard (artikel 1.5.11, tweede lid). De voorgestelde tekst van artikel 4.1.5 voorziet echter niet in de mogelijkheid voor de voorzitter om de benadeelde partij in de gelegenheid te stellen om schriftelijke standpunten over haar vordering tot schadevergoeding uit te wisselen met de andere procespartijen. Hetzelfde geldt voor dezelfde bevoegdheid van de rechtbank in artikel 4.2.29 (voor de fase na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting). Weliswaar wordt onder de «procespartijen» op grond van artikel 4.4.3 ook de benadeelde partij die zich heeft gevoegd begrepen, maar die term wordt in de artikelen 4.1.5 en 4.2.29 niet gehanteerd. Deze artikelen vermelden alleen de officier van justitie en de verdachte. Deze leemte wordt bij gelegenheid van de eerste aanvullingswet opgevuld door aanvulling van de schakelbepaling in Boek 4, Titel 4.1, betreffende de vordering van de benadeelde partij (artikel 4.4.3), zodat ook de benadeelde partij door de voorzitter of de rechtbank in de gelegenheid kan worden gesteld tot deelname aan een schriftelijke ronde voor zover deze haar vordering tot schadevergoeding betreft.

Tijdens het onderzoek op de terechtzitting moeten de uitgewisselde stukken en de daarin ingenomen standpunten ter sprake worden gebracht (artikel 4.2.31, vijfde lid). Dit is van groot belang in verband met het beginsel van (externe) openbaarheid van het strafproces. Ook zullen de schriftelijke standpunten bij de processtukken worden gevoegd. Langs deze wegen wordt ook het slachtoffer dat als toehoorder of spreekgerechtigde bij de terechtzitting aanwezig is, of dat kennisneemt van de processtukken, geïnformeerd over hetgeen gewisseld is in de schriftelijke ronde. Een eerdere of nadere betrokkenheid van het slachtoffer wordt niet aangewezen geacht, aangezien het slachtoffer als zodanig immers geen procespartij is. Een schriftelijke ronde doet bovendien geen afbreuk aan de rechten van het slachtoffer, zoals het spreekrecht en het recht op kennisneming van de processtukken. Overigens vormt de door slachtoffers geuite wens om bij de terechtzitting aanwezig te zijn een contra-indicatie waarop de voorzitter acht moet slaan bij zijn afweging of hij een schriftelijke ronde zal inlassen. Deze wens is immers een indicatie dat de behandeling van alle facetten van de strafzaak op een openbare terechtzitting in het desbetreffende geval de voorkeur verdient. Bij de bedoelde afweging kan de rechtbank rekening houden met de aard en inhoud van de punten die onderwerp zijn van de schriftelijke ronde, bijvoorbeeld als het technische materie betreft die de positie van het slachtoffer niet raakt.

(469) In dit verband zouden de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie ook willen wijzen op hetgeen het Fonds Slachtofferhulp aan heeft gedragen, namelijk dat het enkel vastleggen van slachtofferrechten in lagere wet- of regelgeving zoals het Landelijk Aanhoudingenprotocol voor de Rechtspraak of aanwijzingen van het OM in de praktijk niet afdoende blijkt te zijn om te waarborgen dat slachtoffers gebruik kunnen maken van hun spreekrecht of een vordering benadeelde partij kunnen toelichten. Geopperd wordt dat met het invoeren van een zelfstandig aanwezigheids-

recht in het Wetboek van Strafrecht dit voorkomen zou kunnen worden. Kan de regering hierop ingaan?

469. Vooropgesteld moet worden dat het wetboek wel degelijk voorziet in adequate waarborgen en oproepingsvereisten die het slachtoffer dat aanwezig wenst te zijn bij de terechtzitting daartoe zoveel mogelijk in de gelegenheid stellen. Om te beginnen is vastgelegd dat het slachtoffer op de hoogte wordt gesteld van de plaats, de datum en het tijdstip van de terechtzitting (artikel 1.5.4, eerste lid, onderdeel f). De officier van justitie roept het slachtoffer dat daarom heeft verzocht vervolgens voor de terechtzitting op (artikel 4.1.11, derde lid). Datzelfde geldt voor de spreekgerechtigde en – op grond van artikel 4.4.3 – voor de benadeelde partij die daarom heeft verzocht. Als de voorzitter beslist dat de behandeling van de zaak wordt uitgesteld, beveelt hij de oproeping van het slachtoffer, de spreekgerechtigde en de benadeelde partij (artikel 4.1.14, tweede lid). Indien het onderzoek voor onbepaalde tijd wordt geschorst of indien het onderzoek wordt heropend, worden deze procesdeelnemers ook weer voor de nadere terechtzitting opgeroepen; bij een schorsing voor bepaalde tijd worden de datum en het tijdstip van hervatting van het onderzoek aan hen medegedeeld (de artikelen 4.2.57, 4.2.58 en 4.2.67). Ook als de rechtbank de uitspraak vervroegt of uitstelt, worden het slachtoffer, de spreekgerechtigde en de benadeelde partij daarvan in kennis gesteld (artikel 4.2.66, tweede en derde lid). Voor alle oproepingen geldt dat zij worden betekend, tenzij de wet anders bepaalt (artikel 1.9.5, eerste lid).

Indien het slachtoffer, de spreekgerechtigde of de benadeelde partij niet op de terechtzitting is verschenen, kan de rechtbank bevelen dat hij of zij zal worden opgeroepen om op een nader te bepalen tijdstip op de terechtzitting te verschijnen (artikel 4.2.18, eerste lid). Indien deze personen na deze oproeping nogmaals niet verschijnen, kan de rechtbank van hernieuwde oproeping afzien (artikel 4.2.18, tweede lid).

Op deze wijze is voorzien in een evenwichtige wettelijke regeling, die enerzijds zoveel mogelijk waarborgt dat het slachtoffer op de terechtzitting aanwezig kan zijn, en waarin anderzijds het belang van een voortvarende strafvordering in acht wordt genomen. Uit het landelijk aanhoudingenprotocol van de Rechtspraak blijkt dat de aanwezigheid van het slachtoffer (dat daaraan behoefte heeft) uitgangspunt is en dat de rechter alleen onder bepaalde omstandigheden zal besluiten dat hij voldoende is voorgelicht en dus de zaak niet aanhoudt. De rechter neemt het belang van het slachtoffer mee in deze afweging. Er is dan ook geen aanleiding om een zelfstandig aanwezigheidsrecht voor het slachtoffer in de wet op te nemen. Een dergelijk recht zou de positie van het slachtoffer doen verschuiven naar die van procespartij (hetgeen onwenselijk wordt geacht, zie het antwoord op vraag 114) en zou de beoordelingsruimte van de rechter inperken. De rechter heeft ruimte nodig om af te wegen of de zitting kan worden voortgezet of niet. De rechter weegt in deze beoordeling alle relevante aspecten mee, waaronder het belang van het slachtoffer, het belang van de verdachte en het belang van het onderzoek. Indien het onderzoek in alle gevallen waarin het slachtoffer niet verschijnt verplicht zou moeten worden geschorst, ook als geen sprake is van een (tijdig en gemotiveerd) bericht van afwezigheid, zou dat ten koste gaan van een voortvarende procesgang en van een optimale benutting van de zittingscapaciteit. Zie verder de antwoorden op de vragen 123, 125 en 131.

(470) De leden van de CDA-fractie begrijpen dat de voorgestelde constructie van een schriftelijke ronde in art. 4.1.5 en 4.2.29 kan bijdragen aan de voortvarendheid van het onderzoek ter terechtzitting en daarmee ook tot kortere doorlooptijden. Wel hebben zij vragen over hoe het perspectief van slachtoffers wordt meegewogen hierin. Deze leden vragen of de regering kan ingaan op de vraag op welke wijze het slachtoffer/de

benadeelde partij wordt geïnformeerd over de schriftelijke ronde, of over de inhoud daarvan in het concrete geval. Kunnen eventuele contra-indicaties worden gecommuniceerd met de voorzitter? Op welke manier wordt het beginsel van hoor en wederhoor meegenomen? Indien de inhoud van de schriftelijke ronde de vordering van de benadeelde partij, dan wel andere slachtofferrechten raakt, hoe wordt die betrokkenheid van benadeelden bewerkstelligd?

470. Zie de antwoorden op de vragen 468 en 537.

1.2 Oproeping voor de terechtzitting en intrekking van de procesinleiding

(471) De leden van de VVD-fractie merken op dat in verreweg de meeste gevallen slachtoffers voldoende mogelijkheden worden geboden om hun rechten uit te oefenen. Toch vinden er ook zaken plaats waarbij dit niet het geval is. Aangezien de wettelijke oproepingsvereisten alleen gelden voor verdachten en niet voor slachtoffers, is het niet mogelijk voor sommige slachtoffers om hun rechten te effectueren. Kan de regering nader ingaan op de voor- en nadelen van de invoering van een zelfstandig aanwezigheidsrecht in titel 1.2 voor slachtoffers die zich hebben gesteld? Voornoemde leden vragen of de regering de mening deelt dat introductie van een aanwezigheidsrecht voor slachtoffers ertoe zal leiden dat de bestaande regels en afspraken die zijn vervat in het aanhoudingenprotocol voor de Rechtspraak en de OM-aanwijzing slachtofferrechten beter zullen worden nageleefd.

471. Zie het antwoord op vraag 469. Daar is benadrukt dat wel degelijk is voorzien in adequate wettelijke oproepingsvereisten, die het slachtoffer dat aanwezig wenst te zijn bij de terechtzitting daartoe zoveel mogelijk in de gelegenheid stellen. De betreffende oproepingsvereisten zijn in dat antwoord uiteengezet. Ook is daar toegelicht waarom de introductie van een zelfstandig aanwezigheidsrecht niet wenselijk wordt geacht.

(472) De leden van de CDA-fractie lezen dat naast het toevoegen van een nieuw artikel in Boek 1, een andere mogelijke stok achter de deur is om in titel 4.1 van Boek 4 een artikel toe te voegen dat regelt dat de oproepingsvereisten die gelden voor verdachten zoals vermeld in titel 1.2, eveneens van toepassing zijn op slachtoffers die zich gesteld hebben. Kan de regering reflecteren op de oproepingsvereisten die in dat geval gelden voor het slachtoffer?

472. Zie de antwoorden op de vragen 469 en 471.

2. Het onderzoek op de terechtzitting

2.1 Algemene bepalingen

(473) De rapporteurs stellen enkele vragen over het spreekrecht van het slachtoffer. Hoe dient de voorzitter van de rechtbank om te gaan met tegenstellingen tijdens het onderzoek ter terechtzitting als gevolg van de uitoefening van het spreekrecht? Wat heeft, in het verlengde hiervan, voorrang: de belangen gemoeid met de uitoefening van de rechten van de verdachte of de belangen gemoeid met de uitoefening van het spreekrecht van het slachtoffer? Zou het wetsvoorstel niet een indicatie moeten bevatten voor de omgang met conflicterende belangen van de verdachte en het spreekgerechtigde slachtoffer?

473. Zowel de rechten van de verdachte als de rechten van het slachtoffer tijdens het onderzoek op de terechtzitting zijn in het huidige en het nieuwe Wetboek van Strafvordering vastgelegd. De rechter ziet erop toe dat de verdachte en het slachtoffer hun wettelijk vastgelegde rechten kunnen uitoefenen. Zowel de belangen van de verdachte als die van het slachtoffer, die verbonden zijn aan de uitoefening van hun rechten, moeten tijdens het onderzoek op de terechtzitting aan de orde komen. Er kan geen

sprake zijn van het verlenen van voorrang in die zin dat de ene procesdeelnemer zijn rechten wel volledig zou kunnen uitoefenen en de andere niet.

Tegenstellingen kunnen bijvoorbeeld ontstaan als het slachtoffer bij zijn inbreng opmerkingen maakt die belastend zijn voor de verdachte en zich daarbij beroept op feiten of omstandigheden die volgens het slachtoffer tot bewijs dienen. De verdachte kan de voorzitter van de rechtbank dan verzoeken het slachtoffer als getuige te beëdiggen en te verhoren. Het slachtoffer dient met die mogelijkheid rekening te houden als hij het spreekrecht uitoefent.

De wet structureert het onderzoek op de terechtzitting en voorziet erin dat de belangen van de verschillende procesdeelnemers naar voren kunnen worden gebracht. De volgorde waarin de procesdeelnemers aan het woord komen tijdens het onderzoek op de terechtzitting is vastgelegd in artikel 4.2.62. Nadat de verdachte en de aanwezige getuigen en deskundigen zijn verhoord en het spreekrecht is uitgeoefend, houdt de officier van justitie zijn requisitoir met zijn vordering ten aanzien van de door de rechter te nemen beslissingen. De officier van justitie legt zijn vordering na voorlezing aan de rechtbank over. De verdachte krijgt na het requisitoir van de officier van justitie gelegenheid voor pleidooi. Hij kan daarbij aanvoeren wat hij voor zijn verdediging van belang vindt. De officier van justitie kan in zijn requisitoir ingaan op hetgeen het slachtoffer naar voren heeft gebracht en ook de verdachte kan hierop in zijn pleidooi reageren. De voorzitter van de rechtbank heeft de leiding over het onderzoek op de terechtzitting en bewaakt de orde. Hij geeft daartoe de nodige bevelen (artikel 4.2.5, eerste lid). Verder kan de rechter vragen stellen over de verklaring die de spreekgerechtigde heeft afgelegd waarna nadere vragen van de officier van justitie of de verdachte door zijn tussenkomst moeten worden gesteld. De geschetste wettelijke bepalingen stellen de rechter in staat om erop toe te zien dat met tegenstellingen tussen verdachte en slachtoffer en met conflicterende belangen zorgvuldig en evenwichtig wordt omgegaan. De aanpak die hij volgt zal afhangen van de omstandigheden die zich in een concreet onderzoek op de terechtzitting voordoen. Een wettelijke indicatie voor de omgang met conflicterende belangen is daarvoor niet nodig en zou een ongewenste inkadering van de rechterlijke vrijheid kunnen vormen.

In 2022 is de uitwerking van (niet-wettelijke) kaders voor de rechter bij uitoefening van het spreekrecht aan de orde gesteld. Slachtoffers mogen zich sinds de inwerkingtreding op 1 juli 2016 van de Wet uitbreiding spreekrecht slachtoffers en nabestaanden in het strafproces onbelemmerd uitlaten over de onderwerpen waarover zij graag willen spreken. In 2022 is een onderzoeksrapport gepubliceerd ten aanzien van deze uitbreiding van het spreekrecht («Evaluatie wet uitbreiding spreekrecht slachtoffers en nabestaanden in het strafproces»; <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/3243>). Hieruit blijkt dat slachtoffers zich als gevolg van het onbelemmerde spreekrecht meer erkend en serieus genomen voelen in het strafproces. Rechters vinden het soms wel lastig om de balans te bewaren tussen het slachtoffer de ruimte geven om zijn verhaal te doen en het slachtoffer indien nodig te begrenzen. De belangrijkste aanbeveling uit dit rapport is het toevoegen van kaders aan het onbelemmerde spreekrecht, bijvoorbeeld over het wel of niet tonen van foto's en filmpjes door de spreekgerechtigden, en over de vraag of en wanneer de rechter in kan grijpen. Hierin zou ook aandacht besteed kunnen worden aan hoe gereageerd wordt op het spreekrecht. Aanbevolen werd om dit soort kaders op beleidsniveau te introduceren en om genoeg ruimte te laten voor de rechter om in te spelen op individuele zakenmerken. In de reactie op het evaluatierapport aan de Tweede Kamer is aangegeven dat het goed is te investeren in uniformering, waar die nog mogelijk is. Gezien

de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht is deze aanbeveling onder de aandacht gebracht van de Raad voor de rechtspraak (Kamerstukken II 2022/23, 33 552, nr. 106). De Rvdr heeft de aanbeveling opgevolgd en aangegeven dat het, conform de aanbeveling uit het WODC onderzoek naar het onbelemmerd spreekrecht, een beleidskader zal ontwikkelen om de uniformiteit bij het spreekrecht te bevorderen. Dit beleidskader zal naar verwachting eind 2024 gereed zijn.

(474) Is de veronderstelling juist dat de verdachte het recht heeft op (volledige) tegenspraak als het slachtoffer gebruik maakt van zijn spreekrecht?

474. Ja. De verdachte kan reageren op hetgeen het slachtoffer naar voren heeft gebracht. Zie het antwoord op vraag 473.

(475) Moet de belemmeringsbevoegdheid die de voorzitter indirect heeft vanwege zijn verplichte tussenkomst ten aanzien van vragen van de verdachte en de officier van justitie aan het slachtoffer nader inhoudelijk worden beperkt?

475. Nee, daarvoor is geen aanleiding. Het is aan de rechter, die de leiding heeft over het onderzoek op de terechtzitting, om de zorgvuldigheid en evenwichtigheid te bewaken. Artikel 4.2.47, dat ongewijzigd is overgenomen uit het huidige wetboek, biedt daartoe de ruimte. Zie verder het antwoord op vraag 473.

(476) Kan de voorzitter van de rechtbank het spreekrecht onder omstandigheden inperken ten behoeve van de beschikbare zittingscapaciteit?

476. De voorzitter van de rechtbank kan het spreekrecht alleen inperken voor zover de wet dat toestaat. Artikel 4.2.46 betreft de uitoefening van het spreekrecht tijdens het onderzoek op de terechtzitting. Degene die op grond van artikel 1.5.8 het spreekrecht kan uitoefenen, krijgt de gelegenheid om een verklaring af te leggen. Indien meer dan drie indirecte slachtoffers hebben meegedeeld dat zij van hun spreekrecht gebruik willen maken, en zij het onderling niet eens kunnen worden over wie van hen het woord zal voeren, beslist de voorzitter welke drie personen van het spreekrecht gebruik kunnen maken. Deze bevoegdheid biedt de voorzitter de mogelijkheid om rekening te houden met de beschikbare zittingscapaciteit. De beslissing van de voorzitter laat onverlet dat de echtgenoot, geregistreerde partner of een andere levensgezel het woord kan voeren ter uitoefening van het spreekrecht.

(477) Hoe verhoudt de verruiming van het spreekrecht en de uitbreiding van de kring van spreekgerechtigden zich tot de maximering van het aantal indirecte slachtoffers dat daadwerkelijk op zitting het woord mag voeren tot drie personen?

477. De maximering van het aantal indirecte slachtoffers is vastgelegd in artikel 4.2.46. Dit artikel betreft ieder die als indirect slachtoffer op grond van artikel 1.5.8 het spreekrecht kan uitoefenen en dus ook de personen aan wie spreekrecht is toegekend bij de Wet uitbreiding slachtofferrechten (Stb. 2021, 220). Dit betreft een – met de Wet uitbreiding slachtofferrechten al in het huidige wetboek doorgevoerde – uitbreiding met stieffamilieleden en andere personen die deel hebben uitgemaakt van het gezin waartoe het overleden slachtoffer behoorde en in een nauwe persoonlijke betrekking tot het slachtoffer hebben gestaan, zoals leden van het pleeggezin waarvan het slachtoffer deel heeft uitgemaakt of leden van een gezin met een voogd. De maximering van het aantal indirecte slachtoffers dat van het spreekrecht gebruik kan maken stelt de voorzitter in staat om de benodigde zittingscapaciteit ook bij een verruimde kring van spreekgerechtigden beheersbaar te houden. Het spreekrecht en de kring van spreekgerechtigden worden in dit wetsvoorstel overigens niet verruimd. Wel wordt overwogen om in de eerste aanvullingswet (na

consultatie) een hardheidsclausule op te nemen. Dit zou een grondslag bieden aan de rechter om in bijzondere en schrijnende situaties (ook) spreekrecht toe te kennen aan andere personen dan degenen die in een familie- of gezinsrelatie tot het overleden slachtoffer stonden.

(478) Wat is de impact van het verruimde spreekrecht en de uitgebreide kring van spreekgerechtigden op de (planning van) zittingscapaciteit?

478. Zoals gezegd, worden het spreekrecht en de kring van spreekgerechtigden in dit wetsvoorstel niet verruimd. De gevolgen voor de zittingscapaciteit van de in het antwoord op vraag 477 bedoelde verruiming in 2021 zullen naar verwachting gering zijn. In veel zaken zal er geen sprake zijn van stieffamilieleden of andere personen die deel hebben uitgemaakt van het gezin waartoe het overleden slachtoffer behoorde en die in een nauwe persoonlijke betrekking tot het slachtoffer hebben gestaan. Als in een concreet geval een groot aantal indirecte slachtoffers het spreekrecht wil uitoefenen dan kan de voorzitter op grond van artikel 4.2.46 beslissen welke drie personen van het spreekrecht gebruik kunnen maken. Hierdoor kan het aantal sprekers worden beperkt en het beslag op de zittingscapaciteit worden begrensd.

(479) In hoeverre is de voorgestelde regeling geschikt als het gaat om grote aantallen slachtoffers die zich in een strafzaak als benadeelde partij wensen te voegen?

479. De benadeelde partij kan zich met haar vordering tot schadevergoeding voegen in het strafproces. Indien en voor zover die vordering een onevenredige belasting oplevert voor de behandeling van de zaak, is de benadeelde partij niet-ontvankelijk in haar vordering (artikel 1.5.11, tweede lid). Of in een concreet geval sprake zal zijn van een onevenredige belasting staat ter beoordeling van de rechter. De rechter is dus niet verplicht om de niet-ontvankelijkheid van de benadeelde partijen uit te spreken. Binnen de kaders van de (huidige en toekomstige) wettelijke regeling heeft de rechter ruimte om een afweging te maken, waarbij hij alle omstandigheden van het geval kan betrekken. De veelheid van vorderingen kan daarbij een factor van betekenis zijn, maar daarnaast kunnen tal van andere factoren een rol spelen, zoals de inhoud van de vordering en de aard van de schade. In een strafzaak uit 2019 besliste het Gerechtshof Amsterdam bijvoorbeeld inhoudelijk over 107 schadevergoedingsvorderingen (ECLI:NL:GHAMS:2019:1181). Anderzijds is ook rechtspraak bekend waarin het grote aantal vorderingen van slachtoffers – in het betreffende geval 302 vorderingen – zonder meer als een belemmering voor behandeling in de strafprocedure werd aangemerkt (ECLI:NL:HR:2006:AU8117). In de literatuur is verdedigd dat het denkbaar is dat een stichting of vereniging namens alle benadeelden van een verdachte een collectieve schadevergoedingsvordering bij de strafrechter instelt. Door een gebundelde behandeling van de vorderingen zou het strafproces dan niet worden overschaduwd (T.M.C. Arons, «Collectieve actie voor benadeelde partijen in het strafproces?», *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving* 2023, p. 273 e.v.). Deze mogelijkheid kan in de rechtspraktijk worden beproefd.

Als een groot aantal slachtoffers zich als benadeelde partij wenst te voegen in een strafzaak, zou dat in bepaalde gevallen niettemin kunnen leiden tot een onevenredige belasting en daarmee tot niet-ontvankelijkheid. Voor het slachtoffer heeft behandeling van de vordering binnen het strafproces belangrijke voordelen, zoals inning van de schadevergoeding door de staat en de toepasselijkheid van de voorschotregeling. Als de vordering niet-ontvankelijk wordt verklaard kan het slachtoffer met zijn vordering (alleen) nog bij de civiele rechter terecht, waar de genoemde voordelen uit het strafproces niet gelden. De komende periode wordt daarom gewerkt aan verbetering van de positie van het

slachtoffer door het uitvoeren van een onderzoek naar een systeem voor normering van schadebedragen en door het verkennen van de mogelijkheid van een afzonderlijke procedure voor een aparte schadevergoedingskamer. Vorderingen van benadeelde partijen die (gedeeltelijk) te complex blijken voor behandeling in het strafproces, zouden dan in een afgesplitste procedure alsnog inhoudelijk worden behandeld. Zie verder het antwoord op vraag 450. De genoemde maatregelen kunnen eraan bijdragen dat ook grotere aantallen vorderingen van benadeelde partijen kunnen worden behandeld zonder dat daardoor de strafzaak onevenredig wordt belast.

Indien door een groot aantal benadeelde partijen vorderingen zijn ingediend, kan het verder nuttig zijn dat de voorzitter van de rechtbank voorafgaand aan de terechtzitting de procespartijen in de gelegenheid stelt tot een schriftelijke uitwisseling van standpunten (artikel 4.1.5). Ook door deze vorm van regievoering kan mogelijk worden voorkomen dat vorderingen van benadeelde partijen in bepaalde gevallen een onevenredige belasting opleveren voor de behandeling van de zaak, zodat zij niet-ontvankelijk moeten worden verklaard. De behandeling van deze vorderingen op de terechtzitting kan door een voorafgaande schriftelijke ronde immers worden bekort en worden toegespitst op hetgeen de procespartijen verdeeld houdt. De voorgestelde tekst van artikel 4.1.5 voorziet echter nog niet in de mogelijkheid voor de voorzitter om de benadeelde partij in de gelegenheid te stellen om schriftelijke standpunten over haar vordering tot schadevergoeding uit te wisselen met de andere procespartijen. Deze leemte zal bij gelegenheid van de eerste aanvullingswet worden opgevuld (zie verder het antwoord op vraag 468).

(480) De rapporteurs stellen enkele vragen over het oproepen van getuigen en deskundigen. Kan de regering de inhoud verduidelijken van het in art. 2.10.5 neergelegde relevantie criterium (voor beoordeling verzoeken door de RC), het criterium van het verdedigingsbelang (art. 4.2.19 lid 2 onder c) en het noodzaakcriterium (art. 4.2.49 lid 1) en nadere toelichtingen verschaffen over hun onderlinge verhouding?

480. Alle drie de artikelen zien op de beoordeling van de vraag of nader onderzoek gewenst of geboden is, zij het op verschillende momenten in het strafproces, waardoor de afweging (en het toepasselijke criterium) verschilt. Artikel 2.10.5 gaat over de beoordeling van vorderingen en verzoeken tot het verrichten van onderzoek door de rechter-commissaris gedurende het vooronderzoek. De rechter-commissaris wijst deze toe indien het onderzoek waarom wordt verzocht «redelijkerwijs van belang kan zijn voor de in het kader van de berechting door de rechter te nemen beslissingen». Dit relevantie criterium is positief geformuleerd, waarmee wordt beoogd dat de rechter-commissaris, als het ware kijkend door de bril van de latere zittingsrechter, «in beginsel welwillend» op dergelijke verzoeken reageert (Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 749). Daarmee wordt bevorderd dat onderzoek dat van belang is voor de inhoudelijke behandeling van en uiteindelijk de beslissingen in de zaak in een vroeg stadium kan worden verricht. De genoemde artikelen uit Boek 4 betreffen de beoordeling van de vraag of getuigen (opnieuw) moeten worden opgeroepen om te worden verhoord nadat de berechting is aangevangen. De beoordeling van een verzoek daartoe is dan afhankelijk van de fase waarin dat verzoek wordt gedaan. Dit is ook wel aangeduid met het «trechtermodel»: aanvankelijk worden ruime mogelijkheden geboden om getuigenverzoeken te doen en worden deze ruimhartig beoordeeld, en wanneer deze mogelijkheden onbenut worden gelaten, komt er meer ruimte om de verzoeken af te wijzen (Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 908). Artikel 4.2.19 gaat over getuigen ten aanzien van wie de verdediging tijdig (dat wil zeggen: binnen de in de wet aangeduide en eventueel door de voorzitter verlengde termijn in

artikel 4.1.4, derde lid) heeft verzocht om oproeping, maar die niet zijn verschenen op de terechtzitting, omdat de getuige aan een oproeping geen gehoor heeft gegeven, omdat de officier van justitie de oproeping heeft verzuimd, of omdat het verzoek door de voorzitter voorafgaand aan de terechtzitting niet is ingewilligd en de verdachte het verzoek herhaalt. De rechtbank kan onder meer afzien van de oproeping of hernieuwde oproeping van getuigen op de grond dat «redelijkerwijs valt aan te nemen dat daardoor het openbaar ministerie niet in zijn vervolging of de verdachte niet in zijn verdediging wordt geschaad» (artikel 4.2.19, tweede lid, onder c). Indien de verdediging tijdig een getuigenverzoek doet, leidt dit verdedigingsbelangcriterium tot een ruimhartige beoordeling. Daarnaast kan de rechtbank op ieder moment tijdens het onderzoek op de terechtzitting getuigen oproepen indien zij dit «in het belang van een behoorlijke behandeling van de zaak noodzakelijk acht» (aangeduid als het noodzaakcriterium). Dit is een ambtshalve bevoegdheid van de rechtbank die verband houdt met verantwoordelijkheid van de zittingsrechter voor de volledigheid van het onderzoek op de terechtzitting en de juistheid van de genomen beslissingen, en de behandeling van de zaak overeenkomstig de eisen van een eerlijk proces (artikel 6 EVRM). Tot gebruikmaking van die ambtshalve bevoegdheid kan evenwel ook een vordering of een verzoek worden gedaan (artikel 4.2.6). De beoordeling of een verzoek op basis van dit criterium moet leiden tot de inzet van deze bevoegdheid, is in beginsel strenger dan de beoordeling aan de hand van het verdedigings- of vervolgingsbelang, maar biedt ruimte om rekening te houden met eventuele omstandigheden die maken dat het niet aan de verdediging te wijten is dat het verzoek in een zo laat stadium wordt gedaan. In dat laatste geval zal ook de beoordeling aan het noodzaakcriterium ertoe moeten leiden dat het verzoek wordt ingewilligd.

Tezamen en in onderlinge samenhang bevorderen deze bepalingen de «beweging naar voren», waarbij het onderzoek zoveel mogelijk plaatsvindt voorafgaand aan de terechtzitting, althans dat verzoeken tot het doen van (nader) onderzoek zoveel mogelijk voorafgaand aan de terechtzitting worden gedaan (Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 914 e.v.). De verantwoordelijkheid daarvoor ligt in de eerste plaats bij de officier van justitie, die mogelijkheden heeft om onderzoek te doen of vorderingen daartoe in te dienen, waarbij getuigen in het vooronderzoek al in het bijzijn van de verdediging kunnen worden verhoord met als doel om het ondervragingsrecht effectief te kunnen uitoefenen. De rechter-commissaris kan met een ruimhartige beoordeling van verzoeken en vorderingen (als bedoeld in artikel 2.10.5) of ambtshalve (artikel 2.10.3) getuigen verhoren in het bijzijn van de verdediging. Daarmee wordt voorkomen dat getuigen alsnog of nogmaals moeten worden verhoord, wat bij aanhouding ook kan leiden tot vertraging. Het trechtermodel voor de fase van de berechting beoogt eenzelfde effect te sorteren: door te stimuleren dat verzoeken en vorderingen tijdig voor de terechtzitting worden gedaan, kunnen aanhoudingen van het onderzoek op de terechtzitting worden voorkomen.

(481) Kan worden toegelicht in welke gevallen de verdediging (of het OM) heeft voldaan aan de verplichting tot motivering van het verzoek tot oproeping van een getuige of deskundige? Zijn er gevallen denkbaar waarbij een verzoek tot oproeping van een getuige of deskundige door de rechter wordt afgewezen op de enkele grond dat dit verzoek onvoldoende is onderbouwd? Zo ja, zijn die gevallen eerder aan de orde wanneer het noodzaakcriterium geldt dan wanneer het criterium van het verdedigingsbelang of het criterium van relevantie geldt?

481. De verplichting om verzoeken en vorderingen te onderbouwen is voor uiteenlopende fases van het onderzoek neergelegd in artikel 2.10.11, eerste lid, artikel 4.2.6, derde lid, en artikel 4.1.9. Zie nader het antwoord

op vraag 480. Het doel van deze verplichtingen tot het onderbouwen van het verzoek of de vordering is de rechter in staat te stellen om het verzoek of de vordering goed te beoordelen aan de hand van het toepasselijke wettelijke beoordelingscriterium. In algemene zin kan daaraan de verwachting worden verbonden dat in het verzoek of de vordering wordt aangegeven waarom het onderzoek van belang kan zijn voor de in het kader van de berechting door de rechter te nemen beslissingen (artikel 2.10.5), waarom dit in het belang van de verdediging respectievelijk de vervolging is (artikel 4.2.19, tweede lid, onderdeel c), of waarom dit noodzakelijk is met het oog op een behoorlijke behandeling van de zaak (artikel 4.2.49, eerste lid). Of de onderbouwing in een concreet geval afdoende is, staat ter beoordeling aan de rechter. In algemene zin geldt het noodzaakcriterium als strenger dan het criterium van het verdedigingsbelang. Om die reden zal het bij toepassing van het noodzaakcriterium in beginsel sneller voorkomen dat een verzoek of vordering tot oproeping van een getuige wordt afgewezen op de grond dat het onvoldoende is onderbouwd.

Het EHRM heeft geoordeeld dat een verzoek tot het verhoren van een niet eerder door de verdediging ondervraagde belastende getuige niet mag worden afgewezen op de enkele grond dat het verzoek onvoldoende is onderbouwd. Een verzoek tot het oproepen van een belastende getuige ten aanzien van wie de verdediging haar ondervragingsrecht nog niet heeft kunnen uitoefenen, vergt daarom geen nadere onderbouwing: ten aanzien daarvan behelzen de betreffende bepalingen feitelijk niet meer dan «dat de verdediging de wens tot het verhoren van een dergelijke getuige kenbaar moet maken door een stellig en duidelijk verzoek te doen tot het oproepen en verhoren van een concreet aangeduide getuige» (Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 762, 897 en p. 923). Tegen deze achtergrond is de verplichting voor de verdediging om verzoeken te onderbouwen vooral relevant wanneer door de verdediging wordt verzocht om het oproepen van een ontlastende getuige.

(482) Neemt de voorgestelde regeling de door de Raad van State (RvS) gesignaleerde onduidelijkheid omtrent de beoordeling van getuigenverzoeken weg en vormen de twee verschillende wettelijke beoordelingscriteria daadwerkelijk een stimulans om getuigenverzoeken tijdig in te dienen?

482. Het voorgestelde systeem, waarin twee criteria voor de beoordeling van getuigenverzoeken worden behouden, is ingewikkeld. Dit is door de Afdeling advisering van de Raad van State aangekaart en in het nader rapport onderkend (Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 4, p. 169). De wettelijke regeling is echter niet conform het advies van de Afdeling heroverwogen omdat het werken met één criterium voor de beoordeling van getuigenverzoeken – dat zou dan het alternatief zijn – niet leidt tot een systeem dat minder complex en casuïstisch is in de toepassing. Ook biedt het systeem met twee criteria meer houvast aan de procesdeelnemers en gaat daarvan een concreter signaal uit om getuigenverzoeken zo vroeg mogelijk te doen. De regeling dwingt het vroeg doen van een getuigenverzoek, zeker waar het gaat om het verzoek een belastende getuige te verhoren, niet af. Dat is ook niet wenselijk, mede gezien de mogelijkheid die de verdachte moet hebben om het ondervragingsrecht effectief te kunnen uitoefenen. Het biedt niettemin, zoals in de vraag terecht wordt uitgedrukt, een positieve *stimulans* om dat wel te doen omdat een verzoek in een vroeg stadium in beginsel ruimhartiger wordt toegewezen. Toetsing aan het strengere noodzaakcriterium kan leiden tot het oordeel dat een verzoek om een getuige te verhoren moet worden afgewezen omdat het verzoek redelijkerwijs eerder had kunnen – en moeten – worden gedaan. De twee criteria voor de beoordeling van getuigenverzoeken maken deel uit van een breder pakket van maatregelen, die samen worden aangeduid als de «beweging naar voren», en waarmee wordt

bevordert dat het onderzoek zoveel mogelijk plaatsvindt voorafgaand aan de zitting en aanhoudingen van het onderzoek op de terechtzitting worden voorkomen (zie ook het antwoord op vraag 480). Die maatregelen zijn niet alleen gericht op de verdediging, maar ook op de officier van justitie en de rechter-commissaris.

(483) De rapporteurs lezen in de memorie van toelichting gevallen waarin, ondanks de formele toepasselijkheid van een wettelijk beoordelingscriterium, de gevolgen die doorgaans aan dat criterium worden verbonden toch niet daaruit kunnen volgen. Een voorbeeld is het geval waarin art. 6 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) noopt tot een ruime toewijzing van ook een niet (goed) onderbouwd verzoek tot het horen van een belastende getuige ten aanzien van wie het ondervragingsrecht nog niet is uitgeoefend. Kan de regering nader op een dergelijke situatie reflecteren?

483. De zittingsrechter kan op ieder moment tijdens het onderzoek op de terechtzitting getuigen oproepen indien hij dit «in het belang van een behoorlijke behandeling van de zaak noodzakelijk acht» (aangeduid als het noodzaakcriterium). Tot gebruikmaking van die ambtshalve bevoegdheid kan ook een vordering of een verzoek worden gedaan (artikel 4.2.6). Het noodzaakcriterium krijgt in het nieuwe wetboek een andere omschrijving dan in het huidige recht. In het huidige recht ligt op grond van de jurisprudentie over artikel 315 de nadruk op de vraag in hoeverre de rechter zich door het verhandelde op de terechtzitting voldoende ingelicht acht. In het nieuwe wetboek wordt het noodzaakcriterium naast met het belang van waarheidsvinding ingevuld met andere belangen: in de eerste plaats het ondervragingsrecht, maar bijvoorbeeld ook de onmiddellijkheid en de openbaarheid kunnen nopen tot het oproepen van een getuige voor de terechtzitting. Deze verschillende belangen kunnen worden geschaard onder «het belang van een behoorlijke behandeling van de zaak» (artikel 4.2.49, eerste lid). Daarmee wordt in de wet tot uitdrukking gebracht dat de toepassing van bevoegdheden ook noodzakelijk kan zijn met het oog op andere belangen dan waarheidsvinding. Tot een wezenlijk andere toepassing van het criterium zal dit naar verwachting niet leiden: ook nu is de rechter immers al gehouden een getuige op te roepen indien dit noodzakelijk is om het ondervragingsrecht te kunnen effectueren. In beginsel leidt toepassing van het noodzaakcriterium tot een strengere beoordeling dan het criterium van het verdedigingsbelang. Uit de rechtspraak van het EHRM volgt echter dat het met het oog op het uitoefenen van het ondervragingsrecht noodzakelijk kan zijn om een belastende getuige op te roepen indien de verdediging daarom verzoekt, ongeacht of het verzoek nader is onderbouwd. Een dergelijk verzoek zal daarom worden toegewezen op grond van het noodzaakcriterium, terwijl een verzoek tot het oproepen van een ontlastende getuige op grond van hetzelfde criterium strenger zal worden beoordeeld. Doordat in het noodzaakcriterium verschillende belangen tot uitdrukking komen, kunnen aan toepassing van datzelfde wettelijke criterium inderdaad uiteenlopende gevolgen worden verbonden, en is de toetsing op grond van dat criterium, afhankelijk van de omstandigheden van het geval, niet altijd even streng.

(484) De rapporteurs constateren dat in de memorie van toelichting niet is ingegaan het door de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) aangedragen redelijkheidscriterium. Is de regering van mening dat de beoordeling van getuigenverzoeken op basis van dit criterium overeenkomt met de beoordeling op basis van (één van) de voorgestelde wettelijke beoordelingscriteria? Zo nee, wat is het verschil? Kan de regering toelichten waarom het door de NVvR voorgestelde redelijkheidscriterium een minder wenselijk criterium is dan de door de regering voorgestelde criteria?

484. De NVvR steunt het trechtermodel als zodanig, maar is kritisch op de invulling van de daarbij gehanteerde criteria. Het na aanvang van de behandeling op de terechtzitting geldende noodzaakcriterium moet volgens de NVvR streng worden ingevuld. Tot aan die behandeling moet volgens de NVvR gedurende het gehele strafproces één overkoepelend nieuw «redelijkheidscriterium» worden gehanteerd, dat kan worden toegepast vanaf verzoeken en vorderingen gericht aan de rechter-commissaris tot aan de inhoudelijke behandeling van de zaak op de terechtzitting.

In ieder geval is duidelijk dat ook de NVvR door hantering van eerst een redelijkheidscriterium en daarna het noodzaakcriterium een trechtermodel voorstaat, waarbij getuigenverzoeken in de voorfase ruimhartig worden ingewilligd op basis van het redelijkheidscriterium, maar na aanvang van de inhoudelijke behandeling aan een strenger noodzaakcriterium worden getoetst. De toelichting van de NVvR op het voorstel voor het redelijkheidscriterium is beknopt. Daardoor blijkt uit het advies niet exact of en in welk opzicht met dit criterium een andere weging wordt beoogd dan met het in het wetsvoorstel voorgestelde criterium van het verdedigingsbelang en zo ja, of deze weging soepeler dan wel strenger zou zijn dan met het in het nieuwe wetboek voorgestelde criterium. Volgens de NVvR past het redelijkheidscriterium binnen de Nederlandse en Europese rechtspraak en kunnen in dit criterium «nagenoeg alle onderdelen uit de memorie van toelichting worden ingepast». Daaruit lijkt te kunnen worden afgeleid dat de verschillen met het wetsvoorstel niet zozeer in de inhoud van dit criterium moeten worden gezocht, als wel in de formulering ervan, zij het dat de NVvR suggereert dat er ook onderdelen uit de memorie van toelichting *niet* goed aansluiten bij het voorstel voor het redelijkheidscriterium, zonder evenwel toe te lichten om welke onderdelen het daarbij gaat. De vraag is daarnaast of het door de NVvR voorgestelde redelijkheidscriterium, dat geldt voor de beoordeling door de rechter-commissaris van vorderingen en verzoeken tijdens het vooronderzoek en door de voorzitter bij de beoordeling van verzoeken ter voorbereiding van de terechtzitting, ook geldt voor de rechtbank bij beantwoording van de vraag of getuigen ten aanzien van wie tijdig een getuigenverzoek is ingediend maar die niet op de terechtzitting zijn verschenen alsnog of opnieuw dienen te worden opgeroepen. In het wetsvoorstel wordt in die gevallen in lijn met het geldende recht het soepeler criterium van het verdedigingsbelang gehanteerd, hetgeen ook gerechtvaardigd is. In het voorstel van de NVvR is dit niet duidelijk.

Alles bij elkaar kan worden geconcludeerd dat wat de NVvR met het door haar voorgestelde redelijkheidscriterium wil bereiken – een overzichtelijke regeling met een trechtermodel op basis waarvan verzoeken gedaan na aanvang van de terechtzitting strenger kunnen worden beoordeeld – al met de in het wetsvoorstel neergelegde criteria is verzekerd.

Ten overvloede kan worden opgemerkt dat de NVvR met haar voorstel dus *niet* aankoerst op introductie van één overkoepelend criterium voor de gehele strafprocedure, met inbegrip van verzoeken die na aanvang van de terechtzitting zijn gedaan. In dit verband is relevant dat bij de voorbereiding van het nieuwe wetboek is getracht om te komen tot één (gradueel toegepast) relevantiecriterium dat op de gehele procedure inclusief het gehele onderzoek op de terechtzitting van toepassing zou zijn, maar is uiteindelijk besloten om in de wet te verhelderen wanneer welk criterium van toepassing is, terwijl nader is toegelicht waarom en op welke manier de criteria van elkaar kunnen worden onderscheiden. De gedifferentieerde benadering van het wetsvoorstel lijkt weliswaar complex, maar maakt goed duidelijk welke beoordeling op welk moment in het proces aan de orde is. Al met al verdient de voorgestelde regeling de voorkeur boven

één overkoepelend criterium voor de gehele strafprocedure, omdat deze, in de woorden van de Rvdr, «recht doet aan de complexiteit van dit onderwerp en aan de behoefte om maatwerk te kunnen leveren» (consultatieadvies Rvdr, p. 2 van 126).

(485) De rapporteurs stellen enkele vragen over het gebruik van geluids- of beeldopnamen tijdens het onderzoek ter terechtzitting. Hoe verhoudt het uitgangspunt van openbaarheid en het onmiddellijkheidsbeginsel zich tot het verkort voorhouden van geluids- of beeldopnamen?

485. Geluids- of beeldopnamen worden beschouwd als processtukken (vgl. artikel 1.8.1). Tijdens het onderzoek op de terechtzitting kunnen processtukken op verschillende manieren ter sprake worden gebracht. Op grond van de nieuwe regeling kan dit bestaan uit het kort aanduiden, het samenvatten, het voorlezen van de inhoud of – in geval van opnamen – het vertonen of het ten gehore brengen van de inhoud (artikel 4.2.31, derde lid). Ten aanzien van de openbaarheid van zittingen en het onmiddellijkheidsbeginsel wordt opgemerkt dat in de strafrechtspraak in geen enkele strafzaak alle processtukken volledig worden besproken. In verreweg de meeste gevallen beperkt deze bespreking zich tot het kort aanduiden of samenvatten van de processtukken. Dat is ten aanzien van schriftelijke processtukken het geval en dat is bij geluids- of beeldopnamen niet anders. Tegen deze achtergrond kan ook ten aanzien van geluids- of beeldopnamen niet worden verwacht dat deze integraal op de zitting worden beluisterd of bekeken. Het kan aan de rechter worden overgelaten op welke wijze hij bij aanwezigheid van publiek de processtukken ter sprake brengt, ook als de verdachte, de officier van justitie en het op de terechtzitting aanwezige slachtoffer met het achterwege blijven van bespreking instemmen (artikel 4.2.31, vierde lid).

(486) Wat is de invloed van het gebruik van audio ter terechtzitting in de praktijk? Zorgt dit gebruik voor een toename aan verzoeken van procespartijen om de opname terug te luisteren en vervolgens een toename van het aantal verzoeken om een aanvullend proces-verbaal van de zitting op te maken? Leiden audio-opnamen tot de beoogde werklasterbesparing? Vergt het achterwege laten van schriftelijke verslaglegging van een verhoor of van het onderzoek ter terechtzitting uiteindelijk meer of minder voorbereidingstijd bij rechters in eerste aanleg respectievelijk in appel?

486. Er dient onderscheid te worden gemaakt tussen het gebruik van audiovisuele registratie in het algemeen (los van of in aanvulling op de verslaglegging in een proces-verbaal) en het gebruik van audiovisuele registratie als gedeeltelijke vervanging van het proces-verbaal. Momenteel is al sprake van een toename van audiovisuele registratie, die los staat van de inhoudelijke wijzigingen die het nieuwe Wetboek van Strafvordering brengt. Op grond van de Innovatiewet Strafvordering wordt het gebruik van audiovisuele registratie als gedeeltelijke vervanging van het proces-verbaal uitgetoetst in een pilotproject. De pilotprojecten worden door het WODC geëvalueerd. De resultaten van de evaluatie komen uiterlijk binnen twee jaar na de start van de eerste pilot (oktober 2022) beschikbaar. De uitkomsten daarvan worden afgewacht voordat uitspraken kunnen worden gedaan over onder meer het aantal verzoeken, de werklastereffecten en voorbereidingstijd.

(487) Wordt desgewenst alsnog een schriftelijk verslag gemaakt? Wie ziet erop toe dat die verslaglegging strookt met wat er op de opnames te zien/horen is en hoe wordt dat toezicht vormgegeven? Wie bepaalt wat in de verkorte weergave van het proces-verbaal van het onderzoek ter terechtzitting wordt opgenomen?

487. Deze vraag ziet op verslaglegging van de terechtzitting. Door inwerkingtreding van de Innovatiewet Strafvordering zijn – daarbij vooruitlopend op de corresponderende regeling in het nieuwe wetboek –

aan het huidige wetboek bepalingen toegevoegd (artikelen 560 en verder) die het mogelijk maken om te experimenteren met vervanging van een volledig proces-verbaal van de terechtzitting door de combinatie van een opname en een verkort proces-verbaal. Het doel is om te komen tot een zodanig verkort proces-verbaal dat de daarin opgenomen informatie naast de beeld- of geluidsopname een adequate verslaglegging van de terechtzitting vormt. In hoger beroep kan de voorzitter van het gerechtshof ter voorbereiding van het onderzoek op de terechtzitting in hoger beroep aan de voorzitter van de rechtbank schriftelijk kennisgeven dat alsnog een volledig proces-verbaal van het onderzoek op de terechtzitting in eerste aanleg moet worden opgemaakt (op grond van het huidige artikel 568).

De rechter en de griffier zijn verantwoordelijk voor de vaststelling van het proces-verbaal van de terechtzitting, en zien erop toe dat die verslaglegging strookt met wat er op een eventuele opname van de terechtzitting te zien en te horen is. Dit is zowel het geval wanneer een opname alleen dient als hulpmiddel bij het opstellen van een volledig proces-verbaal van de terechtzitting als wanneer naast een opname wordt volstaan met een verkort proces-verbaal (waarbij dus de opname dient als gedeeltelijke vervanging van een volledig proces-verbaal).

Ten aanzien van het verkorte proces-verbaal bij een opname van het onderzoek op de terechtzitting geldt dat het huidige artikel 566, tweede lid, een opsomming bevat van de informatie die in ieder geval daarin moet zijn opgenomen (onder meer de tussenuitspraken die de rechter lopende het onderzoek op de terechtzitting heeft gedaan en een summier weergave van hetgeen op de terechtzitting is voorgevallen).

(488) In hoeverre is het gebruik van (steeds geavanceerder wordende) technieken zoals spraakherkenning toegestaan om (alsnog) een proces-verbaal op te maken van het onderzoek ter terechtzitting?

488. Het gebruik van technieken zoals spraakherkenning is toegestaan. Niets staat eraan in de weg om, als onderdeel van de pilotprojecten in het kader van de Innovatiewet Strafvordering of daarbuiten, bij de verslaglegging daarvan gebruik te maken. De pilotprojecten zijn bedoeld om te onderzoeken op welke wijze met behulp van technologie gemakkelijker kan worden gekomen tot een verslaglegging die een goede procesvoering in strafzaken dient. Overigens wordt hierbij opgemerkt dat technieken zoals spraakherkenning niet bedoeld zijn als volledige vervanging van het proces-verbaal, maar dat deze handig kunnen zijn als hulpmiddel bij het opstellen van het proces-verbaal, dat in de strafrechtspraktijk niet woordelijk pleegt te worden uitgewerkt maar een zakelijke weergave bevat.

(489) De rapporteurs constateren dat de rechter bij wie de verklaring ter terechtzitting is afgelegd, het laatste woord heeft over de weergave van de verklaring in het proces-verbaal. Kan dit uitgangspunt verhinderen dat de verdediging voor de hogere rechter opnieuw een beroep doet op de opname, bijvoorbeeld in het kader van een verweer over de betrouwbaarheid van een op de eerdere terechtzitting afgelegde getuigenverklaring?

489. De rechter en de griffier zijn verantwoordelijk voor een correct proces-verbaal van de terechtzitting, ook als dat met behulp van een opname van de terechtzitting is vastgesteld. Er mag van worden uitgegaan dat, fouten daargelaten, het proces-verbaal in lijn is met de opname. Wanneer echter een discrepantie zou bestaan tussen het proces-verbaal en een bij de processtukken gevoegde opname, bijvoorbeeld voor wat betreft de weergave van een verklaring die op de terechtzitting is afgelegd, dan kan het uitgangspunt dat alleen het proces-verbaal van de terechtzitting bepalend is voor de weergave van

wat op de terechtzitting is voorgevallen inderdaad niet verhinderen dat in hoger beroep de verdediging een beroep doet op de opname. Dat zal kunnen gebeuren in het geval er wezenlijke verschillen zouden bestaan tussen proces-verbaal en opname, die een bepalende rol hebben gespeeld bij de door de rechter genomen beslissingen en die ook voor de door het gerechtshof te nemen beslissingen van belang zijn.

(490) Is audioverslaglegging in alle strafprocedures wenselijk of is een beperking tot bepaalde gevallen aangewezen? Wanneer uit de pilot blijkt dat audioverslaglegging niet wenselijk is in bepaalde strafprocedures, wordt de wettelijke regeling dan aangepast aan de hand van de uitkomsten van dit experiment?

490. Op grond van de Innovatiewet Strafvordering kan audioverslaglegging op twee momenten worden ingezet: (1) door opsporingsambtenaren die op een opname vastleggen wat door hen ter opsporing is verricht of bevonden (zoals bedoeld in het huidige artikel 560, eerste lid) en (2) in de berechtingsfase door verslaglegging van het onderzoek op de terechtzitting (zoals bedoeld in het huidige artikel 566). Er is in de wettelijke regeling verder geen beperking aangebracht tot bepaalde gevallen waarin audiovisuele registratie kan worden ingezet. Indien uit de evaluatie van de pilot audiovisuele registratie zou blijken dat het in bepaalde gevallen niet wenselijk is om audiovisuele registratie in te zetten, en een keuze op dit punt evenmin aan de strafrechtspraktijk zou kunnen worden overgelaten, dan zou de wettelijke regeling daarop kunnen worden aangepast via de tweede aanvullingswet.

(491) Wie is verantwoordelijk voor welke digitale voorziening en wie draagt de eindverantwoordelijkheid voor de onderlinge samenwerking op het gebied van gebruik van audio ter zitting?

491. De partners in de strafrechtketen geven in de gezamenlijke opgaven prioriteit aan ketensamenwerking op het gebied van uitwisseling van multimedia. De digitalisering vindt plaats zowel binnen de eigen organisaties als tussen de organisaties in de strafrechtketen. Het einddoel is dat multimedia volledig digitaal door de strafrechtketen kan stromen. Dat betekent dat er in beginsel geen bestanden met beeld- en/of audiomateriaal meer per mail, DVD, CD, USB-stick of andere gegevensdragers worden verzonden naar of uitgewisseld met ketenpartners of andere belanghebbenden, maar via een daarvoor aangewezen elektronische weg, en dat beeld- en/of audiomateriaal in elke fase van het strafproces kan worden ingezet, ook op de terechtzitting. Het tot stand brengen van deze voorzieningen voor uitwisseling is een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid. Zodra beeld- en/of audiomateriaal bij een organisatie ontvangen wordt, is die organisatie verantwoordelijk voor het verdere gebruik van het materiaal.

Een voorbeeld waarin deze (deel)verantwoordelijkheid voor de onderlinge samenwerking op het gebied van gebruik van audio ter zitting zichtbaar wordt, is de pilot Audiovisuele registratie op grondslag van de Innovatiewet Strafvordering. Bij die pilot zijn zowel de politie, het openbaar ministerie als de rechtspraak betrokken en wordt er gewerkt met een nieuwe regeling die bepaalt dat een audio(visuele) opname in combinatie met een verkort proces-verbaal kan gelden als alternatief voor een volledig uitgeschreven proces-verbaal. Het kan hierbij gaan om een opname van een verhoor van een verdachte, camerabeelden van een strafbaar feit of een opname van een terechtzitting. De pilot wordt geëvalueerd door het WODC. De uitkomsten van de evaluatie van (onder meer) deze pilot wordt in het najaar van 2024 aan de Tweede Kamer toegezonden en zullen indien deze uitkomsten daartoe aanleiding geven via de tweede aanvullingswet in het nieuwe Wetboek van Strafvordering worden verwerkt.

(492) De rapporteurs signaleren dat de Raad van State zorgen heeft geuit over de uitvoerbaarheid van de digitaliseringsslag, de privacy en informatiebeveiliging. Kan de regering uitvoeriger ingaan op deze zorgen dan in de memorie van toelichting is gedaan?

492. Zie antwoord op vraag 35.

(493) De leden van de VVD-fractie vragen de regering nader toe te lichten hoe de twee wettelijke beoordelingscriteria daadwerkelijk stimuleren om getuigenverzoeken zo vroeg mogelijk in te dienen en of er in dit kader nog aanvullende wettelijke maatregelen nodig zijn om dit te bevorderen, en zo ja, welke.

493. Zie het antwoord op vraag 482.

(494) De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen in artikel 4.2.4 dat de rechtbank kan bepalen dat er een geluids- en beeldopname wordt gemaakt van het onderzoek ter terechtzitting. Deze opname wordt bij de processtukken gevoegd. Deze leden vragen welke gevolgen dit voor de privacy van slachtoffers en nabestaanden kan hebben. In hoeverre kan de aanwezigheid van een camera voor een slachtoffer belemmerend werken in het uitoefenen van het spreekrecht? De aan het woord zijnde leden kunnen zich voorstellen dat het opnemen van de zitting voor slachtoffers een reden kan zijn om hun spreekrecht dan maar niet uit te oefenen. Kan de regering hier nader op in gaan? Hoe denkt de regering erover om desgewenst slachtoffers in de opnames van de terechtzitting onherkenbaar te maken door hun gezicht of stem op de opname onherkenbaar te vervormen? Voornoemde leden zouden in dit verband ook willen verwijzen naar het verzoek van Slachtofferhulp Nederland om slachtoffers voorafgaand aan de terechtzitting te informeren over de aanwezigheid van camera's en over hun privacy gerelateerde rechten. Tevens zouden slachtoffers de mogelijkheid moeten hebben om bezwaar te maken tegen de opname. Kan de regering ook hier nader op in gaan? Tenslotte vragen de aan het woord zijnde leden in dit verband in welke mate en op welke wijze slachtoffers na afloop van de terechtzitting recht hebben op inzage of een afschrift van de opname.

494. De rechtbank kan (op basis van artikel 4.2.4) bepalen dat van het onderzoek op de terechtzitting een opname wordt gemaakt. Dit is momenteel ook al mogelijk, op grond van het huidige artikel 562 (dat op 1 oktober 2022 met de Innovatiewet Strafvordering in werking is getreden, zie Stb. 2022, 362). Die opname kan naast een geluids- en beeldopname ook alleen een geluidsoopname zijn, wat minder belastend is voor aanwezigen op de zitting omdat zij in het geheel niet in beeld komen. In geval een opname wordt gemaakt, kan worden volstaan met een verkort proces-verbaal van het onderzoek op de terechtzitting (zie het huidige artikel 566 en artikel 4.2.70). Indien de rechtbank bepaalt dat een opname van de zitting wordt gemaakt, doet de voorzitter daarvan, zoals is voorgeschreven in artikel 4.2.4, mededeling tijdens de zitting. Het zal niet altijd voorafgaand aan de zitting al duidelijk zijn dat de rechtbank van plan is een opname van de zitting te maken. Het betreft een bevoegdheid, dus de rechtbank kan na het afwegen van alle betrokken belangen (waaronder de privacy van slachtoffers, benadeelde partijen en nabestaanden) besluiten om daar geen gebruik van maken of alleen gebruik te maken van een audio-opname zodat bijvoorbeeld slachtoffers die hun spreekrecht willen uitoefenen niet in beeld komen. In het kader van de privacy van procesdeelnemers is het overigens van belang om op te merken dat de behandeling van strafzaken in beginsel openbaar is en te allen tijde publiek aanwezig kan zijn tijdens de zitting. Indien een spreekgerechtigd slachtoffer niet fysiek tijdens de zitting aanwezig wenst te zijn, bestaat de mogelijkheid om een schriftelijke verklaring aan de rechtbank te overleggen. Er is geen formele bezwaarmogelijkheid voor slachtoffers als zij bezwaar hebben tegen een opname van de zitting; deze mogelijkheid

hebben de procespartijen (officier van justitie en verdachte) evenmin, en bovendien staat het (ook) slachtoffers vrij de rechtbank te vragen de bevoegdheid uit artikel 4.2.4 niet – althans niet in de vorm van een beeldopname waarbij zij in beeld komen – toe te passen. Omdat de opname een processtuk is, waarvoor de reguliere processtukkenregeling geldt, kan het slachtoffer op basis van artikel 1.5.5, derde lid, verzoeken om kennisneming daarvan. Ten aanzien van de verdachte geldt, net als bij andere processtukken, dat het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van bijvoorbeeld het slachtoffer in de weg kan staan aan het verstrekken van een kopie aan de verdachte (artikel 1.8.8, tweede lid). De pilot in het kader van de Innovatiewet Strafvordering waarin deze mogelijkheid wordt toegepast, wordt door het WODC geëvalueerd. Voor 1 oktober 2024 verschijnt het evaluatierapport van het WODC. Mochten de uitkomsten van de evaluatie van de Innovatiewet Strafvordering aanleiding geven om de bepalingen over audiovisuele registratie in het nieuwe wetboek te wijzigen, bijvoorbeeld met het oog op de privacy van het slachtoffer, dan gebeurt dat via de tweede aanvullingswet.

(495) De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zouden er ook op willen wijzen dat niet iedereen ervan overtuigd is dat door het gebruikmaken van opnames het strafproces efficiënter wordt. Waarom worden de effecten van het gebruik van opnames niet eerst in de praktijk op kleinere schaal getoetst alvorens het eventueel breder ingezet wordt? Dit geldt te meer daar het maken van een digitaliseringslag binnen de rechterlijke macht tot nu toe niet altijd even voortvarend is verlopen.

495. Ervan uitgaande dat in de vraagstelling vooral wordt bedoeld op opnamen van de terechtzitting kan voorop worden gesteld dat het maken van zulke opnamen een van de mogelijkheden is die door inwerking-treding van de Innovatiewet Strafvordering in het huidige wetboek is opgenomen (artikel 562). De Innovatiewet maakt het daardoor mogelijk om, vooruitlopend op het nieuwe Wetboek van Strafvordering, opnamen van de terechtzitting alvast te beproeven in de praktijk. Dit gebeurt in pilots. Het maken van opnames van het onderzoek op de terechtzitting vindt plaats in de pilot audiovisuele registratie. In artikel 1 van het Besluit innovatie strafvordering is bepaald dat toepassing van de bepalingen over audiovisuele registratie, waaronder artikel 562 van het huidige wetboek, slechts plaatsvindt in een drietal arrondissementen, te weten Limburg, Noord-Holland en Overijssel. Binnen deze pilot worden de effecten van het gebruik van opnames dus eerst, zoals ook in de vraagstelling voor wenselijk wordt gehouden, op kleine schaal getoetst. De pilot wordt geëvalueerd door het WODC. Zie hierover nader het antwoord op vraag 463. De uitkomsten van deze evaluatie worden aan de Tweede Kamer toegezonden en zullen indien deze uitkomsten daartoe aanleiding geven via de tweede aanvullingswet in het nieuwe Wetboek van Strafvordering worden verwerkt.

(496) De leden van de CDA-fractie vragen op welke manier de mogelijkheid van opname van de terechtzitting met waarborgen is omkleed voor slachtoffers. Bijvoorbeeld waarborging van hun privacy, mede omdat de opname bij de processtukken wordt gevoegd. Kan er nog bezwaar tegen worden gemaakt of kan er een uitzondering worden gemaakt als het slachtoffer gebruik wil maken van het spreekrecht?

496. Zie het antwoord op vraag 494.

2.3 De omvang van het onderzoek

(497) De leden van de D66-fractie merken op dat de «schriftelijke ronde» een wettelijke basis krijgt in het wetsvoorstel, op basis waarvan partijen schriftelijk standpunten kunnen uitwisselen. Deze leden vinden dit een

goed idee als dit voor meer efficiëntie zou zorgen. Kan de regering aangeven hoe deze mogelijkheid in ontnemingszaken, waarin de schriftelijke ronde al mogelijk is en plaatsvindt, wordt ervaren? Leidt deze ronde tot meer efficiëntie binnen ontnemingsprocedures en zo ja, hoe uit dat zich? Vindt in strafzaken, niet zijnde ontnemingsprocedures, in de praktijk nu ook soms al een schriftelijke ronde plaats? Zo ja, kan de regering de ervaringen hierin ook meenemen in het antwoord?

497. Op grond van het huidige artikel 511d, eerste lid, tweede zin, kan de behandeling van de ontnemingsvordering op de terechtzitting worden voorafgegaan door een schriftelijke voorbereiding op de wijze als door de rechtbank te bepalen. In het landelijk strafprocesreglement worden nadere regels gesteld voor deze schriftelijke ronde. Zo worden in het procesreglement termijnen (van enkele weken) gesteld voor het nemen van conclusies. Ook wordt bepaald dat overschrijding van deze termijnen ertoe kan leiden dat de zittingskamer geen kennisneemt van de te laat ingediende stukken.

De huidige mogelijkheid om bij een ontnemingsvordering een schriftelijke ronde te bepalen wordt als praktisch ervaren, ook omdat de berekening van het mogelijke wederrechtelijk verkregen voordeel, kosten en andere daarvoor relevante gegevens veel tijd van de procespartijen vergt. Wanneer deze berekeningen voorafgaand aan de terechtzitting plaatsvinden en de procespartijen daar over en weer schriftelijk op kunnen reageren is de voorbereiding van de zitting (bij een heldere conclusiewisseling) gericht en daarmee de zitting kort(er). Of een schriftelijke ronde ook daadwerkelijk tot meer efficiëntie leidt, hangt af van de medewerking van de verdediging en het openbaar ministerie en van de regievoering door de rechter. Alleen als binnen de gestelde termijnen wordt geconcludeerd (onvoorziene omstandigheden daargelaten) en de schriftelijke voorbereiding wordt gevolgd door een inhoudelijke behandeling waarin daadwerkelijk wordt voortgebouwd op de schriftelijke voorbereiding door die behandeling toe te spitsen op de geschilpunten en waarin de schriftelijke ronde niet nog eens in zijn geheel mondeling wordt overgedaan, is er sprake van meer efficiëntie. Dat uit zich volgens het openbaar ministerie in een kortere behandeling op de terechtzitting en daarmee in het beschikbaar komen van meer zittingscapaciteit. Het openbaar ministerie beschikt overigens niet over cijfers op dit punt. In een evaluatierapport over grote ontnemingszaken uit 2004 werd geconstateerd dat aan de verdediging gestelde termijnen in de praktijk niet adequaat werden bewaakt. Daarom bepleitten de onderzoekers de invoering van een wettelijke sanctie op termijnoverschrijding. Een wettelijke voorziening op dit punt werd in de beleidsreactie op het onderzoek echter niet nodig geacht, omdat de rechtbank voldoende middelen heeft om de ontnemingszaak in goede banen te leiden (Kamerstukken II 2003/04, 26 268, nr. 6, p. 8).

In de praktijk vinden ook nu al in grotere strafzaken schriftelijke rondes plaats, ook buiten de ontnemingsprocedures. Die hebben vooral betrekking op de uitwisseling van standpunten over onderzoekswensen in de regiefase, waarbij de officier van justitie schriftelijk reageert op de onderzoekswensen van de verdediging, eventueel gevolgd door nadere schriftelijke standpuntbepalingen. Ook wordt in de huidige praktijk een schriftelijke standpuntuitwisseling wel benut voor bijvoorbeeld de behandeling van de vordering van de benadeelde partij. In grote of complexe zaken komt het daarnaast soms voor dat een schriftelijke ronde wordt gebruikt voor een standpuntuitwisseling over de uitleg van het toepasselijke recht. Denkbaar is ook dat een schriftelijke ronde wordt gebruikt bij preliminaire verweren, al komt dat in de huidige praktijk nog niet of nauwelijks voor. Een schriftelijke ronde kan op deze manier niet alleen de efficiëntie maar ook de zorgvuldigheid van de behandeling van

grotere of complexe zaken ten goede komen. Voorwaarde is wel dat strak de hand wordt gehouden aan de gestelde termijnen en dat wordt voorkomen dat op de terechtzitting een herhaling van zetten plaatsvindt (zie ook hierboven).

In het consultatieadvies van de Rvdr is overigens benadrukt dat een schriftelijke ronde niet per definitie leidt tot een werklasterbesparing voor de Rechtspraak. De toegevoegde waarde zal vooral liggen in de verbeterde kwaliteit van het proces en de (extra) verdieping in de zaak. In schriftelijke stukken wordt vaak uitgebreider ingegaan op de materie dan wanneer tijdens de terechtzitting een en ander mondeling aan de orde wordt gesteld. Die schriftelijke stukken moeten vervolgens voorafgaand aan de zitting worden beoordeeld, tijdens de zitting worden besproken en na de zitting worden meegenomen in het vonnis. De Rvdr schat in dat de tijd die dit kost naar verwachting iets hoger zal liggen dan de tijd die wordt bespaard.

2.4 Het onderzoek van de zaak zelf

(498) De leden van de VVD-fractie lezen dat artikel 4.2.45 de rechter de mogelijkheid geeft om aan de deskundige voorafgaand aan zijn verhoor opdracht te geven om kennis te nemen van het verslag van een andere deskundige, of diens verhoor bij te wonen en hem daarover vervolgens vragen te stellen. Dit leidt tot een werklasterverzwaring bij het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP) en het Nederlands Forensisch Instituut (NFI). Kan nader in kaart worden gebracht wat de uitvoeringsconsequenties zijn van dit artikel? Kan de regering in dit kader in overleg met de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) een inschatting geven van de gevolgen van deze bepaling op het procesverloop, de doorlooptijden en de werklaster bij het NIFP en het NFI?

498. Artikel 4.2.45 geeft de rechtbank de mogelijkheid om aan de deskundige voorafgaand aan zijn verhoor opdracht te geven om kennis te nemen van het verslag van een andere deskundige, of diens verhoor bij te wonen (eerste lid) en hem daarover vervolgens vragen te stellen (tweede lid). Bovendien kan aan de deskundige worden gevraagd om naar aanleiding van het verslag of de verklaring van een andere deskundige opmerkingen te maken (derde lid). Dit nieuwe samenstel van bepalingen biedt de rechter expliciet de mogelijkheid om de – niet zelden verschillende – bevindingen en conclusies van deskundigenverslagen onderwerp van het debat op de terechtzitting te maken, met als doel deze beter met elkaar te kunnen vergelijken en te beoordelen.

In 2022 en 2023 is in ketenverband getracht om meer onderbouwde inschattingen te formuleren ten aanzien van de eventuele werklastereffecten van de nieuwe regeling. Daarbij werd geconcludeerd dat deze regeling mogelijkerwijs zal leiden tot een incidentele en/of structurele zeer beperkte werklasterverzwaring bij het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP) en het Nederlands Forensisch Instituut (NFI). De omvang hiervan kan echter niet worden gemeten omdat onvoldoende kan worden voorzien of en hoe vaak dit voorkomt en daarbij welke stukken er in die gevallen worden voorgelegd. Daar komt bij dat het NFI slechts voor een beperkt aantal onderzoeksgebieden een registratie bijhoudt. De rechtspraak heeft aangegeven dat er momenteel wordt gewerkt aan een herijking van de inschatting van de gevolgen. Omdat deze herijking nog niet is afgerond kan hierover op dit moment nog niets worden gezegd.

Omdat de omvang van de te verwachte werklaster alleen kan worden ingeschat en niet kan worden gemeten, zal de onderhavige regeling worden betrokken bij de invoeringstoets die is aangekondigd in de

memorie van toelichting (Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 86). Uit die toets zal mogelijk blijken of er daadwerkelijk een werklastverzwaring door invoering van het nieuwe wetboek is ontstaan ten opzichte van de praktijk onder het huidige wetboek.

(499) De leden van de D66-fractie constateren dat de regering niet meer heeft gekozen voor de mogelijkheid tot een zogenoemde «open verwijzing» naar de RC door de voorzitter, waarbij de voorzitter het onderzoek kan terugleggen bij de RC met de opdracht alle benodigde onderzoeken te doen «naar eigen goeddunken». Deze leden lezen ook dat het op grond van artikel 4.2.51 wel mogelijk is voor de rechtbank om de RC de opdracht te geven om «naast de hem opgedragen werkzaamheden ander onderzoek te verrichten» dat de RC «in het belang van een behoorlijke behandeling» nodig acht. Dit wordt in de memorie van toelichting «de zogenaamde (half) open verwijzing» genoemd. Kan de regering toelichten waarom de voorzitter de zaak niet open mag terugverwijzen naar de RC, maar de zittingscombinatie als geheel wel?
499. Zie het antwoord op vraag 454.

(500) De leden van de D66-fractie constateren dat de nieuwe regeling het makkelijker maakt voor de zittingsrechter om getuigen en deskundigen ter terechtzitting op te roepen en tijdens het onderzoek ter terechtzitting te horen. Als zittingsrechters daar daadwerkelijk vaker gebruik van gaan maken, zou het onderzoek ter terechtzitting in gewicht toenemen en zal meer recht worden gedaan aan het onmiddellijkheidsbeginsel. Het valt deze leden echter op dat in de memorie van toelichting wordt aangegeven dat een verschuiving daar naartoe niet per se noodzakelijk en wenselijk wordt geacht. Kan de regering hierop reflecteren? Is zij zich ervan bewust dat bepaalde regelingen effecten kunnen hebben die zij zelf kennelijk niet wenselijk acht?

500. In het nieuwe wetboek heeft de zittingsrechter ruime mogelijkheden om getuigen en deskundigen voor de terechtzitting op te roepen en te horen tijdens het onderzoek op de terechtzitting, waar een vordering of verzoek daartoe is ingediend of waar deze dat zelf noodzakelijk acht, bijvoorbeeld met het oog op de waarheidsvinding of het realiseren van het recht op een eerlijk proces. Hoewel de zittingsrechter deze mogelijkheden tot zijn beschikking heeft, worden in de Nederlandse strafrechtspleging getuigen in de regel al in het vooronderzoek verhoord en kent het nieuwe wetboek, overigens evenals het huidige, niet als vertrekpunt dat getuigen vooral op het onderzoek op de terechtzitting worden gehoord. Het nieuwe wetboek biedt ook ruime mogelijkheden om niet alleen voorafgaand aan de terechtzitting, maar ook in de fase van het onderzoek op de terechtzitting het getuigenverhoor bij de rechter-commissaris te laten plaatsvinden. Een doelstelling van het nieuwe wetboek is bovendien om te stimuleren dat het onderzoek, waaronder getuigenverhoren, zoveel mogelijk voorafgaand aan de terechtzitting plaatsvindt. Om deze reden is de verwachting niet dat van het samenstel van bepalingen over getuigenverhoren in het nieuwe wetboek een stimulans uitgaat om getuigen veel vaker op de terechtzitting te verhoren dan nu in de strafrechtspraktijk het geval is. Een en ander is in overeenstemming met de rechtspraak van het EHRM. In de rechtspraak van het EHRM is onmiddellijke bewijsvoering bij de berechting weliswaar het uitgangspunt, maar het EHRM laat ruimte voor rechtsstelsels waarin daarop niet het accent ligt. Daarbij wordt aangetekend dat het in de Keskin-jurisprudentie van het EHRM vooral draait om het bieden van een behoorlijke en adequate mogelijkheid voor de verdediging om het ondervragingsrecht uit te oefenen, een mogelijkheid die in beginsel ook in het vooronderzoek kan worden geboden. Deze rechtspraak en de verwerking daarvan in het Nederlandse strafproces zullen ertoe kunnen leiden dat de rechter wat vaker dan tot nu toe aanleiding of noodzaak ziet te beslissen dat de getuige op de

terechtzinging wordt verhoord. Maar de verwachting is niet dat door de voorgestelde wettelijke regeling een ontwikkeling naar een *volledige of veel meer* onmiddellijke procesvoering bij de berechting zal plaatsvinden. Een dergelijke ontwikkeling wordt ook niet wenselijk geacht, omdat daarmee de voordelen van de huidige wijze van procesvoering teniet zouden worden gedaan (Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 914 e.v.). Daarbij kan worden aangetekend dat het vroeg in de procedure afnemen van een getuigenverklaring bevorderlijk kan zijn voor de waarheidsvinding, en een verhoor bij de rechter-commissaris een voor alle partijen bevredigend(er) alternatief kan zijn voor een verhoor op een openbare terechtzitting.

(501) De leden van de D66-fractie lezen dat het noodzaakcriterium, in het kader van het al dan niet toewijzen van een getuigenverzoek, ruimer wordt. Het gaat niet meer alleen om noodzakelijkheid voor de inhoud, maar ook voor het uitoefenen van verdedigingsrechten. Verwacht de regering dat dit ook in de praktijk een grote verandering tot gevolg zal hebben? Is de verwachting dat vaker een laat gedaan verzoek wordt toegewezen dan nu het geval is?

501. Zie het antwoord op vraag 483.

3. De beraadslaging, de uitspraak en het eindvonnis

3.2 Bewijs

(502) De rapporteurs stellen enkele vragen met betrekking tot het onderwerp bewijs. Hoe moeten de beperkte wijzigingen in de bewijsregeling worden gezien tegen de achtergrond van het streven naar waarheidsvinding, het voorkomen van rechterlijke dwalingen, en de kritiek die bijvoorbeeld vanuit de rechtspsychologie wordt geuit op de waardering van het bewijs door de strafrechter? Zorgt de voorgestelde regeling ervoor dat aan het belang van waarheidsvinding voldoende recht wordt gedaan en dat rechtelijke dwalingen (zoveel mogelijk) worden voorkomen?

502. In de memorie van toelichting is als centrale doelstelling van strafprocesrecht weergegeven «te bevorderen dat de strafwet wordt toegepast op de werkelijk schuldige, en te voorkomen dat de onschuldige veroordeeld of zelfs vervolgd wordt.» Het bevorderen van een juiste bewijsbeslissing is cruciaal om de centrale doelstelling van het strafprocesrecht te kunnen verwezenlijken. De aanpassingen die zijn gedaan in het bewijsrecht, met als belangrijkste onderdeel de keuze voor een nieuw bewijscriterium, staan dan ook ten dienste van het streven naar een juiste bewijsbeslissing en zijn mede ingegeven door inzichten uit rechtspsychologisch en rechtswetenschappelijk onderzoek (zie de toelichting op artikel 4.3.7). Tegelijkertijd laten deze inzichten zich slechts gedeeltelijk vertalen in het bewijsrecht. Voor de juistheid van de bewijsbeslissing is cruciaal dat rechters, maar ook andere functionarissen die betrokken zijn bij de bewijsbeslissing, zich niet alleen gebonden achten aan het bewijsrecht, maar ook aan algemeen geldende methodologische principes en de logica (M.J. Dubelaar, *Betrouwbaar getuigenbewijs* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2014, p. 28–29). Het aanpassen van het bewijsrecht is slechts een van de middelen waarmee gerechtelijke dwalingen zoveel als mogelijk moeten worden voorkomen.

(503) De rapporteurs vragen hoe het criterium van «buiten redelijke twijfel» zich verhoudt tot het criterium van de «overtuiging». Welke van beide criteria moet worden gezien als de bewijsstandaard? Wat betekent het tweeledige criterium voor de motivering van de bewijsbeslissing? Hoe dient de rechter dit bij een beslissing tot vrijspraak tot uitdrukking te brengen? Is het niet duidelijker om één criterium te hanteren in plaats van

twee, nu het één beslissing betreft die naar twee kanten kan uitvallen (bewezenverklaring, niet bewezenverklaring en dus vrijspraak)? Indien het wenselijk wordt geacht om toch twee criteria te hanteren, zou het dan niet duidelijker zijn om artikel 3.4.7 lid 2 aldus te herschrijven (en daarbij lid 3 te laten vervallen): «het bewijs kan slechts worden aangenomen als op grond van wettige bewijsmiddelen die terechtzitting zijn besproken, naar de overtuiging van de rechter, buiten redelijke twijfel vaststaat dat de verdachte het feit heeft begaan»?

503. Strafrechtelijk bewijzen is wel aangeduid als «beslissen in onzekerheid» (M.J. Dubelaar, *Betrouwbaar getuigenbewijs* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2014, p. 29–31). Volledige zekerheid over de juistheid van de beslissing kan niet worden verkregen. De bewijsstandaard legt vast wanneer een rechter tot een bewezenverklaring mag overgaan. In het nieuwe wetboek is de bewijsstandaard dat «buiten redelijke twijfel» moet vaststaan dat de verdachte het feit heeft begaan (artikel 4.3.7, tweede lid). Voor dit criterium is gekozen om het objectieve karakter van de bewijsstandaard beter tot uitdrukking te brengen: het gaat er uitsluitend om of de bewijsmiddelen de bewezenverklaring kunnen dragen met de vereiste mate van waarschijnlijkheid. De motivering van de bewezenverklaring zal zich dan ook enkel hoeven richten op de vraag of het bewezenverklarde buiten redelijke twijfel vaststaat. Daarmee sluit de bewijsstandaard beter aan bij de rechtspraak van de Hoge Raad en de aangepaste voorschriften inzake de bewijsmotivering, bij een nadere inkadering van de selectie en waardering van bewijsmateriaal door de rechter, alsmede bij inzichten uit de rechtspsychologie en rechtswetenschappen (Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 992–995). De praktische implicaties van deze wijziging zijn naar verwachting gering, nu ook onder het huidige recht de opvatting dat een bewezenverklaring slechts is toegestaan als buiten redelijke twijfel staat dat de verdachte het tenlastegelegde feit heeft begaan, al breed heeft postgevat.

De rechter is echter niet verplicht om tot een bewezenverklaring te komen, ook niet wanneer naar zijn oordeel daarvoor – naar de maat van de bewijsstandaard – voldoende wettig bewijs aanwezig is. Het «buiten redelijke twijfel»-criterium benadrukt het objectieve karakter van de bewezenverklaring, de «rechterlijke overtuiging» laat – alleen in het kader van de vrijspraak – enige ruimte voor het meewegen van de meer subjectieve intuïtie van de rechter. Hoewel ook een vrijspraak in die gevallen in toenemende mate om een motivering vraagt, zijn de eisen daaraan minder zwaar dan aan de motivering van een bewezenverklaring. Op die manier creëert het handhaven van de rechterlijke overtuiging ten aanzien van de vrijspraak een zekere asymmetrie in het voordeel van de vrijspraak. Het integreren van de rechterlijke overtuiging in de bewijsstandaard zou die asymmetrie opheffen en opnieuw een subjectief element introduceren voor de bewezenverklaring. Met het handhaven van de rechterlijke overtuiging ten aanzien van de vrijspraak is echter niet beoogd een extra criterium te introduceren voor de bewezenverklaring.

(504) De rapporteurs constateren dat voor het gebruik van audio- en beeldmateriaal als zelfstandig bewijsmiddel als randvoorwaarde geldt dat de procespartijen en de rechter toegang moeten hebben tot die opnamen, en dat de opnamen bovendien van voldoende kwaliteit zijn. Daarvoor is een volwassen digitalisering van de strafrechtketen nodig. Is op basis van de lopende pilots reeds zicht op die randvoorwaarde en de kwaliteit van de digitalisering? Zo ja, wat betekent dit voor gebruik van geluid- of beeldopnamen als wettig bewijsmiddel en voor de beoogde efficiëntieslag? Zo nee, moeten deze resultaten worden afgewacht voordat de nieuwe regeling wordt ingevoerd?

504. Op grond van de Innovatiewet Strafvordering wordt het gebruik van audiovisuele registratie als gedeeltelijke vervanging van het proces-

verbaal en als zelfstandig bewijsmiddel uitgeprobeerd in de pilot audiovisuele registratie. Toegang tot en kwaliteit van opnamen is mede afhankelijk van de aanwezigheid van en soorten middelen. Dit verschilt per pilotlocatie en per betrokken organisatie. De pilots worden door het WODC geëvalueerd. De resultaten van de evaluatie komen uiterlijk binnen twee jaar na de start van de eerste pilot (oktober 2022) beschikbaar. De uitkomsten daarvan worden afgewacht voordat uitspraken kunnen worden gedaan over onder meer de toegang tot en de kwaliteit van opnamen. De uitkomsten van deze evaluatie worden aan de Tweede Kamer toegezonden en zullen indien deze uitkomsten daartoe aanleiding geven via de tweede aanvullingswet in het nieuwe Wetboek van Strafvordering worden verwerkt.

(505) De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de nieuwe regeling omtrent het bewijs. Deze leden constateren dat het criterium van de overtuiging is vervangen door het criterium van «buiten redelijke twijfel». Naast dit criterium staat in het nieuwe wetboek wel nog steeds de overtuiging genoemd, maar dan alleen expliciet gerelateerd aan de vrijspraak en in negatieve zin («indien de rechtbank er niet van overtuigd is dat de verdachte het tenlastegelegde feit heeft begaan, spreekt zij hem daarvan vrij»). Betekent dit dat er, ten opzichte van de huidige regeling, een extra criterium bij komt om tot een bewezenverklaring te komen? Is de bedoeling van de regering om de lat voor bewezenverklaringen hoger te leggen?

505. Zie het antwoord op vraag 503.

3.3 Processuele sancties

(506) De rapporteurs vragen waarom de regering ervoor heeft gekozen vooral de bestaande jurisprudentie van de Hoge Raad over art. 359a Sv te codificeren, terwijl de cassatierechter in het arrest van 1 december 2020 heeft benadrukt zich, vanwege de voorliggende voorstellen voor de modernisering van het Wetboek van Strafvordering, terughoudend op te stellen bij een bredere heroverweging van de regeling van processuele sancties.

506. De regeling van de processuele sancties in de artikelen 4.3.12 tot en met 4.3.16 verschilt op diverse punten van het huidige artikel 359a. De vormgeving is anders, de reikwijdte van de regeling is verruimd, er is een normatief richtsnoer geïntroduceerd en de voorwaarden die aan de toepassing van de diverse sancties zijn verbonden zijn op onderdelen bijgesteld. Het is juist dat veel van die wijzigingen in lijn zijn met de rechtspraak van de Hoge Raad over het huidige artikel 359a, niet alleen met het arrest van 1 december 2020 waarop in de vraagstelling wordt gewezen, maar ook met eerdere arresten. Bij de keuze om op onderdelen aan te sluiten bij de geldende rechtspraak heeft ook het advies van het OM, de politie, de Rvdr en de NVvR om te streven naar rust en continuïteit ten opzichte van het huidige recht een rol gespeeld. Niettemin vinden niet alle onderdelen van de regeling hun aanleiding direct in de rechtspraak van de Hoge Raad: het openstellen van de mogelijkheid om het verlies van het vervolgingsrecht uit te spreken indien onrechtmatig handelen bij het opsporingsonderzoek of de vervolging niet te verenigen is met de basisvoorwaarden voor een behoorlijke berechting berust bijvoorbeeld primair op de grond om in de wettelijke formulering een duidelijk onderscheid aan te brengen met het geval waarin het verval van het vervolgingsrecht berust op de grond dat door onrechtmatig handelen geen eerlijk proces meer mogelijk is. Of en wanneer is aangesloten bij de rechtspraak van de Hoge Raad, berust met andere woorden op bewuste keuzes. Daar komt bij dat de regeling op diverse onderdelen zo is geformuleerd dat zij kan worden toegepast in lijn met de huidige rechtspraak van de Hoge Raad, maar dat zij ook ruimte laat voor rechter-

lijke rechtsontwikkeling. De regeling beoogt een adequate wettelijke basis te vormen voor het rechterlijk toezicht, maar aan de verdere ontwikkeling daarvan niet in de weg te staan.

(507) Kan worden verduidelijkt waarom uitdrukkelijk ervoor is gekozen om de regeling van processuele sancties van toepassing te verklaren op onrechtmatigheden die zijn begaan bij de berechting en waarom is afgeweken van het uitgangspunt van art. 359a Sv waarin voor herstel van dergelijke onrechtmatigheden de inzet van rechtsmiddelen is aangevoelen?

507. De beperking van het huidige artikel 359a inhoudende dat het gaat om verzuim van vormen begaan «bij het voorbereidend onderzoek» is niet behouden. Daarmee is alsnog gevolg gegeven aan het advies van de Commissie-Moons dat voorafging aan de introductie van artikel 359a (de Commissie herijking Wetboek van Strafvordering in het rapport «Recht in vorm»). De reden voor het schrappen van deze beperking is dat processuele sancties ook nu al worden toegepast op onrechtmatigheden begaan in de fase van berechting, bijvoorbeeld wanneer onrechtmatig handelen door opsporingsambtenaren of het openbaar ministerie (mede) plaatsvindt tijdens het onderzoek op de terechtzitting (zie ECLI:NL:HR:2016:9, NJ 2016/153 m.nt. Vellinga-Schootstra). In de toelichting zijn verder genoemd als voorbeelden het niet aankondigen van een ontnemingsprocedure door het openbaar ministerie (en die daarna toch instellen) of het geval waarin de rechter de verdachte vergeet mee te delen dat hij niet tot antwoorden verplicht is (cautie). Ook in die gevallen wordt het wenselijk geacht dat de rechter met processuele sancties kan reageren op de onrechtmatigheid. Met de uitbreiding van het toepassingsbereik van de regeling worden deze gevallen nu ook wettelijk genormeerd. Dat geldt ook voor schadevergoeding en strafvermindering als processuele sancties die aan het overschrijden van de redelijke termijn worden verbonden; overschrijding van de redelijke termijn vindt in veel gevallen na aanvang van de berechting plaats. Ook voor wat betreft redelijke-termijnoverschrijdingen is het dus passend om de processuele sancties waarmee daarop kan worden gereageerd in één regeling samen te nemen die van toepassing is op de gehele opsporings- en vervolgingsfase.

(508) De rapporteurs constateren dat de mogelijkheid om het bij de enkele constatering van de onrechtmatigheid te laten, beperkt geregeld blijft. Er is afgezien van het voorzien in een uitdrukkelijke wettelijke grondslag daarvoor, want dat zou werkbelasting genereren, aangezien de verdachte dan om die constatering zou kunnen vragen. Doordat het volgens de toelichting mogelijk blijft om met de constatering te volstaan, is bovendien de vraag of de rechter in sommige gevallen ook van deze mogelijkheid gebruik moet maken in het licht van het uitgangspunt van subsidiariteit. Is de enkele constatering van de onrechtmatigheid ook als processuele «sanctie» aan te merken? Zo ja, geldt daarvoor dan ook dat de rechter daarmee op grond van het uitgangspunt van subsidiariteit moet volstaan als dat een voldoende zware reactie is op de vastgestelde onrechtmatigheid?

508. De constatering van een onrechtmatigheid is een voorwaarde voor de toepassing van een processuele sanctie. De rechter kan niettemin, in gevallen waarin hij een onrechtmatigheid constateert waarop niet met een van de in de Titel 3.3 neergelegde processuele sancties behoeft te worden gereageerd, die onrechtmatigheid alsnog tot uitdrukking brengen in het vonnis. Deze constatering is strikt genomen geen processuele sanctie, in die zin dat deze niet doorwerkt in de beslissingen die de rechter neemt in de zaak. Een algemene verplichting voor de strafrechter om iedere mogelijke onrechtmatigheid te onderzoeken en te constateren in het vonnis, ook waar deze geen invloed kan hebben op de door de rechter te nemen beslissingen, zou een groot beslag leggen op de tijd en aandacht

van de rechter en is daarom niet wenselijk. De enkele constatering van de onrechtmatigheid kan echter in concrete gevallen wel wenselijk zijn. In bepaalde gevallen, bijvoorbeeld bij een beperkte termijnoverschrijding, of bij oplegging van een sanctie die zich naar haar aard niet leent voor strafvermindering, kan volgens de Hoge Raad worden volstaan met de constatering dat een inbreuk is gemaakt op het recht van de verdachte op berechting binnen een redelijke termijn (ECLI:NL:HR:2024:492). Er is dan sprake van een subsidiariteitsverhouding in die zin dat de enkele constatering moet worden gezien als een lichtere reactie op een onrechtmatigheid dan strafvermindering. Het is echter niet zo dat de rechter de onrechtmatigheid in alle gevallen *moet* constateren indien strafvermindering niet in het belang is van een goede rechtsbedeling vanwege de beperkte ernst van de onrechtmatigheid. Van de constatering van de onrechtmatigheid kan daarnaast een belangrijke normerende werking uitgaan. De rechter kan deze gebruiken om een uitgeoefende opsporingsbevoegdheid van nadere normering te voorzien. In die functie onttrekt de constatering zich aan het uitgangspunt van subsidiariteit dat geldt voor de processuele sancties: een zekere ernst van de onrechtmatigheid is voor de enkele constatering geen voorwaarde en hoeft ook geen rol te spelen bij de keuze om al dan niet tot constatering over te gaan. Al met al betekent dit dat de rechter, in gevallen waarin hij toepassing van een processuele sanctie niet geboden acht, een grote vrijheid heeft om de onrechtmatigheid al dan niet te constateren in het vonnis.

(509) De rapporteurs vragen of het verlenen van een algemene aanspraak op het enkele oordeel van de rechter over eventuele onrechtmatigheden, ook als dat niet tot een sanctie hoeft te leiden, niet (beter) past in de eisen aan de relatie tussen burger en overheid in «de democratische rechtsstaat», zoals sinds kort verwoord in de Algemene bepaling van de Grondwet?

509. De algemene bepaling van de Grondwet expliciteert de kernbeginselen democratie, rechtsstaat en grondrechten, alsmede de waarborgfunctie van de Grondwet ten aanzien van die beginselen (Kamerstukken II 2015/16, 34 516, nr. 3, p. 9). Vooropgesteld kan worden dat deze bepaling zich primair richt tot de (Grond-)wetgever en dat deze geen verandering brengt in de verhouding tussen wetgever en rechter (Kamerstukken II 2015/16, 34 516, nr. 3, p. 9).

Dat Nederland een democratische rechtsstaat is, betekent onder meer dat machtsuitoefening door de overheid dient te berusten op en wordt begrensd door de wet, een beginsel dat voor strafvorderlijk overheids-optreden nog eens uitdrukkelijk wordt gestipuleerd in artikel 1.1.1 (het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel). In de toelichting op de algemene bepaling is voorts benadrukt dat de democratie, de rechtsstaat en de naleving van grondrechten in concrete situaties gewaarborgd dienen te worden om daadwerkelijk gestalte te krijgen (Kamerstukken II 2015/16, 34 516, nr. 3, p. 3). Daaraan kan voor het strafrecht de gedachte worden verbonden dat toezicht moet worden gehouden op de wijze waarop strafvorderlijke actoren hun bevoegdheden uitoefenen en dat voor eventueel onrechtmatig overheidshandelen, zeker waar dat een inbreuk maakt op grondrechten, correctiemechanismen aanwezig moeten zijn.

Toezicht door de strafrechter door middel van processuele sancties is één van die correctiemechanismen. Indien onrechtmatig is gehandeld in de opsporing of vervolging in een zaak die uiteindelijk voor de rechter komt, kan de rechter gevolgen verbinden aan die onrechtmatigheid bij de beslissingen die hij neemt in de zaak, indien dat in het belang is van een goede rechtsbedeling. Daarnaast kan de rechter een onrechtmatigheid constateren in zijn uitspraak zonder daaraan gevolgen te verbinden voor de beslissingen in de zaak. Een algemene strafvorderlijke verplichting

voor de strafrechter om iedere mogelijke onrechtmatigheid te onderzoeken en in het vonnis te constateren, ook waar deze geen invloed hoeft te hebben op de door de rechter te nemen beslissingen, zou echter een groot beslag leggen op de tijd en aandacht van de rechter en wordt daarom niet wenselijk geacht.

(510) De rapporteurs vragen of het criterium van het belang van een goede rechtsbedeling voldoende houvast biedt aan de overheid (politie, justitie, rechtspraak) en de burger bij de belangafweging die plaatsvindt in het kader van de vraag of een sanctie aan een onrechtmatigheid dient te worden verbonden.

510. Het richtsnoer van het belang van een goede rechtsbedeling speelt een rol bij de afweging of al dan niet met een processuele sanctie moet worden gereageerd op een geconstateerde onrechtmatigheid. Die afweging is voorbehouden aan de strafrechter. Voor opsporingsambtenaren en andere bij de opsporing en vervolging betrokken functionarissen speelt deze afweging geen rol: zij moeten zich immers aan de wet houden, ongeacht de vraag of overtreding daarvan zou leiden tot toepassing van een processuele sanctie. Voor politie, justitie en burgers is daarom vooral van belang dat de strafvorderlijke normen voldoende rechtszekerheid bieden, en eenieder in staat stellen om de rechtmatigheid van strafvorderlijk overheidsoptreden te beoordelen. Voor de rechter, die wel de afweging moet maken of en zo ja welke processuele sanctie zal worden toegepast in reactie op een geconstateerde onrechtmatigheid in een strafzaak, is de goede rechtsbedeling het kader. Dat kader moet de rechter voldoende houvast bieden, maar tegelijkertijd ook ruimte laten voor rechtsvinding en rechtsontwikkeling, zo is ook benadrukt in de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 1022). Bovendien moet het ook mogelijk zijn om maatwerk te bieden. Met de toelichting dat de afweging in het kader van de goede rechtsbedeling plaatsvindt in het licht van de doelstellingen van het strafprocesrecht, en de aanduiding in artikel 4.3.12, tweede lid, van enkele factoren met behulp waarvan het gewicht van de betrokken belangen in concrete gevallen kan worden vastgesteld, krijgt de goede rechtsbedeling nadere invulling. Het opnemen van die factoren was ook geadviseerd door de Afdeling advisering van de Raad van State voor het geval dat zou worden vastgehouden aan de goede rechtsbedeling als richtsnoer, omdat die factoren volgens de Afdeling meer houvast bieden dan het richtsnoer op zichzelf. De goede rechtsbedeling blijft echter naar haar aard een richtsnoer, dat de uiteindelijke afweging in handen legt van de strafrechter.

(511) Kan de regering toelichten hoe de wettelijke regeling van processuele sancties zich verhoudt tot de Algemene bepaling van de Grondwet en bieden rechtsstatelijke waarborgen aanleiding om in de wet zelf nader te normeren wanneer onrechtmatigheden bij de opsporing en vervolging tot een (bepaalde) sanctie aanleiding geven?

511. Zoals in de toelichting op deze bepaling is aangegeven, brengt de algemene bepaling van de Grondwet geen verandering in de verhouding tussen wetgever en rechter (Kamerstukken II 2015/16, 34 516, nr. 3, p. 9). De bepaling richt zich primair tot de grondwetgever en de wetgever, die ervoor dienen te zorgen dat de waarborgfunctie van de algemene bepaling en de Grondwet in het algemeen wordt gerespecteerd. Vanuit het oogpunt van rechtsstatelijkheid kan in algemene zin worden gesteld dat de wettelijke normering van strafvorderlijke bevoegdheden, binnen de grenzen die de Grondwet (en Europese en internationale verdragen) daaraan stelt, van groot belang is. Alle bij de strafrechtspleging betrokken functionarissen zullen voorts in hun taakuitoefening de wet moeten eerbiedigen. Het is echter vanuit het oogpunt van rechtsstatelijkheid niet nodig om de rechter precies voor te schrijven bij welke onrechtmatigheid een bepaalde sanctie aangewezen is. Sterker: dat zou ook niet goed

mogelijk zijn omdat de beoordeling van het onrechtmatig handelen en de noodzaak daaraan een bepaalde sanctie te verbinden sterk afhankelijk zijn van de omstandigheden van het individuele geval en daarom vaak een maatwerkbeslissing vergen. De normering van processuele sancties beoogt met het belang van de goede rechtsbedeling een richtsnoer te geven, maar wil de rechter ook ruimte laten om maatwerk te bieden en ruimte laten voor rechtsvinding en rechtsontwikkeling.

(512) Waarom is schadevergoeding als processuele sanctie slechts voor één type onrechtmatigheid mogelijk? Is bredere toepasselijkheid denkbaar en, zo nee, kan de regering toelichten waarom niet?

512. De mogelijkheid tot toepassing van de schadevergoeding als processuele sanctie bij schending van het vereiste van berechting binnen een redelijke termijn is nieuw. De aanleiding tot de introductie van deze mogelijkheid is een arrest van de Hoge Raad (ECLI:NL:HR:2018:558), waarin de Hoge Raad de suggestie doet aan de wetgever om de sanctie van schadevergoeding bij schending van het vereiste van berechting binnen een redelijke termijn te regelen. In de wettelijke regeling is ervoor gekozen om schadevergoeding wegens schending van de redelijke termijn als processuele sanctie vorm te geven, naast de mogelijkheid van strafvermindering. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan een behoefte in de praktijk. Het wordt niet nodig en ook niet opportuun geacht de schadevergoeding als processuele sanctie ook voor andere typen onrechtmatigheden mogelijk te maken. Het is niet nodig omdat Boek 6, Hoofdstuk 6, een brede, algemene schadevergoedingsregeling bevat die kan worden toegepast bij (zowel rechtmatig als) onrechtmatig strafvorderlijk optreden, waarbij die schadevergoeding in eerste instantie bij de schadeveroorzakende instantie kan worden verzocht, en waarbij het schadeverzoek bovendien door ieder die door het strafvorderlijk overheidsoptreden schade heeft geleden, kan worden ingediend, en dus niet alleen door de verdachte, maar bijvoorbeeld ook door een derde die schade heeft geleden. Het is niet opportuun omdat een uitbreiding van mogelijkheden om schadevergoeding voor andere typen onrechtmatigheden als processuele sanctie in de strafzaak op te leggen niet zou sporen met de doelstelling om strafzaken voortvarend te behandelen en de doorlooptijden terug te dringen. De uitzondering voor overschrijdingen van de redelijke termijn, waarop in de nieuwe wettelijke regeling wel met de processuele sanctie van schadevergoeding in een strafzaak kan worden gereageerd, wordt gerechtvaardigd door het feit dat zo'n overschrijding zich in de strafzaak zelf eenvoudig laat vaststellen langs lijnen van sinds jaar en dag uitgekristalliseerde jurisprudentie en door het feit dat het recht op berechting binnen een redelijke termijn primair een recht van de verdachte is.

(513) De rapporteurs vragen of aanpassing van art. 4.3.15 lid 3 mogelijk is in die zin dat daarin uitdrukkelijk wordt opgenomen dat ook het geheel ontbreken van verslaglegging tot sanctionering aanleiding kan geven. Verdient het overweging om aan art. 4.3.15 lid 3 toe te voegen dat ook ambtenaren van het OM het daar omschreven verslagleggingsverzuim kunnen begaan? Kunnen richtlijnen worden verschaft over wat als «tijdig» herstel in de zin van art. 4.3.15 lid 3 kan worden beschouwd?

513. Artikel 4.3.15, derde lid, geeft aan dat de vervolging van de verdachte niet te verenigen is met de basisvoorwaarden voor een behoorlijke berechting bij «onjuist of onvolledig» verslag leggen van – kort gezegd – ernstig onrechtmatig handelen. Deze bepaling kan bezwaarlijk anders worden gelezen dan dat onder onvolledige verslaglegging ook het geheel ontbreken van verslaglegging valt. Explicitering daarvan is dus niet nodig. Datzelfde geldt voor een eventuele toevoeging dat de bepaling ook van toepassing is op een ambtenaar van het openbaar ministerie. In artikel 1.3.10 wordt beschreven wie als opsporingsambtenaar belast zijn

met de opsporing van strafbare feiten, en in onderdeel a worden de officieren van justitie genoemd. De gevraagde toevoeging is daarom niet nodig. Wanneer onjuiste of onvolledige verslaglegging al dan niet tijdig is rechtgezet, is aan de rechter om te bepalen, zo is ook expliciet toegelicht bij artikel 4.3.15, tweede lid. Nadere richtlijnen voor de toepassing van deze bepaling zullen in de praktijk moeten worden ontwikkeld.

(514) De rapporteurs vragen of kan worden verduidelijkt wat in de praktijk het verschil is tussen de niet-ontvankelijkverklaring van het OM vanwege het verlies van het vervolgingsrecht op basis van art. 4.3.15 lid 1–3 ten opzichte van de niet-ontvankelijkverklaring van het OM op basis van art. 4.3.15 lid 4 die niet resulteert in het verlies van het vervolgingsrecht.

514. De bepalingen in Titel 3.3 zijn zo geformuleerd dat zij, waar relevant, ook het openbaar ministerie en opsporingsambtenaren aangaan bij het uitvoeren van strafbeschikkingen. De onrechtmatigheden die in de eerste drie leden van artikel 4.3.15 centraal staan, kunnen zich geheel of gedeeltelijk voordoen tijdens de opsporing, waarna vervolging nog op verschillende manieren plaats kan vinden. Om die reden is de sanctie op eventuele onrechtmatigheden in die bepalingen algemeen geformuleerd als verlies van het vervolgingsrecht, waarmee tot uitdrukking komt dat dit mede de vervolging middels een strafbeschikking omvat. Artikel 4.3.15, vierde lid, betreft een geval dat zich tijdens het onderzoek op de terechtzitting voordoet (de officier van justitie weigert een op de terechtzitting door de rechter gegeven bevel uit te voeren), en daarmee dus alleen wanneer vervolging plaatsvindt door middel van berechting. Wordt aan dat onrechtmatig handelen op de terechtzitting een rechtsgevolg verbonden, dan is dat altijd de niet-ontvankelijkverklaring van de officier van justitie in de ingestelde vervolging.

(515) Kan, op basis van de algemene stelplicht van art. 4.3.22 lid 3, van de verdachte worden verwacht dat hij een verweer inzake processuele sancties onderbouwt aan de hand van specifieke onderdelen uit art. 4.3.12 lid 2 (het belang van de goede rechtsbedeling, het belang van het geschonden voorschrift, de ernst van het onrechtmatig handelen en het veroorzaakte nadeel)? Zo ja, moet hij daarbij dan ook ingaan op het centrale beslissingscriterium «in het belang van een goede rechtsbedeling»?

515. De Hoge Raad stelt gedetailleerde eisen aan de onderbouwing van een verweer dat strekt tot toepassing van het huidige artikel 359a. Voor het nieuwe wetboek geldt als algemene eis dat een uitdrukkelijk voorgedragen standpunt met betrekking tot de vragen van de artikelen 4.3.1 en 4.3.3 vragen om een gemotiveerde reactie indien het standpunt «deugdelijk is onderbouwd». Het is aan de Hoge Raad om nader te bepalen welke eisen worden gesteld aan de onderbouwing van verweren betreffende de toepassing van processuele sancties.

(516) De leden van de VVD-fractie lezen dat de Afdeling advisering van de Raad van State (de Afdeling) heeft geadviseerd te verduidelijken dat slechts evidente en ernstige schendingen van rechten van de verdediging in het buitenland kunnen leiden tot toepassing van processuele sancties in een Nederlandse strafzaak. Waarom is gekozen dit advies van de Afdeling niet volledig op te volgen en vast te houden dat dit handelen alleen tot een processuele sanctie in een Nederlandse strafzaak kan leiden als dit van «bepalende» invloed is geweest op het opsporingsonderzoek of de vervolging?

516. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft erop gewezen dat het verruimen van de reikwijdte van de regeling van de processuele sancties tot gevolg kan hebben dat de rechtmatigheid van opsporingsonderzoek verricht in het buitenland ter discussie kan komen te staan in het Nederlandse strafproces. De Afdeling acht het onwenselijk dat het

strafproces wordt belast met onderzoek naar mogelijke onrechtmatigheden bij de bewijsvergaring in het buitenland. Zij adviseert om in de memorie van toelichting aan te geven dat enkel «evidente en ernstige schendingen van verdedigingsrechten» in het buitenland kunnen leiden tot de toepassing van een processuele sanctie in Nederland. Aan de opmerking van de Afdeling is beoogd recht te doen door – eveneens in lijn met het advies van de Afdeling – de reikwijdte van de regeling te expliciteren. Door het invoegen van artikel 4.3.16, op grond waarvan onrechtmatig handelen buiten het opsporingsonderzoek of de vervolging alleen kan leiden tot toepassing van een processuele sanctie «indien dat handelen van bepalende invloed is geweest op het opsporingsonderzoek naar of de vervolging van de verdachte ter zake van het tenlastegelegde feit» wordt voorkomen dat de Nederlandse strafrechter zich moet buigen over alle mogelijke onrechtmatigheden begaan in het buitenland. Met het criterium van de «bepalende invloed» wordt aangesloten bij de rechtspraak van de Hoge Raad over hoe en wanneer onderzoekshandelingen verricht door buitenlandse autoriteiten moeten worden getoetst, zonder daarvoor in de wettelijke regeling zelf in een afwijkende normering te voorzien.

(517) De leden van de D66-fractie merken op dat het toepassingsbereik van de regeling omtrent processuele sancties is verruimd ten opzichte van de oude regeling omtrent vormverzuimen (artikel 359a). Zo vallen onder de nieuwe regeling ook onrechtmatigheden tijdens de vervolgingsfase, waarbij het (ook) gaat om onrechtmatigheden door een rechter. Dit betekent wel dat onrechtmatigheden door een rechter gesanctioneerd moeten worden door dezelfde rechter als die de «fout» heeft gemaakt. Verwacht de regering niet dat dit in de praktijk nooit zal gebeuren en dat deze uitbreiding een dode letter zal worden? Zo nee, waarom verwacht de regering dat rechters daadwerkelijk zullen overgaan tot sanctionering van eigen fouten?

517. De situatie dat een rechter zal moeten reageren met een processuele sanctie op een door hemzelf begane onrechtmatigheid zal zich naar verwachting slechts uiterst zelden voordoen. In de memorie van toelichting is het voorbeeld genoemd van een rechter die vergeet de verdachte voorafgaand aan het verhoor op de terechtzitting mee te delen dat hij niet tot antwoorden verplicht is. In een dergelijk uitzonderlijk geval zal de rechter die deze fout bij de beraadslaging ontdekt zelf op deze onrechtmatigheid reageren met toepassing van een processuele sanctie. En in geval deze fout door de rechter niet is onderkend kan zij na het instellen van hoger beroep door het gerechtshof worden rechtgezet. De door de verdachte afgelegde verklaring waarbij hem niet tevoren is meegedeeld dat hij niet tot antwoorden is verplicht, zal op grond van artikel 4.3.14 immers in de regel moeten worden uitgesloten van het bewijs, niet alleen door een hogere rechter maar ook al in de uitspraak van de rechter in eerste aanleg die rechtstreeks volgt op de berechting waarbij de rechter was vergeten de cautie te geven. Het is van belang te benadrukken dat de toepassing van een van de sancties van Titel 3.3 verschillende doelen kan dienen (zie hierover bijvoorbeeld de conclusie van AG Bleichrodt bij ECLI:NL:HR:2020:1889, NJ 2021/169, punt 49–63). De toepassing van een processuele sanctie in het hier gegeven voorbeeld heeft primair tot doel het wegnemen van het nadeel dat de verdachte mogelijk heeft ondervonden van de onrechtmatigheid. Het behoort tot de rechterlijke professionaliteit dat de rechter rekening houdt met dat nadeel. Voor gevallen waarin de onrechtmatigheid hem is ontgaan, staan rechtsmiddelen open.

(518) De leden van de D66-fractie constateren dat het sanctioneren van onrechtmatigheden in de nieuwe wettelijke bewoordingen minder vrijblijvend is dan in het huidige artikel 359a Sv. Is dit een bewuste keuze

van de regering, omdat de regering van oordeel is dat momenteel te vaak slechts wordt gekozen voor het «constateren van een gebrek» zonder verdere sanctie? Is het volgens de regering wenselijk dat dat vaak gebeurt? Is de verwachting dat onder de nieuwe regeling vaker een daadwerkelijke sanctie volgt?

518. Het huidige artikel 359a bepaalt dat wanneer aan alle voorwaarden daarvoor is voldaan, de rechter een sanctie *kan* toepassen. Deze formulering van die bepaling is niet in overeenstemming met het geldende recht zoals daarvan wordt blijkt gegeven in de rechtspraak van de Hoge Raad, omdat in bepaalde gevallen de rechter op grond van dat geldende recht een processuele sanctie *moet* toepassen. De minder vrijblijvende formulering van de nieuwe regeling is bewust gekozen omdat de discretionaire ruimte die de rechter toekomt bij de toepassing van processuele sancties niet is gelegen in de vraag of hij, wanneer hij oordeelt dat toepassing van een sanctie in het belang is van een goede rechtsbedeling, tot daadwerkelijke toepassing van een sanctie zal overgaan. Als de rechter tot het oordeel komt dat toepassing van een sanctie in het belang is van een goede rechtsbedeling, dan moet hij deze sanctie uiteraard ook toepassen. Dat wil niet zeggen dat bij iedere constatering van een onrechtmatigheid ook een processuele sanctie moet worden toegepast, aangezien dat niet altijd in het belang van een goede rechtsbedeling zal zijn. Daarin ligt dus de discretionaire ruimte van de rechter. Door de wijziging komt dat in de wettelijke regeling beter uit de verf. De verwachting is niet dat deze wijziging ertoe zal leiden dat de rechter vaker een sanctie zal toepassen, omdat de wijziging aansluit bij de rechtspraak van de Hoge Raad, die op dit punt – anders dan de huidige wettelijke formulering van artikel 359a suggereert – evenmin vrijblijvend kan worden genoemd.

(519) De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat voorgesteld wordt om de rechtbank de bevoegdheid te geven om schadevergoeding toe te kennen indien de redelijke termijn voor berechting is overschreden en schadevergoeding in het belang is van een goede rechtsbedeling. Daarbij geldt als uitgangspunt een schadevergoeding van 500 euro voor ieder half jaar dat de redelijke termijn wordt overschreden. Ook wordt ingegaan op de wijze waarop strafvermindering kan plaatsvinden ten gevolge van het overschrijden van de redelijke termijn.

(520) Hoe worden benadeelden geïnformeerd over de mogelijkheid om schadevergoeding te vorderen in geval van een schending van de redelijke termijn? In navolging van een vraag van Slachtofferhulp, kan voor de invulling van het schadebedrag uitgegaan worden van een combinatie van een vast bedrag en een procentueel te berekenen bedrag, zodat enerzijds een deugdelijke vergoeding wordt toegekend ongeacht de hoogte van de schadevergoeding en anderzijds rekening wordt gehouden met de hoogte van de schadevergoeding in het concrete geval?

519. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de wijze waarop de schadevergoeding wordt berekend die kan worden toegekend indien de zaak niet binnen een redelijke termijn is berecht en wanneer toepassing van een processuele sanctie naar het oordeel van de rechtbank in het belang is van een goede rechtsbedeling (artikel 4.3.12, derde lid). De concrete invulling van deze regeling (die facultatief is) volgt op een later moment, bij het tot stand brengen van de algemene maatregelen van bestuur onder het nieuwe wetboek. De gegeven suggestie zal daarbij worden betrokken.

520. Artikel 4.3.12 maakt de toekenning van een schadevergoeding mogelijk als een verdachte door overschrijding van de redelijke termijn is getroffen en indien dit volgens de rechtbank in het belang is van een goede rechtsbedeling. De rechtbank krijgt de bevoegdheid om in geval van overschrijding van de redelijke termijn ook een schadevergoeding toe

te kennen aan de benadeelde partij (vgl. artikel 4.4.7, derde lid). Daarvoor is niet vereist dat de benadeelde partij een vordering indient. De rechtbank kent een schadevergoeding ambtshalve toe. Het wordt daarom niet nodig geacht om in de wet op te nemen dat benadeelde partijen worden gewezen op het bestaan van deze schadevergoeding, omdat de benadeelde partij daar zelf geen actie op hoeft te ondernemen en de rechter de schadevergoeding ambtshalve toekent. Het staat de benadeelde partij of haar advocaat overigens uiteraard vrij om tijdens de terechtzitting de rechtbank te wijzen op de mogelijkheid van het toekennen van schadevergoeding aan de benadeelde partij als de redelijke termijn is overschreden.

3.5 Inhoud van het eindvonnis

(521) De rapporteurs vragen wat de rechtvaardiging vormt voor de verzwaring van de stelplicht van de verdachte bij verweren inzake de voorvragen. Klopt het dat de stelplicht ook wordt verzward bij Meer en Vaart-verweren en, zo ja, wat is daarvoor de reden?

521. Het nieuwe wetboek kent als algemeen uitgangspunt dat de beslissingen op alle formele en materiële vragen in het vonnis staan, en dat deze beslissingen worden gemotiveerd voor zover dat voor de begrijpelijkheid van die beslissingen nodig is (de artikelen 4.3.21, eerste lid, en 4.3.22, eerste lid). Daarnaast zijn de bestaande verplichtingen om te reageren op verweren en uitdrukkelijk onderbouwde standpunten opnieuw en in samenhang geformuleerd, waardoor een eenvoudigere regeling ontstaat (artikel 4.3.22, tweede en derde lid).

De rechter is volgens het nieuwe wetboek dus verplicht ook de beslissingen op formele vragen die niet hebben geleid tot de nietigheid van de tenlastelegging, de onbevoegdheid van de rechter of de niet-ontvankelijkheid van de officier van justitie, in het vonnis te vermelden, en is tot uitleg van deze beslissingen op de formele vragen pas verplicht als de beslissing zonder die uitleg niet begrijpelijk is. Of een beslissing nadere motivering behoeft wordt sterk bepaald door de omstandigheden van het geval, waaronder de omstandigheid dat verweer is gevoerd. De beslissingen dat de tenlastelegging geldig is, de rechtbank bevoegd en de officier van justitie ontvankelijk, zal de rechter als de verdachte ter zake geen verweer voert zelden behoeven te motiveren. Daarnaast behoeft niet elk door de officier van justitie of de verdachte ingenomen standpunt dat gepasseerd wordt een antwoord, en waar op een standpunt wel een reactie dient te volgen, behoeft die reactie niet altijd even uitgebreid te zijn. Maar als een betoog twijfel oproept aan de juistheid van de genomen beslissing, en dus vraagtekens zet bij de beslissing, is voor de begrijpelijkheid van die beslissing een antwoord nodig dat die twijfel wegneemt.

Indien door of namens de verdachte bijvoorbeeld wordt bepleit dat de officier van justitie niet-ontvankelijk is, kan dat pleidooi meebrengen dat de daarmee strijdige beslissing zonder nadere motivering niet zonder meer begrijpelijk zou zijn. De rechter is dan op basis van het algemene motiveringsvoorschrift van artikel 4.3.22, eerste lid, gehouden die beslissing toe te lichten. Die motivering hoeft, als het niet-ontvankelijkheidsstandpunt niet deugdelijk onderbouwd is, niet uitgebreid te zijn. De rechter kan met weinig nadere uitleg volstaan. In dit opzicht is geen sprake van een zwaardere stelplicht voor een preliminair verweer dan onder het huidige recht, waarin een preliminair verweer in beginsel geldt als een uitdrukkelijk voorgedragen verweer als bedoeld in artikel 358, derde lid, waarvoor de zogenoemde «lichte stelplicht» geldt. De mate waarin de rechter is gehouden tot nadere en uitgebreidere motivering van zijn beslissing hangt dus af van hetgeen de verdachte naar voren brengt. Op grond van artikel 4.3.22, derde lid, is de rechter verplicht

tot een uitgebreidere motivering als een standpunt met betrekking tot één van de formele vragen deugdelijk onderbouwd ten overstaan van de rechter naar voren is gebracht. Wijkt de beslissing van de rechtbank op die formele vraag van een uitdrukkelijk voorgedragen en deugdelijk onderbouwd standpunt af, dan geeft het eindvonnis de redenen op die daaraan ten grondslag liggen.

Ook voor de zogenoemde Meer en Vaartverweren geldt op grond van artikel 4.3.22, derde lid, een plicht de beslissing van de rechtbank nader te motiveren indien deze afwijkt van een door de verdachte uitdrukkelijk voorgedragen standpunt dat deugdelijk is onderbouwd. Ten opzichte van het huidige recht lijkt weliswaar sprake van een verzwaaring van de stelplicht, maar feitelijk is dat niet het geval. De Hoge Raad heeft na invoering van de responsieplicht bij uitdrukkelijk onderbouwde standpunten (het huidige artikel 359, tweede lid, tweede zin; Stb. 2004, 580) al bepaald dat invoering daarvan geen verandering heeft aangebracht in de verplichting om op een Meer en Vaartverweer te reageren en evenmin in de – lichtere – stelplicht daarvoor. Aan de mate van onderbouwing door de verdediging worden dus geen andere – en dus geen zwaardere – eisen gesteld dan vóór de invoering van de bedoelde responsieplicht. Dat betekent dat met betrekking tot dergelijke verweren betrekkelijk snel voldaan kan zijn aan de eis dat het desbetreffende standpunt uitdrukkelijk moet zijn onderbouwd (ECLI:NL:HR:2008:BC5969, NJ 2008/231).

Artikel 4.3.22, derde lid, brengt hierin geen wijziging.

Dit hangt samen met het type verweer waarom het gaat. Een Meer en Vaartverweer is een bewijsverweer waarin een beroep wordt gedaan op een mogelijkheid die onverenigbaar is met een bewezenverklaring maar die wordt opengelaten door de voor die bewezenverklaring gebruikte bewijsmiddelen. Ook uit de eis dat het eindvonnis de uit wettige bewijsmiddelen blijkende redengevende feiten en omstandigheden bevat waar de beslissing dat het tenlastegelegde feit door de verdachte is begaan op steunt (artikel 4.3.23, eerste lid; het huidige artikel 359, derde lid), volgt al dat de rechter dit type verweer voldoende moeten weerleggen, wil de bewezenverklaring ook in het licht van hetgeen is aangevoerd toereikend zijn gemotiveerd. Die eigen verantwoordelijkheid van de rechter voor een deugdelijke vaststelling van schuld brengt mee dat aan de stelplicht voor de verdachte bij een Meer en Vaartverweer niet al te hoge eisen worden gesteld.

(522) De rapporteurs vragen of het vrij vraag geformuleerde criterium van begrijpelijkheid van de beslissing in art. 4.3.22 lid 1 nader kan worden ingevuld? Zo ja, bepaalt de vraag of twijfel is, of moet zijn, gerezen over de juistheid van de door de rechter genomen beslissing inhoudelijk (mede) of een beslissing nadere motivering behoeft? Als dat het geval is, zou het begrijpelijkheids criterium dan moeten worden vervangen door dit (of een ander) criterium dat meer inhoudelijke houvast geeft bij het bepalen of een beslissing motivering behoeft?

522. Voor de beslissingen vermeld in artikel 4.3.21 vormt het uitgangspunt van de wettelijke regeling dat zij gemotiveerd zijn voor zover dat voor de begrijpelijkheid van de beslissing nodig is. Daarvoor hoeft geen sprake te zijn van feitelijk (daadwerkelijk) gerezen of geuite twijfel over de beslissing; het gaat om een criterium voor de rechter bij de ambtshalve beantwoording van de vraag of en in hoeverre zijn beslissing motivering behoeft. Het antwoord op de vraag of een beslissing zonder nadere motivering begrijpelijk is, is afhankelijk van het type beslissing en van de feiten en omstandigheden in het concrete geval. Wel spelen de standpunten die tijdens het onderzoek op de terechtzitting zijn ingenomen daarbij een belangrijke rol. Als een betoog van een procespartij twijfel oproept over de juistheid van de genomen beslissing, is een antwoord nodig dat die twijfel wegneemt. In zoverre bepaalt de vraag of twijfel is, of

moet zijn, gerezen over de juistheid van de door de rechter genomen beslissing wel mede of een beslissing nadere motivering behoeft, maar niet uitsluitend. De notie van «begrijpelijkheid» moet immers niet alleen in relatie tot de procespartijen worden begrepen, maar ook in relatie tot de overige procesdeelnemers (waaronder het slachtoffer), derden en een hogere rechter. Soms zal een beslissing waarover de procespartijen geen standpunt hebben ingenomen of waarover zij het eens zijn, voor de buitenwereld een nadere motivering behoeven. Denk aan de oplegging van een lagere straf of een andere strafmodaliteit dan in vergelijkbare strafzaken gebruikelijk is. Zie ook het antwoord op vraag 524.

Het criterium van «begrijpelijkheid» sluit aan bij de praktijk die op basis van de huidige wet en de rechtspraak van de Hoge Raad tot stand is gekomen. Het past bij een modern strafproces dat de rechter beslissingen toelicht als deze zonder die toelichting niet begrijpelijk zijn en dat hij inzicht verschafft in de redenen die hem tot deze beslissing hebben gebracht. Een ander criterium zou hierbij niet meer inhoudelijke houvast bieden. Het stellen van het vereiste dat een beslissing pas motivering behoeft als twijfel is gerezen (of geuit) over de juistheid ervan, zou de lat hoger leggen dan de eis dat gemotiveerd wordt als dit noodzakelijk is voor de begrijpelijkheid van de beslissing.

(523) De rapporteurs vragen of het stelsel van beslissen en motiveren aan de hand van verschillende stel- en responsieplichten – in combinatie met de open norm van de «begrijpelijkheid» – voldoet aan de eisen die mede op basis van de Grondwet mogen worden gesteld aan de communicatie van beslissingen van de strafrechter aan de verdachte en de samenleving. 523. Artikel 121 van de Grondwet bepaalt dat met uitzondering van de gevallen bij de wet bepaald, vonnissen de gronden inhouden waarop zij rusten. Het wettelijk stelsel van beslissings- en motiveringsvoorschriften vormt de invulling van deze verplichting. De eisen die aan de motivering van rechterlijke beslissingen worden gesteld, zijn veranderd in de loop der tijd en soms aangescherpt, soms versoepeld (zie daarover B.F. Keulen en G. Knigge, *Strafprocesrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2020, par. 16.1.1). De regeling die het wetboek in 1926 kende heeft diverse wijzigingen ondergaan. Een belangrijke wijziging betrof de aanpassing van de motiveringsvoorschriften in het huidige artikel 359 in 2005 (Stb. 2004, 580). Kenmerk van deze wijzigingen is dat de responsieplicht van de rechter meer is ingericht op een wisselwerking tussen de procespartijen en de rechter. Ten opzichte van de regeling die in het wetboek van 1926 was opgenomen wordt van de rechter meer een motivering van zijn beslissingen in reactie op door de procespartijen naar voren gebrachte standpunten verlangd. Deze wijziging past in de ontwikkeling naar een contradictoir proces. Zie daarover bijvoorbeeld J.W. Fokkens, «De wijziging van art. 359 lid 2 Sv: een stap op weg naar een contradictoir strafproces», in: *Systeem in ontwikkeling (Knigge-bundel) 2005*; zie ook het antwoord op vraag 452. Ten opzichte van het huidige recht biedt het nieuwe wetboek een vereenvoudigde, meer systematische en daardoor overzichtelijkere regeling inzake beslissingen en motiveringen.

(524) De rapporteurs vragen vanuit welk perspectief de begrijpelijkheid van een beslissing moet worden beoordeeld: het perspectief van de procesdeelnemers, de samenleving, de hogere rechter, een combinatie daarvan of nog een ander perspectief. Is dit perspectief bij elke beslissing gelijk of verschilt dit per beslissing? Hoe verhoudt het begrijpelijkheids criterium van art. 4.3.22 lid 1 zich tot de toetsing door de Hoge Raad van de begrijpelijkheid van een rechterlijke beslissing van de feitenrechter mede in het licht van al dan niet als deugdelijk onderbouwd aangemerkte uitdrukkelijk voorgedragen standpunten?

524. De notie van «begrijpelijkheid» heeft niet alleen betrekking op de procespartijen, maar ook op de overige procesdeelnemers, derden en een eventuele hogere rechter. Het voorschrift dient onder meer de explicatiefunctie: een vonnis moet begrepen kunnen worden door procespartijen en publiek.

Tegen de achtergrond van een ontwikkeling naar een meer contradictoire procesvoering wordt ervan uitgegaan dat de rechter uitlegt waarom hij tot een beslissing is gekomen indien die beslissing werd betwist door of onderwerp was van verschil van mening tussen de procespartijen, en wel op een wijze die recht doet aan de gevoerde discussie. Beslissingen moeten evenwel niet slechts worden gemotiveerd als procespartijen daarover van mening verschillen. De rechter zal zich ook moeten afvragen of de beslissing voor de overige procesdeelnemers, derden en een hogere rechter begrijpelijk zal zijn als deze niet van een nadere motivering wordt voorzien. Al deze perspectieven zijn van belang. De mate waarin de begrijpelijkheid van de beslissing een motivering vereist voor de procespartijen dan wel voor anderen zal in veel gevallen overeenkomen, maar waar dat verschilt, is de rechter dus nog steeds gehouden om zijn beslissingen toe te lichten voor zover dat voor de begrijpelijkheid van die beslissingen nodig is.

Met betrekking tot de vraag hoe het algemene motiveringsvoorschrift van artikel 4.3.22, eerste lid, zich verhoudt tot de toetsing door de Hoge Raad wordt het volgende opgemerkt. Dat de motiveringsvoorschriften enigszins zijn aangepast in het nieuwe wetboek, brengt niet mee dat de aard en omvang van de cassatietoets verandert. De toets die de Hoge Raad als cassatierechter verricht wordt omlijnd door artikel 79 van de Wet op de rechterlijke organisatie. Daaruit volgt dat een controle van rechterlijke uitspraken door de Hoge Raad zich beperkt tot de vraag of de beslissingen die de feitenrechter heeft genomen blijken te geven van schending van het recht, dan wel of daarbij vormen zijn verzuimd. Tot de laatste categorie behoort het niet of niet op juiste wijze in acht nemen van de motiveringsvoorschriften die in de wet zijn bepaald. Nog steeds zal de Hoge Raad dus nagaan of de feitenrechter zijn beslissing in overeenstemming met de wet van een motivering heeft voorzien en of de gegeven motivering toereikend en begrijpelijk is. Concreet betekent dit dat wanneer in cassatie een beroep wordt gedaan op verzuim van vormen omdat artikel 4.3.22, eerste lid, niet of niet op juiste wijze is nageleefd, de Hoge Raad in de eerste plaats zal nagaan of sprake is van een beslissing die onder het bereik van die bepaling valt en zo ja, of de beslissing – anders dan de feitenrechter klaarblijkelijk heeft gemeend – zonder een motivering niet begrijpelijk is. Heeft de feitenrechter zijn beslissing wel van een motivering voorzien, dan zal de Hoge Raad net als nu nagaan of de gegeven motivering, mede gelet op de feitelijke vaststellingen waarop deze berust en of op hetgeen op de terechtzitting is aangevoerd, toereikend en niet onbegrijpelijk is.

(525) De rapporteurs vragen of de regering kan toelichten waarom de verplichte directe uitwerking van de bewijsconstructie met het oog op de inscherpingsfunctie niet in alle strafzaken verplicht is. Ligt het vasthouden aan het uitgangspunt dat de selectie en waardering van bewijs door de feitenrechter in de regel vrij is en nauwelijks motivering behoeft met het oog op de functies van motivering nog wel voor de hand? Weegt het te verwachten positieve effect dat van de verplichte directe uitwerking van de bewijsconstructie in zware strafzaken uitgaat (het faciliteren van zelfcontrole en de inscherping van de beslissing) op tegen de nadelen die daarvan worden verwacht (met name toename van de werkbelasting voor de rechtspraak)? Kan met cijfers of andere inzichten worden onderbouwd waarom de te verwachten positieve effecten vermoedelijk zullen opwegen tegen de te verwachten negatieve effecten?

525. Het Nederlandse bewijsstelsel neemt net als de meeste andere bewijsstelsels de vrije selectie en waardering van het bewijs door de rechter tot uitgangspunt. De rechter is niet verplicht bepaalde bewijsmiddelen te gebruiken of daaraan bepaalde bewijskracht toe te kennen. Dit betekent echter niet dat die selectie en waardering ongenormeerd is. Zowel door wettelijke bewijsvoorschriften als de jurisprudentie van de Hoge Raad en het EHRM wordt deze vrijheid wel degelijk, en ook in toenemende mate, begrensd (zie ook de memorie van toelichting, Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 993). De rechter is verder door motiveringsvoorschriften gehouden verantwoording af te leggen over de bewijsconstructie en de gebruikte bewijsmiddelen. De rechter kan gehouden zijn het gebruik van een bewijsmiddel nader toe te lichten in reactie op een gevoerd verweer (artikel 4.3.22) of omdat het gebruik van een in de wet genoemd bewijsmiddel is betwist (artikel 4.3.24). En een rol in dit verband speelt ook de motivering van de bewezenverklaring in het algemeen en de uitwerking van de bewijsconstructie in het bijzonder, die in het nieuwe wetboek vaker dan nu het geval is verplicht wordt gesteld en waarop hierna uitgebreider zal worden ingegaan (de artikelen 4.3.21 en 4.3.23). Deze motiveringsvoorschriften spelen ook bij de oordeelsvorming een rol, omdat de rechter weet dat hij zijn beslissing zal moeten verantwoorden. De motivering van rechterlijke beslissingen heeft behalve een explicatiefunctie (zie ook het antwoord op vraag 524) ook de functie van zelfcontrole («inscherping») en faciliteert het uitoefenen van controle door een hogere rechter. De wet voorziet met deze bepalingen en gelet op deze functies in een toereikend stelsel van motiveringsplichten met betrekking tot de bewijsvraag.

De rechter legt verantwoording af van de positieve bewijsbeslissing doordat hij de bewezenverklaring in het vonnis moet opnemen en de uit wettige bewijsmiddelen blijkende redengevende feiten en omstandigheden waarop die bewezenverklaring steunt (de bewijsconstructie) moet uitwerken (de artikelen 4.3.21 en 4.3.23). Bij een bekende verdachte kan worden volstaan met de opgave van de bewijsmiddelen waar de redengevende feiten en omstandigheden uit blijken (artikel 4.3.23, tweede lid). Deze mogelijkheid is ingevoerd in 2001 (Stb. 2004, 580). Voor de lichtere zaken wordt vastgehouden aan de in 1996 (Stb. 1996, 487) ingevoerde mogelijkheid voor de rechter om eerst een verkort vonnis op te maken (waarin de bewezenverklaring moet staan) en de bewijsconstructie of – bij een bekentenis – de opgave van bewijsmiddelen op een later moment in een aanvullend vonnis op te nemen. Die aanvulling hoeft pas te worden opgemaakt als een rechtsmiddel wordt ingesteld (artikel 4.3.23, derde lid). Daarmee is de belasting die de verplichtingen tot ambtshalve motiveren van de bewijsbeslissing meebrengt, teruggebracht. Er is geen reden om van deze weloverwogen en nog steeds breed gedragen mogelijkheid af te zien. Wel is er reden om – ondanks het kritisch geluid in het consultatieadvies van de Rvdr dat dit zou leiden tot «schrijven voor het archief» – vast te houden aan het nieuwe voorschrift dat de bewijsconstructie bij een ontkennende verdachte in zware strafzaken (dat wil zeggen bij oplegging van een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel van meer dan een jaar) altijd direct wordt uitgewerkt in het vonnis. In de uitwerking van de bewijsconstructie wordt een extra waarborg gezien in verband met de juistheid van de bewijsbeslissing die juist in zware strafzaken passend is. Of dit te verwachten positieve effect van de verplichte directe uitwerking van de bewijsconstructie in zware strafzaken opweegt tegen de nadelen die daarvan worden verwacht, te weten een toename van de werkbelasting voor de rechtspraak, zal de praktijk nog moeten uitwijzen. De kwalitatieve winst van een direct uitgewerkte bewijsconstructie in het vonnis tegenover de extra werklast als gevolg van uitgewerkte bewijsconstructies in zaken waarin geen hoger beroep wordt ingesteld, laat zich

moelijk in cijfers uitdrukken. Het aantal strafzaken waarin hoger beroep wordt ingesteld ligt al enkele jaren op 34% (Jaarverslag 2022 Rechtspraak, p. 69). Maar de ervaring leert dat in zware strafzaken relatief vaak hoger beroep wordt ingesteld. Het instellen van hoger beroep verplicht de rechter, ook onder het huidige recht, om de bewijsconstructie alsnog uit te werken. Er lijkt, gezien deze huidige praktijk in zware strafzaken dus vooral sprake te zijn van «uitstel» van het moment van uitwerking van de bewijsconstructie (pas bij het instellen van hoger beroep in een aanvullend vonnis in plaats van direct in het eindvonnis) en niet van «afstel» daarvan. Directe uitwerking verdient, in het licht van de functies die de motivering van rechterlijke beslissingen heeft, de voorkeur.

(526) De rapporteurs vragen hoe de afschaffing van het in de huidige wet opgenomen motiveringsvereiste voor de oplegging van een vrijheidsbenemende sanctie (art. 359 lid 6 Sv) zich verhoudt tot het kennelijk door de regering gehanteerde uitgangspunt dat over beslissing tot strafoplegging ruime uitleg moet worden verschaft? Waarom ziet de regering de vaststelling dat het nu in art. 359 lid 6 Sv neergelegde motiveringsvereiste in de praktijk vaak met nietszeggende frases wordt ingevuld als doorslaggevend argument voor de schrapping van dit voorschrift? Wordt het begrijpelijkheidscriterium van art. 4.3.22 lid 1 ten aanzien van de beslissing tot strafoplegging enkel ingevuld met het verbazingscriterium? Met andere woorden, is enkel sprake van een niet begrijpelijke motivering bij de strafoplegging, als die strafoplegging verbazing wekt? Of is het mogelijk dat die beslissing op basis van het begrijpelijkheidscriterium ook nadere motivering behoeft in het geval de strafoplegging (nog) geen verbazing wekt?

526. Bij de herschikking van de motiveringsverplichtingen met betrekking tot de beslissing tot het opleggen van straffen en maatregelen die over de huidige artikelen 358 en 359 zijn verdeeld, is het uitgangspunt dat over die beslissing ruime uitleg moet worden verschaft, behouden gebleven. Aan dit uitgangspunt wordt invulling gegeven door het algemene voorschrift dat de straf of maatregel die de rechter oplegt op grond van artikel 4.3.25, tweede lid, moet worden gemotiveerd. In het eindvonnis zal de rechter altijd in het bijzonder de redenen moeten opgeven die de opgelegde straf hebben bepaald of tot de opgelegde maatregel hebben geleid. Gedacht kan daarbij worden aan omstandigheden die verband houden met de ernst van het feit of met de persoon van de verdachte en overwegingen die tot de keuze voor een bepaalde modaliteit van de straf of maatregel hebben geleid.

De verplichting tot uitleg van de beslissing voor zover dat noodzakelijk is voor de begrijpelijkheid van die beslissing (artikel 4.3.22, eerste lid), vormt als algemeen uitgangspunt een aanvullende leidraad. Dan gaat het vooral om de vraag of de feiten en omstandigheden die de feitenrechter in zijn strafmotivering in ogenschouw neemt volstaan om de opgelegde straf en of maatregel te kunnen begrijpen.

Het verbazingscriterium is nauw verbonden met de toetsing in cassatie door de Hoge Raad. Aangezien de waardering van de factoren die voor de strafoplegging van belang zijn is voorbehouden aan de feitenrechter, betracht de Hoge Raad als cassatierechter terughoudendheid en beperkt zijn toets zich tot de vraag of de door de rechter opgelegde straf of maatregel verbazing wekt in het licht van wat is vastgesteld, uit de stukken blijkt en op de terechtzitting is aangevoerd. De hierboven beschreven motiveringsverplichtingen ten aanzien van de straftoemingsbeslissing zijn voor de feitenrechter bepaald niet beperkt tot gevallen waarin die beslissing daarzonder verbazing zou wekken. De grote vrijheid die de feitenrechter bij de straftoemeting heeft, brengt ook de verantwoordelijkheid van de feitenrechter mee om – met het oog op de begrijpelijkheid en de aanvaardbaarheid van de strafoplegging en mede in reactie

op wat op de terechtzitting naar voren is gebracht over de strafoplegging – inzicht te bieden in de beweegredenen die in het concrete geval hebben geleid tot de opgelegde straf (ECLI:NL:HR:2022:975). Van de feitenrechter mag dan ook worden verwacht dat hij bij de strafmotivering overweegt welke feiten en omstandigheden hij in de strafmotivering moet opnemen, zodat de straf of maatregel die hij oplegt verklaarbaar is voor de procespartijen, de overige procesdeelnemers en derden. Een beknopte standaardmotivering waarin de rechter verwijst naar de ernst van het feit en de persoon van de verdachte, terwijl een straf is opgelegd die veel hoger of lager is dan in vergelijkbare zaken, is zonder een nadere motivering niet te begrijpen. Verwacht mag worden dat de rechter in zo'n geval op zijn minst aandacht besteedt aan de feiten en omstandigheden die tot die hogere of lagere straf hebben geleid. Een ander voorbeeld betreft het geval waarin een zeer hoge geldboete is opgelegd aan de verdachte die op de terechtzitting heeft aangevoerd volledig arbeidsongeschikt te zijn en van een uitkering te leven. Een motivering waarin de rechter enkel ingaat op de ernst van het feit, het ingetreden gevolg en het strafrechtelijk verleden van de verdachte, volstaat dan niet om die opgelegde straf begrijpelijk te doen zijn.

Naast het algemene motiveringsvoorschrift met betrekking tot het opleggen van straffen en maatregelen van artikel 4.3.25, tweede lid, en het algemene uitgangspunt van begrijpelijkheid van artikel 4.3.22, eerste lid, geldt dat de rechter moet reageren op een uitdrukkelijk onderbouwd standpunt dat over de op te leggen straf of maatregel is ingenomen, indien van dit standpunt wordt afgeweken (artikel 4.3.22, derde lid). Tegen die achtergrond heeft het behoud van de regel die de rechter ertoe verplicht om ambtshalve, zonder dat daaromtrent verweer is gevoerd, de redenen op te geven die hebben geleid tot de keuze voor een vrijheidsbenemende straf of maatregel (de eerste zin van het huidige artikel 359, zesde lid), weinig meerwaarde. Dit voorschrift vormt slechts een specificatie van hetgeen reeds in artikel 4.3.25, tweede lid, is bepaald ten aanzien van een opgelegde vrijheidsbenemende sanctie. Ook feitelijk leidt dit voorschrift, zoals in de memorie van toelichting is opgemerkt, niet tot een specifiekere motivering van vrijheidsbenemende sancties. De motiveringsvoorschriften opgenomen in de artikelen 4.3.25, tweede lid, en 4.3.22, eerste en derde lid, waarborgen voldoende dat de rechter in het eindvonnis voldoende rekenschap geeft van de straf of maatregel die hij heeft opgelegd, ook wanneer die straf of maatregel een vrijheidsbenemende sanctie betreft.

(527) De rapporteurs vragen of specifieke motiveringsverplichtingen met betrekking tot de straftoemeting kunnen bijdragen aan de communicatie tussen rechter, slachtoffer/nabestaande, verdachte en samenleving. Zo ja, verdient wettelijke vastlegging daarvan dan in ruimere mate overweging om tegenwicht te bieden aan de vrijheid die de strafrechter toekomt bij de beslissing tot strafoplegging?

527. Uiteraard draagt een degelijk gemotiveerde beslissing omtrent de op te leggen straf en of maatregel bij aan de begrijpelijkheid en de aanvaardbaarheid van die beslissing voor de procespartijen, overige procesdeelnemers en derden. Daarom bevat artikel 4.3.25 enkele specifieke strafmotiveringsvoorschriften. Deze voorschriften gelden naast het algemene begrijpelijkheids criterium opgenomen in artikel 4.3.22, eerste lid, en het voorschrift opgenomen in artikel 4.3.22, derde lid, dat de rechter verplicht te reageren op een ingenomen uitdrukkelijk onderbouwd standpunt over de op te leggen straf of maatregel indien van dit standpunt wordt afgeweken. Samen waarborgen deze bepalingen dat de rechter in het eindvonnis voldoende rekenschap geeft van de straf of maatregel die hij heeft opgelegd.

(528) De leden van de D66-fractie juichen toe dat begrijpelijkheid van de rechterlijke beslissing centraal komt te staan. Volgens deze leden hangt dit niet alleen samen met voldoende motivering, maar ook met het taalgebruik. Is dit ook een aspect dat de regering van belang acht als het gaat om begrijpelijkheid van vonnissen? Is de regering bereid daar iets over op te nemen in de wetsgeschiedenis?

528. Het is voor de toegankelijkheid van de rechtspraak van belang dat iedereen begrijpt waar een rechtszaak en een uitspraak over gaan. Klare taal helpt daarbij. Dit is taal die voor (bijna) iedereen te begrijpen moet zijn. De Rechtspraak besteedt al jaren aandacht aan begrijpelijke taal in de uitspraak en in de rechtszaal en heeft meerdere initiatieven in gang gezet om uitspraken begrijpelijker en de rechtspraak toegankelijker te maken. Zo is er een «Professionele standaard schrijven» ontwikkeld die rechters moet ondersteunen bij het begrijpelijk schrijven en is in de «Professionele standaarden strafrecht» verankerd dat de strafrechter een gemotiveerde, begrijpelijke uitspraak doet die past bij de zaak, hetgeen bijvoorbeeld betekent dat bij omvangrijke uitspraken naast het schriftelijke uitspraak ook een voorleesuitspraak voorhanden is met een duidelijke samenvatting ten behoeve van de samenleving. De Rechtspraak zal met het oog op grotere toegankelijkheid van de rechtspraak de komende jaren verder ook inzetten op het digitaal, telefonisch en aan de balie bieden van begrijpelijke, proactieve en consistente informatie vanuit het perspectief van rechtzoekenden (Jaarplan Rechtspraak 2023, p.19). Deze initiatieven kunnen alleen maar worden toegejuicht. Het laat zien dat recht spreken in begrijpelijke taal de norm is voor rechters en dat hierop actief wordt ingezet.

(529) De leden van de D66-fractie lezen dat de voorgestelde regeling de stelplicht van de verdachte met betrekking tot een aantal soorten verweren verzwart. Dat is bijvoorbeeld het geval bij verweren over de formele vragen (geldigheid dagvaarding, bevoegdheid rechter, ontvanke-lijkheid officier van justitie, schorsing vervolging). Kan de regering toelichten waarom een verzwaring nodig werd geacht?

529. Zie het antwoord op vraag 521.

(530) De leden van de BBB-fractie vragen waarom deze titel niet een artikel bevat (bijvoorbeeld na artikel 4.3.24) waarin wordt bepaald dat, wanneer een of meerdere spreekgerechtigden gebruik hebben gemaakt van het aan hen toekomende spreekrecht op het onderzoek ter terechtzitting, de rechter in het eindvonnis een passage wijdt aan het oordeel over het standpunt van de rechter ten aanzien van hetgeen de spreekgerechtigde(n) heeft geuit, met uitzondering van het gedeelte waarin de spreekgerechtigde(n) ingaat op wat het strafbare feit met hem/haar/hen heeft gedaan. Dat is namelijk een gevoelskwestie die buiten het oordeel van de rechter dient te blijven. De andere opmerkingen van de spreekgerechtigden verdienen naar het oordeel van de aan het woord zijnde leden wel een vermelding in het eindvonnis, niet in de laatste plaats om secundaire victimisatie te voorkomen.

530. Het slachtoffer heeft sinds 1 juli 2016 een onbeperkt spreekrecht. Hij kan zich onder meer uitspreken over de emotionele en feitelijke gevolgen van het strafbare feit en over het bewijs en de schuld van de verdachte. Ook kan hij wensen naar voren brengen ten aanzien van de op te leggen straf of maatregelen. Het spreekrecht heeft verscheidene doelen. Het beoogt een bijdrage te leveren aan het herstel van emotionele schade en erkenning van het slachtoffer. Hiernaast dient het spreekrecht tot informatievervalsing aan de rechter, tot speciale en tot generaal preventie.

De in de vraag doorklinkende wens dat de rechter in zijn vonnis ingaat op hetgeen de spreekgerechtigde naar voren heeft gebracht is begrijpelijk,

maar er ook moet rekening worden gehouden met andere factoren die van belang zijn. In de praktijk gaat de officier van justitie in zijn requisitoir in op de gevolgen die het tenlastegelegde feit heeft gehad voor het slachtoffer. Daarbij wordt duidelijk hoe de officier van justitie deze gevolgen beoordeelt. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om letsel dat de verdachte aan het slachtoffer heeft toegebracht, de medische behandeling van het slachtoffer en de tijdelijke of blijvende gevolgen van het letsel. Voor de rechter geldt het volgende. In de huidige praktijk besteedt de rechter al veel aandacht aan de motivering van vonnissen, mede gelet op het belang daarvan voor het slachtoffer. In de artikelen 4.3.20 tot en met 4.3.25 wordt de inhoud van het eindvonnis genormeerd. Het eindvonnis bevat de beslissing van de rechtbank op de vragen die in de artikelen 4.3.1 en 4.3.3 zijn vermeld (artikel 4.3.21, eerste lid). De beslissingen die in artikel 4.3.21 zijn vermeld, zijn gemotiveerd voor zover dat voor de begrijpelijkheid van die beslissingen noodzakelijk is (artikel 4.3.22, eerste lid). Dit betekent onder meer dat de rechter, wanneer procespartijen van inzicht verschillen over een bepaalde beslissing, deze moet motiveren op een wijze die de beslissing begrijpelijk maakt in het licht van wat hen verdeeld houdt. Deze benadering past bij het geldende stelsel waarin de officier van justitie en de verdachte procespartijen zijn en het slachtoffer procesdeelnemer is. Dat wil echter niet zeggen dat de rechter zich uitsluitend richt op de belangen van de procespartijen. Het vereiste van begrijpelijkheid van beslissingen, en in het bijzonder het vonnis, draagt bij aan de explicatiefunctie die niet alleen is gericht op de procespartijen, maar ook op de overige procesdeelnemers, zoals het slachtoffer, en het publiek.

Het slachtoffer is als gezegd procesdeelnemer maar geen procespartij. Dat betekent dat hij niet bevoegd is om een formeel verzoek tot de rechter te richten, bijvoorbeeld een verzoek om een bepaalde maatregel aan de verdachte op te leggen. In die opzet past geen verplichting voor de rechter om een gemotiveerde beslissing te nemen over hetgeen het slachtoffer bij gelegenheid van de uitoefening van het spreekrecht naar voren heeft gebracht. De positie van het slachtoffer als procesdeelnemer werd toegelicht in het antwoord op vraag 19.

4. De behandeling van met de berechting verbonden vorderingen

4.1 De vordering van de benadeelde partij

(531) De rapporteurs vragen of ten aanzien van de behandeling van de vordering van de benadeelde partij te overwegen valt expliciete regievoering en een schriftelijke ronde mogelijk te maken, zoals dat voor de zaak zelf ook al het geval is gelet op art. 4.1.3 en 4.1.5.

531. Zie het antwoord op vraag 468 voor wat betreft de betrokkenheid van de benadeelde partij bij een schriftelijke ronde (artikelen 4.1.5 en 4.2.29). Artikel 4.1.3 biedt de voorzitter de mogelijkheid om voorafgaand aan de terechtzitting te overleggen met de officier van justitie en de verdachte over de voorbereiding van en de gang van zaken op de terechtzitting. Dit overleg kan bijvoorbeeld de planning of het verloop van de zittingsdag(en) betreffen, maar ook de vraag of het wenselijk is een schriftelijke ronde of een regiezitting te houden. Het is inderdaad wenselijk dat in dat overleg ook de benadeelde partij kan worden betrokken waar het gaat om de behandeling van haar vordering tot schadevergoeding. De voorgestelde regeling voorziet daarin evenwel niet. Artikel 4.1.3 valt namelijk niet onder het bereik van de schakelbepaling in Boek 4, Hoofdstuk 4, Titel 4.1, betreffende de vordering van de benadeelde partij (artikel 4.4.3). Daarin is bepaald dat indien de benadeelde partij zich in het strafproces heeft gevoegd, de bepalingen uit de eerste drie hoofdstukken van Boek 4 die betrekking hebben op het slachtoffer of een procespartij ook op de benadeelde partij van toepassing zijn. Aangezien in artikel 4.1.3 de

begrippen slachtoffer of procespartij niet voorkomen, valt deze bepaling nu niet onder de genoemde schakelbepaling. Deze leemte wordt bij gelegenheid van de eerste aanvullingswet opgevuld, zodat de voorzitter ook met de benadeelde partij kan overleggen ter voorbereiding op de terechtzitting. Daarbij moet voor ogen worden gehouden dat deze mogelijkheid betrekkelijk is, nu de benadeelde partij haar vordering tot schadevergoeding ook na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting nog kan indienen.

(532) De benadeelde partij kan in een laat stadium haar vordering nog indienen (tot het requisitoir van de officier van justitie). Zou de proceseconomie er bij gebaat kunnen zijn als de benadeelde partij zich eerder moet voegen, bijvoorbeeld uiterlijk op het moment dat de officier van justitie aan het begin van het onderzoek op de terechtzitting de zaak heeft gedragen op de voet van art. 4.2.25 lid 1?

532. Volgens artikel 4.4.1, tweede lid, vindt de voeging door de benadeelde partij op de terechtzitting uiterlijk plaats voordat de officier van justitie zijn requisitoir houdt. Deze bepaling sluit aan bij het geldend recht. Het stellen van de eis dat de benadeelde partij zich op een eerder moment moet voegen, bijvoorbeeld uiterlijk wanneer de officier van justitie de zaak voordraagt, zou op zichzelf inderdaad de proceseconomie kunnen bevorderen. Voeging op dat moment geeft de voorzitter van de rechtbank bijvoorbeeld de mogelijkheid om (ook) met de benadeelde partij te overleggen ter voorbereiding op de terechtzitting (zie artikel 4.1.3 en het antwoord op vraag 531). Daar staat tegenover dat een dergelijke eis de benadeelde partij ten opzichte van het huidige recht zou beperken in de mogelijkheden om zich met haar vordering in het strafproces te voegen. Een zodanige beperking wordt op dit moment niet opportuun geacht, nu de belangen van de benadeelde partij in dit verband zwaarder moeten wegen dan proceseconomische overwegingen.

(533) De rapporteurs constateren dat een nieuwe, verdergaande EU-richtlijn op het gebied van slachtofferrechten te verwachten valt op een termijn die heel goed zou kunnen samenvallen met de afronding of invoering van het huidige wetsvoorstel. In hoeverre wordt hiermee rekening gehouden ten aanzien van de (afzonderlijke) behandeling van de vordering van de benadeelde partij? Wordt de vordering van de benadeelde partij binnen het strafprocesrecht behandeld, ook als dat een onevenredige belasting oplevert voor de behandeling van de zaak en op dit moment de vordering dan (voor dat deel) niet-ontvankelijk wordt verklaard? Is, met andere woorden, de afzonderlijke behandeling in dat geval niet hoe dan ook nodig? En kan art. 1.5.11 lid 2 dan niet vervallen?

533. Zie het antwoord op vraag 450.

(534) De rapporteurs vragen of het verbod om getuigen en deskundigen aan te brengen over de vordering van de benadeelde partij te handhaven in het licht valt van de eisen van (de civiele tak van) art. 6 lid 1 EVRM? Of wordt dat in ieder geval bij een afzonderlijke behandeling wel mogelijk, zoals in de consultatieversie van de Innovatiewet was geregeld (conceptart. 566 lid 1)?

534. De benadeelde partij kan geen getuigen of deskundigen laten oproepen (artikel 4.4.5, tweede lid). Wel kan de benadeelde partij vragen stellen aan de getuigen en deskundigen die wel zijn opgeroepen, maar alleen over haar vordering tot schadevergoeding (artikel 4.4.5, derde lid). Deze bepalingen brengen mee dat in gevallen waarin slechts na nader verhoor van niet opgeroepen getuigen of deskundigen verantwoord op de vordering beslist kan worden, het niet-ontvankelijk verklaren van de benadeelde partij in haar vordering in de rede ligt. In die gevallen zou de vordering immers een onevenredige belasting voor de behandeling van de zaak opleveren (artikel 1.5.11, tweede lid). De benadeelde partij kan

(het restant van) haar vordering dan bij de civiele rechter aanbrengen. In de civiele procedure kan zij vervolgens verzoeken om een getuigenverhoor of om een verhoor van deskundigen. Van strijdigheid met artikel 6 EVRM, dat ook aan de partijen in een civiele zaak het recht op een eerlijk proces toekent, is daarmee geen sprake.

Overwogen wordt om in het nieuwe wetboek op termijn de behandeling van de vordering tot schadevergoeding door een schadevergoedingskamer in een afzonderlijke procedure mogelijk te maken. Boek 4, Afdeling 4.1.2 is hiervoor gereserveerd. Zie het antwoord op vraag 450 voor de redenen om deze in de consultatieversie van de Innovatiewet Strafvordering voorziene mogelijkheid vooralsnog niet op te nemen in het nieuwe wetboek. De mogelijkheid van een afzonderlijke procedure voor een aparte schadevergoedingskamer wordt de komende periode verder verkend en uitgewerkt (zie Kamerstukken II, 2022/23, 33 552, nr. 111). In het licht van de met deze procedure beoogde verbetering van de positie van de benadeelde partij ligt het voor de hand dat deze daarbinnen – overeenkomstig de consultatieversie van de Innovatiewet Strafvordering – adequate mogelijkheden krijgt tot bewijslevering, zoals het voor de zitting laten oproepen van getuigen of deskundigen.

(535) Verdient het voorkeur de voorschotregeling aan te passen of anderszins voor rechtstreekse vergoeding aan de benadeelde partij te zorgen?

535. Slachtoffers kunnen zich als benadeelde partij voegen in het strafproces en een vordering tot schadevergoeding indienen. Als de strafrechter de schadevordering toewijst en daarbij de schadevergoedingsmaatregel oplegt, int de staat het geld bij de dader en hoeft het slachtoffer dit niet zelf te doen (artikel 36f van het Wetboek van Strafrecht). Als de veroordeelde het volledige bedrag van de schadevergoedingsmaatregel niet heeft betaald binnen acht maanden nadat het vonnis of arrest onherroepelijk is geworden, keert de overheid het resterende bedrag uit aan het slachtoffer (zie het huidige artikel 6:4:2, zevende lid, en artikel 7.5.3 van de tweede vaststellingswet). Bij deze voorschotregeling geldt een bovengrens van € 5.000, behalve wanneer het gaat om slachtoffers van een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gewelds- of zedenmisdrijf (zie artikel 4:14 Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen).

In 2021 heeft de Commissie onderzoek stelsel schadevergoeding voor slachtoffers van strafbare feiten haar advies uitgebracht, getiteld «Op verhaal komen» (Kamerstukken II 2020/21, 33 552, nr. 83). Deze commissie (de «Commissie Donner») heeft geadviseerd om binnen het strafproces geen onderscheid meer te maken tussen verschillende soorten delicten, zodat de voorschotregeling voor alle slachtoffers gelijk zou worden getrokken. Het voorschot zou dan gebaseerd moeten worden op het bedrag dat het CJIB gemiddeld bij de dader incasseert. In de uitwerking hiervan met de betrokken ketenorganisaties is echter gebleken dat dit een aanzienlijke verslechtering zou betekenen voor slachtoffers van gewelds- en zedendelicten. Zij ontvangen nu een ongemaximeerd voorschot, terwijl dat in de voorgestelde situatie maximaal € 15.000,- zou zijn. Daarom is in de beleidsreactie op het advies van de Commissie Donner aangegeven dat de huidige voorschotregeling niet conform het advies wordt aangepast (Kamerstukken II 2022/23, 33 552, nr. 111). Wel wordt ingezet op uitbreiding van het aantal gewelds- en zedendelicten waarvoor de ongemaximeerde voorschotregeling geldt. Eerder zijn signalen ontvangen dat een aantal ingrijpende delicten nu niet onder de ongemaximeerde voorschotregeling valt. Dat kan leiden tot schrijnende situaties. Daarbij kan worden gedacht aan brandstichting met ernstig lichamelijk letsel of de dood tot gevolg. De komende periode worden de details van de beoogde

uitbreiding uitgewerkt. De Tweede Kamer wordt hiervan op de hoogte gehouden via de voortgangsbrieven Slachtofferbeleid.

(536) De leden van de SP-fractie constateren dat het Fonds Slachtofferhulp aangeeft nog vaak meldingen te krijgen van slachtoffers wiens zaak wordt behandeld zonder dat het gewenste spreekrecht is uitgeoefend. Hieruit blijkt dat dit nog niet goed loopt. Deze leden vinden het essentieel dat als het slachtoffer dit wil, dit ten alle tijden goed moet worden gecontroleerd en die mogelijkheid dan ook moet worden geboden. Voornoemde leden vragen de regering wat zij vindt van de suggestie van het Fonds Slachtofferhulp om een artikel toe te voegen dat regelt dat de oproepingsvereisten die gelden voor verdachten zoals vermeld in titel 1.2, eveneens van toepassing zijn op slachtoffers die zich gesteld hebben.

536. Zie de antwoorden op de vragen 469 en 471.

(537) De leden van de SP-fractie lezen dat Slachtofferhulp Nederland heeft aangegeven de nodige zorgen te hebben over de manier waarop artikel 4.1.5. en artikel 4.2.29 kunnen worden uitgevoerd. Allereerst omdat niet wordt aangegeven op welke manier het slachtoffer wordt ingelicht over de schriftelijke ronde. Ten tweede omdat niet duidelijk wordt hoe contra-indicaties worden gecommuniceerd met het slachtoffer en ten slotte omdat de vordering van een benadeelde partij inhoudelijk wel kan worden meegenomen in de schriftelijke ronde terwijl er ook situaties bestaan waarbij de benadeelde partij niet verder wordt betrokken in de ronde. Slachtofferhulp noemt dit laatste punt onaanvaardbaar. Kan de regering hierop reflecteren en aangeven of zij het eens is met Slachtofferhulp Nederland op dit punt? Kan de regering ook reflecteren op de andere zorgpunten?

537. Zie het antwoord op vraag 468, waarin is aangegeven dat met een wijziging in de eerste aanvullingswet tegemoet wordt gekomen aan de zorg van Slachtofferhulp Nederland voor wat betreft de betrokkenheid van de benadeelde partij bij een schriftelijke ronde voor zover die betrekking heeft op de ingediende vordering. In reactie op de zorgen van Slachtofferhulp Nederland wordt verder opgemerkt dat de door slachtoffers geuite wens om bij de terechtzitting aanwezig te zijn op zichzelf een contra-indicatie vormt waarop de voorzitter acht moet slaan bij zijn afweging of hij voorafgaand aan de terechtzitting een schriftelijke ronde zal inlassen. Zoals in het antwoord op vraag 468 is aangeduid, kan een schriftelijke ronde betrekking hebben op technisch-juridische vraagstukken waarover een mondelinge uiteenzetting op de terechtzitting veel tijd vergt. Op de terechtzitting wordt het slachtoffer dat als toehoorder of spreekgerechtigde bij de terechtzitting aanwezig is geïnformeerd over de schriftelijk gewisselde standpunten doordat daar de uitgewisselde stukken en de daarin ingenomen standpunten ter sprake worden gebracht (artikel 4.2.31, vijfde lid).

4.2 De vordering tot tenuitvoerlegging

(538) De rapporteurs constateren dat wanneer de verdachte onder reclasseringstoezicht is gesteld, het wetsvoorstel dwingend voorstelt dat de desbetreffende medewerker wordt opgeroepen voor het onderzoek op de terechtzitting. Is dat altijd nodig, in het bijzonder als de vordering tot tenuitvoerlegging niets te maken heeft met de schending van een bijzondere voorwaarde? Zou met een nadere schriftelijke rapportage in bepaalde gevallen kunnen worden volstaan?

538. Het oproepen van degene die met het reclasseringstoezicht is belast is het uitgangspunt, maar zal inderdaad niet altijd noodzakelijk zijn. Oproeping van de reclasseringsmedewerker kan bijvoorbeeld achterwege blijven indien de betreffende zaak geen betrekking heeft op het reclasseringstoezicht en indien niet verwacht wordt dat de reclasseringsamb-

tenaar een inhoudelijke bijdrage kan leveren op de terechtzitting. Daarom is, naar aanleiding van de door de rapporteurs gestelde vraag, in de eerste aanvullingswet voorzien in een aanvulling van artikel 4.4.10, dat betrekking heeft op een vordering tot tenuitvoerlegging die gelijk met de berechting wordt ingediend en behandeld. In lijn met artikel 7.1.22 (huidig artikel 6:6:3, tweede lid), dat betrekking heeft op de procedure vóór de raadkamer van de rechtbank in de fase van de tenuitvoerlegging, is toegevoegd dat enkel indien daartoe aanleiding is de reclasseringsmedewerker wordt opgeroepen. Deze toevoeging maakt dat de officier van justitie, ook in geval van een vordering tot tenuitvoerlegging die gelijk met de berechting wordt ingediend en behandeld, per zaak kan afwegen of aanwezigheid van de reclassering gewenst is. Tot het maken van deze afweging wordt de officier van justitie in staat gesteld doordat hij op grond van artikel 7.2.1, zesde lid, wordt geïnformeerd in geval van niet naleving van bijzondere voorwaarden, bij het niet meewerken aan het toezicht, of als de veiligheid dat anderszins vereist.

(539) De leden van de SP-fractie lezen in artikel 4.2.4 dat de rechtbank de mogelijkheid krijgt een geluids- of beeldopname te maken waarbij alleen hoeft te worden aangegeven dat dit gebeurt. Deze leden kunnen zich voorstellen dat in het kader van bijvoorbeeld de privacy of spanning, deze opnames een negatieve impact kunnen hebben. Voornoemde leden zien dat ook Slachtofferhulp Nederland deze zorgen heeft. Kan de regering antwoord geven op de volgende vragen? Hoe wordt verzekerd dat slachtoffers de eventuele opname kunnen meewegen in hun overweging over het al dan niet aanwezig zijn ter terechtzitting, terwijl zij daar niet op voorhand over worden geïnformeerd? Hoe wordt verzekerd dat slachtoffers door de opname niet onnodig worden beperkt in de uitoefening van hun rechten, doordat de opname voor meer spanning zorgt of vragen doet rijzen met betrekking tot hun privacy? In welke mate en op welke wijze kan het slachtoffer bezwaar maken tegen de opname?
539. Zie het antwoord op vraag 494.

4.3 De vordering tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel

(540) De rapporteurs constateren dat voor de officier van justitie de wet geen maatstaf geeft om te beoordelen of de vordering tot ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel gevoegd of afzonderlijk behandeld zou moeten worden. Voor de rechtbank is dat voor de beslissing tot afsplitsing met een onevenredige belasting van de strafzaak wel het geval. Verdient het overweging ook de officier van justitie die maatstaf wettelijk voor te schrijven?

540. De voorgestelde regeling maakt zowel een met de berechting gevoegde behandeling als een afzonderlijke behandeling van de ontnemingsvordering mogelijk. Het is aan de officier van justitie om te beslissen of de vordering separaat bij de rechtbank wordt ingediend dan wel bij de berechting van het desbetreffende feit wordt gevoegd (artikel 4.4.12, eerste lid). De rechtbank kan bevelen dat de gevoegde vordering alsnog wordt afgesplitst van de berechting, indien de behandeling van de vordering een onevenredige belasting voor de behandeling van de zaak oplevert (artikel 4.4.22). Dat kan onder meer het geval zijn bij een heel ingewikkelde ontnemingsvordering of als om een andere reden ophoud van de berechting valt te verwachten. Met een afzonderlijke behandeling kan dan worden voorkomen dat de voortgang van het onderzoek naar de strafbare feiten te lijden heeft onder het onderzoek naar het wederrechtelijk verkregen voordeel.

De keuze van de officier van justitie voor een gevoegde of een afzonderlijke behandeling is niet nader wettelijk genormeerd. Dat was anders in de consultatieversie van Boek 4, waarin gezamenlijke behandeling met de hoofdzaak nog was voorgeschreven, tenzij de ingewikkeldheid van de

zaak aanleiding gaf tot een afzonderlijke behandeling van de ontnemingsvordering. In de consultatieadviezen werd kritiek geuit op de keuze voor het uitgangspunt van gelijktijdige behandeling en het criterium van de ingewikkeldheid van de zaak. Naar aanleiding daarvan is dat uitgangspunt verlaten en is de keuze voor voeging of afzonderlijke behandeling (in eerste instantie) aan de officier van justitie gelaten, die daarbij niet aan een wettelijk criterium gebonden is. Wel ligt het in de rede dat de complexiteit van de ontnemingsvordering bij die keuze een belangrijke rol speelt, en dat bij die keuze wordt betrokken dat een gevoegde behandeling bijdraagt aan een voortvarende strafvordering in ontnemingszaken.

Het nieuwe wetboek geeft voor de beslissing tot afsplitsing door de rechtbank dus wel een maatstaf, maar niet voor de beslissing van de officier van justitie om de vordering (niet) gevoegd te behandelen. Het ligt niet voor de hand om de officier van justitie in dit verband alsnog aan een wettelijk criterium te binden. Daarmee zouden ook de eerder aangehaalde consultatieadviezen worden miskend, waarin juist naar voren werd gebracht dat behalve de ingewikkeldheid van de zaak ook andere factoren (zoals de proceshouding van de verdachte) relevant zijn voor de keuze voor een al dan niet gevoegde behandeling. De officier van justitie moet voldoende armslag hebben om dit van geval tot geval te beoordelen. Ook in de literatuur is betoogd dat het openbaar ministerie per zaak moet kunnen beslissen of gezamenlijke dan wel gescheiden behandeling het meest recht doet aan alle in het geding zijnde belangen (zie W.S. de Zanger, «Gemoderniseerde voordeelsontneming», *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving* 2018, p. 229 e.v.).

(541) De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling gelezen dat de rechter in artikel 4.3.12 de mogelijkheid krijgt om schadevergoeding toe te kennen, niet alleen aan verdachten maar ook aan benadeelde partijen, wanneer de redelijke termijn is overschreden. Kan de concept algemene maatregel van bestuur waarin regels worden gesteld over de berekening van de schadevergoeding en de maximale hoogte gelijktijdig met de nota naar aanleiding van het verslag naar de Kamer worden gestuurd? Zo nee, waarom niet?

541. Artikel 4.3.12, derde lid, bevat een facultatieve grondslag op basis waarvan bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld over de wijze waarop de schadevergoeding wordt berekend en over de maximale hoogte van de schadevergoeding in het geval de rechtbank heeft vastgesteld dat de redelijke termijn is overschreden. Deze conceptregeling is, evenals de andere uitvoeringsregelingen onder het nieuwe wetboek, nog in voorbereiding. Aangezien de Tweede Kamer zoals blijkt uit de vraagstelling, belang stelt in kennisneming van deze nadere regels zullen deze, wanneer zij in formele consultatie zijn gegeven, ook aan de Tweede Kamer worden toegezonden.

(542) Voornoemde leden lezen ook dat in oktober 2022 nog geen financiële dekking bestond voor deze regeling. Is er inmiddels wel dekking, en zo ja, waar gaat dat ten koste van?

542. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 81) zal de uiteindelijke inschatting van de uitvoeringsconsequenties van het gehele nieuwe wetboek (als gevolg van meerdere wetsvoorstellen) worden beschreven in de memorie van toelichting bij de invoeringswet. Voor zover deze budgettaire gevolgen zich voordoen worden deze – in geval van een kleine kostenpost – ingepast op de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (conform de regels van de budgetdiscipline) vóór aanbidding van die invoeringswet aan de Tweede Kamer. Dit geldt ook voor de hier aan de orde zijnde regeling voor schadevergoeding wanneer de redelijke termijn is overschreden. Ten koste van welke budgetten de mogelijkerwijs

benodigde dekking voor het nieuwe wetboek zal gaan, is op dit moment nog niet te zeggen. Een toelichting daarop zal te zijner tijd worden opgenomen in de Rijksbegroting.

(543) De leden van de VVD-fractie vragen of er nadere regels worden gesteld om willekeur te voorkomen bij de toekenning van processuele sancties. De ene rechter zal kiezen voor strafvermindering, de andere voor een schadevergoeding en de derde voor een combinatie van beide. Hoe wordt geborgd dat geen al te grote verschillen zullen ontstaan?

543. Of in een concreet geval bij een overschrijding van de redelijke termijn zal worden gekozen voor schadevergoeding of strafvermindering, is afhankelijk van de vraag welke van deze twee opties naar het oordeel van de rechter het belang van een goede rechtsbedeling het beste dient. De rechter heeft daarbij beoordelingsvrijheid die hem de mogelijkheid geeft om maatwerk te bieden. Dat neemt niet weg dat ook rechtsgelijkheid wordt nagestreefd, in die zin dat de keuze in vergelijkbare gevallen in de regel ook hetzelfde uitvalt. Ten eerste kan worden opgemerkt dat er sprake is van een subsidiariteitsverhouding, waarbij de keuze voor een schadevergoeding als eerste in aanmerking komt. De verwachting is dat in de meeste gevallen een schadevergoeding zal volstaan als reactie. Strafvermindering komt in aanmerking wanneer een schadevergoeding onvoldoende recht zou doen aan de door de overschrijding van de redelijke termijn veroorzaakte schade. Als tweede voorbeeld van gevallen waarin strafvermindering in het belang van een goede rechtsbedeling moet worden geacht, noemt de memorie van toelichting de situatie waarin de straf bestaat uit een geldboete. De toe te kennen schadevergoeding kan dan in mindering worden gebracht op de geldboete in de vorm van strafvermindering. De rechter moet de keuze tussen schadevergoeding of strafvermindering toereikend motiveren (artikel 4.3.21 in verbinding met artikel 4.3.22). Gezien de subsidiariteitsverhouding tussen de sancties, de in de memorie van toelichting gegeven voorbeelden en de wettelijke motiveringsplicht, zijn nadere regels om de gewenste rechtsgelijkheid te bereiken niet nodig, en ook niet wenselijk gezien de wens om ook maatwerk mogelijk te maken.

(544) De leden van de VVD-fractie vragen hoe benadeelden straks worden geïnformeerd over de mogelijkheid om schadevergoeding te vorderen in geval van een schending van de redelijke termijn en of het, met het oog op het effectueren van deze mogelijkheid, dienstbaar zou zijn om in de wet op te nemen dat benadeelden worden gewezen op deze mogelijkheid.

544. Zie het antwoord op vraag 520.

(545) Verder vragen deze leden in navolging van Slachtofferhulp Nederland of voor het antwoord op de vraag of de redelijke termijn is geschonden voor de benadeelde partij dezelfde normen zullen worden gehanteerd als de normen die in de huidige praktijk gelden voor de verdachte, of dat daar andere normen voor zullen gelden.

545. Bevestigd kan worden dat het uitgangspunt bij de beoordeling van de vraag of de redelijke termijn is overschreden, en daarmee het recht op een berechting binnen een redelijke termijn is geschonden, dezelfde termijnen gelden voor de benadeelde partij als voor de verdachte.

(546) Daarnaast vragen de aan het woord zijnde leden hoe artikel 4.3.12 zich verhoudt tot de adviezen van de commissie-Donner en het opvolgen daarvan, over een rechtvaardiger stelsel voor compensatie van slachtoffers, ook omdat een groot aantal vorderingen niet-ontvankelijk wordt verklaard omdat behandeling «een te grote belasting» zou zijn voor het strafgeding.

546. In het voorjaar van 2021 heeft de Commissie onderzoek stelsel schadevergoeding voor slachtoffers van strafbare feiten haar advies

uitgebracht, getiteld «Op verhaal komen» (Kamerstukken II 2020/21, 33 552, nr. 83). Deze commissie (de «Commissie Donner») heeft aanbevelingen gedaan over onder meer de behandeling van de vordering van de benadeelde partij binnen het strafproces. De procedure voor de behandeling van die vordering is in het nieuwe wetboek geregeld in Boek 4, Titel 4.1. De benadeelde partij is niet-ontvankelijk in haar vordering indien en voor zover die vordering een onevenredige belasting oplevert voor de behandeling van de zaak (artikel 1.5.11, tweede lid). De Commissie Donner doet een aantal aanbevelingen, waaronder het standaardiseren en normeren van schadebedragen en het doorverwijzen van complexe vorderingen naar een aparte schadevergoedingskamer.

De in het advies centraal gestelde vordering van de benadeelde partij tot schadevergoeding staat geheel los van de mogelijkheid voor de rechter om als processuele sanctie een schadevergoeding toe te kennen aan de benadeelde partij, indien de zaak niet binnen een redelijke termijn is berecht (artikel 4.3.12, in verbinding met artikel 4.4.7, derde lid). Het betreft in dat laatste geval immers geen schade die de benadeelde partij heeft geleden als rechtstreeks gevolg van een strafbaar feit en die na toewijzing van de vordering door de verdachte moet worden vergoed. Bij het toekennen van schadevergoeding als processuele sanctie vanwege het overschrijden van de redelijke termijn, kan geen sprake zijn een onevenredige belasting van het strafproces wegens complexiteit. In dat verband is relevant dat bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld over de wijze waarop de schadevergoeding wordt berekend en de maximale hoogte van de schadevergoeding (artikel 4.3.12, derde lid).

(547) De leden van de VVD-fractie vragen voorts naar een stand van zaken met betrekking tot de onderhandelingen over het voorstel van de Europese Commissie tot wijziging van de richtlijn minimumnormen slachtoffers. Het voorstel zorgt voor een betere balans tussen de rechten van verdachten en de rechten van slachtoffers en zal hoe dan ook impact hebben op het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Wanneer wordt een concept gemeenschappelijk standpunt in de Raad verwacht?

547. Zie het antwoord op vraag 450. Daar is opgemerkt dat de onderhandelingen over de herziening van de betreffende richtlijn in de Raad naar verwachting medio 2024 kunnen worden afgerond. Daarna zal worden onderhandeld met het Europees Parlement.

(548) Mocht het voorstel van de Europese Commissie niet fundamenteel veranderen, kan de regering dan nader reflecteren op de wenselijkheid om het slachtoffer niet als procespartij op te nemen in het nieuwe Wetboek? Voornoemde leden verwijzen hierbij naar het BNC-fiche dat de regering reeds heeft gestuurd (Kamerstuk 22 112, nr. 3799).

548. In het Nederlandse stelsel is het slachtoffer procesdeelnemer en geen procespartij. Kenmerkend voor een procespartij is over het algemeen dat deze het recht of de bevoegdheid heeft om zich tot de rechter te wenden om een beslissing van die rechter te krijgen. Verder gaat het om personen op wie de verlangde (eind)beslissing van de rechter betrekking heeft en die daarom het recht of de bevoegdheid hebben zich daartegen te verweren of te verzetten. Procespartijen bij de berechting zijn de officier van justitie, de verdachte en (indien deze zich heeft gevoegd) de benadeelde partij. Voor procesdeelnemers geldt dat zij in die enkele hoedanigheid niet de bedoelde rechten en bevoegdheden hebben. De belangrijkste procesdeelnemers zijn het slachtoffer, de getuige, de tolk en de deskundige.

Als gevolg van de voorstellen tot herziening van de slachtofferrichtlijn die door de Europese Commissie zijn gedaan zou het slachtoffer steeds meer kenmerken krijgen van een procespartij. In het voorstel krijgt het

slachtoffer bijvoorbeeld de mogelijkheid om een aantal beslissingen tijdens de gerechtelijke procedure die het slachtoffer rechtstreeks raken, voor te leggen voor een herziening («review»). Verder stelt de Europese Commissie voor om voorzieningen in rechte («effective remedies») toe te voegen voor slachtoffers, in geval van schending van hun rechten uit hoofde van deze richtlijn. Deze voorstellen hebben voor een deel forse consequenties voor de inrichting van het Nederlandse strafproces. De voorgestelde wijzigingen raken op onderdelen de positie van het openbaar ministerie, de verdachte en de raadsman en de rol van de rechter. De balans in het Nederlandse strafproces – als het gaat om de positie van de verschillende procesdeelnemers – komt hierdoor onder druk te staan. Het slachtoffer en de verdachte zouden als partijen tegenover elkaar komen te staan, waar het betreft voorzieningen in rechte waar het slachtoffer een beroep op kan doen en die de positie van de verdachte raken. Daardoor zou een driepartijstelsel ontstaan en dat is onwenselijk en zou bovendien tot secundaire victimisatie van het slachtoffer kunnen leiden. Zie hierover nader de antwoorden op vragen 114 en 124. Als de positie van één van de procesdeelnemers ingrijpend verandert, dan heeft dat bovendien zijn weerslag op de positie van de andere procesdeelnemers. De keuzes die hierbij moeten worden gemaakt, kunnen het beste op nationaal niveau worden afgewogen, omdat rekening dient te worden gehouden met de systematiek van en de verhoudingen in het strafprocesrecht in Nederland en in de strafrechtelijke tradities van de andere lidstaten. Om deze redenen wordt – ook in de onderhandelingen over de herziening van de richtlijn – vastgehouden aan het uitgangspunt dat het slachtoffer als zodanig niet als een procespartij heeft te gelden.

Het voorgaande doet overigens geenszins af aan het grote belang dat wordt gehecht aan de positie van het slachtoffer in het strafproces. Op een aantal punten worden de rechten van slachtoffers in het nieuwe wetboek dan ook verruimd en wordt hun positie verbeterd. Zie hierover het antwoord op vraag 27.

(549) Klopt het dat afzonderlijke behandeling van vorderingen van benadeelde partijen, bijvoorbeeld in een schadevergoedingskamer, straks wordt verplicht onder de nieuwe richtlijn? Wanneer wordt verwacht dat de herziene richtlijn in werking kan treden?

549. Zie het antwoord op vraag 450. Het moment van inwerkingtreding van de herziene richtlijn is afhankelijk van de voortgang van de onderhandelingen binnen de Raad en nadien met het Europees Parlement. Naar verwachting zal de richtlijn niet voor 2025 in werking treden.

(550) De leden van de D66-fractie merken op dat het nieuwe wetboek het mogelijk zal maken om de vordering tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel gevoegd te behandelen met de inhoudelijke strafzaak en dat de officier van justitie hierover beslist. Deze leden geven aan dat momenteel ook al vaak de ontnemingsvordering tijdens dezelfde zitting wordt behandeld als de strafzaak. In welke zin zal de praktijk veranderen met deze nieuwe regeling omtrent het mogelijk maken van voeging?

Voornoemde leden vragen ook of de verdediging mogelijkheden krijgt om verzoeken over voeging of juist afsplitsing te doen. Zo nee, waarom niet?

550. Bij de ontnemingsvordering is nieuw dat het mogelijk wordt in het kader van de berechting op deze vordering te beslissen (zie ook het antwoord op vraag 540). Dat ligt voor de hand in situaties waarin deze vordering eenvoudig kan worden meegenomen. De additionele belasting die aan een separate behandeling verbonden is, kan in dat geval worden bespaard. Bij een gevoegde behandeling geldt – anders dan bij een gelijktijdige behandeling van de strafzaak en de ontnemingsvordering in de huidige praktijk – niet het vereiste van een afzonderlijke rechterlijke beslissing. Voeging van de vordering betekent namelijk dat in het

eindvonnis eveneens een beslissing wordt genomen over de ontnemingsvordering (artikel 4.4.21). Doordat de officier van justitie van de voeging opgave doet in de procesinleiding (artikel 4.4.20) kunnen de kosten van een afzonderlijke betekening worden uitgespaard. Nu evenmin een afzonderlijk proces-verbaal van de behandeling van de vordering op de terechtzitting hoeft te worden opgemaakt, kan de mogelijkheid van voeging al met leiden tot het achterwege blijven van nodeloos papierwerk.

Het wetboek voorziet niet expliciet in een formele mogelijkheid voor de verdediging om, al voordat een beslissing over de voeging is genomen, daaromtrent een verzoek te doen bij de officier van justitie. Wel kan de rechtbank vervolgens op grond van artikel 4.4.22, eerste lid, (onder meer) op verzoek van de verdachte bevelen dat de vordering wordt afgesplitst van de berechting. Op die wijze kan alsnog rekening worden gehouden met de wensen van de verdediging op dit punt. Overigens staat het de verdediging uiteraard vrij om zich met wensen ten aanzien van de behandeling van de vordering tot de officier van justitie te wenden.

6. Herstelbeslissingen

(551) De leden van de VVD-fractie vragen of de benadeelde partijen c.q. slachtoffers ook kunnen verzoeken om verbetering van kennelijke fouten die zijn gemaakt in de beslissing omtrent de schadevergoedingsmaatregel. Zo nee, op welke andere wijze wordt gewaarborgd dat het herstel van kennelijke fouten in de beslissing omtrent de vordering benadeelde partij niet leidt tot een inhoudelijke discrepantie tussen het toegewezen bedrag aan schadevergoeding en de schadevergoedingsmaatregel.

551. De benadeelde partij kan de rechter verzoeken om herstel van een kennelijke fout in de beslissing op de vordering van de benadeelde partij (artikel 4.6.1, tweede lid). De benadeelde partij kan niet verzoeken om verbetering van andere fouten in het vonnis, ook niet als deze de schadevergoedingsmaatregel betreffen. Die beslissingen gaan het rechtsgeding tussen de verdachte en de benadeelde partij te buiten. Wel kan de rechter die naar aanleiding van een verzoek van de benadeelde partij een fout in de beslissing op diens vordering verbetert, ambtshalve wijziging brengen in de opgelegde schadevergoedingsmaatregel indien daarbij dezelfde fout is gemaakt (artikel 4.6.1, eerste lid). En ingeval de rechter vergeten is om te beslissen op de vordering van de benadeelde partij, en deze alsnog toewijst, kan hij ambtshalve beslissen ook de schadevergoedingsmaatregel op te leggen (artikel 4.6.2, eerste lid). Aldus kan worden voorkomen dat een inhoudelijke discrepantie ontstaat tussen het aan de benadeelde partij toegewezen bedrag aan schadevergoeding enerzijds en het bedrag van de schadevergoedingsmaatregel anderzijds.

III OVERIG BOEK 4

(552) De rapporteurs zijn zich ervan bewust dat de regering heeft aangekondigd om voor het onderwerp «procesafspraken» een aanvullingswet in te dienen. Omdat de ontwikkeling van procesafspraken een dermate grote weerslag heeft op zowel de vervolgingsfase als de berechtingsfase, stellen de rapporteurs in dat kader toch een aantal vragen. Op welke manier is de regering voornemens het instrument nader gaan normeren en welke implicaties heeft dat voor de thema's die zijn neergelegd in dit vierde boek? Welke rol ziet de regering onder de nieuwe regeling weggelegd voor procesafspraken? Betreft het instrument voor het leveren van maatwerk dat in beginsel alleen wordt ingezet indien de specifieke zaak daartoe aanleiding geeft of kan het zich ook ontwikkelen tot een meer generieke afdoeningsmodaliteit die standaard kan worden ingezet zolang partijen er maar in slagen om tot overeenstemming te komen? De wijze waarop de wettelijke regeling wordt ingericht en de

procedurele waarborgen die in het leven moeten worden geroepen, is mede van die vraag afhankelijk. Hoe kan worden gewaarborgd dat het onderzoek ter terechtzitting en de rol van de rechter niet worden uitgehouden door het maken van procesafspraken? Is de regering voornemens om de lijn van de Hoge Raad waarin de eindverantwoordelijkheid voor de eindbeslissing bij de zittingsrechter ligt, te volgen?

552. De eerste aanvullingswet bevat een regeling van procesafspraken. Deze regeling sluit aan bij het arrest van de Hoge Raad over procesafspraken (ECLI:NL:HR:2022:1252) en past bij de in het nieuwe Wetboek van Strafvordering beoogde «beweging naar voren»: met een samenstel van maatregelen wordt bevorderd dat strafzaken beter voorbereid bij de zittingsrechter terechtkomen. Als de officier van justitie en de verdediging de mogelijkheid hebben om – met inachtneming van bepaalde randvoorwaarden – een gezamenlijk afdoeningsvoorstel te doen aan de rechter (bijvoorbeeld ten aanzien van de uit te spreken bewezenverklaring of de op te leggen straf), wordt immers bevorderd dat voorafgaand aan het onderzoek op de terechtzitting meer duidelijkheid bestaat over aspecten van de strafzaak waarover de procespartijen hetzelfde standpunt innemen. Daardoor kan de zaak op een eerder moment inhoudelijk worden behandeld op de zitting en kan het onderzoek op de terechtzitting vlot verlopen. In de regeling zoals opgenomen in de eerste aanvullingswet wordt het ook in het nieuwe wetboek centraal staande uitgangspunt gehandhaafd dat de rechter verantwoordelijk is voor het behandelen en beoordelen van de strafzaak overeenkomstig de daarvoor geldende wettelijke regeling – in het bijzonder de artikelen 4.3.1 en 4.3.3, waarin de formele en materiële vragen van het rechterlijke beslismodel zijn opgenomen – en de eisen van een eerlijk proces (artikel 6 EVRM), en dat de rechter daarbij beslissingen kan nemen die afwijken van gemaakte procesafspraken. Dit betekent ook dat het aan de rechter blijft om te beslissen of hij in het concrete geval rekening houdt met gemaakte procesafspraken en dat de bepalingen die zien op het onderzoek op de terechtzitting (Boek 4, Hoofdstuk 2) onverkort van toepassing blijven. Daarmee doet de voorgestelde regeling geen afbreuk aan de wezenlijke waarborgen waarmee de berechting is omgeven.

Verder geldt dat in deze regeling als voorwaarde voor het toelaten van procesafspraken is opgenomen dat «de afspraken een wezenlijke bijdrage kunnen leveren aan een doeltreffende en spoedige berechting van de zaak, gelet op de aard of omvang daarvan». Ook de officier van justitie is bij het maken van procesafspraken aan deze voorwaarde gebonden. Dat, in het geval de rechter procesafspraken heeft toegelaten die een gezamenlijk voorstel inhouden voor de sanctieoplegging, de verdachte tot een derde strafvermindering kan krijgen, is alleen gerechtvaardigd als daartegenover een substantieel maatschappelijk voordeel staat. De reden om tot procesafspraken over te gaan moet dus zijn gelegen in de aard of omvang van de zaak zelf. Dit betekent dat geen sprake is van een «generieke afdoeningsmodaliteit die standaard kan worden ingezet», maar dat de mogelijkheid om procesafspraken te maken wordt beperkt tot zaken waarin met het maken van procesafspraken een wezenlijk proces-economisch voordeel kan worden behaald.

Enkele andere belangrijke onderdelen van de voorgestelde normering zijn dat het maken van procesafspraken wordt uitgesloten ten aanzien van misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf van twaalf jaar of meer is gesteld en die gericht zijn tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen. Daarnaast is in de wet neergelegd dat het gezamenlijk voorstel geen afspraken kan inhouden over de oplegging van de maatregel van terbeschikkingstelling, het afgeven van een zorgmachtiging, de onttrekking aan het verkeer van voorwerpen of de vernietiging van

ontoegankelijk gemaakte gegevens. Afspraken over de vordering van de benadeelde partij kunnen alleen worden gemaakt indien de benadeelde partij hiermee instemt. Met deze en overige voorwaarden wordt voor alle procesdeelnemers verduidelijkt in welke zaken procesafspraken kunnen worden gemaakt en welke grenzen zijn gesteld aan de inhoud van de procesafspraken.

(553) De leden van de VVD-fractie constateren dat de Hoge Raad na indiening van het wetsvoorstel een aantal voorwaarden heeft geformuleerd waaraan procesafspraken moeten voldoen (HR 27 september 2022, ECLI:NL:HR:2022:1252). Kan de regering de wettelijke grondslag van procesafspraken nader verduidelijken en normeren, zodat verdachten en slachtoffers meer rechtszekerheid hebben over de toepassing van procesafspraken en voorwaarden? Deelt de regering de opvatting dat slachtoffers een zwaarwegende stem horen te krijgen bij de totstandkoming van procesafspraken?

553. Zie de antwoorden op de vragen 552 en 555.

(554) De leden van de D66-fractie vragen, omtrent het verstrekken van de volledige processtukken aan de verdediging, of de regering voornemens en/of bereid is om maatregelen te treffen ten behoeve van de privacy en veiligheid van andere betrokkenen, zoals slachtoffers, benadeelde partijen, getuigen en deskundigen. Wordt bijvoorbeeld rekening gehouden met situaties waarin het niet veilig is om hun adresgegevens in het dossier op te nemen?

554. De kennisneming van de processtukken wordt de verdachte op zijn verzoek in elk geval vanaf het eerste verhoor toegestaan (artikel 1.8.6). De kennisneming van alle processtukken mag de verdachte niet worden onthouden zodra de procesinleiding is ingediend dan wel een strafbeschikking is uitgevaardigd (artikel 1.8.9). Volgens het derde lid van artikel 1.8.11 blijven bepaalde gegevens in het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van het slachtoffer onvermeld in de processtukken, tenzij deze gegevens voor door de rechter te nemen beslissingen redelijkerwijs van belang kunnen zijn. Op deze wijze wordt de privacy van het slachtoffer dus beschermd. Bij algemene maatregel van bestuur zal vervolgens worden bepaald in welke gevallen vermelding van de daarin aan te wijzen gegevens precies achterwege moet blijven. Dit zal in elk geval ook de vermelding van adresgegevens van het slachtoffer in processen-verbaal betreffen, tenzij deze in een concreet geval strafvorderlijk relevant zijn. De betreffende algemene maatregel van bestuur is in februari 2024 in (internet)consultatie gegeven. Deze algemene maatregel van bestuur strekt ertoe te voorkomen dat gegevens van slachtoffers zonder noodzaak ter kennis komen van de verdachte en anderen. Uitgangspunt is dat hierin genoemde slachtoffergegevens bij de bron worden weggelaten, dus door degene die het processtuk opstelt. Het vierde lid van het huidige artikel 149a (waarvan artikel 1.8.11, vierde lid, de opvolger is) bepaalt dat de bedoelde algemene maatregel van bestuur middels een voorhangprocedure wordt voorgelegd aan de Staten-Generaal. Zie in dit verband ook de antwoorden op de vragen 167 en 168.

Met het oog op het uitgangspunt van interne openbaarheid en de mogelijkheden die de verdachte moet hebben om de betrouwbaarheid van belastende informatie te beoordelen en deze desgewenst te weerspreken, dienen gegevens over de identiteit van getuigen te worden vermeld in het dossier. Alleen in uitzonderlijke gevallen biedt het wetboek daarom ruimte voor het geheel of gedeeltelijk afschermen van de identiteit van de getuige en/of het slachtoffer. Hierbij kan worden gedacht aan de bedreigde getuige, de beperkt anonieme getuige en de aangifte onder nummer. De rechter-commissaris kan in zeer uitzonderlijke gevallen, indien de getuige zich met het oog op de door hem af te leggen

verklaring zodanig bedreigd kan achten dat, naar redelijkerwijze moet worden aangenomen, voor het leven, de gezondheid of de veiligheid dan wel de ontwrichting van het gezinsleven of het sociaaleconomisch bestaan van die getuige of die andere persoon moet worden gevreesd, en deze getuige wegens deze bedreiging te kennen heeft gegeven geen verklaring te willen afleggen bevelen dat de identiteit van de getuige bij het verhoor verborgen wordt gehouden (artikel 2.10.39).

De rechter-commissaris of de rechtbank kan verder beletten dat naar identificerende gegevens wordt gevraagd, indien er een gegrond vermoeden bestaat dat de getuige in verband met het afleggen van zijn verklaring overlast zal ondervinden of in de uitoefening van zijn beroep zal worden belemmerd. In dat geval worden de maatregelen genomen die nodig zijn om de onthulling van die gegevens te voorkomen (artikelen 2.10.31, tweede lid, en 4.2.37, tweede lid). Dit brengt mee dat de identiteitsgegevens ook niet worden geverbaliseerd (artikel 2.10.31, derde lid). Daarnaast kan de rechter-commissaris bij het verhoren van een getuige voorkomen dat gegevens, waaronder persoonsgegevens, bekend worden bij de officier van justitie, de verdachte en zijn raadsman als er een gegrond vermoeden bestaat dat de getuige in verband met het afleggen van zijn verklaring ernstige overlast zal ondervinden of in de uitoefening van zijn beroep ernstig zal worden belemmerd (artikel 2.10.32).

De mogelijkheid van het doen van aangifte onder nummer krijgt in het nieuwe wetboek een wettelijke basis. Als aangifte onder nummer wordt gedaan wordt de identiteit van de getuige niet vermeld in het proces-verbaal (artikel 2.2.7, tweede lid, in samenhang met de artikelen 2.3.3, derde lid, en 2.3.4). Daarvoor geldt eveneens de voorwaarde van een gegrond vermoeden dat de getuige in verband met het afleggen van zijn verklaring ernstige overlast zal ondervinden of in de uitoefening van zijn beroep ernstig zal worden belemmerd. Tot slot kan het slachtoffer bij aangifte of verhoor een ander adres opgeven dan zijn woonadres, zoals het adres van een slachtofferhulporganisatie, raadsman of werkgever. Door deze domiciliekeuze wordt voorkomen dat de verdachte of diens raadsman bekend wordt met het adres van het slachtoffer (zie de Aanwijzing slachtoffers in het strafproces, Stcrt. 2024, 4318). Ook langs deze wegen kunnen de privacy en de veiligheid van de aangever (het slachtoffer) en de getuige worden beschermd.

In het antwoord op vraag 155 is ingegaan op de mogelijkheden die in uitzonderlijke gevallen kunnen worden getroffen om deskundigen te beschermen.

(555) De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben vragen over het maken van procesafspraken. Deze leden vragen waarom het fenomeen niet nu al in het voorliggende wetsvoorstel wordt opgenomen in plaats van later in een aanvullende wet. Deze leden zijn van mening dat zaken zoals het maken van afspraken over de tenlastelegging of bijvoorbeeld het horen van getuigen/deskundigen de gang van zaken ter terechtzitting direct raken. Het maken van procesafspraken brengt het risico met zich mee dat het onderzoek ter terechtzitting niet meer volledig kan plaatsvinden omdat het OM en de verdediging al eerder afspraken hebben gemaakt die de rechter dan alleen nog maar hoeft te bekrachtigen. Daarmee dreigen het belang van waarheidsvinding en de belangen van het slachtoffer in het geding te komen. Gezien de samenhang met dit wetsvoorstel zou het naar de mening van voornoemde leden wenselijk zijn om de procesafspraken in het nu voorliggende wetsvoorstel op te nemen. Kan de regering hier bij nota van wijziging alsnog zorg voor dragen? Zo nee, waarom niet?

555. Op 26 oktober 2022 is aan de Tweede Kamer het voornemen kenbaar gemaakt om in het nieuwe Wetboek van Strafvordering een wettelijke regeling te treffen voor het maken van procesafspraken in strafzaken (Kamerstukken II 2022/23, 29 279, nr. 742). Dit was kort nadat de Hoge Raad uitspraak had gedaan over de vraag onder welke voorwaarden het maken van procesafspraken kan worden toegelaten (ECLI:NL:HR:2022:1252). Op het moment dat het voorliggende wetsvoorstel tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering in april 2021 ter advisering aan Afdeling advisering van de Raad van State werd voorgelegd, was er nog niet toe besloten om in het nieuwe wetboek een regeling van procesafspraken door te voeren. Daarom is ervoor gekozen een regeling van procesafspraken in nauwe samenwerking met de betrokken ketenorganisaties voor te bereiden en op te nemen in de eerste aanvullingswet.

Aanvullingswetten worden afzonderlijk in procedure gebracht en dienen ertoe benodigde wijzigingen of aanvullingen in het nieuwe wetboek in een latere fase van het wetgevingsproces aan te brengen. Het voornemen is om de aanvullingswetten tegelijkertijd met de vaststellingswetten van het nieuwe wetboek in werking te laten treden. Het voordeel van deze werkwijze is dat de parlementaire behandeling van de vaststellingswetten geen onnodige vertraging oploopt als gevolg van tussentijdse wijzigingen.

Het is verantwoord om een regeling van procesafspraken op te nemen in de eerste aanvullingswet. Daarmee wordt de regeling van procesafspraken ingepast in het systeem van het nieuwe wetboek en respecteert zij de uitgangspunten en doelstellingen van het nieuwe wetboek zoals die aan het voorliggende wetsvoorstel tot vaststelling van het nieuwe wetboek ten grondslag liggen. In het bijzonder past de regeling bij de doelstelling van de «beweging naar voren», die inhoudt dat met een samenstel van maatregelen wordt bevorderd dat strafzaken beter voorbereid bij de zittingsrechter terechtkomen. Als de officier van justitie en de verdediging de mogelijkheid hebben om – met inachtneming van bepaalde randvoorwaarden – een gezamenlijk afdoeningsvoorstel te doen aan de rechter (bijvoorbeeld ten aanzien van de uit te spreken bewezenverklaring of de op te leggen straf), wordt immers bevorderd dat voorafgaand aan het onderzoek op de terechtzitting meer duidelijkheid bestaat over aspecten van de strafzaak waarover de procespartijen hetzelfde standpunt innemen. Van het afdoeningsvoorstel kan ook deel uitmaken dat geen verzoeken om nader onderzoek, zoals het verhoren van getuigen, worden gedaan. Daardoor kan de zaak op een eerder moment inhoudelijk worden behandeld op de zitting en kan het onderzoek op de terechtzitting vlot verlopen. De regeling respecteert ook de eindverantwoordelijkheid van de rechter voor het behandelen en het beoordelen van de strafzaak overeenkomstig de daarvoor geldende wettelijke regeling – in het bijzonder de artikelen 4.3.1 en 4.3.3, waarin de formele en materiële vragen van het rechterlijke beslismodel zijn opgenomen – en de eisen van een eerlijk proces (artikel 6 EVRM). Het staat de rechter met andere woorden vrij om beslissingen te nemen die afwijken van gemaakte procesafspraken. Daarnaast wordt opgemerkt dat het maken van procesafspraken binnen door de Hoge Raad geformuleerde randvoorwaarden nu al mogelijk is. De beoogde wettelijke regeling sluit bij die randvoorwaarden aan. Deze regeling strekt dus niet tot invoering van een geheel nieuwe modaliteit voor het afdoen van strafzaken.

De eerste aanvullingswet is op 8 mei 2024 in formele consultatie gegeven. De regeling van procesafspraken zal – als onderdeel van die aanvullingswet – na verwerking van de consultatieadviezen voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State worden gezonden. Een en

ander draagt bij aan een zorgvuldig totstandkomingsproces en aan de kwaliteit en de uitvoerbaarheid van de wettelijke regeling van dit belangrijke onderwerp. Dat is te meer van belang aangezien de regeling van procesafspraken raakt aan verschillende onderdelen van het nieuwe Wetboek van Strafvordering en samenhangt met principiële vragen, waaronder die naar de rol van het slachtoffer bij de totstandkoming van procesafspraken. Opmerking verdient dat één van die randvoorwaarden voor het maken van procesafspraken naar geldend recht is dat bij het maken en beoordelen van procesafspraken ook de belangen van het slachtoffer worden betrokken. In de OM-Aanwijzing procesafspraken in strafzaken (Stcrt. 2023, 22351) is nader uitgewerkt op welke wijze de belangen van het slachtoffer onder de huidige wettelijke regeling worden betrokken bij de afweging om procesafspraken te maken. In de voorgestelde regeling van procesafspraken zijn verschillende aanvullende voorschriften opgenomen die ertoe strekken de positie van slachtoffers bij de totstandkoming van procesafspraken te versterken.

Verslag Boek 5

Het verslag bij Boek 5 (Kamerstukken II 2023/24, 36 327, nr. 9) is vastgesteld op 26 januari 2024.

I. ALGEMEEN BOEK 5

Rechtsmiddelen

De leden Ellian en Helder zijn door de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid benoemd tot rapporteurs op dit wetsvoorstel. Deze rapporteurs hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel tot de Vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, Boek 5 (36 327) (hierna: het wetsvoorstel) en hebben namens de commissie een aantal vragen. Zij baseren zich hierbij op een inhoudelijke rapportage die in opdracht van de Tweede Kamer is opgesteld door vier samenwerkende universiteiten.

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben geen verdere vragen.

(556) De leden van de VVD-fractie merken op dat één van de vernieuwingen van Boek 5 met zich meebrengt dat het Openbaar Ministerie (OM) niet langer het recht heeft om hoger beroep in te stellen tegen alle beschikkingen van de rechtbank of de rechter-commissaris, maar dat in Boek 2 waar het rechtsmiddelen rond de toepassing van bevoegdheden in de opsporing betreft, aan het eind van elk hoofdstuk duidelijk wordt gemaakt of een rechtsmiddel door het OM kan worden aangewend. Kan de regering een overzicht geven van de beslissingen waartegen het OM thans nog wel (hoger) beroep in kan stellen en in het nieuwe Wetboek niet meer?

556. Het huidige wetboek voorziet in een op het oog algemene regeling voor het instellen van rechtsmiddelen tegen beschikkingen. Deze regeling kent echter meerdere bezwaren. Zo leidt de regeling tot ongelijkheid tussen het openbaar ministerie en de verdachte. Het huidige artikel 446 kent aan het openbaar ministerie een vrij algemene bevoegdheid toe om op te komen tegen beschikkingen van de rechtbank of de rechter-commissaris waarbij een vordering niet is toegewezen, terwijl de verdachte soms wel en soms niet een rechtsmiddel kan instellen (HR 8 juli 1994, NJ 1995/30 en HR 30 januari 1996, NJ 1996/288). Een ander bezwaar is dat op de hoofdregel inmiddels diverse uitzonderingen zijn gemaakt. Wanneer bijvoorbeeld in de hoofdzaak geen hoger beroep mogelijk is (in zogenoemde «bagatelzaken» zoals aangeduid in het huidige artikel 404, tweede lid), kan het openbaar ministerie slechts beroep in cassatie instellen (het huidige artikel 446, eerste lid). Beroep in cassatie staat echter niet open tegen een beschikking van de rechtbank, gegeven in een hoger beroep tegen een beschikking van de rechter-commissaris waarbij een vordering tot onderzoek door de rechter-commissaris is afgewezen (het huidige artikel 241c). Ook overigens zijn op de hoofdregel uitzonderingen gemaakt, bijvoorbeeld door aan het openbaar ministerie het recht van hoger beroep toe te kennen tegen beslissingen die niet een (gedeeltelijke) afwijzing van een vordering inhouden (de huidige artikelen 71, 87 en 262a) of door het recht van hoger beroep, ondanks een afgewezen vordering, juist aan het openbaar ministerie te ontzeggen (het huidige artikel 549). In de fase van de tenuitvoerlegging geldt zelfs een eigen hoofdregel, namelijk dat een rechterlijke beslissing slechts aan enig gewoon rechtsmiddel is onderworpen voor zover dat uitdrukkelijk is bepaald (het huidige artikel 6:6:7). Al deze uitzonderingen maken de regeling van de rechtsmiddelen niet bepaald overzichtelijk.

In het nieuwe wetboek is daarom gekozen voor een eenduidige en meer toegankelijke wijze van regeling. In Boek 5 is de algemene regel opgenomen dat rechtsmiddelen alleen open staan in de gevallen bij de wet bepaald (artikel 5.1.1). De toedeling van rechtsmiddelen tegen beslissingen van de raadkamer en de rechter-commissaris vindt voor alle procespartijen plaats per beslissing (of per categorie beslissingen) in het hoofdstuk of de titel waarin ook de betreffende beslissing (of categorie beslissingen) is geregeld. Een belangrijk voordeel van deze keuze is dat per (type) beslissing makkelijker en nauwkeuriger kan worden vastgesteld wie welk rechtsmiddel heeft. Ook kunnen rechtsmiddelen gelijkjer worden toebedeeld aan de procespartijen. Bovendien geldt zo in het hele wetboek één helder uitgangspunt waarop geen uitzonderingen meer nodig zijn.

Gelet op de veelheid en diversiteit van beslissingen en procedures is het niet mogelijk een vergelijkend overzicht te bieden van alle rechtsmiddelen in de oude en de nieuwe situatie. Bij het toekennen van rechtsmiddelen is uiteraard wel zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de bestaande situatie. Daarbij is steeds de vraag gesteld in hoeverre een rechtsmiddel daadwerkelijk toegevoegde waarde heeft. Dit heeft ertoe geleid dat de tussentijdse beroepsmogelijkheden voor zowel het openbaar ministerie als de verdachte met betrekking tot beslissingen over de voorlopige hechtenis zijn verruimd. Er wordt voorzien in het recht van hoger beroep voor de officier van justitie tegen een aantal beslissingen van de rechter waarbij vorderingen met betrekking tot de voorlopige hechtenis zijn afgewezen, ongeacht of deze in een tussenvonnis of in een andere rechterlijke beslissing zijn opgenomen (artikel 2.5.60). Bij enkele meer procesmatige beslissingen is een rechtsmiddel achterwege gelaten. Als voorbeelden kunnen worden genoemd de beslissing op een vordering tot het sluiten van de deuren in de raadkamer (artikel 1.2.16) en beslissingen van de rechter-commissaris die de orde van bijvoorbeeld een verhoor betreffen en waarbij de mogelijkheid van beroep zou leiden tot een onwenselijk oponthoud van de onderzoekshandeling (Boek 2, Hoofdstuk 10). Ook is, net als in het huidige recht, geen cassatie toegelaten tegen de beslissing van de raadkamer op een beroep tegen een beslissing door de rechter-commissaris of de raadkamer in het vooronderzoek. Het rechtsmiddel beroep volstaat in dit geval. Wanneer het openbaar ministerie geen cassatie kan instellen maar een oordeel van de Hoge Raad over een rechtspunt wel gewenst is, biedt de nieuwe regeling van prejudiciële vragen de rechter onder bepaalde voorwaarden de mogelijkheid om de Hoge Raad een rechtsvraag te stellen. Langs deze weg kan een rechtsvraag sneller door de Hoge Raad worden beantwoord dan wanneer daartoe eerst beroep in cassatie moet worden ingesteld. Daarnaast kan cassatie in het belang van de wet uitkomst bieden. Dit buitengewone rechtsmiddel kan, bijvoorbeeld in het belang van de rechtseenheid, worden ingesteld door de procureur-generaal bij de Hoge Raad tegen rechterlijke beslissingen waartegen geen gewoon rechtsmiddel meer openstaat.

(557) Hoe zijn de belangen van slachtoffers en nabestaanden gewaarborgd bij de beslissingen waartegen het OM nu nog wel, maar straks geen (hoger) beroep meer tegen kan aantekenen?

557. Alvorens deze vraag te beantwoorden kan in algemene zin worden opgemerkt dat bij de beslissing om al dan niet een rechtsmiddel in te stellen, het openbaar ministerie waar relevant ook de belangen van slachtoffers en nabestaanden zal meewegen. Dit past bij het uitgangspunt dat strafvordering plaatsvindt op een wijze die recht doet aan de belangen van het slachtoffer, opgenomen in artikel 1.1.4. Dit uitgangspunt is op te vatten als een uitdrukkelijke opdracht om bij het maken van afwegingen en het nemen van beslissingen, zoals de beslissing om al dan niet een

rechtsmiddel in te stellen, rekening te houden met de belangen van slachtoffers en nabestaanden (zie het antwoord op vraag 14). Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 556, is bij het toekennen van rechtsmiddelen zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de bestaande situatie. Daarbij is steeds de vraag gesteld in hoeverre een rechtsmiddel daadwerkelijk toegevoegde waarde heeft. Bij die afweging zijn ook de belangen van slachtoffers en nabestaanden meegewogen. Benadrukt zij dat veel beslissingen van de rechter-commissaris of de raadkamer niet raken aan de belangen van slachtoffers en nabestaanden. Denk bijvoorbeeld aan de beslissing van de rechter-commissaris op een vordering tot machtiging voor de uitoefening van een opsporingsbevoegdheid. Sommige beslissingen raken wél aan de belangen van slachtoffers en nabestaanden, zoals de beslissing van de raadkamer tot schorsing van de voorlopige hechtenis. Bij dergelijke beslissingen worden de belangen van de slachtoffers en nabestaanden meegewogen door de rechter-commissaris of de raadkamer en voorziet het nieuwe wetboek in voldoende rechtsmiddelen voor het openbaar ministerie. De tussentijdse beroepsmogelijkheden met betrekking tot beslissingen over de voorlopige hechtenis zijn zelfs verruimd. Er wordt voorzien in het recht van hoger beroep voor de officier van justitie tegen een aantal beslissingen waarbij vorderingen met betrekking tot de voorlopige hechtenis zijn afgewezen, ongeacht of deze in een tussenvonnis of in een andere rechterlijke beslissing zijn opgenomen (artikel 2.5.60). Tegen deze achtergrond is er geen aanleiding te veronderstellen dat de herinrichting van de rechtsmiddelen gevolgen zou hebben voor de mogelijkheden van het openbaar ministerie om rekening te houden met de belangen van slachtoffers en nabestaanden.

(558) De leden van de VVD-fractie begrijpen dat in een eerdere consultatieversie van Boek 5 een regeling voor zelfstandig strafrechtelijk hoger beroep en beroep in cassatie was opgenomen voor benadeelde partijen en de ouders of voogd van een «veertienminner». Deze leden vragen waarom is gekozen deze regeling niet op te nemen in het nieuwe Wetboek.

558. In het nieuwe wetboek staat voor de benadeelde partij zelfstandig hoger beroep open bij de strafrechter tegen een afwijzing van haar vordering, indien deze vordering meer dan € 1.750 bedraagt. De regeling houdt een verruiming in, omdat het hoger beroep voortaan open staat los van de vraag of ook de verdachte en het openbaar ministerie hoger beroep instellen. Ook is sprake van een verandering ten opzichte van de huidige situatie, waarin de behandeling van de vordering plaatsvindt overeenkomstig de bepalingen van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (huidige artikel 421, vierde lid). In de nieuwe regeling wordt het hoger beroep behandeld door de strafkamer van het gerechtshof; het hoger beroep wordt dus overgeheveld van de civielrechtelijke naar de strafrechtelijke kolom. Dit betekent onder meer dat de benadeelde partij niet meer verplicht is zich te laten bijstaan door een advocaat. Verder is ook de beslissing van de rechtbank inzake de schadevergoedingsmaatregel aan het oordeel van het gerechtshof onderworpen (artikel 5.4.35). Hoewel de benadeelde partij geen hoger beroep kan instellen tegen het niet opleggen van de schadevergoedingsmaatregel als zodanig, heeft het hoger beroep tegen de afwijzing van haar vordering tot gevolg dat het gerechtshof alsnog ook de schadevergoedingsmaatregel kan opleggen. Daarnaast is in Boek 4 een afdeling gereserveerd waarin de verbetering van de positie van de benadeelde partij nog verder gestalte kan krijgen in gevallen waarin zij naar huidig recht niet-ontvankelijk zou worden verklaard in haar vordering. In deze afdeling kan op een later moment een regeling worden opgenomen waarin een procedure wordt geïntroduceerd voor de afzonderlijke behandeling van de vordering tot schadevergoeding van de benadeelde partij. Zie daarover nader het antwoord op vraag 450.

In de consultatieversie van Boek 5 werd aan de benadeelde partij ook het recht toegekend zelfstandig hoger beroep in te stellen tegen de niet-ontvankelijkverklaring van de ingediende vordering en tegen de beslissing over de oplegging van de schadevergoedingsmaatregel of het achterwege blijven daarvan, (ook) in gevallen waarin het openbaar ministerie en de verdachte geen hoger beroep instellen. Op dit voorstel is in de consultatieadviezen veel kritiek gekomen. Bij de schadevergoedingsmaatregel waren de bezwaren van juridische aard. De benadeelde partij dient een vordering tot schadevergoeding in; de schadevergoedingsmaatregel staat daar juridisch los van. Daarbij past niet dat de benadeelde partij tegen het (niet) opleggen van de schadevergoedingsmaatregel hoger beroep kan instellen. Bij het hoger beroep tegen de niet-ontvankelijkverklaring hingen de bezwaren samen met het criterium dat daar in veel gevallen aan ten grondslag ligt, te weten het criterium dat behandeling van de vordering van de benadeelde partij een onevenredige belasting van het strafgeding zou meebrengen. Gesignaleerd werd dat de kans groot is dat de rechter een in eerste aanleg niet-ontvankelijk verklaarde vordering ook in hoger beroep te complex zal vinden, zodat deze opnieuw niet-ontvankelijk zal worden verklaard vanwege de onevenredige belasting voor de behandeling van de zaak. Tegen die achtergrond staat niet vast dat de voordelen van het toekennen van een rechtsmiddel tegen niet-ontvankelijkverklaring groter zijn dan de nadelen in de vorm van teleurstellingen en de secundaire victimisatie die daarvan het gevolg kunnen zijn, waarbij overigens kan worden aangetekend dat in geval van een niet-ontvankelijkverklaring door de strafrechter voor de benadeelde partij nog de optie openstaat om een vordering in te stellen bij de civiele rechter. Daarnaast werd onder meer gewezen op de extra werklast die dit voorstel zou opleveren voor de strafrechtelijke instanties. Mede naar aanleiding van deze kritiek is afgezien van het voornemen om een zelfstandig hoger beroep mogelijk te maken tegen de niet-ontvankelijkverklaring van de vordering van de benadeelde partij.

De consultatieversie van Boek 5 kende aan de benadeelde partij verder het recht toe beroep in cassatie in te stellen, voor zover haar vordering was afgewezen of niet-ontvankelijk verklaard of de beslissing over de oplegging van de schadevergoedingsmaatregel dan wel het achterwege blijven daarvan werd bestreden. Tegen de achtergrond van de hierboven weergegeven discussie over het hoger beroep van de benadeelde partij is ook het beroep in cassatie van de benadeelde partij wat anders ingericht dan aanvankelijk het voornemen was, waarbij beroep in cassatie – in lijn met de keuze met betrekking tot het hoger beroep – alleen mogelijk is gemaakt tegen een afwijzing van de vordering, en niet tegen de niet-ontvankelijkverklaring daarvan. Daarbij is de rechtspositie van de benadeelde partij verbeterd ten opzichte van het geldende recht. Voor de benadeelde partij wordt beroep in cassatie opengesteld tegen een gehele of gedeeltelijke afwijzing van haar vordering in het eindarrest, een arrest dat is uitgesproken op het zelfstandig hoger beroep van de benadeelde partij tegen de afwijzing van haar vordering of een herstelarrest. Ook in deze gevallen geldt de drempel van € 1.750 voor de benadeelde partij (artikel 5.5.17).

Daarnaast vragen deze leden naar een zelfstandig hoger beroep en beroep in cassatie voor de ouders of voogd van de minderjarige verdachte die de leeftijd van veertien jaar nog niet heeft bereikt. Het gaat hierbij om de situatie dat de vordering van de benadeelde partij moet worden geacht te zijn gericht tegen de ouder. Hiervan is sprake indien een vordering van de benadeelde betrekking heeft op een «als doen te beschouwen gedraging van een verdachte die de leeftijd van veertien jaar nog niet heeft bereikt en aan wie de gedraging zou kunnen worden toegerekend als onrechtmatige daad, zo zijn leeftijd daaraan niet in de weg zou staan»

(artikel 1.5.10, vierde lid). Hiervoor is de ouder aansprakelijk te stellen. De positie van deze ouder is in het nieuwe wetboek gelijkgesteld aan de positie van de verdachte zelf, voor zover het de behandeling van de vordering van de benadeelde partij betreft (artikel 6.1.45). Deze regeling, die nog steeds een zelfstandig recht op hoger beroep en cassatie voor de ouder inhoudt, is na de consultatie ondergebracht in Boek 6 en maakt zo niet langer deel uit van Boek 5 (zie de artikelen 6.1.48 en 6.1.49).

(559) De leden van de VVD-fractie vragen de regering nader te motiveren hoe de doelen van de Wet stroomlijnen hoger beroep (Kamerstuk 30 320) met het nieuwe Wetboek worden bereikt en of enkele doelen juist niet worden ondermijnd door enkele keuzes die zijn gemaakt in het voorliggende wetsvoorstel.

559. De Wet stroomlijnen hoger beroep (Stb. 2006, 470) komt voort uit de wens de middelen voor de strafrechtspleging doelmatig in te zetten en dubbeling van werkzaamheden zoveel mogelijk te voorkomen. Het doel was door een meer geconcentreerde behandeling in appel de mogelijkheden die het hoger beroep biedt om de zaak ten tweede male te bezien meer tot hun recht te laten komen en aldus zowel de doelmatigheid als de kwaliteit van de appelbehandeling te vergroten (Kamerstukken II 2005/06, 30 320, nr. 3 en Kamerstukken I 2005/06, 30 320, C). Dit streven heeft ertoe geleid dat de appelprocedure zich meer is gaan concentreren op de voorliggende geschilpunten en dus op de bezwaren die door de officier van justitie of de verdachte naar voren zijn gebracht (huidig artikel 415, tweede lid). Het zogenoemde voortbouwend appel houdt in dat bij de behandeling van het hoger beroep in beginsel kan worden uitgegaan van het voorafgaande onderzoek in de eerste aanleg. Niet alles behoeft opnieuw te worden gedaan. De rechter kan zich meer richten op de ingebrachte bezwaren, maar houdt ambtshalve de mogelijkheid onbestreden onderdelen van het vonnis aan de orde te stellen en te toetsen (Kamerstukken II 2005/06, 30 320, nr. 3, p. 7–8). In deze, meer doelmatige wijze van procesvoering heeft de appelrechter ook de bevoegdheid gekregen om het ingestelde hoger beroep niet-ontvankelijk te verklaren indien geen bezwaren tegen het eindvonnis zijn opgegeven of gehandhaafd (huidig artikel 416). Verder is het stelsel van rechtsmiddelen in lichte strafzaken aangescherpt door de appelgrens inzake overtredingen te verhogen en een verlostelsel in te voeren voor zaken betreffende overtredingen en misdrijven van beperkte omvang en relatief gering belang. In de laatstgenoemde categorie van zaken kan de voorzitter van het gerechtshof het ingestelde hoger beroep toelaten indien een goede rechtsbedeling dit vereist (huidig artikel 410a). Aan de doelmatige inzet van rechtsmiddelen en het voorkomen van dubbel werk droeg ook bij, dat de mogelijkheid van het gedeeltelijk bevestigen van het vonnis in de wet is verduidelijkt. Zodoende werd niet langer de noodzaak gevoeld het vonnis te vernietigen zelfs indien de beslissing vervolgens vrijwel gelijklopend was aan het oorspronkelijk vonnis (het huidige artikel 423, eerste lid). De gedachte was dat de rechter in hoger beroep, door het vonnis te bevestigen in zoverre hij daarmee instemt, duidelijk zou kunnen maken wat hem wel en wat hem niet bevalt aan het bestreden vonnis, waarmee de rechtsontwikkeling en rechtseenheid worden bevorderd (Kamerstukken II 2005/06, 30 320, nr. 3, p. 30).

Het voortbouwend appel wordt gehandhaafd in het nieuwe wetboek. Artikel 5.4.19, waarin het voorschrift van het huidige artikel 415, tweede lid, is overgenomen, bepaalt dat het gerechtshof het onderzoek op de terechtzitting richt op de opgegeven bezwaren tegen het eindvonnis (en tussenvonnissen) alsmede op hetgeen het verder nodig oordeelt. Heeft het openbaar ministerie geen schriftuur met bezwaren ingediend of de opgegeven bezwaren op de terechtzitting niet gehandhaafd, dan kan het gerechtshof het openbaar ministerie niet-ontvankelijk verklaren in het

hoger beroep als het zelf ook geen noodzaak ziet voor een inhoudelijke behandeling. Hetzelfde geldt ten aanzien van de verdachte als deze geen bezwaren heeft opgegeven bij schriftuur of mondeling op de terechtzitting (artikel 5.4.27, tweede en derde lid). Ook dit voorschrift sluit dus aan bij het huidige recht. Bij de voorbereiding van het nieuwe wetboek is onderzocht of een verdergaand grievenstelsel wenselijk zou zijn. Van dit voornemen is afgezien, mede in verband met het (gewijzigde) standpunt van de gerechtshoven, die een aanpassing van het bestaande stelsel op dit punt bij nader inzien onnodig en onwenselijk achtten. Zie daarover nader het antwoord op vraag 604.

Wel is – voortbouwend op de huidige regeling – een nieuw beslismodel voor het gerechtshof geïntroduceerd, waarmee beter tot uiting komt dat het gerechtshof zich in het bijzonder richt op de vraag of de bezwaren tegen het vonnis hout snijden en op de vraag of er ambtshalve gebreken zijn die meebrengen dat (al dan niet gedeeltelijke) vernietiging aangevoerd is (zie ook het antwoord op vraag 607). Het verlofstelsel wordt afgeschaft. Aan deze keuze liggen naast juridische, ook praktische overwegingen ten grondslag. Zo is het tijdbesparende effect van de procedure gering gebleken. Deze aanpassing zal naar verwachting geringe invloed hebben op de belasting van de rechtspraak (zie het antwoord op vraag 620).

Aan de doelstellingen van de Wet stroomlijnen hoger beroep (het doelmatiger inzetten van middelen en dubbeling van werkzaamheden zoveel mogelijk voorkomen) dragen in het nieuwe wetboek nog enkele voorstellen bij. De verdachte die hoger beroep heeft ingesteld tegen het eindvonnis kan dit rechtsmiddel tot een week na het moment waarop de kennisgeving van de ontvangst van de processtukken aan hem is betekend, intrekken (artikel 5.4.5). Dit is eerder dan volgens het huidige recht, waarin een ingesteld hoger beroep nog vlak voor de terechtzitting (uiterlijk totdat de rechter de zaak tegen de verdachte heeft doen uitroepen) kan worden ingetrokken (zie het antwoord op de vragen 602 en 603). Daarnaast wordt de mogelijkheid van afdoening van het hoger beroep door een enkelvoudige kamer verruimd (artikel 5.4.44, tweede lid; zie daarover nader het antwoord op vraag 635).

(560) De leden van de VVD-fractie hebben recentelijk kennisgenomen van de antwoorden op de feitelijke vragen over de begroting van Justitie en Veiligheid 2024. Hierin is opgenomen in reactie op de aangenomen motie Ellian (Kamerstuk 33 552, nr. 97) dat feitelijk geen uitvoering wordt gegeven aan de wens van de Kamer om slachtoffers automatisch of ambtshalve een afschrift van het vonnis te verstrekken, omdat de regering het verdedigbaar vindt dat de (privacy)belangen van de verdachte of veroordeelde best mogen prevaleren boven het recht van slachtoffers om kennis te nemen van de uitspraak waarin zij zelf slachtoffer zijn. Deze leden hebben met veel zorgen kennisgenomen van dit antwoord, waarin ook staat dat hierover nog met het OM, de rechtspraak en Slachtofferhulp Nederland gesprekken worden gevoerd en dat de Kamer hierover in het eerste kwartaal van 2024 zal worden geïnformeerd. Ondanks de lopende gesprekken, hechten de voornoemde leden eraan dat er in het nieuwe Wetboek een toekomstbestendige voorziening wordt getroffen om uitvoering te geven aan de gerechtvaardigde wens van slachtoffers om een afschrift te ontvangen van het vonnis waarin zij zelf slachtoffer zijn. Kan de regering zich daarvoor inspannen en ook in de nota naar aanleiding van het verslag de laatste stand van zaken geven?

560. De regeling in het nieuwe wetboek bepaalt dat de rechter het eindvonnis desgevraagd verstrekt aan ieder ander dan de verdachte en zijn raadsman, tenzij dit naar zijn oordeel ter bescherming van de belangen van degene ten aanzien van wie het eindvonnis is gewezen of

van derden dient te worden geweigerd. In het laatste geval kan een geanonimiseerd eindvonnis, een deel van het eindvonnis of een uittreksel daarvan worden verstrekt (artikel 4.3.32). Voor de benadeelde partij geldt dat de officier van justitie haar het eindvonnis na de ondertekening ervan ter kennis brengt (artikel 4.4.7, vijfde lid). Anders dan onder het huidige recht (artikel 365, derde lid) hoeft de benadeelde partij dus niet meer om een afschrift van het vonnis te vragen. De benadeelde partij, is procespartij en heeft een vordering ingediend; daarbij past dat zij op deze wijze wordt geïnformeerd over de uitkomst van het strafproces. Daar komt bij dat zij op basis van het eindvonnis, voor zover de vordering daarin is toegewezen, tot tenuitvoerlegging kan overgaan. Die laatste overwegingen gelden niet voor het slachtoffer, dat als zodanig geen procespartij is. Dat neemt uiteraard niet weg dat ook het slachtoffer desgevraagd adequaat behoort te worden geïnformeerd over de uitkomst van de strafzaak. Daarom heeft het slachtoffer het recht om informatie te ontvangen over het eindvonnis in de zaak tegen de verdachte (artikel 1.5.4, eerste lid, onderdeel g). Deze informatie wordt het slachtoffer op zijn verzoek verstrekt (artikel 1.5.4, tweede lid). Uit het bovenstaande volgt dat er ook volgens het nieuwe wetboek geen verplichting bestaat om automatisch of ambtshalve een afschrift van het vonnis aan het slachtoffer te verstrekken. Dit houdt verband met de omstandigheid dat het automatisch of ambtshalve verstrekken van het vonnis op het bezwaar zou stuiten dat niet ieder slachtoffer dat wenst of daarmee wil worden geconfronteerd. Hiermee blijft het aan de rechter om op verzoek van het slachtoffer en met medeweging van de belangen en de privacy van de verdachte, een beslissing te nemen of het vonnis wordt verstrekt. Op dit moment wordt verkend wat er voor nodig is om ervoor te zorgen dat alle slachtoffers die dit wensen in de praktijk op een gemakkelijke manier over een afschrift van het vonnis kunnen beschikken. Om niet alleen tot een efficiënte en uitvoerbare praktijk te komen, maar ook tot een zorgvuldige afweging die tegemoet komt aan de verschillende wensen van slachtoffers, worden op dit moment gesprekken gevoerd met onder andere het openbaar ministerie, de Rechtspraak en Slachtofferhulp Nederland. De behoeften van slachtoffers staan steeds centraal (Kamerstukken II 2023/24, 36 410 VI, nr. 27, p. 42–43; Kamerstukken II 2023/24, 33 552, nr. 116). Bij het bovenstaande wordt ook betrokken dat de Rechtspraak werkt aan het publiceren van meer vonnissen op rechtspraak.nl.

(561) De leden van de GL-PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van Boek 5 van het wetsvoorstel. Zij kunnen zich vinden in de vragen die in de inhoudelijke rapportage over Boek 5 in het kader van het Project bijstand Tweede Kamer modernisering Wetboek van Strafvordering door het projectteam zijn geformuleerd. De aan het woord zijnde leden zouden het op prijs stellen als de regering deze vragen zou beantwoorden. Daarnaast hebben zij nog een aantal aanvullende vragen. 561. De vragen uit het rapport over Boek 5 van het Project bijstand Tweede Kamer modernisering Wetboek van Strafvordering worden in deze nota naar aanleiding van de verslagen beantwoord.

(562) De leden van de NSC-fractie constateren dat in dit boek onder meer de indiening en behandeling van het verzetschrift tegen een door het OM gegeven strafbeschikking geregeld is. Door het instellen van verzet maakt de verdachte kenbaar dat hij een oordeel van de rechter wil. Van de verdachte wordt aldus een actieve handeling verwacht om een strafoplegging buiten de rechter om, te voorkomen. Deze leden vinden dat deze praktijk met een kritische blik dient te worden gezien, zeker als het gaat om de eisen die hierbij aan de verdachte worden gesteld en zijn rechten die in het geding zijn. Toegang tot het recht en de rechter is een cruciale voorwaarde voor de rechtsstaat en daarbij is een belangrijk onderdeel van

vertrouwen in de rechtsstaat, dat de burger zijn recht kan halen. Daarnaast vinden deze leden het van groot belang dat de wet en de praktijk voldoende waarborgen bieden in het geval dat de verdachte afstand wenst te doen van zijn grondwettelijk recht op toegang tot de onafhankelijke rechter. Daarom is bij het doen van afstand van verzet van groot belang dat dit vrijwillig gebeurt en dat goede voorlichting voorafgaand beschikbaar is evenals de mogelijkheid tot bijstand van een advocaat.

562. Toegang tot de onafhankelijke en onpartijdige rechter is inderdaad een cruciale voorwaarde voor een eerlijk proces en voor het vertrouwen in de rechtsstaat. Dat de wet en de praktijk voldoende waarborgen moeten bieden bij het doen van afstand van dit grondwettelijke recht wordt dan ook volledig onderschreven. Tegen deze achtergrond handhaaft het nieuwe wetboek de bestaande waarborgen rondom het doen van afstand van de bevoegdheid om verzet in te stellen tegen een strafbeschikking en voegt het daar nog twee waarborgen aan toe. Deze extra waarborgen hebben betrekking op de situatie waarin de verdachte tegenover een opsporingsambtenaar afstand wil doen van het recht om verzet in te stellen. Net als nu is voor het rechtsgeldig doen van afstand van dit recht vereist dat de verdachte wordt bijgestaan door een raadsman. Aanvullend wordt vereist dat de opsporingsambtenaar de verdachte erop wijst dat een gedane afstand niet kan worden herroepen. Verder moet de afstand in deze situatie worden vastgelegd en door de verdachte worden ondertekend (artikel 5.3.2, tweede lid). De genoemde voorwaarden dragen eraan bij dat afstand van het recht om verzet in te stellen vrijwillig en ondubbelzinnig gebeurt, waarbij de verdachte adequaat is voorgelicht over de gevolgen daarvan. Zie over het doen van afstand door middel van vrijwillige voldoening aan de strafbeschikking (artikel 5.3.2, eerste lid) het antwoord op vraag 589.

De leden van de D66-fractie onderschrijven de noodzaak van de moderniseringsoperatie omtrent het Wetboek van Strafvordering. Zij hebben dan ook met veel belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en de bijbehorende stukken. Zij hebben over Boek 5 nog een aantal vragen.

De leden van de BBB-fractie hebben kennisgenomen van bovengenoemd wetsvoorstel. Zij hebben over Boek 5 nog een aantal vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden danken de regering voor hun inzet in dit moderniseringsproces en waarderen de inspanningen die worden verricht om dit proces in goede banen te leiden. Deze leden zien namelijk het grote belang dat het Wetboek van Strafvordering wordt gemoderniseerd en overzichtelijk wordt gemaakt, wat ten goede zal komen aan de rechtsbescherming en het verloop van het strafproces. Zij maken graag van de gelegenheid gebruik om enkele vragen te stellen aan de regering over dit wetsvoorstel.

(563) De leden van de CDA-fractie lezen dat er een nauw verband is tussen Boek 2 en Boek 5 van het Wetboek van Strafvordering waar het de rechtsmiddelen rond de toepassing van bevoegdheden in de opsporing betreft. Deze leden vragen aan de regering hoe wordt voorkomen dat met een (kleine) wijziging door bijvoorbeeld technische ontwikkelingen in Boek 2 het stelsel in Boek 5 niet achterblijft en hoe de overzichtelijkheid van beide boeken kan worden behouden.

563. In Boek 2 wordt steeds aan het eind van een hoofdstuk duidelijk gemaakt of een rechtsmiddel kan worden aangewend tegen beslissingen over de uitoefening van opsporingsbevoegdheden (Hoofdstukken 5 tot en met 9) of tegen een beslissing over onderzoek door de rechter-commissaris (Hoofdstuk 10). Het verband met Boek 5 is hierin gelegen dat de eerste twee hoofdstukken van Boek 5 algemene bepalingen bevatten

inzake rechtsmiddelen, waaronder de bepaling dat rechtsmiddelen alleen openstaan in gevallen bij de wet bepaald (artikel 5.1.1) en bepalingen over het instellen, intrekken of afstand doen van een rechtsmiddel. Als in Boek 2 een rechtsmiddel is opgenomen, zijn de algemene bepalingen van Boek 5 daarop dus automatisch van toepassing. Wijzigingen in Boek 2 zullen niet snel iets toe- of afdoen aan de algemene bepalingen van Boek 5 of aan de relatie tussen beide boeken. Indien voorschriften over een opsporingsbevoegdheid in Boek 2 wijzigen of een nieuwe opsporingsbevoegdheid wordt toegevoegd, zal ook worden bezien of en, zo ja, aan wie welk rechtsmiddel tegen een beslissing dienaangaande moet worden toebedeeld. Dit krijgt zijn neerslag aan het slot van het desbetreffende hoofdstuk van Boek 2. Ook op dat nieuwe of gewijzigde rechtsmiddel zijn de algemene bepalingen van Boek 5 van toepassing. Met deze opzet is de inzichtelijkheid van de regeling van rechtsmiddelen binnen het opsporingsonderzoek verbeterd.

De leden van de SP-fractie hebben het wetsvoorstel gelezen. Zij hebben ook de rapportage gelezen van het projectteam van de universiteiten over Boek 5 van het Wetboek van Strafvordering. Deze leden willen wederom het projectteam en de rapporteurs hartelijk bedanken voor het werk dat hierin is gestopt en de vragen die zij hebben opgesteld richting de regering. Zij hebben hier ditmaal geen aanvullende vragen bij.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben hier nog enkele vragen over.

II. ARTIKELSGEWIJS DEEL BOEK 5

1. Algemene bepalingen

(564) De leden van de VVD-fractie vragen aandacht voor de brief van Fonds Slachtofferhulp van 8 januari 2024, waarin zij een aantal voorstellen doen om rechtsmiddelen te introduceren zodat slachtofferrechten ook daadwerkelijk in de praktijk beter worden gewaarborgd. Kan de regering ingaan op deze voorstellen en daarbij specifiek ingaan op de mogelijke uitvoeringsconsequenties van bijvoorbeeld het introduceren van een verplichting om een uitspraak uit te stellen of de zaak «open te breken» bij afwezigheid -zonder tegenbericht- van het slachtoffer tijdens zitting? Graag ontvangen de voornoemde leden een reactie van de regering hierop.

564. Zie het antwoord op de vragen 124 en 125.

(565) De leden van de BBB-fractie constateren dat op pagina 11 van de memorie van toelichting is vermeld dat de mogelijkheid van herziening in 2012 is verruimd. Op pagina 1250 van de memorie van toelichting is vermeld dat uit een evaluatieonderzoek over de doeltreffendheid van de verruiming en de gevolgen in de praktijk geen aanpassingen zijn voortgevloeid die strekken tot aanpassing van de wetgeving. Diverse deskundigen hebben deze leden er echter op gewezen dat de verruiming van de mogelijkheid van herziening ten voordele van de verdachte in de praktijk nauwelijks te merken is (geweest). Er wordt gepleit voor het instellen van een onafhankelijke cassatieraad, waarin ook externe deskundigen (diverse vakgebieden) kunnen deelnemen. Heeft de regering hierover nagedacht?

565. De Wet hervorming herziening ten voordele is in 2018 geëvalueerd door onderzoekers van de Erasmus Universiteit Rotterdam, in opdracht van het WODC (J.S. Nan e.a., *Victa vincit veritas? Evaluatie Wet hervorming herziening ten voordele*, bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 29 279, nr. 495). Als onderdeel van de evaluatie hebben de onderzoekers een groot aantal deskundigen uit zowel de rechtspraktijk als de weten-

schap geïnterviewd. Het evaluatierapport concludeert dat de herzieningsregeling per saldo ruimer is geworden en dat met de huidige regeling een goede balans bestaat tussen aan de ene kant rechtsbescherming voor degene die meent ten onrechte te zijn veroordeeld, en aan de andere kant de rechtszekerheid die erbij gebaat is dat er op een gegeven moment een einde komt aan een strafzaak. Voor een substantiële wijziging van de herzieningsprocedure ten voordele, bijvoorbeeld door – zo wordt de suggestie in de vraagstelling dezerzijds begrepen – de instelling van een onafhankelijke revisieraad, is dan ook geen aanleiding, omdat de bestaande herzieningsregeling ruime, in de evaluatie als toereikend bevonden, mogelijkheden biedt voor het verrichten van extern deskundigenonderzoek (zie ook Kamerstukken II 2019/20, 29 279, nr. 582).

2. Het instellen en indienen, intrekken en afstand doen van gewone rechtsmiddelen

2.1 Instellen en indienen

(566) De rapporteurs vragen of de regering nader kan toelichten hoe de algemene maatregel van bestuur (AMvB) die de wijze van aanbrengen van rechtsmiddelen gaat uitwerken de samenhang, stelselmatigheid, overzichtelijkheid en toegankelijkheid van het Wetboek van Strafvordering zal waarborgen.

566. Bij de ontwikkeling van het nieuwe wetboek is veel aandacht besteed aan de vraag welke regels op het niveau van de formele wet behoren te worden vastgesteld en welke regels kunnen worden opgenomen in een algemene maatregel van bestuur. Een optimale balans in de verdeling tussen de wettelijke regeling en daaronder hangende lagere regelgeving draagt bij aan de inzichtelijkheid van de regels als geheel. Bij lezing van de wet krijgt men inzicht in de voornaamste duurzame normen, zonder dat het zicht daarop wordt verminderd door gedetailleerde uitwerkingen in de wet zelf. Zie hierover nader het antwoord op vraag 10.

Het instellen van rechtsmiddelen is overzichtelijk in het nieuwe wetboek (Boek 5, Titel 2.1) geregeld, waarbij de wijze van elektronische indiening van rechtsmiddelen bij algemene maatregel van bestuur kan worden uitgewerkt. Dit is in lijn met de keuze in Boek 1, Hoofdstuk 9, waarin de overdracht van berichten en stukken langs elektronische weg overzichtelijk zijn geregeld, met een mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over onder meer de wijze van elektronische overdracht van berichten en stukken. Op deze manier zijn de stelselmatigheid, de overzichtelijkheid en toegankelijkheid van het nieuwe wetboek op het punt van elektronische overdracht en het elektronisch instellen van rechtsmiddelen gewaarborgd.

(567) De rapporteurs vragen waarom de regering ervoor heeft gekozen om een regeling die verplicht tot gebruikmaking van een elektronische voorziening voor de indiening van een rechtsmiddel via de elektronische weg niet in het Wetboek zelf neer te leggen.

567. In het nieuwe wetboek is voor de overdracht van berichten en het indienen van stukken langs elektronische weg een belangrijke plaats ingeruimd. De uitgangspunten daarvoor zijn neergelegd in Boek 1, Hoofdstuk 9. Het instellen van rechtsmiddelen is geregeld in artikel 5.2.2. Een rechtsmiddel kan worden ingesteld langs elektronische weg, via de post of door mededeling. Burgers hebben dus verschillende mogelijkheden om een rechtsmiddel in te stellen. Voor officieren van justitie, advocaten-generaal en advocaten geldt evenwel dat zij een rechtsmiddel alleen kunnen instellen langs elektronische weg om te verduidelijken dat deze professionele procesdeelnemers dus geen gebruik kunnen maken

van hierboven genoemde overige mogelijkheden om een rechtsmiddel in te stellen.

Het nieuwe wetboek schrijft niet voor op welke wijze het instellen of indienen van een rechtsmiddel langs elektronische weg kan plaatsvinden. Artikel 5.2.2 bepaalt in dit verband dat het instellen of indienen van een rechtsmiddel langs elektronische weg plaatsvindt op bij algemene maatregel van bestuur bepaalde wijze. Het is de bedoeling dat het gebruikmaken van een daartoe aangewezen elektronische voorziening (zoals gedefinieerd in artikel 1.1.11) hierbij een belangrijke rol zal spelen, maar het nieuwe wetboek laat andere mogelijkheden open om langs elektronische weg een rechtsmiddel in te stellen of in te dienen. In de huidige praktijk is het instellen van gewone rechtsmiddelen door middel van een (bijzondere volmacht in een bijlage bij een) e-mail mogelijk, zo is in de rechtspraak aanvaard (o.a. ECLI:NL:HR:2022:909). Het is in dit stadium nog onvoldoende duidelijk of aan deze wijze van het langs elektronische weg instellen van rechtsmiddelen bij het in werking treden van het wetboek nog behoefte bestaat. Desgewenst kunnen de bij algemene maatregel van bestuur te stellen nadere regels daarin voorzien.

De hier gemaakte keuze is in lijn met de uitgangspunten voor elektronische overdracht van berichten en stukken in Boek 1, Hoofdstuk 9. In artikel 1.9.9 is daarover bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur hierover regels moeten worden gesteld en dat deze regels kunnen inhouden dat bij een verplichting tot elektronische overdracht van de elektronische voorziening gebruik moet worden gemaakt.

(568) De rapporteurs vragen of een termijnoverschrijding verontschuldigbaar zou moeten zijn, als de indiener van een rechtsmiddel aanneemelijk maakt dat een storing in de elektronische voorziening hem heeft belet om via elektronische weg tijdig een rechtsmiddel in te dienen. Indien de regering vindt dat een dergelijke termijnoverschrijding voor rekening van de indiener komt, vragen de rapporteurs om dit nader toe te lichten.

568. De tijdige binnenkomst van een langs elektronische weg ingesteld rechtsmiddel is in beginsel de verantwoordelijkheid van de persoon die het rechtsmiddel instelt. Het is dus verstandig om niet met het instellen van het rechtsmiddel te wachten totdat de termijn bijna is verstreken. Aan degene die het rechtsmiddel langs elektronische weg instelt of indient wordt een bevestiging verzonden (artikel 5.2.4, vierde lid). Bij gebruikmaking van een elektronische voorziening zal ook in zo'n bevestiging zijn voorzien. Mocht evenwel sprake zijn van een storing in de elektronische voorziening waardoor het instellen van het rechtsmiddel niet mogelijk is of te laat gebeurt, dan kan overschrijding van de termijn verontschuldigbaar zijn. Een rechtsmiddel dat niet tijdig is ingesteld is ontvankelijk, indien redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de desbetreffende procespartij in verzuim is geweest (artikel 5.1.3, tweede lid). In dit verband kan worden gemeld dat het huidige Besluit digitale stukken Strafvordering aan de elektronische voorziening de eis stelt dat is na te gaan op welk tijdstip het rechtsmiddel in de elektronische voorziening is ingesteld en dat is na te gaan op welk moment zich in de voorziening een storing voordoet of heeft voorgedaan. Het besluit kent verder een bepaling inzake de situatie van het niet functioneren van de voorziening. Deze bepaling houdt in dat een termijnoverschrijding verontschuldigbaar is indien op de laatste dag van een voor de indiener geldende termijn een niet aan de indiener toerekenbare verstoring plaatsvindt van de toegang tot of de werking van de elektronische voorziening. De indiener moet dan wel het rechtsmiddel (opnieuw) instellen op de eerstvolgende dag na de dag waarop de indiener ermee bekend had kunnen zijn dat de verstoring is verholpen.

Een dergelijke bepaling zal ook in een nieuwe algemene maatregel van bestuur onder het nieuwe wetboek worden opgenomen.

(569) De leden van de GL-PvdA-fractie lezen dat in het nieuwe Wetboek in het verband van de voorgenomen verdere digitalisering van het strafproces het indienen en instellen van rechtsmiddelen via de elektronische weg mogelijk wordt. Begrijpen deze leden het goed dat degene die een dergelijk rechtsmiddel wil invoeren zelf verantwoordelijk wordt gehouden voor de tijdigheid van het indienen? En dat mogelijk storingen in de digitale voorziening waarvan gebruik wordt gemaakt voor rekening van die appellant komen? Kan bijvoorbeeld een storing in een e-mailsysteem die buiten de verantwoordelijkheid van de indiener ligt of zelfs aan de zijde van het OM zelf ligt, ertoe leiden dat dat ten koste van de indiener gaat, namelijk in de zin dat dat rechtsmiddel dan niet meer aangewend zou kunnen worden?

569. Zie het antwoord op vraag 568 waar het gaat om de verantwoordelijkheid van het tijdig indienen van een rechtsmiddel en eventuele verstoringen in de elektronische voorziening.

In het geval dat een rechtsmiddel wordt ingesteld of ingediend door middel van e-mail, zoals in het antwoord op vraag 567 beschreven, wordt hiervan een ontvangstbevestiging verzonden (artikel 5.2.4, vierde lid). Indien een dergelijke ontvangstbevestiging niet wordt ontvangen, is er voor degene die het rechtsmiddel instelt aanleiding om na te gaan of de e-mail wel is verzonden en ontvangen en zo nodig contact op te nemen met de beoogde ontvanger. Indien sprake is van een niet aan de indiener toerekenbare verstoring kan een termijnoverschrijding verontschuldigbaar zijn. Zoals blijkt uit de jurisprudentie doen zich ook in de huidige rechtspraktijk gevallen voor waarin moet worden getoetst of het te laat instellen van een rechtsmiddel verontschuldigbaar was (ECLI:NL:HR:2014:231).

(570) Wat wordt verstaan onder een «tijdige binnenkomst van het bericht dat het in beginsel de verantwoordelijkheid is van de persoon die het rechtsmiddel instelt of indient»?

570. Zie de antwoorden op de vragen 568 en 569.

(571) Wat als die persoon wel ruim op tijd een bericht verstuurt, maar dat dat buiten de bij hem gelegen schuld toch te laat aankomt? Deelt de regering de mening dat het in dergelijke gevallen onredelijk zou zijn indien als gevolg daarvan een rechtsmiddel niet meer ingeroepen zou kunnen worden? Zo ja, waarom en hoe gaat de regering er alsnog voor zorgen dat deze verantwoordelijkheid niet geheel bij de persoon die het rechtsmiddel wil gebruiken wordt neergelegd?

571. Indien sprake is van een niet aan de indiener toerekenbare verstoring kan een termijnoverschrijding verontschuldigbaar (en het rechtsmiddel dus ontvankelijk) zijn. Aan degene die het rechtsmiddel langs elektronische weg instelt of indient wordt een bevestiging verzonden (artikel 5.2.4, vierde lid). Bij gebruikmaking van een elektronische voorziening zal ook in zo'n bevestiging zijn voorzien. Als ruim op tijd een rechtsmiddel wordt ingesteld, vormt het uitblijven van een bevestiging een signaal dat er iets niet goed is gegaan en kan navraag worden gedaan of kan nogmaals tot instellen worden overgegaan. Zie ook het antwoord op vraag 568.

(572) De leden van de GL-PvdA-fractie lezen dat bij AMvB nader uitgewerkt gaat worden welke elektronische wegen er opengesteld gaan worden. Zij begrijpen de wens van de regering om een dergelijke bepaling in de wet zoveel als mogelijk techniek-onafhankelijk te formuleren, maar toch zouden zij nu alvast inzicht willen krijgen in welke wegen de regering bij de huidige stand van de techniek denkt. Dit achten deze leden met name van belang aangezien ook burgers, die zelf een rechtsmiddel willen

inroepen dat via een elektronische weg mogen blijven doen. Hoe laagdrempelig wordt die weg?

572. Voor het instellen of indienen van een rechtsmiddel langs elektronische weg wordt verwezen naar het antwoord op vraag 567. Voor wat betreft de elektronische overdracht van berichten en stukken door de burger aan de strafrechtelijke instanties en omgekeerd kan daaraan het volgende worden toegevoegd. In de huidige praktijk is de voor elektronische overdracht gebruikte elektronische voorziening een webportaal dat een betrokkene op beveiligde wijze en na identificatie toegang geeft tot websites, webapplicaties en andere webvoorzieningen waarmee deze een bericht of aangifte via het internet ter kennis kan brengen van de bevoegde instantie dan wel waarmee hij in staat wordt gesteld berichten te ontvangen of kennis te nemen van stukken. De elektronische voorziening faciliteert daarmee dus de elektronische overdracht van berichten of stukken door de betrokkene aan de bevoegde instanties en ook de overdracht van berichten of stukken door de bevoegde instanties aan de betrokkene. Het webportaal wordt ingericht op basis van een gemeenschappelijk portaalbeleid van de bevoegde instanties met het oog op het gebruikersgemak van de betrokkenen.

Als elektronische voorzieningen voor de strafrechtspraktijk zijn op grond van het Besluit digitale stukken Strafvordering op dit moment aangegeven: mijn overheid, het webportaal van de Hoge Raad der Nederlanden, het advocatenportaal / mijn strafdossier van de Raad voor de rechtspraak en het digitale aangiftesysteem van de politie. Digitaal procederen in cassatiezaken (inclusief prejudiciële vragen) is sinds 1 januari 2023 verplicht in alle strafzaken. Uitwisseling van processtukken vindt dan plaats via het webportaal van de Hoge Raad.

De huidige elektronische voorzieningen voor verdachten, advocaten en slachtoffers (zie terzake ook het antwoord op de vragen 107 en 130) zullen blijven bestaan. De komende jaren wordt bezien op welke wijze de mogelijkheden die deze bieden kunnen worden uitgebreid en het gebruiksgemak kan worden verbeterd. Zoals in het antwoord op vraag 130 is aangegeven kunnen bijvoorbeeld op middellange termijn – ook vóór inwerkingtreding van het nieuwe wetboek – documenten via het slachtofferportaal worden geraadpleegd en worden de mogelijkheden voor interactie tussen slachtoffers en deelnemende ketenorganisaties uitgebreid. Ook wordt gewerkt aan een informatieportaal voor gedetineerden. Het belang van goed werkende informatievoorziening aan deelnemers aan het strafproces is onderdeel van de Meerjarenvisie digitalisering van de strafrechtketen. De ontwikkeling van die informatievoorziening is deels nog onderwerp van architectuurontwikkeling. Bij het opstellen van de algemene maatregel van bestuur die de wijze van instellen van een rechtsmiddel langs elektronische weg regelt, zal ook aandacht worden besteed aan de gebruiksvriendelijkheid en laagdrempeligheid.

Digitale inclusie is het uitgangspunt bij de digitalisering van de overheid. De overheid wil dat iedereen ook digitaal mee kan blijven doen in onze samenleving. De digitale diensten van de overheid worden daarom zo ingericht dat deze voor iedereen toegankelijk en begrijpelijk zijn. Bovendien wordt gewerkt aan het vergroten van de digitale vaardigheden van mensen. Voor mensen die ondanks beschikbare ondersteuning niet in staat zijn gebruik te maken van digitale voorzieningen van de overheid, is het belangrijk dat daarvoor alternatieven openstaan, zoals de mogelijkheid om een rechtsmiddel bijvoorbeeld via de post in te stellen (zie het antwoord op vraag 567).

(573) Kan de regering verder inzicht bieden in de overblijvende mogelijkheden voor burgers om ook via een niet-elektronische weg een rechtsmiddel te kunnen inroepen?

573. Een rechtsmiddel kan behalve langs elektronische weg ook worden ingesteld door overdracht van een ondertekend bericht via de post of door mededeling dan wel, in geval van een bezwaarschrift, door afgifte bij de griffie. Zie verder het antwoord op vraag 567.

(574) De leden van de GL-PvdA-fractie vragen hoe procespartijen geïnformeerd worden in het geval een andere procespartij een rechtsmiddel indient, instelt, intrekt of er afstand van doet. Deze leden kunnen zich voorstellen dat het bijvoorbeeld voor een slachtoffer of benadeelde partij van belang is om te weten wat een andere procespartij in deze doet.

574. Voor het instellen en indienen van rechtsmiddelen komt in het nieuwe wetboek een centrale plaats toe aan het register waarin het ingestelde rechtsmiddel direct wordt vastgelegd. Ieder parket en elke griffie moet een register bijhouden, waarin elk aangewend rechtsmiddel direct wordt aangetekend, dus ongeacht de wijze waarop het rechtsmiddel is ingesteld (dat wil zeggen: ongeacht of het rechtsmiddel langs elektronische weg of bijvoorbeeld via de post is ingesteld, zie nader het antwoord op vraag 573). Een dergelijk register bestaat ook nu al bij elke griffie, maar in de huidige praktijk wordt eerst nog een akte van het instellen opgemaakt door de griffier, voordat het instellen van een rechtsmiddel wordt vastgelegd in het register (het huidige artikel 451, vijfde lid). Nieuw ten opzichte van het huidige recht is dat de wet voorschrijft welke gegevens in het register moeten worden vastgelegd (artikel 5.2.4, derde lid). Ook het intrekken of afstand doen van een rechtsmiddel worden in het register vastgelegd (de artikelen 5.2.6, tweede lid, en 5.2.7, eerste lid).

Aan het register voor rechtsmiddelen is een regeling inzake informatieverzorging gekoppeld (artikel 5.2.8). De griffie zorgt ervoor dat het openbaar ministerie, procespartijen en slachtoffers langs elektronische weg kennis kunnen nemen van rechtsmiddelen die volgens het register zijn ingesteld of ingediend in hun zaak. Indien voor het instellen, intrekken of afstand doen wordt gebruik gemaakt van een daartoe aangewezen elektronische voorziening (zie het antwoord op vraag 567), ligt het in de rede dat ook via de elektronische voorziening (zoals een webportaal, zie het antwoord op vraag 572) kan worden kennisgenomen van rechtsmiddelen die volgens het register door andere procespartijen zijn ingesteld, ingediend of ingetrokken of waarvan afstand is gedaan. Als die mogelijkheid (nog) niet bestaat, stelt de griffie van het betreffende gerecht het openbaar ministerie evenals procespartijen en slachtoffers die een elektronisch adres hebben opgegeven dan wel door een raadsman of advocaat worden bijgestaan, in kennis van het instellen, indienen, intrekken en afstand doen van rechtsmiddelen voor zover dat in het register is vastgelegd. De wet bepaalt dat als een procespartij of het slachtoffer wordt bijgestaan door een raadsman of advocaat, een kennisgeving aan de raadsman of advocaat volstaat. Deze actieve informatieverplichting – die geldt zo lang het nog niet mogelijk is om langs elektronische weg kennis te nemen van de rechtsmiddelen in het register – is dus beperkt tot elektronische berichtgeving. Dit bespaart niet alleen veel werk maar stimuleert ook het digitaal procederen, waartoe voor het openbaar ministerie en advocaten in algemene zin een verplichting geldt op basis van Boek 1, Hoofdstuk 9). Voor professionele procesdeelnemers geldt ook dat zij een rechtsmiddel alleen kunnen instellen langs elektronische weg (artikel 5.2.2, vijfde lid).

Elke belanghebbende kan kennisnemen van wat bij het parket of de griffie in het register is vastgelegd over het instellen, indienen, intrekken en afstand doen van rechtsmiddelen. Daarmee is ook het huidige voorschrift

dat van ieder verzet tegen een strafbeschikking dadelijk aantekening wordt gedaan in een daartoe bestemd register dat door belanghebbenden kan worden ingezien, in deze regeling opgenomen (huidige artikel 257e, zevende lid).

Nadere regels over deze informatieverplichting worden gesteld bij algemene maatregel van bestuur. Die regels kunnen beperkingen inhouden van de verplichting tot het in kennis stellen of deze verplichting in plaats van bij het gerecht bij het openbaar ministerie neerleggen. Uit deze regeling spreekt de ambitie om te komen tot een hedendaagse digitale procesvoering met adequate informatievoorziening langs elektronische weg. Er wordt naar gestreefd een en ander voor de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek te realiseren. In de memorie van toelichting bij Boek 1, Hoofdstuk 9, over de overdracht van berichten en het indienen van stukken, is toegelicht dat bij de kennisgeving van berichten aan burgers de overdracht langs elektronische weg voorop wordt gesteld. Procesdeelnemers kunnen een elektronisch adres opgeven voor de overdracht van berichten in verband met een zaak. Als gebruik wordt gemaakt van een elektronische voorziening zal een notificatie aan het elektronisch adres van de burger worden gezonden dat het bericht in de elektronische voorziening beschikbaar is (zie de toelichting bij artikel 1.1.11 en het antwoord op vraag 572). Ook kan gebruik worden gemaakt van een notificatiebericht van een door de betrokkene op de mobiele telefoon geïnstalleerde applicatie zoals de berichtenbox-app (zie nader de toelichting op artikel 1.9.5).

Voor de verdachte en voor het slachtoffer gelden – los van het langs elektronische weg kennis kunnen nemen van de rechtsmiddelen in het register en de informatieplicht die geldt zolang nog niet langs die weg van de rechtsmiddelen in dat register kan worden kennisgenomen – ook specifiekere verplichtingen tot het actief informeren over rechtsmiddelen. Het openbaar ministerie moet de verdachte direct – door betekening – ervan kennisgeven indien de officier van justitie hoger beroep tegen het eindvonnis of de advocaat-generaal beroep in cassatie tegen het eindarrest instelt dan wel intrekt (artikel 5.2.9).

Ook voor het slachtoffer geldt een actieve informatieverplichting. Tot de rechten die het slachtoffer zijn toegekend in Boek 1, Hoofdstuk 5, behoort het recht op zaaksgebonden informatie indien het slachtoffer te kennen heeft gegeven daarop prijs te stellen. In dat geval wordt hij door de officier van justitie in kennis gesteld van het instellen van verzet, hoger beroep en beroep in cassatie in de zaak tegen de verdachte en van het onherroepelijk worden van het eindvonnis of het eindarrest (artikel 1.5.4, eerste lid, onderdeel h, en tweede lid).

(575) Deelt de regering de mening dat als een procespartij via de elektronische weg te kennen te geeft een rechtsmiddel te willen hanteren of daar juist van af te zien, er dan niet vanuit mag worden gegaan dat een andere procespartij daar automatisch kennis van neemt? Zo ja, hoe wordt een dergelijke procespartij op de hoogte gesteld? Zo nee, waarom niet?
575. Van het instellen, intrekken of afstand doen van een rechtsmiddel door de ene procespartij kan de andere procespartij kennisnemen via de elektronische voorziening indien voor het instellen, intrekken of afstand doen van een dergelijke voorziening (zoals een webportaal) wordt gebruikgemaakt (zie het antwoord op de vragen 567 en 572). Als (nog) niet gebruik wordt gemaakt van een aangewezen elektronische voorziening, stelt de griffie van het betreffende gerecht het openbaar ministerie evenals procespartijen en slachtoffers die een elektronisch adres hebben opgegeven dan wel door een raadsman of advocaat worden bijgestaan, in kennis van het instellen, indienen, intrekken en afstand doen van

rechtsmiddelen voor zover dat in het register is vastgelegd (zie ook het antwoord op vraag 574).

(576) Deelt de regering de mening dat niet-professionele procespartijen behalve via de elektronische weg ook via een niet-elektronische weg zoals een brief op de hoogte moeten worden gesteld? Zo ja, hoe gaat de regering hier gevolg aan geven? Zo nee, waarom niet?

576. Zie het antwoord op vraag 574 hoe niet-professionele procesdeelnemers – de verdachte en het slachtoffer – actief (moeten) worden geïnformeerd over het instellen en intrekken van rechtsmiddelen, en door wie.

Bij de kennisgeving van berichten aan burgers wordt de overdracht langs elektronische weg voorop gesteld. De ambitie is om toe te werken naar digitale procesvoering, waarbij burgers een elektronisch adres opgeven voor de overdracht van berichten in verband met een zaak. In het antwoord op vraag 574 is aangegeven dat de informatieverplichting over het indienen, intrekken en afstand doen van rechtsmiddelen op grond van artikel 5.2.8, eerste lid, beperkt is tot het verschaffen van informatie in een register waarvan langs elektronische weg kennis kan worden genomen. Indien nog niet langs die weg van de informatie in het register kan worden kennisgenomen vindt actieve kennisgeving door de griffie plaats hetzij aan de raadsman of advocaat van de verdachte, de benadeelde partij of het slachtoffer, hetzij – in geval zij niet worden bijgestaan door een raadsman of advocaat – op hun elektronische adres. Er is in dat laatste geval dus niet voorzien in een terugvaloptie van informatievoorziening per post. Benadrukt moet worden dat deze regeling onverlet laat dat specifiekere verplichtingen gelden voor het actief informeren van de verdachte en het slachtoffer over het instellen van rechtsmiddelen. Korthedshalve wordt verwezen naar (de laatste alinea van) het antwoord op vraag 574. Verdachten en slachtoffers die in plaats van een elektronisch adres een postadres hebben opgegeven (zie artikel 1.9.6, tweede en vierde lid) worden in geval van toepasselijkheid van die specifiekere informatieverplichtingen via dat adres over het instellen van rechtsmiddelen in kennis gesteld.

Opgemerkt wordt ten slotte nog dat het, mocht dit in de vraagstelling zijn bedoeld, niet in de rede ligt erin te voorzien dat de burger steeds zowel langs elektronische weg als langs niet-elektronische weg wordt geïnformeerd.

(577) De leden van de CDA-fractie lezen dat het de verwachting is dat in steeds meer gevallen gebruik zal worden gemaakt van het indienen van rechtsmiddelen langs de elektronische weg, maar dat voor burgers deze weg niet is voorgeschreven. Kan de regering dieper ingaan op de motivatie hiervan?

577. Burgers kunnen gebruik maken van de mogelijkheid om een rechtsmiddel langs elektronische weg in te stellen, maar verplicht daartoe zijn zij niet. Voor burgers staat ook de mogelijkheid van het instellen van een rechtsmiddel via de post of via een mededeling dan wel, in geval van een bezwaarschrift, door afgifte aan de griffie open. Voor burgers die om uiteenlopende redenen niet langs elektronische weg een rechtsmiddel kunnen of willen instellen is er dus geen verplichting om gebruik te maken van de elektronische weg.

Een verplichting tot digitaal procederen voor burgers is achterwege gebleven vanuit aandacht voor het doenvermogen van burgers in het strafproces. De regels voor de overdracht van berichten door de burger in het nieuwe wetboek komen erop neer dat de burger met openbaar ministerie en rechter kan communiceren op digitale en niet-digitale wijze. Indien de burger rechtsbijstand geniet, geldt een verplichting om via de

elektronische weg te communiceren (artikel 1.9.4). Hiermee is een evenwicht bereikt tussen enerzijds de wenselijkheid van digitale procesvoering en anderzijds een realiteit waarin niet elke burger die met het strafrecht te maken krijgt, verdachte of slachtoffer, even goed in staat is tot elektronisch communiceren en procederen. Daarbij kunnen op de voorgestelde regeling bij algemene maatregel van bestuur nog uitzonderingen of aanpassingen worden gemaakt, ook op verplichtingen tot het overdragen van berichten en het indienen van stukken langs elektronische weg (artikel 1.9.9). Die uitzonderingen kunnen ook specifieke categorieën burgers betreffen die rechtsbijstand genieten. Door deze mogelijkheid van het stellen van nadere regels is het mogelijk flexibel in te spelen op maatschappelijke en digitale ontwikkelingen op dit punt.

(578) De leden van de CDA-fractie vragen aan de regering op welke manier geborgd is dat met nieuwe technologische ontwikkelingen de regeling rondom het elektronisch instellen, indienen en intrekken van rechtsmiddelen op een snelle en effectieve manier gewijzigd kan worden, mocht dit aan de orde zijn.

578. De mogelijkheden om in te spelen op nieuwe technologische ontwikkelingen zijn gewaarborgd doordat in het nieuwe wetboek een techniekonafhankelijk formulering is gebruikt en doordat in artikel 5.2.2 erin is voorzien dat het instellen van rechtsmiddelen langs elektronische weg op bij algemene maatregel van bestuur bepaalde wijze gebeurt. Indien technologische ontwikkelingen daar aanleiding toe geven, kan deze algemene maatregel van bestuur worden gewijzigd. Zie ook het antwoord op vraag 577.

2.2 Intrekken en afstand doen

(579) De rapporteurs vragen of de regering kan reflecteren op de mogelijkheid om aan artikel 5.2.7 lid 2 toe te voegen dat de betrokken rechter de verdachte erop wijst dat een gedane afstand niet kan worden herroepen.

579. Bij behandeling van de zaak door de enkelvoudige kamer wordt de (op de terechtzitting aanwezige) verdachte door de rechter erop gewezen dat hij op de terechtzitting afstand kan doen van de bevoegdheid om een rechtsmiddel in te stellen (artikel 5.2.7; huidige artikelen 381 en 397a). De afstand van de bevoegdheid om een rechtsmiddel in te stellen of in te dienen kan, zoals is bepaald in artikel 5.2.7, vierde lid, niet worden herroepen. Daarom is van belang dat de verklaring van de verdachte weloverwogen is, dat wil zeggen: afgelegd op basis van voldoende en duidelijke informatie waar het om gaat. De suggestie om voor te schrijven dat de rechter de verdachte erop wijst dat een gedane afstand niet meer kan worden herroepen wordt overgenomen. Bij gelegenheid van de eerste aanvullingswet zal artikel 5.2.7, tweede lid, worden aangevuld met het voorschrift dat aan de verdachte, alvorens hij afstand doet, wordt meegedeeld dat een gedane afstand niet kan worden herroepen.

Dit voorschrift impliceert dat de politierechter, vooral wanneer de verdachte niet wordt bijgestaan door een raadsman, niet alleen aangeeft dat de afstand niet meer kan worden herroepen, maar ook aangeeft wat de gevolgen zijn van het afstand doen van het rechtsmiddel, namelijk dat het vonnis onherroepelijk wordt en wat dat betekent. Hierbij zou ter voorkoming van misverstanden door de rechter kunnen worden uitgelegd dat het voor de verdachte ook nog mogelijk is na de terechtzitting afstand te doen, zodat de verdachte niet het idee kan krijgen dat hij ofwel op de terechtzitting afstand moet doen ofwel de beroepstermijn moet afwachten alvorens het vonnis onherroepelijk wordt.

Gaat de verdachte ondanks een afstandsverklaring toch in hoger beroep, dan zal hij daarin doorgaans niet-ontvankelijk worden verklaard. Dat ligt anders als er sprake is van bijzondere omstandigheden die de rechter aanleiding geven om te oordelen dat de afstand van het recht om in hoger beroep te gaan niet rechtsgeldig is gedaan (ECLI:NL:HR:1982:AC7716, NJ 1983/220; ECLI:NL:HR:1998:ZD1045, NJ 1998/663; ECLI:NL:HR:2001:AB2060, NJ 2001/695; ECLI:NL:HR:2006:AU6775). Heeft de verdachte niet begrepen waar het om ging dan kan niet gezegd worden dat zijn verklaring betreffende de afstand in overeenstemming was met zijn wil en kan die verklaring niet worden aangemerkt als rechtsgeldig. Om dit te kunnen beoordelen is onder meer van belang dat uit het proces-verbaal van de terechtzitting blijkt welke informatie de politie-rechter de verdachte heeft gegeven.

(580) De leden van de VVD-fractie vragen naar een nadere motivering voor de keuze van de regering om het anoniem aanwenden van rechtsmiddelen onder zekere voorwaarden nog steeds mogelijk te maken. Kan de regering nader inzichtelijk maken waarom wettelijk niet zou moeten worden voorgeschreven dat de identiteit van de verdachte altijd bekend zou moeten zijn? Het College van procureurs-generaal (hierna: het College) kwam ook tot de conclusie dat enkel genoeg te nemen met een zekere identificeerbaarheid onvoldoende onderbouwd is. Kan de regering hierop reflecteren?

580. Het eerste lid van artikel 5.2.4 bepaalt dat bij het instellen of indienen van een rechtsmiddel onder meer dient te worden vermeld de naam van degene die het rechtsmiddel aanwendt, dan wel andere gegevens waarmee diens identiteit eenvoudig kan worden vastgesteld. Bij het opgeven van de naam is het opgeven van de eerste letters van de voornamen met de achternaam voldoende. In het geval dat geen naam wordt opgegeven, kunnen andere gegevens worden vermeld waarmee de identiteit van de verdachte eenvoudig kan worden vastgesteld.

De ratio achter het openstellen van rechtsmiddelen is het bevorderen van juiste en aanvaardbare rechterlijke beslissingen na een herbeoordeling en het bevorderen van rechtseenheid. (B.F. Keulen en G. Knigge, *Strafprocesrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2020, par. 17.3.2). Dit geldt ook als het zaken betreft waarin de verdachte zijn naam weigert te geven of waarin het vaststellen van zijn naam niet (goed) mogelijk is, zoals soms het geval is bij al dan niet illegaal hier verblijvende vreemdelingen. Het in eerste aanleg gewezen vonnis zal dan al een anonieme verdachte betreffen, dat wil zeggen een verdachte waarvan de naam niet is vastgesteld.

Het vaststellen van de identiteit is nodig bij het instellen van de vervolging in eerste aanleg en vindt mede plaats met het oog op het kunnen tenuitvoerleggen van straffen en maatregelen en om persoonsverwisseling en identiteitsfraude te voorkomen (Kamerstukken II 2007/08, 31 436, nr. 3, p. 1). In de strafvorderlijke praktijk wordt daartoe tegenwoordig gebruik gemaakt van het strafrechtketennummer. Dit betreft een uniek nummer dat wordt gekoppeld aan een identiteit. Het is een set van gegevens met, in het ideale geval, zowel administratieve als biometrische gegevens (foto- en vingerafdrukken). De administratieve gegevens worden aangevuld met gegevens over hoe de identificatie heeft plaatsgevonden, zoals documentgegevens. Verder zijn foto's en aliansen te raadplegen en worden in de loop van de tijd meerdere frontale foto's opgeslagen van de justitiabele (als een persoon vaker met justitie in aanraking komt). De databank waarin alle strafrechtketennummers en de hierbij behorende gegevens worden opgeslagen, heet de strafrechtketen-databank (SKDB). De identiteit van een aangehouden verdachte, bijvoorbeeld een vreemdeling of een demonstrant die weigert zijn personalia te geven, kan dan worden vastgesteld aan de hand van aan het strafrechtke-

tennummer gekoppelde foto's en vingerafdrukken. Door middel van het strafrechtketennummer kan ook in het geval dat de verdachte geen of een onjuiste naam opgeeft, een veroordeling tot stand komen die aan deze verdachte wordt gekoppeld.

Een andere in de praktijk gebruikte methode om de identiteit van een verdachte vast te stellen betreft het gebruik van een codenummer door een opsporingsambtenaar die verdachte is. Ook hier is geen sprake van een volledig anonieme verdachte, maar van een verdachte die voor politie en justitie voldoende identificeerbaar is. Onder die voorwaarde is het onder een codenummer aanwenden van een rechtsmiddel aanvaardbaar (ECLI:NL:HR:2019:660, r.o. 2.3; vgl. ECLI:NL:HR:2021:211 waarin eveneens een rechtsmiddel door een verdachte die opsporingsambtenaar was, onder codenummer werd ingediend).

De voorgestelde regeling in artikel 5.2.4 is hiermee toekomstbestendig. Bij het aanwenden van een rechtsmiddel is het toereikend als andere gegevens dan de naam worden vermeld waarmee iemands identiteit eenvoudig kan worden vastgesteld, bijvoorbeeld vermelding van het strafrechtketennummer. Daarmee is de identiteit van de verdachte bekend, ook als de (exacte) naam onbekend blijft. Er is in dit opzicht geen sprake van het (geheel) anoniem aanwenden van een rechtsmiddel. Hiermee wordt frauduleus handelen, zoals het opgeven van een valse naam, waarvoor het OM in zijn consultatieadvies bij Boek 5 (p. 4) heeft aangegeven te vrezen, juist voorkomen. In het geval geen naam wordt opgegeven, moeten andere gegevens worden vermeld waarmee de identiteit van de verdachte eenvoudig kan worden vastgesteld en kan worden vastgesteld dat het om dezelfde persoon gaat als degene ten laste van wie de rechterlijke beslissing is gewezen waartegen het rechtsmiddel wordt ingesteld.

(581) De leden van de VVD-fractie vragen hoe en op welk moment na inwerkingtreding van het nieuwe Wetboek een verdachte moet vernemen dat het OM hoger beroep of cassatie instelt. Is daar nog steeds een vast moment voor? Deze vragen of de regering het wenselijk acht dat binnen enkele dagen na de beslissing om in hoger beroep te gaan vanuit de zijde van het OM een bericht naar de verdachte uitgaat. Zo ja, hoe is dat in het voorliggende wetsvoorstel verankerd? Ook vragen zij wie hiervoor binnen het OM verantwoordelijk is; het Landelijk Parket of de lokale parketten?

581. Het openbaar ministerie stelt de verdachte direct ervan in kennis indien de officier van justitie hoger beroep tegen het eindvonnis of de advocaat-generaal beroep in cassatie tegen het eindarrest instelt dan wel intrekt; deze kennisgeving moet aan de verdachte worden betekend (artikel 5.2.9). Het parket waarbij de officier van justitie is aangesteld respectievelijk het ressortsparket, draagt zorg voor de kennisgeving.

(582) In aanvulling op de opmerkingen van de rapporteurs zouden de leden van de GL-PvdA-fractie willen wijzen op het belang dat een verdachte niet al te gemakkelijk afstand doet van het recht om een rechtsmiddel in te stellen. Zeker in het geval er geen advocaat bij de zaak bij een enkelvoudige kamer aanwezig is, bestaat het risico dat een verdachte al te lichtzinnig afstand zou kunnen doen van het recht op hoger beroep. Deelt de regering deze vrees? Zo ja, hoe gaat de regering zorgen dat een dergelijke verdachte doordrongen raakt van wat de gevolgen kunnen zijn van het afstand doen van het recht op hoger beroep? Zo nee, waarom niet?

582. Zie het antwoord op vraag 579.

(583) Acht de regering het wenselijk dat het nog op de zitting in eerste aanleg afstand doen op het recht op hoger beroep of een ander rechts-

middel alleen mogelijk zou moeten zijn indien de verdachte bijgestaan wordt door een advocaat?

583. De mogelijkheid om op de terechtzitting van de enkelvoudige kamer afstand te doen van de bevoegdheid om een rechtsmiddel in te stellen (artikel 5.2.7; de huidige artikelen 381 en 397a) bestaat sinds de invoering van het huidige wetboek en is destijds opgenomen om de rechtspleging te vereenvoudigen en te bespoedigen. De voor de aanwending van het rechtsmiddel in acht te nemen termijn wordt uitgespaard en het vonnis wordt dadelijk onherroepelijk en voor tenuitvoerlegging vatbaar. Dit kan voordelen hebben voor de verdachte bij een voor hem gunstige uitspraak, zeker als ook de officier van justitie gebruik maakt van de mogelijkheid afstand te doen van het instellen van een rechtsmiddel, of bij een voor hem ongunstige uitspraak waarbij hij zich niettemin wenst neer te leggen (A.J. Blok en L. Ch. Besier, *Het Nederlandsche strafproces*, Haarlem: H.D. Tjeenk Willink & Zoon 1925, deel II, p. 260). Deze praktijk functioneert sinds jaar en dag en er zijn geen signalen dat verdachten die niet van rechtsbijstand zijn voorzien, waarvan dikwijls sprake is bij behandeling van de zaak door de politierechter of de kantonrechter, hiervan hinder of nadeel ondervinden.

Zoals blijkt uit de jurisprudentie zal de rechter, indien de verdachte hoger beroep heeft ingesteld in weerwil van een afgelegde verklaring op de terechtzitting dat hij afstand doet van de bevoegdheid om een rechtsmiddel in te stellen, de verdachte niettemin ontvankelijk verklaren in het hoger beroep indien hij tot het oordeel komt dat sprake is van bijzondere omstandigheden, waaruit moet worden afgeleid dat de afstandsverklaring niet rechtsgeldig is gedaan, omdat de verdachte niet heeft begrepen wat zijn afstandsverklaring inhield of zo'n verklaring niet heeft willen doen (ECLI:NL:HR:1982:AC7716, NJ 1983/220; ECLI:NL:HR:1998:ZD1045, NJ 1998/663; ECLI:NL:HR:2001:AB2060, NJ 2001/695).

In de eerste aanvullingswet is, naar aanleiding van een door de rapporteurs in vraag 579 gedane suggestie, voorzien in aanvulling van artikel 5.2.7, tweede lid, met het voorschrift dat aan de verdachte alvorens hij afstand doet wordt meegedeeld dat een gedane afstand niet kan worden herroepen (zie daarover het antwoord op vraag 579). Met deze aanvulling is de mogelijkheid om bij enkelvoudige terechtzittingen afstand te doen van een rechtsmiddel voorzien van voldoende waarborgen. Dit voorschrift impliceert dat de politierechter alert is indien de verdachte niet wordt bijgestaan door een raadsman en tekst en uitleg geeft over de implicaties van de afstandsverklaring. In het licht van het gegeven dat bij behandeling van de zaak door de politierechter of de kantonrechter verdachten dikwijls verschijnen zonder rechtsbijstand, voert het te ver om de nuttige mogelijkheid op de terechtzitting afstand te doen van het instellen van een rechtsmiddel voor te behouden aan verdachten die op die terechtzitting van rechtsbijstand zijn voorzien.

(584) De leden van de D66-fractie constateren dat in het voorgestelde artikel 5.2.7 lid 4 de rechtspraak van de Hoge Raad is gecodificeerd, die inhoudt dat het doen van afstand van de bevoegdheid om een rechtsmiddel in te stellen niet kan worden herroepen. Deze leden wijzen erop dat het doen van afstand van deze bevoegdheid grote gevolgen kan hebben. Moet volgens de regering van de rechter worden verwacht dat aan de verdachte goed wordt uitgelegd wat het doen van afstand inhoudt en dat dit niet kan worden herroepen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, ligt het volgens de regering in de rede om dit in de wettekst op te nemen?

584. Zie het antwoord op vraag 579.

2.3 Informatieverschaffing over ingestelde en ingediende gewone rechtsmiddelen

(585) De leden van de NSC-fractie zijn van mening dat de regeling grotendeels goed aansluit bij de oude regeling en deze bij de tijd brengt, onder andere door het aan te laten sluiten bij de digitale mogelijkheden. Deze leden vinden het goed dat professionele procesdeelnemers verplicht worden om digitaal proceshandelingen te verrichten in het kader van Boek 5, waardoor de omslachtige huidige constructie waarbij aan een medewerker van de griffie een bijzondere volmacht wordt verleend voor het indienen van een rechtsmiddel, verdwijnt. Belangrijk is ook dat deze verplichting niet geldt voor burgers. Deze leden vragen wel waarom de regering ervoor kiest om de verplichting tot gebruikmaking van een elektronische voorziening voor de indiening van een rechtsmiddel via de elektronische weg niet in het Wetboek zelf te regelen en vragen daar een toelichting op.

585. Regeling bij algemene maatregel van bestuur van de wijze waarop langs elektronische weg een rechtsmiddel kan of moet worden ingesteld, biedt de mogelijkheid om de regeling te laten aansluiten bij de stand van de techniek en bij de wenselijkheid om op een voorgeschreven wijze van indienen, eventueel voor bepaalde procesdeelnemers of processituaties, nog uitzonderingen of aanpassingen te maken, indien daartoe aanleiding bestaat. Ook biedt dit de mogelijkheid om in de regeling ook nadien flexibel aan nieuwe ontwikkelingen in de techniek aan te passen, indien daartoe aanleiding bestaat. Zie verder het antwoord op vraag 567.

(586) Met betrekking tot de tijdigheid van de indiening sluiten de leden van de NSC-fractie aan bij de in het rapport verwoorde vraag door de universiteiten of de termijnoverschrijding niet steeds verontschuldigbaar zou moeten zijn wanneer de indiener van een rechtsmiddel aannemelijk maakt dat een storing in de elektronische voorziening hem heeft belet om via de elektronische weg tijdig een rechtsmiddel in te dienen. Deelt de regering deze opvatting en zo niet, kan de regering dan toelichten waarom de termijnoverschrijding in dat geval toch voor rekening van de indiener komt?

586. Zie het antwoord op vraag 568.

(587) De leden van de NSC-fractie vragen of de regering bereid zijn om aan artikel 5.2.7 lid 2 toe te voegen dat de rechter de verdachte erop wijst dat een gedane afstand niet meer kan worden herroepen?

587. Zie het antwoord op vraag 579.

3. Verzet tegen strafbeschikkingen

3.2 De behandeling van verzet

(588) De rapporteurs hebben in het verslag over Boek 3 aan de orde gesteld dat in de memorie van toelichting wordt aangegeven dat de nu wettelijk voorgestelde regeling «ruimte laat voor een eventuele bijstelling van de voorwaarden waaronder niet-ontvankelijkverklaring in beeld komt». De rapporteurs hebben in dat verslag gevraagd of dit betekent dat de rechtspraak meer ruimte krijgt om de redelijkheid van de vervolgingsbeslissing te toetsen dan thans het geval is. In dat verband vragen de rapporteurs de regering nu hoe zij denkt over de mogelijkheid dat de rechter ook in de verzetprocedure de ruimte heeft om de opportuniteit van de vervolgingsbeslissing van de officier van justitie (OvJ) te toetsen.

588. In het antwoord op vraag 374 is uiteengezet dat en op welke wijze de vervolgingsbeslissing van de officier van justitie – ook na invoering van het nieuwe wetboek – marginaal wordt getoetst door de zittingsrechter. De centrale vraag voor de rechter is of de officier van justitie in het geven

geval, gelet op alle betrokken belangen, in redelijkheid heeft kunnen beslissen tot het instellen van vervolging. Na verzet tegen een strafbeschikking brengt de officier van justitie de zaak door indiening van een procesinleiding ter berechting aan, tenzij hij de strafbeschikking naar aanleiding van het verzet intrekt. De zaak wordt daarna behandeld op de wijze die is geregeld in Boek 4 (artikel 5.3.5, derde lid). Er volgt dus een gewone berechting. Dat wil zeggen dat hetgeen in het antwoord op vraag 374 is opgemerkt over de toetsing van de opportuniteit van de vervolgingsbeslissing door de rechter eveneens geldt voor de berechting na verzet tegen een strafbeschikking. De wettelijke regeling laat dus ook in dit verband – met behoud van het uitgangspunt van marginale toetsing – ruimte voor een eventuele bijstelling van de in de rechtspraak bepaalde voorwaarden waaronder de niet-ontvankelijkverklaring van de officier van justitie in de ingestelde vervolging in beeld komt, zij het dat het verstrekkende rechtsgevolg van niet-ontvankelijkheid nog steeds tot uitzonderlijke gevallen beperkt moet blijven. Die toetsing krijgt wel een iets andere inkleuring doordat de vervolging in deze gevallen in eerste instantie is ingesteld door het uitvaardigen van een strafbeschikking en pas na verzet door de verdachte daartegen door indiening van een procesinleiding ter berechting is aangebracht. In dit verband zal de rechter dus beoordelen of de officier van justitie in redelijkheid heeft kunnen beslissen tot het instellen van vervolging door het uitvaardigen van een strafbeschikking.

(589) De rapporteurs vragen of het wenselijk is om ten aanzien van artikel 5.3.2 lid 1 ook te bepalen dat de verdachte zich moet laten bijstaan door een raadsman en dat hem moet worden medegedeeld dat hij onherroepelijk afstand doet van het recht om in verzet te gaan wanneer hij direct beslist de strafbeschikking te voldoen. Dit zou aansluiten bij de eisen die in artikel 5.3.2 lid 2 worden gesteld. Ook zou het aansluiten bij het staande beleid uit de Aanwijzing OM-afdoening van het College.

589. Verzet tegen een strafbeschikking kan niet worden gedaan indien de verdachte afstand heeft gedaan van de bevoegdheid daartoe. Er kan op verschillende manieren afstand worden gedaan. Om te beginnen bevat het nieuwe wetboek een algemene regeling over het doen van afstand van de bevoegdheid om een rechtsmiddel in te stellen (artikel 5.2.7). Die regeling brengt voor wat betreft de bevoegdheid om verzet tegen een strafbeschikking aan te wenden, met zich dat van die bevoegdheid afstand kan worden gedaan op de wijze voorzien in de artikelen 5.2.1 tot en met 5.2.4. Een daartoe specifiek gemachtigde advocaat kan bijvoorbeeld langs elektronische weg afstand doen bij het parket dat in de strafbeschikking wordt vermeld. In aanvulling op deze algemene regeling formuleert artikel 5.3.2 specifieke regels voor het afstand doen van de bevoegdheid om verzet tegen een strafbeschikking in te stellen. Het tweede lid van artikel 5.3.2 schrijft voor dat deze afstand tegenover een opsporingsambtenaar kan worden gedaan, indien de verdachte daarbij wordt bijgestaan door een raadsman en hem door die opsporingsambtenaar wordt medegedeeld dat een gedane afstand niet kan worden herroepen.

De vraag ziet op het eerste lid van artikel 5.3.2, dat bepaalt dat de verdachte ook afstand kan doen van de bedoelde bevoegdheid door vrijwillig aan de strafbeschikking te voldoen. In het huidige wetboek is deze mogelijkheid al neergelegd in artikel 257e. Uit de omstandigheid dat aan de strafbeschikking is voldaan, mag volgens de wetgeschiedenis van Wet OM-afdoening over het algemeen worden afgeleid dat de verdachte zich daarbij neerlegt (Kamerstukken II 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 43). De tekst van de wet eist daarbij uitdrukkelijk dat de voldoening «vrijwillig» plaatsvindt. De aard van de taakstraf en de rijontzegging brengen mee dat het doen van afstand door middel van vrijwillige voldoening binnen de verzetstermijn niet goed voorstelbaar is. Waar dat wel mogelijk is, bijvoorbeeld bij geldboetes, dient de strafbeschikking duidelijk te

vermelden dat het voldoen aan de strafbeschikking mede als rechtsgevolg heeft dat afstand wordt gedaan van het recht om verzet in te stellen. In de toelichting bij de strafbeschikking wordt in de praktijk daarom expliciet vermeld dat een verdachte die verzet wil instellen, niet aan de strafbeschikking moet voldoen. Daarbij komt dat de verdachte van een misdrijf die zich in vrijheid bevindt en tegen wie een strafbeschikking wordt uitgevaardigd in de praktijk recht heeft op een kosteloos informatief gesprek met een advocaat. Ook op dat recht wordt hij gewezen in de strafbeschikking of in een begeleidende brief daarbij. In het wetsvoorstel versterking rechtsbijstand in het strafproces, dat in januari 2024 in (internet)consultatie is gegeven, wordt deze praktijk van een wettelijke basis voorzien. In gevallen waarin geen sprake is van directe voldoening, bijvoorbeeld wanneer de verdachte de strafbeschikking per post krijgt toegestuurd en vervolgens besluit deze te betalen, is de vrijwilligheid van de afstand op deze wijze voldoende gewaarborgd.

Daarnaast bepaalt de Aanwijzing OM-strafbeschikking (Stcrt. 2022, 9133) dat het «direct» voldoen van de bij een strafbeschikking opgelegde sanctie alleen mogelijk is na adequate rechtsbijstand. Deze aanwijzing formuleert voor dergelijke gevallen dus een aanvullende waarborg die in de praktijk daadwerkelijk moet worden nageleefd. Als gevolg daarvan wordt de verdachte in situaties waarin hij in de gelegenheid wordt gesteld om de geldboete direct te betalen ook door zijn raadsman voorgelicht over de rechtsgevolgen daarvan voor het doen van verzet.

In samenhang bezien voorzien wet en beleid er kortom in dat de verdachte in alle gevallen op de hoogte wordt gesteld van de consequenties die zijn verbonden aan het vrijwillig voldoen aan de strafbeschikking. In het belang van de rechtszekerheid en in lijn met de door de rapporteurs gestelde vraag zullen de in de praktijk al geldende waarborgen ten aanzien van rechtsbijstand en voorlichting bij vrijwillige voldoening in de – in consultatie gegeven – eerste aanvullingswet alsnog expliciet worden vastgelegd in artikel 5.3.2, eerste lid. In het voorstel voor de eerste aanvullingswet wordt voorgesteld de regeling van de buitengerechtelijke afdoening te verbeteren; expliciete vastlegging van de bedoelde waarborgen sluit daarbij aan.

(590) De rapporteurs vragen of het op basis van art. 5.3.2 voldoende duidelijk is dat het doen van afstand van het recht om verzet in te stellen vrijwillig en ondubbelzinnig moet geschieden?

590. Het afstand doen van fundamentele rechten is alleen mogelijk als daarbij sprake is van een vrijwillig genomen besluit dat ondubbelzinnig kenbaar wordt gemaakt. Door afstand te doen van de bevoegdheid om verzet in te stellen, doet de verdachte feitelijk afstand van zijn fundamentele recht op berechting door de rechter (artikel 6 EVRM; artikel 17 Grondwet). Uit Europese en Nederlandse jurisprudentie vloeit voort dat ook deze afstand vrijwillig en ondubbelzinnig moet worden gedaan. Dat deze eisen in artikel 5.3.2, eerste en tweede lid, niet met zoveel woorden zijn vermeld kan daaraan niet afdoen. De voorwaarden die in wet en beleid aan het doen van afstand van verzet tegen de strafbeschikking zijn verbonden, zoals het informeren van de verdachte over de consequenties daarvan en – in bepaalde gevallen – de bijstand door een raadsman, zijn erop gericht dat die vrijwilligheid en ondubbelzinnigheid in de praktijk ook daadwerkelijk zijn gewaarborgd. Deze voorwaarden en waarborgen zijn beschreven in het antwoord op vraag 589.

(591) De rapporteurs vragen of de regering heeft overwogen om in artikel 5.3.2 lid 2 op te nemen dat het afstand doen van het recht op instellen van verzet ook kan worden gedaan ten overstaan van de OvJ (en

dientengevolge ook ten overstaan van gemandateerde parketsecretarissen)? Wat zijn van deze mogelijkheid de voor- en nadelen?

591. De verdachte kan tegenover een opsporingsambtenaar afstand doen van de bevoegdheid om verzet in te stellen (artikel 5.3.2, tweede lid). De officier van justitie is een opsporingsambtenaar (artikel 1.3.10, onderdeel a). In de praktijk worden het uitvaardigen van de strafbeschikking en het daaraan voorafgaand horen van de verdachte vaak gemandateerd aan een parketsecretaris. Uit dit samenstel van bepalingen volgt dat ook afstand kan worden gedaan van het recht op het instellen van verzet ten overstaan van de officier van justitie of een parketsecretaris. Dat ligt ook in de rede, nu dit de functionarissen zijn die de strafbeschikking uitvaardigen en de verdachte voorafgaand daaraan horen. Juist in de gevallen waarin de verdachte moet worden gehoord, en op grond van artikel 3.3.4 al voorzien is (of kan zijn) van rechtsbijstand, kan deze wijze van afstand doen van betekenis zijn. De waarborgen waarin artikel 5.3.2, tweede lid, voorziet dienen in deze situatie uiteraard onverkort van toepassing te zijn. In de – in consultatie gegeven – eerste aanvullingswet zal alsnog in de tekst van artikel 5.3.2, tweede lid, worden verduidelijkt dat dit artikellid mede ziet op gevallen waarin tegenover de officier van justitie (dan wel een gemandateerde parketsecretaris) afstand wordt gedaan van de bevoegdheid om verzet in te stellen. In samenhang gezien met de in het antwoord op vraag 589 bedoelde vastlegging van waarborgen rondom vrijwillige voldoening aan de strafbeschikking verschaft de wet dan een completer en daarmee helderder beeld van de specifieke eisen die gelden voor de verschillende manieren waarop van de bevoegdheid tot het doen van verzet afstand kan worden gedaan.

(592) In het verleden hebben de leden van de GL-PvdA-fractie zich al zorgen gemaakt over het feit dat als verdachten meteen een strafbeschikking betaalden, zoals bij de zogenaamde «wasstraten» waarbij festivalbezoekers met een paar xtc-pillen werden betrappt, zij daarmee automatisch hun recht op verzet verloren en daarmee bijvoorbeeld ook onbewust het risico namen dat zij daarna mogelijk geen Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) meer zouden krijgen. Zoals bekend is deze praktijk inmiddels niet meer aan de orde. Dit is geregeld in een OM-aanwijzing. Waarom wordt niet in de wet vastgelegd dat alleen in het geval een verdachte rechtsbijstand heeft, hij afstand van het recht op verzet kan doen? Of dat het betalen van een strafbeschikking niet meteen betekent dat daarmee afstand van het recht op verzet wordt gedaan? In dit verband zouden de aan het woord zijnde leden willen wijzen op hetgeen de genoemde rapporteurs daarover opmerken, namelijk dat «Europese en Nederlandse jurisprudentie bepaalt dat het afstand doen van fundamentele rechten mogelijk is, maar dat daarbij sprake moet zijn van een vrijwillig genomen besluit dat ondubbelzinnig kenbaar wordt gemaakt».

592. Zie de antwoorden op de vragen 589 en 590. Daar is uiteengezet dat de voorgestelde wettelijke regeling, in samenhang gezien met de Aanwijzing OM-strafbeschikking (Stcrt. 2022, 9133), voorziet in adequate waarborgen om ervoor te zorgen dat afstand van de bevoegdheid om verzet in te stellen tegen de strafbeschikking – in overeenstemming met Europese en Nederlandse jurisprudentie – alleen vrijwillig en ondubbelzinnig kan worden gedaan. In aanvulling daarop kan nog worden opgemerkt dat het zonder rechtsbijstand doen van afstand door vrijwillig aan de strafbeschikking te voldoen (artikel 5.3.2, eerste lid) in de praktijk met name aan de orde zal zijn als het gaat om geldboetes van ten hoogste € 2.000. Als het gaat om zwaardere strafbeschikkingen wordt de verdachte voorafgaand aan het uitvaardigen van de strafbeschikking immers gehoord door de officier van justitie, waarbij de verdachte om toevoeging van een raadsman kan verzoeken (artikel 3.3.4, eerste lid) respectievelijk door een raadsman wordt bijgestaan (artikel 3.3.4, tweede lid). In deze gevallen kan de raadsman de verdachte voorlichten over de

consequenties die zijn verbonden aan de voldoening aan de strafbeschikking. Dat de aanvullende waarborg van bijstand door een raadsman alleen geldt in situaties waarin de verdachte tegenover een opsporingsambtenaar afstand doet van zijn bevoegdheid om verzet in te stellen (artikel 5.3.2, tweede lid), of waarin sprake is van directe voldoening aan de strafbeschikking (Aanwijzing OM-strafbeschikking), is bovendien ook om de volgende reden gerechtvaardigd. In deze situaties heeft de verdachte rechtstreeks contact met de opsporingsambtenaar en moet hij binnen korte tijd beslissen over het (direct betalen en daarmee) doen van afstand, zodat zich het risico kan voordoen dat aan die afstand geen weloverwogen beslissing ten grondslag ligt. Dat risico is niet aan de orde als de strafbeschikking per post is toegezonden en de verdachte (in beginsel twee weken) tijd en gelegenheid heeft om zorgvuldig af te wegen of en wanneer hij tot voldoening overgaat. Daarbij is van belang dat de strafbeschikking expliciet vermeldt dat een verdachte die verzet wil instellen, niet aan de strafbeschikking moet voldoen. Ook heeft de verdachte van een misdrijf die zich in vrijheid bevindt en tegen wie een strafbeschikking wordt uitgevaardigd in de praktijk recht op een kosteloos informatief gesprek met een advocaat (zie het antwoord op vraag 589).

(593) De leden van de NSC-fractie vinden dat de gestaag uitdijende praktijk waarbij door het OM strafzaken worden afgedaan met een strafbeschikking met een kritische blik dient te worden gezien. Zoals in de inleiding reeds opgemerkt, klemmt dit zeker waar het gaat om de eisen die hierbij aan de verdachte worden gesteld en zijn rechten die in het geding zijn. Toegang tot het recht en de rechter is een cruciale voorwaarde voor de rechtsstaat en daarbij is een belangrijk onderdeel van vertrouwen in de rechtsstaat, dat de burger zijn recht kan halen. Deze leden vinden het daarom onaanvaardbaar dat burgers die een strafbeschikking afwijzen door verzet in te stellen, dat binnen een korte termijn van 14 dagen dienen te doen en vervolgens vaak veel te lang moeten wachten op een behandeling van de zaak bij de rechtbank. Deze leden stellen daarom voor om in het nieuwe Wetboek het thans voorgestelde onderscheid tussen zaken met een verzettermijn van twee weken (artikel 5.3.1 lid 1) en zaken met een verzettermijn van zes weken (artikel 5.3.1 lid 2) te laten vervallen en de termijn voor het indienen van een verzetschrift in alle gevallen te bepalen op zes weken.

593. Toegang tot de onafhankelijke en onpartijdige rechter is inderdaad een cruciale voorwaarde voor een eerlijk proces en voor het vertrouwen in de rechtsstaat (zie ook het antwoord op vraag 562). De verdachte heeft daarom de mogelijkheid om verzet in te stellen tegen de strafbeschikking en op die wijze de zaak alsnog aan de rechter voor te leggen. In het huidige en in het nieuwe wetboek is de hoofdregel dat de verdachte dit verzet kan instellen binnen twee weken nadat een kopie van de strafbeschikking in persoon aan hem is uitgereikt, dan wel zich een andere omstandigheid heeft voorgedaan waaruit voortvloeit dat de strafbeschikking hem bekend is (artikel 5.3.1, eerste lid). Bij wijze van uitzondering geldt een termijn van zes weken na toezending als het gaat om een strafbeschikking waarin een geldboete van niet meer dan € 340 is opgelegd, wegens een overtreding die ten hoogste vier maanden voor toezending is gepleegd (artikel 5.3.1, tweede lid). Deze langere termijn ziet alleen op gevallen waarin de strafbeschikking is toegezonden aan de verdachte, maar niet kan worden vastgesteld dat deze hem ook bereikt heeft. In dat laatste geval worden deze strafbeschikkingen dus na zes weken onherroepelijk. Dit rechtvaardigt dat in deze specifieke categorie gevallen – waarin het gaat om overtredingen en lage geldboetes, en om toezending in plaats van uitreiking – een langere verzetstermijn van toepassing is.

Bij de rechtsmiddelen hoger beroep en cassatie is de termijn waarbinnen deze moeten worden ingesteld eveneens op twee weken gesteld (de artikelen 5.4.2 en 5.5.4). Bij deze bestaande systematiek is ten aanzien van de strafbeschikking zoveel mogelijk aansluiting gezocht. Daarbij verdient opmerking dat een langere verzetstermijn niet per definitie gunstiger is voor de verdachte, als de aanvang van die termijn niet afhankelijk is van de bekendheid met de strafbeschikking, zoals in artikel 5.3.1, tweede lid. Pas vanaf het moment dat de verdachte bekend is met de strafbeschikking, is hij immers daadwerkelijk in de gelegenheid om zich te beraden of hij van de mogelijkheid van verzet gebruik wenst te maken. Er zijn geen signalen bekend dat de verzetstermijn, die zoals gezegd ongewijzigd is overgenomen uit het huidige wetboek, in de praktijk tot problemen leidt. Uit de evaluatie van de Wet OM-afdoening is gebleken dat de verzetstermijnen in de praktijk niet strikt worden gehandhaafd. Daarnaast is het dikwijls moeilijk om het moment vast te stellen waarop de verdachte bekend werd met de strafbeschikking (D. Abels, A. Benschop, T. Blom, J. Coster van Voorhout, D.J. Korf, N. Liebrechts & K. Vriend, *Evaluatie Wet OM-Afdoening*, Amsterdam: Rozenberg Publishers 2018, p. 234 en p. 251). Verzet dat niet tijdig is ingesteld is bovendien toch ontvankelijk, indien redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de verdachte in verzuim is geweest (artikel 5.1.3, tweede lid). Al met al wordt geen aanleiding gezien om de verzetstermijn in alle gevallen te bepalen op zes weken na toezending.

(594) De leden van de NSC-fractie vinden het verder van wezenlijk belang dat een verzetschrift tegen een strafbeschikking zo snel mogelijk door de rechter wordt behandeld. Het is een vooruitgang dat de Wet in artikel 5.3.5 lid 1 voortaan bepaalt dat de OvJ de zaak zo spoedig mogelijk aanbrengt ter berechting. Opmerkelijk is wel dat de memorie van toelichting geen nadere toelichting geeft op deze toevoeging. De praktijk laat zien dat juist deze zaken vaak erg lange doorlooptijden hebben. Dat vooruitzicht op een lang tijdsverloop zal zeker ook effect hebben op de beslissing om al dan niet af te zien van de gang naar de rechter. Kan de regering aangeven wat de afgelopen vijf jaren de gemiddelde doorlooptijd was van verzetschrift-zaken tussen het moment van uitvaardigen van de strafbeschikking en het moment van behandeling ter zitting?

594. Bij misdrijven bedraagt de gemiddelde doorlooptijd tussen de registratie van het verzetschrift en de beslissing van de officier van justitie om de zaak voor de rechter te brengen 98 dagen. Na de oproeping voor de terechtzitting duurt het gemiddeld 57 dagen voordat de zaak daadwerkelijk ter berechting op de terechtzitting kan worden behandeld.

(595) Deelt de regering de zorgen van deze leden hieromtrent? Is de regering het met hen eens dat het vooruitzicht van langdurig moeten wachten op behandeling van de zaak bij de rechter, een reden kan zijn die verdachte ervan kan weerhouden om verzet in te stellen? Zo nee waarom niet? Zo ja, hoe verhoudt zich dat met het vereiste van vrijwilligheid als essentiële voorwaarde voor het doen van afstand?

595. Vooropgesteld moet worden dat het ongewenst is als de verdachte na het instellen van verzet langdurig moeten wachten op de behandeling van het verzet door de rechter. Het is niet ondenkbaar dat een verwachte langdurige doorlooptijd in specifieke gevallen een rol kan spelen bij de afweging van de verdachte die het betreft om wel of geen verzet in te stellen tegen een strafbeschikking, of dat verzet in te trekken. Dat wil niet zeggen dat in zo'n geval de keuzevrijheid van de verdachte daardoor zodanig wordt beperkt dat niet meer zou kunnen worden gesproken van het vrijwillig afzien van het instellen van verzet. Lange wachttijden doen met andere woorden op zichzelf geen afbreuk aan de inderdaad essentiële voorwaarde van vrijwilligheid van het doen van afstand. Dat neemt

uiteraard niet weg dat onverminderd wordt ingezet op het terugdringen van doorlooptijden (zie verder het antwoord op vraag 596).

(596) De leden van de NSC-fractie vinden het van belang om het wetsvoorstel op dit punt verder aan te scherpen. De bepaling «zo spoedig mogelijk» geeft minder duidelijkheid en biedt daardoor minder zekerheid dan deze leden in het licht van hetgeen hiervoor is opgemerkt nodig achten. Zij stellen daarom voor om in artikel 5.3.5 lid 1 te bepalen dat binnen een termijn van drie maanden de zaak op zitting dient te worden aangebracht. Graag vernemen de zij de visie van de regering hierop.

596. De officier van justitie brengt de zaak zo spoedig mogelijk ter berechting aan door het verzet in te dienen bij de rechtbank (artikel 5.3.5, eerste lid). De formulering van deze bepaling sluit aan bij de algemene regel dat de officier van justitie die van oordeel is dat vervolging moet worden ingesteld, daartoe zo spoedig mogelijk overgaat (artikel 3.1.1, tweede lid). Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 595 worden lange doorlooptijden – ook na het instellen van verzet – onwenselijk geacht. Deze doorlooptijden worden echter in belangrijke mate veroorzaakt door factoren die losstaan van de inhoud van de wettelijke regeling, zoals met name het gebrek aan beschikbare capaciteit. Het enkele stellen van een wettelijke termijn zou dan ook niet leiden tot kortere wachttijden, zolang de onderliggende oorzaken blijven bestaan. Wettelijke termijnen kunnen bovendien verwachtingen wekken die in de praktijk mogelijk niet kunnen worden waargemaakt en daarmee aan eventuele frustratie over de lange doorlooptijd bij de procespartijen bijdragen.

Daar zou het ongewenste neveneffect bij kunnen komen dat een streven om de aanbrenghetermijn voor de berechting te halen in zaken waarin een strafbeschikking is uitgevaardigd waartegen verzet is gedaan, bij parketten en rechtbanken met tekort aan capaciteit tot een noodzaak zou leiden om het ter berechting aanbrengen van zaken waarin geen strafbeschikking is voorafgegaan, en waarvoor niet een aanbrenghetermijn van de berechting geldt, vooral in politierechterzaken betreffende veelvoorkomende criminaliteit, minder prioriteit te geven.

Om de genoemde redenen wordt het niet wenselijk geacht om in artikel 5.3.5, eerste lid, te bepalen dat de zaak binnen drie maanden bij de rechter moet worden aangebracht. Indien de doorlooptijd in een concreet geval dermate lang is dat de zaak niet binnen een redelijke termijn is berecht, kan de rechtbank een schadevergoeding toekennen (artikel 4.3.12).

Om de doorlooptijden daadwerkelijk terug te dringen wordt onverminderd ingezet op maatregelen om de capaciteitsproblematiek te verminderen. In de afgelopen periode zijn extra financiële middelen vrijgemaakt voor het versterken van de gehele justitiële keten, waarmee extra personeel kan worden aangetrokken en opgeleid. Dit zal naar verwachting bijdragen aan het wegwerken van achterstanden (Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 4, p. 14).

(597) Met betrekking tot het afstand doen van het recht om verzet in te stellen, vinden de leden van de NSC-fractie het positief dat in artikel 5.3.2 lid 2 extra waarborgen worden toegevoegd in de gevallen waarin de verdachte, bijgestaan door een raadsman, schriftelijk afstand kan doen. Deze houden in dat de afstand van het recht om verzet in te stellen moet worden gedaan tegenover een opsporingsambtenaar, die de verdachte er bovendien op moet wijzen dat hij een gedane afstand niet kan herroepen. De verdachte die echter vrijwillig aan de strafbeschikking voldoet (bijvoorbeeld door deze te betalen) heeft die waarborgen niet aangezien deze wijze van afstand doen vormvrij is. Kan de regering inzichtelijk maken waarom bij het vrijwillig voldoen aan de strafbeschikking niet, en bij het schriftelijk afstand doen van het recht op toegang tot de rechter,

wel waarborgen zijn opgenomen? Kan de regering in haar toelichting hierop tevens betrekken dat in Europese en in Nederlandse jurisprudentie is bepaald dat bij het afstand doen van fundamentele rechten vereist is dat het gaat om een geheel vrijwillig genomen besluit dat bovendien ondubbelzinnig kenbaar wordt gemaakt en waarbij de mate van voorlichting die aan de verdachte moet worden gegeven, ruimer moet zijn naarmate de consequenties ingrijpender zijn?

597. Zie de antwoorden op de vragen 589, 590 en 592. In aanvulling daarop wordt opgemerkt dat de mogelijkheid om afstand te doen van de bevoegdheid om verzet in te stellen door vrijwillig aan de strafbeschikking te voldoen verenigbaar wordt geacht met de eisen die in Europese en Nederlandse jurisprudentie worden gesteld. De eis van vrijwilligheid is expliciet opgenomen in artikel 5.3.2, eerste lid. Dat de mate van voorlichting die aan de verdachte moet worden gegeven ruimer moet zijn naarmate de consequenties ingrijpender zijn, biedt ruimte om de waarborgen af te stemmen op de aard en hoogte van de in de strafbeschikking opgelegde sanctie. Dat komt ook tot uitdrukking in de additionele waarborgen die de wet bevat als het gaat om zwaardere strafbeschikkingen, waarbij de verdachte immers het recht heeft om gehoord te worden en daarbij te worden bijgestaan door een raadsman (zie artikel 3.3.4). In die gevallen kan ten overstaan van de officier van justitie afstand worden gedaan van de bevoegdheid om verzet in te stellen, waarbij alle waarborgen van artikel 5.3.2, tweede lid, van toepassing zijn. Het doen van afstand door vrijwillige voldoening is vooral aan de orde in gevallen waarin een strafbeschikking aan de verdachte wordt toegevoegd waarin een geldboete wordt opgelegd die niet meer belooft dan € 2.000. Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 592 zal de strafbeschikking in deze gevallen expliciet moeten vermelden dat een verdachte die verzet wil instellen, niet aan de strafbeschikking moet voldoen. Ook heeft de verdachte van een misdrijf in deze gevallen recht op een informatief gesprek met een advocaat (zie het antwoord op vraag 589). In deze specifieke categorie gevallen, waarin de verdachte niet binnen korte tijd hoeft te beslissen over het doen van afstand, is daarmee voldoende gewaarborgd dat de verdachte adequaat wordt voorgelicht.

(598) De leden van de NSC-fractie constateren dat met betrekking tot het intrekken van een ingesteld verzet artikel 5.3.2 lid 3 bepaalt dat een gedaan verzet tot een week na betekening van de procesinleiding kan worden ingetrokken. Daarmee wordt het moment vervroegd ten opzichte van de huidige regeling dat verzet uiterlijk tot de aanvang van het onderzoek ter zitting kan worden ingetrokken. De gedachte daarbij zou zijn dat hierdoor wordt tegengegaan dat, terwijl alle betrokkenen de zaak hebben voorbereid, de verdachte te elfder ure het verzet nog intrekt. Deze leden zouden graag een toelichting op dit bedrijfsmatige argument vernemen. Hoe verhoudt zich deze relatief korte termijn van een week tot de praktijk van alledag en de belangen van de verdachte?

598. Dat verzet kan worden ingetrokken tot een week nadat de procesinleiding aan de verdachte is betekend (artikel 5.3.2, derde lid), sluit aan bij het moment waarop het hoger beroep nog door de verdachte en het openbaar ministerie kan worden ingetrokken op grond van artikel 5.4.5 (zie het antwoord op vraag 602). Ook voor verzet geldt als uitgangspunt dat dit rechtsmiddel weloverwogen wordt aangewend door de verdachte. Bovendien zal tussen het instellen van het verzet en de betekening van de procesinleiding veelal enige tijd verlopen (zie ook de antwoorden op de vragen 595 en 596). Gedurende die periode kan de verdachte zich al beraden over de vraag of hij het verzet wil doorzetten en kan hij de bijstand van een raadsman inroepen. Daarop zal hij ook kunnen worden geattendeerd in het kosteloze informatieve gesprek met een advocaat, waarop verdachten van een misdrijf die zich in vrijheid bevinden en tegen wie een strafbeschikking wordt uitgevaardigd in de praktijk recht hebben

(zie het antwoord op vraag 589). Het moment waarop het verzet kan worden ingetrokken ligt net na het begin van de berechting. Dit is in lijn met de gedachte achter de algemene regeling voor het intrekken van gewone rechtsmiddelen, namelijk dat een rechtsmiddel kan worden ingetrokken totdat de behandeling van het rechtsmiddel aanvangt, tenzij de wet anders bepaalt (artikel 5.2.6). Door betekening van de procesinleiding vangt de berechting aan (artikel 4.1.1). De zaak is dan onder de rechter. Het is alleszins redelijk dat de verdachte dan nog een week de gelegenheid heeft voor heroverweging. Indien de verdachte het verzet vervolgens intrekt, gebeurt dit ook op een zodanig tijdstip, dat op de desbetreffende zitting nog een andere zaak voor behandeling kan worden ingepland.

Aldus is voorzien in een regeling waarin een redelijk evenwicht is gevonden tussen enerzijds de belangen van de verdachte en anderzijds het belang om verspilling van schaarse zittingscapaciteit te voorkomen. Over de bestaande regeling van intrekking van rechtsmiddelen in bredere zin bestaat in de rechtspraak veel onvrede. De late intrekking van een rechtsmiddel heeft in de praktijk tot gevolg dat zaken door de rechter en door andere procesdeelnemers voor niets worden voorbereid en dat kostbare zittingsruimte verloren gaat (zie het antwoord op vraag 602). Daarbij verdient nog opmerking dat bij een te late intrekking van het verzet niet altijd een diepgravende inhoudelijke behandeling hoeft plaats te vinden. In deze situatie is immers goed denkbaar dat de verdachte geen bezwaren tegen de strafbeschikking opgeeft (artikel 5.3.3) en verstek laat gaan bij het onderzoek op de terechtzitting. De behandeling van de zaak kan in dat geval vlot worden afgerond.

(599) Verdachten die verzet instellen hebben geregeld (nog) geen advocaat geraadpleegd. Het is in het belang van de verdachte om, nadat hij een procesinleiding heeft ontvangen en hij weet dat de zaak voor de rechter zal komen, hij voldoende gelegenheid heeft om hierop te reageren. Een week is dan wel erg kort; de verdachte kan op vakantie zijn of heeft bijstand van een advocaat of anderen nodig waardoor hij niet binnen een week adequaat kan handelen. Wordt, indien nadien bij verdachte de behoefte ontstaat om alsnog de strafbeschikking te accepteren en de weg naar de rechter te voorkomen, deze persoonlijke afweging ondergeschikt gemaakt aan de bedrijfsmatige belangen? Deze leden verwachten bovendien dat het effect daarvan zou kunnen zijn dat tegen de wil van de verdachte toch voortgezette behandeling door de rechter leidt tot verstekzittingen (waar de verdachte niet verschijnt). Deelt de regering deze zorgen en zo nee, kan de regering toelichten waarom niet?

599. Zie het antwoord op vraag 598. In aanvulling daarop wordt opgemerkt dat de overwegingen die ten grondslag liggen aan de nieuwe regeling van de intrekking van verzet meer dan alleen «bedrijfsmatige belangen» omvatten. Het tegengaan van verspilling van capaciteit en zittingsruimte raakt niet alleen aan het maatschappelijke belang van een effectieve inzet van beschikbare capaciteit en middelen maar ook aan de gerechtvaardigde belangen van andere verdachten en slachtoffers, die door die verspilling langer op de behandeling van hun zaken moeten wachten. Daarbij kan ook het fundamentele recht op een berechting binnen een redelijke termijn in beeld komen. Tegen deze achtergrond is bij de inrichting van de wettelijke regeling gezocht naar een balans tussen de bedoelde belangen enerzijds en het belang van een verdachte om in een laat stadium alsnog van een gang naar de rechter af te zien anderzijds.

(600) De leden van de NSC-fractie vragen of de regering kan aangeven in welke mate de rechter ook in de verzetprocedure de ruimte moeten hebben om de opportuniteit van de vervolgingsbeslissing van de OvJ te toetsen.

600. Zie het antwoord op vraag 588.

(601) De leden van de CDA-fractie lezen dat wordt voorgesteld om het verzet tegen een strafbeschikking als een gewoon rechtsmiddel te regelen, maar nog niet inhoudelijk aan te passen. Hiermee wordt gewacht tot een aanvullingswet die een afzonderlijk wetgevingstraject doorloopt. Wat is de reden dat hiermee wordt gewacht en dat verzet tegen een rechtsmiddel niet inhoudelijk wordt aangepast middels onderhavige wet? Kan de regering aangeven welke inhoudelijke aanpassingen worden beoogd in de aanvullingswet?

601. Zie over de redenen om de regeling van de strafbeschikking nog niet in het onderhavige wetsvoorstel, maar in de eerste aanvullingswet inhoudelijk te wijzigen het antwoord op vraag 5. De regeling van het verzet tegen strafbeschikkingen wordt in het voorstel voor de eerste aanvullingswet op enkele punten gewijzigd. Dit betreft de uitsluiting van dit rechtsmiddel als het gaat om de wijziging van een onherroepelijke strafbeschikking (nieuw derde lid van artikel 5.3.4). Voor gevallen waarin de strafbeschikking in het nadeel van de veroordeelde wordt gewijzigd voorziet de eerste aanvullingswet in een nieuw rechtsmiddel, waarbij de aan de strafbeschikking ten grondslag liggende schuldvaststelling niet meer door de rechter wordt getoetst (nieuw artikel 7.2.10 zoals opgenomen in de eerste aanvullingswet). Dit kan volgens de in de eerste aanvullingswet geïntroduceerde omzettingprocedure alleen aan de orde zijn na een onvolledige tenuitvoerlegging van de strafbeschikking dan wel het overtreden van een in de strafbeschikking gestelde voorwaarde. In gevallen waarin de onherroepelijke strafbeschikking in het voordeel van de veroordeelde wordt gewijzigd, zal in de voorgestelde regeling geen rechtsmiddel meer openstaan. In die gevallen heeft de verdachte geen belang bij het instellen daarvan. Ook zal, naar aanleiding van enkele in het verslag over Boek 5 gestelde vragen (589 en 591), na de consultatie van de eerste aanvullingswet in de daarin opgenomen regeling van de buitengerechtelijke afdoening een tweetal wijzigingen worden doorgevoerd: de in de praktijk al geldende waarborgen ten aanzien van rechtsbijstand en voorlichting bij vrijwillige voldoening aan de strafbeschikking – welke vrijwillige voldoening tot gevolg heeft dat geen verzet tegen de strafbeschikking meer kan worden ingesteld – zullen expliciet worden vastgelegd (589) en verduidelijkt zal worden dat de regeling over het doen van afstand van verzet ook geldt voor gevallen waarin afstand tegenover de officier van justitie of een gemandateerde parketsecretaris wordt gedaan (591).

4. Hoger beroep tegen vonnissen

4.1 Hoger beroep tegen eindvonnissen en tussenvonnissen

(602) De rapporteurs vragen of een periode van een week om te overdenken of een ingesteld hoger beroep moet worden ingetrokken lang genoeg is. De rapporteurs vragen of dit in het bijzonder te kort zou kunnen zijn als de verdachte nog van raadsman wisselt na de eerste aanleg of als het vonnis nog is aangevuld met de bewijsmiddelen.

602. Uitgangspunt is dat een rechtsmiddel weloverwogen wordt aangewend door de verdachte (of het openbaar ministerie). De verdachte die hoger beroep heeft ingesteld tegen het eindvonnis kan dit rechtsmiddel tot een week na het moment waarop de kennisgeving van de overdracht van de processtukken aan het gerechtshof aan hem is betekend, intrekken (artikel 5.4.5). Hij heeft dus tot dan de tijd om zijn beslissing te overdenken. Met de betekening van de kennisgeving van de ontvangst van de processtukken aan de verdachte vangt de behandeling van de zaak in hoger beroep aan (artikel 5.4.10, eerste lid). Dit kan, als een verkort vonnis is geweest dat moet worden aangevuld, geruime tijd later

zijn dan het moment waarop het hoger beroep wordt ingesteld. Een eventuele nieuwe raadsman is dus in de gelegenheid het procesdossier en vonnis te bestuderen, al is dat natuurlijk ook afhankelijk van het moment waarop de verdachte na afloop van de eerste aanleg van raadsman is gewisseld. Nadat de kennisgeving van de overdracht van de processtukken aan het gerechtshof aan hem is betekend heeft de verdachte een week de tijd om in overleg met zijn nieuwe raadsman te bezien of er aanleiding is het hoger beroep in te trekken. Een eerder ingediende schriftuur kan worden aangevuld binnen twee weken na de kennisgeving van de ontvangst van de processtukken.

Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel is overwogen of het mogelijk moet worden gemaakt dat het hoger beroep op een later moment dan een week na de in artikel 5.4.5 bedoelde kennisgeving wordt ingetrokken. Over de bestaande regeling die het mogelijk maakt een ingesteld hoger beroep tot vlak voor de behandeling op de terechtzitting in te trekken, bestaat in de rechtspraak veel onvrede. Zowel door de Rvdr als het OM is in de advisering over de consultatieversie van Boek 5 aangedrongen op het stellen van een termijn waarbinnen het hoger beroep nog kan worden ingetrokken (consultatieadvies OM Boek 5, p. 15 en consultatieadvies Rvdr Boek 5, p. 49). Volgens de huidige regeling kan degene die het rechtsmiddel van het hoger beroep heeft ingesteld dit rechtsmiddel uiterlijk totdat de rechter de zaak tegen de verdachte heeft doen uitroepen, intrekken (het huidige artikel 453 in verbinding met het huidige artikel 270). In de praktijk heeft dit tot gevolg dat het geregeld voorkomt dat het hoger beroep pas in een laat stadium wordt ingetrokken, soms op de zittingsdag zelf. Zaken worden dan door de rechters en het openbaar ministerie en door overige procesdeelnemers voor niets voorbereid. Het is niet vaak mogelijk om, nadat de intrekking bekend wordt, nog een vervangende zaak op zitting te plaatsen, waardoor kostbare zittingsruimte verloren gaat. Dit is een verspilling is van tijd, capaciteit en energie. Deze praktijk kan ook voor slachtoffers leiden tot de vervelende situatie dat het slachtoffer zich heeft voorbereid op de uitoefening van het spreekrecht, maar pas vlak voordat de terechtzitting begint te horen krijgt dat het hoger beroep is ingetrokken. In de jaren 2017 tot en met 2019 werd in 41% van de strafzaken die door een meervoudige kamer van een rechtbank waren behandeld hoger beroep ingesteld, waarvan 21% weer is ingetrokken. Van de strafzaken behandeld door een enkelvoudige kamer van de rechtbank waarin hoger beroep werd ingesteld (14%) werd het hoger beroep in 15% van de zaken ingetrokken (Rechtspraak kengetallen 2019, p. 50 en 51).

Dat het ingestelde hoger beroep niet tijdig is ingetrokken betekent overigens niet dat de zaak ook inhoudelijk zal worden behandeld door het gerechtshof. De raadsman van de verdachte kan ervoor kiezen geen schriftuur in te dienen en ook op de terechtzitting geen bezwaren tegen het vonnis op te geven of, indien eerder wel een schriftuur was ingediend, aangeven de in de schriftuur omschreven bezwaren in te trekken. Als het openbaar ministerie verder geen bezwaren heeft en het gerechtshof zelf geen aanleiding ziet om de zaak alsnog inhoudelijk te behandelen, kan het hoger beroep in beginsel eenvoudig niet-ontvankelijk worden verklaard.

(603) De rapporteurs vragen wat de consequentie is als een hoger beroep toch later wordt ingetrokken dan een week na de in artikel 5.4.5 bedoelde kennisgeving. Moet daar dan aan voorbij worden gegaan, zodat de zaak toch op een terechtzitting aan de orde moet komen en op bepaalde punten ambtshalve moet worden gecontroleerd door het Hof? De rapporteurs vragen hoe de regering dit ziet in relatie tot de werklast.

603. Wordt het ingestelde hoger beroep niet of niet tijdig ingetrokken, dan vindt een behandeling op de terechtzitting plaats. Dit hoeft geen diepgaande inhoudelijke behandeling te zijn. Als de raadsman van de verdachte

en/of het openbaar ministerie geen schriftuur hebben ingediend of aangeven de in de schriftuur omschreven bezwaren in te trekken en het gerechtshof zelf ook geen aanleiding ziet voor een inhoudelijke behandeling, kan het gerechtshof het ingestelde hoger beroep niet-ontvankelijk verklaren.

De verwachting is dat het nieuwe stelsel, waarin het niet meer mogelijk is om een ingesteld hoger beroep tot vlak voor de behandeling op de terechtzitting in te trekken, juist ertoe leidt dat capaciteit en werklast worden bespaard (zie het antwoord op vraag 602). De beslissing om een ingesteld hoger beroep in te trekken wordt in ieder geval in een deel van de gevallen immers eerder dan onder het huidige recht genomen. In geval het ingestelde hoger beroep toch na het verstrijken van de daarvoor in de wet gestelde termijn wordt ingetrokken, dan wordt in ieder geval voor, of bij aanvang van de terechtzitting duidelijk dat de bezwaren tegen het vonnis zijn ingetrokken, zodat de behandeling van het hoger beroep vlot kan worden afgerond.

(604) De voorgestelde regeling van een niet strikt grievenstelsel hinkt enigszins op twee gedachten. Dat leidt tot de volgende vragen van de rapporteurs. Enerzijds geldt het volgende. De verdachte is niet verplicht om een appelschriftuur in te dienen en mag op de terechtzitting pas met bezwaren tegen het vonnis komen. Verwacht de regering dat een efficiënte voorbereiding dan nog mogelijk is? Hoe ziet de regering de mogelijkheid om de verdachte op een eerder moment grieven te laten formuleren? Zou de verdachte in dat geval dan alle grieven uitputtend moeten indienen, tenzij dat redelijkerwijs niet van hem kon worden verwacht?

604. De voorgestelde regeling met betrekking tot het indienen van grieven bouwt voort op het bij de Wet stroomlijnen hoger beroep ingevoerde model van het voortbouwend appel (Stb. 2006, 470). Grieven spelen daarbij een belangrijke, maar geen doorslaggevende rol in de reikwijdte van de beoordeling van de strafzaak in hoger beroep. Dat de aandacht bij de appelbehandeling vooral uitgaat naar de bezwaren die de verdachte en het openbaar ministerie tegen het eindvonnis hebben ingebracht, past ook bij een meer contradictoire wijze van procesvoering.

Bij de voorbereiding van het nieuwe wetboek is in samenspraak met de organisaties in de strafrechtspleging onderzocht of een ten opzichte van het huidige recht verdergaand grievenstelsel wenselijk zou zijn. In de contourennota van 2015 werd voor het nieuwe wetboek een verdere uitbouw aangekondigd van het stelsel van het voortbouwend appel. Het voornemen was om een strikter grievenstelsel te introduceren, waarin ook de verdachte zou worden verplicht al enkele weken vóór de (inhoudelijke) terechtzitting één of meer bezwaren in te dienen. In de consultatieversie van Boek 5 werd van dit voornemen afgezien, mede in verband met het (gewijzigde) standpunt van de gerechtshoven, die een aanpassing van het bestaande stelsel op dit punt bij nader inzien onnodig en onwenselijk achtten. Bij de keuze om van een aanscherping van het grievenstelsel af te zien heeft een rol gespeeld dat niet elke verdachte in hoger beroep van rechtsbijstand is voorzien. Wel is vastgehouden aan het voorstel voor een nieuw beslismodel in hoger beroep, waarin de appelrechter een beslissing van de eerste rechter waartegen geen bezwaren zijn ingediend, in beginsel niet hoeft over te doen.

Er is dus niet gekozen voor een grievenstelsel waarin de verdachte op straffe van niet-ontvankelijkheid een schriftuur moet indienen. Van de officier van justitie die in hoger beroep gaat wordt wel verwacht dat hij zijn bezwaren tijdig kenbaar maakt, door binnen twee weken na het instellen van hoger beroep een schriftuur in te dienen waarin die

bezwaren zijn verwoord. De verdachte is niet verplicht een schriftuur met bezwaren in te dienen, hij mag dit wel doen. In de schriftuur mag de verdachte ook verzoeken tot het doen van nader onderzoek kenbaar maken. Als sprake is van een verkort vonnis dat na het instellen van het hoger beroep is aangevuld, kan de verdachte die een schriftuur heeft ingediend binnen twee weken na de kennisgeving van ontvangst van de processtukken een aanvullende schriftuur indienen. Deze mogelijkheid stelt de verdachte in staat om op voorhand ook zijn bewaren tegen de bewijsconstructie van de rechtbank aan de orde te stellen. Een schriftuur waarin de klachten tegen het eindvonnis en eventuele onderzoekswensen zijn verwoord, stelt de voorzitter van het gerechtshof in staat om in een vroeg stadium van het proces een inschatting te maken van de aard en omvang van «het geschil» in hoger beroep en de voorbereiding van de behandeling daarop toe te spitsen. De winst van deze benadering is vooral gelegen in het vermijden van onnodig werk. Dit voordeel, dat past in de gedachte van een voortbouwend appel, neemt niet weg dat er oog moet zijn voor de positie van de verdachte, wat er voor hem op het spel staat en het belang dat hij heeft bij de mogelijkheid van een tweede feitelijke behandeling van zijn strafzaak, ook als hij niet wordt bijgestaan door een raadsman. Het merendeel van de verdachten wordt in hoger beroep overigens wel bijgestaan door een raadsman en de verwachting is daarom ook dat in veel gevallen een appelschriftuur namens de verdachte wordt ingediend.

In de schriftuur en aanvullende schriftuur kan dus op alle relevante beslissingen en motiveringen van de rechtbank worden gereageerd. Maar een schriftuur is niet uitputtend. De verdachte die hoger beroep heeft ingesteld, kan ook mondeling op de terechtzitting bezwaren opgeven (artikel 5.4.27, derde lid) en de advocaat-generaal en de verdachte krijgen op de terechtzitting de gelegenheid de bij schriftuur opgegeven bezwaren tegen het eindvonnis toe te lichten of aan te vullen.

Het is dus niet zo dat de vooraf schriftelijk ingediende grieven vervolgens een volledig bindend karakter hebben. Een strikt grievenstelsel waarbij de appelrechter zich alleen over ingediende bezwaren moet buigen is niet wenselijk. De behandeling in hoger beroep is immers nog steeds een tweede feitelijke behandeling van de zaak. Het karakter van het debat op de terechtzitting in hoger beroep moet daarom niet zo gesloten zijn dat er helemaal geen ruimte is voor de ontwikkeling van nieuwe gezichtspunten. Ook na indiening van grieven kan de verdachte of de advocaat-generaal redenen hebben bij nader inzien andere zaken aan de orde te stellen dan in de (aanvullende) schriftuur is vermeld. Daarnaast speelt dat in de praktijk de onvrede van de verdachte over het eindvonnis in eerste aanleg nogal eens gepaard gaat met de keuze voor een andere raadsman. Een verplichtend en bindend grievenstelsel kan tot gevolg hebben dat het toch de raadsman in eerste aanleg of de verdachte zelf zal zijn die de grieven tegen het eindvonnis moet formuleren, en geen ruimte meer bestaat voor inbreng van de nieuwe raadsman van de verdachte. Tegelijkertijd is het zo dat als de verdachte geen schriftuur met bezwaren heeft ingediend en evenmin op de terechtzitting bezwaren tegen het vonnis opgeeft, of de bij schriftuur opgegeven bezwaren op de terechtzitting niet handhaaft, het gerechtshof de verdachte niet-ontvankelijk kan verklaren in zijn hoger beroep (artikel 5.4.27, derde lid). Dat past bij de gedachte van een voortbouwend appel.

(605) Een verzoek om nader onderzoek wordt in de regel welwillend beoordeeld in hoger beroep, ook als om dat onderzoek eerder had kunnen worden verzocht door de verdachte. Past bij een correctief appel niet dat onderzoekshandelingen waarom redelijkerwijs in eerste aanleg had

kunnen worden verzocht, aan de hand van een strenger criterium worden beoordeeld?

605. Bij de gedachtegang van het voortbouwend appel past dat de verdachte wordt gestimuleerd om tijdig aan te geven welk nader onderzoek hij met het oog op de behandeling van de zaak in hoger beroep verricht wil zien. Daarmee wordt bevorderd dat onderzoek dat van belang is voor de inhoudelijke behandeling van het hoger beroep in een vroeg stadium kan worden verricht. De contouren van een strafzaak worden soms pas scherper afgetekend na behandeling van de strafzaak in eerste aanleg, wanneer de zaak zodanig is «gerijpt» dat de bewijsvragen duidelijker liggen en bekend is welke bewijsconstructie de rechter in eerste aanleg heeft gehanteerd. De wettelijke regeling moet bovendien niet zo zijn vormgegeven dat procespartijen koste wat het kost al in eerste aanleg alle denkbare verzoeken moeten doen, op straffe van het verspelen van hun rechten op dit punt in hoger beroep. Dit zou bovendien tot een verdere toename van de belasting van de eerste aanleg kunnen leiden.

Daarom voorziet de wettelijke regeling voor het hoger beroep, evenals voor de eerste aanleg, in een «trechtermodel» voor de beoordeling van verzoeken om nader onderzoek, waarbij tijdig gedane verzoeken ruimhartig worden beoordeeld, en wanneer deze mogelijkheden onbenut worden gelaten, er meer ruimte komt om de verzoeken af te wijzen.

De verdachte kan in de eerste plaats onderzoekswensen kenbaar maken bij het indienen van een schriftuur met bezwaren tegen het vonnis binnen twee weken na het instellen van hoger beroep. Na de betekening van de kennisgeving van de ontvangst van de processtukken, die een vergelijkbare functie vervult als de procesinleiding bij de berechting in eerste aanleg, kunnen onderzoekswensen worden opgegeven bij de voorzitter, die op overeenkomstige wijze als de voorzitter in eerste aanleg ter voorbereiding van de terechtzitting verzoeken kan inwilligen en over andere voorzittersbevoegdheden beschikt (de artikelen 5.4.11 tot en met 5.4.13). De termijn voor het indienen van verzoeken bij de voorzitter is korter dan in eerste aanleg, namelijk twee weken (in plaats van een maand) met een mogelijkheid tot verlenging, omdat in hoger beroep wel een andere situatie bestaat dan bij de berechting in eerste aanleg. De verdachte en zijn raadsman hebben zich na het eindvonnis, voorafgaand aan de kennisgeving van de ontvangst van de processtukken, al kunnen beraden op aanvullende onderzoekswensen en de geschilpunten in hoger beroep zijn al meer uitgekristalliseerd. Wel wordt zo de mogelijkheid verschaft van nader onderzoek, waarmee de verdediging kan reageren op de door de rechter in het veroordelend vonnis gebruikte bewijsconstructie, terwijl tegelijkertijd de ruimte tussen de instelling van het appel en de behandeling in hoger beroep zo goed mogelijk wordt benut.

De beoordeling van deze tijdig ingediende onderzoekswensen gebeurt aan de hand van het verdedigingsbelang. Als tijdens het onderzoek op de terechtzitting blijkt dat getuigen ten aanzien van wie de verdediging wel tijdig de oproeping heeft verzocht (dat wil zeggen binnen de in de wet aangeduide en eventueel door de voorzitter verlengde termijn in artikel 5.4.11, derde lid), niet zijn verschenen op de terechtzitting, omdat de getuige aan een oproeping geen gehoor heeft gegeven, omdat de advocaat-generaal de oproeping heeft verzuimd, of omdat het verzoek door de voorzitter voorafgaand aan de terechtzitting niet is ingewilligd en de verdachte het verzoek herhaalt, kan het gerechtshof onder meer afzien van de oproeping of hernieuwde oproeping van getuigen als redelijkerwijs valt aan te nemen dat daardoor de verdachte niet in zijn verdediging wordt geschaad. Deze grond is gelijk aan die welke in eerste aanleg geldt (artikel 5.4.20, tweede lid, in verbinding met artikel 4.2.19, tweede lid, onderdeel c).

Buiten de hiervoor aangegeven gevallen vindt de beoordeling van verzoeken door het gerechtshof plaats aan de hand van het noodzaakcriterium: het verzoek kan worden geweigerd indien het gerechtshof de oproeping niet noodzakelijk acht in het belang van een behoorlijke behandeling van de zaak. Ten opzichte van de berechting in eerste aanleg kan deze strengere toets wel in meer gevallen worden aangelegd, namelijk niet alleen als het verzoek te laat is gedaan (dat wil zeggen niet binnen de in de wet voorziene termijn), maar ook als het verzoek een getuige of deskundige betreft die op de terechtzitting in eerste aanleg dan wel door de rechter- of raadsheer-commissaris is verhoord (artikel 5.4.20, derde lid). De toepasselijkheid van een strenger criterium in deze situaties sluit aan bij het huidige artikel 418, tweede lid, en is in overeenstemming met de gedachte achter het voortbouwend appel.

(606) Anderzijds is van belang dat de voorgestelde regeling veel vraagt van de verdachte zonder rechtsbijstand. Hoe ziet de regering de mogelijkheid dat de verdachte in hoger beroep steeds van rechtsbijstand is voorzien?

606. Ervan uitgaande dat in de vraag wordt gedomd op de mogelijkheid om rechtsbijstand voor een verdachte in hoger beroep verplicht te stellen kan het volgende worden vooropgesteld over het wettelijke kader voor rechtsbijstand in strafzaken in het algemeen en in hoger beroep.

De verdachte heeft het recht om zich door een (gekozen of aangewezen) raadsman te laten bijstaan (artikel 1.4.5). De verdachte is niet verplicht zich door een raadsman te laten bijstaan. Hij kan dus afstand doen van het recht op rechtsbijstand, tenzij de wet anders bepaalt (artikel 1.4.6). De wet bepaalt voor twee categorieën verdachten dat zij geen afstand van het recht op rechtsbijstand kunnen doen: minderjarige verdachten in de gevallen waarin voor hen op grond van de wet een raadsman wordt aangewezen en kwetsbare verdachten die vallen onder de regeling van Boek 6, Titel 1.2 en die daarom een raadsman aangewezen krijgen (artikelen 6.1.5 en 6.1.52). Omdat het in beide gevallen gaat om een aangewezen raadsman is de rechtsbijstand voor de verdachte kosteloos. De achtergrond van deze bepalingen over verdachten die geen afstand van rechtsbijstand kunnen doen, is dat de beoordeling van de wenselijkheid van rechtsbijstand niet aan deze verdachten wordt overgelaten. Daarnaast geldt dat voor verdachten in een aantal gevallen op grond van de wet een raadsman wordt aangewezen, die voor hem (dus) kosteloos is. Het in dit verband belangrijkste voorbeeld vormen gevallen waarin tegen de verdachte een bevel tot voorlopige hechtenis in de zaak is afgegeven. In dat geval wordt ook voor de behandeling van de zaak in hoger beroep een raadsman aangewezen, óók in de gevallen waarin de verdachte zich inmiddels niet meer in voorlopige hechtenis bevindt (artikel 1.4.13). Verdachten tegen wie geen bevel tot voorlopige hechtenis is afgegeven kunnen, ook voor het hoger beroep, een aanvraag gesubsidieerde rechtsbijstand doen waarvoor een inkomensgrens en een eigen bijdrage geldt. Ten slotte kan de rechter na aanvang van de berechting, ook na aanvang van de berechting in hoger beroep, voor de verdachte een raadsman aanwijzen in gevallen waarin de verdachte zonder raadsman verschijnt en de rechter van oordeel is dat de verdachte in het belang van zijn verdediging rechtsbijstand moet worden verleend (artikel 1.4.14, tweede lid).

Met deze bepalingen voorziet het nieuwe wetboek in een adequaat stelsel van waarborgen om ervoor te zorgen dat verdachten, ook in hoger beroep, in de meeste gevallen zoveel mogelijk van rechtsbijstand kunnen zijn voorzien. Er zijn vooral twee gevallen waarin zaken van een verdachte zonder rechtsbijstand worden behandeld. Ten eerste het geval waarin een verdachte die afstand mag doen, geen rechtsbijstand wenst, ook niet van

een voor hem kosteloos aangewezen raadsman, omdat hij zijn verdediging zelf wil voeren of (dat komt ook voor) geen verdediging wil voeren. Ten tweede het geval waarin een verdachte is aangewezen op gesubsidieerde rechtsbijstand maar de eigen bijdrage niet kan betalen of boven de inkomensgrens valt en de kosten van rechtsbijstand niet kan of wil dragen.

Wanneer een verdachte ervoor kiest om afstand te doen van zijn recht op rechtsbijstand, dan zal de rechter erop moeten toezien dat door die keuze aan het recht op een eerlijk proces niet wordt tekortgedaan. In hoger beroep zal het gerechtshof zich ervan moeten vergewissen dat de afstand van rechtsbijstand ondubbelzinnig, desbewust en vrijwillig is gedaan. Indien het gerechtshof oordeelt dat daarvan sprake is en de keuze van de verdachte respecteert, zal het tijdens de behandeling van de zaak bijzondere aandacht moeten schenken aan de positie van de verdachte. Dat geldt vooral het verstrekken van informatie die de verdachte voor zijn verdediging behoeft. In dat opzicht kan de verdachte immers tekortkomen. In dat tekort zal de rechter zoveel als mogelijk moeten voorzien (ECLI:NL:HR:2009:BI2315 en ECLI:NL:HR:2017:3197). Dat kan bijvoorbeeld betekenen dat het gerechtshof op de terechtzitting doorvraagt als de verdachte geen bezwaren opgeeft of deze niet duidelijk toelicht en de verdachte informatie verstrekt die deze voor zijn verdediging nodig heeft.

Met de bedoelde bepalingen om ervoor te zorgen dat verdachten, ook in hoger beroep, in de meeste gevallen zoveel mogelijk van rechtsbijstand kunnen zijn voorzien en met de aanvullende rechtsbescherming door de rechter voor wat betreft de verdediging van de verdachte zonder raadsman, is in een evenwichtig en toereikend stelsel van rechtswaARBorgen voorzien. Voor het doorvoeren van verplichte rechtsbijstand in hoger beroep bestaat tegen deze achtergrond geen aanleiding. Verplichte rechtsbijstand in hoger beroep zou tot gevolg hebben dat standaard, voor alle verdachten, in aanwijzing van een raadsman zou moeten worden voorzien en daarmee in gesubsidieerde rechtsbijstand die voor de verdachte kosteloos zou zijn. Dat is immers in de hierboven beschreven bepalingen volgens welke bepaalde jeugdige en kwetsbare verdachten geen afstand van het recht op rechtsbijstand mogen doen, de keerzijde van invoering van verplichte rechtsbijstand. Dit zou uiteraard vergaande financiële gevolgen hebben. En indien ervoor zou worden gekozen om bij invoering van verplichte rechtsbijstand in hoger beroep geen bijzondere voorziening te treffen voor de subsidiëring van de rechtsbijstand, dan zou dat betekenen dat voor verdachten die de eigen bijdrage niet kunnen betalen of boven de inkomensgrens vallen maar de rechtsbijstand niet kunnen of willen dragen – een grotere drempel zou worden opgeworpen voor het instellen van hoger beroep, en daarmee dus voor de effectuering van het recht op behandeling van de zaak in twee feitelijke instanties.

(607) De rapporteurs vragen ook of de verantwoordelijkheid van het gerechtshof, zoals uitgedrukt in artikel 5.4.29, voldoende duidelijk is. Hoe is verzekerd dat die verantwoordelijkheid door verschillende rechters in vergelijkbare zaken op vergelijkbare wijze wordt uitgeoefend? Zal die verantwoordelijkheid voldoende kunnen worden verwezenlijkt, mede gelet op de druk op de zittingscapaciteit?

607. Een hoger beroep procedure waarbij de rechter zich zowel tijdens het onderzoek op de terechtzitting als bij de beslissingen die hij na afloop van dat onderzoek neemt vooral richt op de bezwaren tegen het eindvonnis, is niet nieuw. Het wetsvoorstel bouwt voort op het bestaande voortbouwend appel waarmee de gerechtshoven al ervaring hebben (zie ook het antwoord op de vragen 559 en 604). Bij deze benadering past een beslismodel waarin de rechter het hoger beroep verwerpt voor zover hij de bezwaren tegen het vonnis ongegrond acht en ambtshalve geen

gebreken ziet die tot vernietiging van het vonnis moeten leiden, dan wel het vonnis vernietigt voor zover de opgegeven bezwaren of zijn ambtshalve oordeel daartoe aanleiding geven (artikel 5.4.29). Het onderscheid tussen het verwerpen van het hoger beroep en het vernietigen van het vonnis is nieuw en komt in de plaats van het bevestigen van het vonnis en het vernietigen van het vonnis. De mogelijkheid van verwerping van het hoger beroep brengt beter tot uiting dat het gerechtshof de beslissingen in het vonnis niet integraal voor zijn rekening neemt (hetgeen het wel doet bij een bevestiging van het vonnis), maar zich in het bijzonder richt op de vraag of de bezwaren tegen het vonnis hout snijden en op de vraag of er ambtshalve gebreken zijn die meebrengen dat (al dan niet gedeeltelijke) vernietiging aangewezen is. Een voordeel van het nieuwe beslismodel is dat de rechter geen tijd hoeft te steken in het overdoen van beslissingen waar het openbaar ministerie en de verdachte geen bezwaar tegen hebben.

Tegelijkertijd maakt het nieuwe beslismodel voldoende duidelijk dat de appelrechter ook ambtshalve moet nagaan of er gronden zijn om het vonnis geheel of gedeeltelijk te vernietigen. Het geeft de appelrechter wel een zekere vrijheid bij het bepalen van de mate waarin hij de juistheid van niet bestreden beslissingen controleert. Als de verdachte bijvoorbeeld geen bezwaar heeft tegen de bewezenverklaring van het tenlastegelegde feit maar wel tegen de straf die de rechtbank op grond van die bewezenverklaring heeft opgelegd, kan het gerechtshof het hoger beroep voor zover gericht tegen de bewezenverklaring verwerpen voor zover het niet ambtshalve tot het oordeel komt dat vernietiging van die beslissing aangewezen is en zich concentreren op de bezwaren tegen de straf. Daarbij is een ondergrens aangelegd. In bepaalde gevallen is vernietiging van een beslissing aangewezen, ook als de juistheid daarvan niet is bestreden in hoger beroep. Het betreft in de eerste plaats het geval waarin geen recht tot strafvordering bestaat (bijvoorbeeld omdat het feit is verjaard of het een feit betreft waarvoor aan Nederland geen rechtsmacht toekomt), terwijl de beslissing op het bestaan van dat recht gebaseerd is. Het gaat in de tweede plaats om het geval dat het bewezenverklaarde niet onder een wettelijke strafbepaling valt (en dus geen strafbaar feit oplevert) en in de derde plaats om het geval dat de oplegging van een straf of maatregel niet op de wet berust (artikel 5.4.29, vierde lid). Een met deze gevallen strijdige beslissing raakt een veroordeling en daarop gebaseerde strafoplegging in de kern. De appelrechter is verplicht op eigen initiatief na te gaan of een van deze gevallen zich voordoet. De appelrechter wordt verder geenszins ervan weerhouden om andere beslissingen in het vonnis die naar zijn oordeel minder juist of minder gelukkig zijn op eigen initiatief te vernietigen en daar een eigen beslissing voor in de plaats te stellen. Het is onverminderd gewenst dat de appelrechter overal waar deze een wezenlijk gebrek in het eindvonnis constateert, tot verbetering overgaat.

Het nieuwe beslismodel geeft naar verwachting voldoende houvast aan de gerechtshoven om vergelijkbare strafzaken op vergelijkbare wijze te beoordelen. De Rvdr heeft in zijn consultatieadvies instemmend gereageerd op de voorstellen met betrekking tot het door de rechter toe te passen beslismodel in hoger beroep. Het ligt voor de hand dat ter voorbereiding op het werken met het nieuwe wetboek door de rechtspraak hieraan aandacht wordt besteed in de opleidingen van raadsheren en griffiers.

Nu het nieuwe beslismodel op zichzelf geen wijziging brengt in de manier waarop rechters een ingesteld hoger beroep zullen behandelen, maar alleen een andere formulering van het eindoordeel vergt, is er geen aanleiding te veronderstellen dat het nieuwe beslismodel gevolgen heeft voor de zittingscapaciteit.

(608) De rapporteurs hebben ook vragen over de ambtshalve verantwoordelijkheid van het Hof. Krijgt deze een andere invulling als de verdachte niet van rechtsbijstand is voorzien? Zo ja, in hoeverre? Geldt dat ook in geval de verdachte naar het oordeel van het Hof van kwalitatief te slechte bijstand is voorzien waardoor aan de rechten en belangen van de verdachte te zeer afbreuk wordt gedaan?

608. Wanneer de verdachte in hoger beroep niet van rechtsbijstand is voorzien, is het vooral van belang dat het gerechtshof erop toeziet dat daardoor niet wordt tekortgedaan aan de uitoefening van verdedigingsrechten en het recht op een eerlijk proces. Het gerechtshof zal tijdens de behandeling van de zaak bijzondere aandacht moeten schenken aan de positie van de verdachte, bijvoorbeeld door het verstrekken van informatie. Zie hierover ook het antwoord op vraag 606. Dat de verdachte geen of kwalitatief onvoldoende rechtsbijstand geniet, of in eerste aanleg genoot, brengt niet per definitie mee dat de rechter het vonnis indringender moet controleren. Van het gerechtshof wordt al verwacht dat het – ongeacht de omstandigheid dat de verdachte wel of niet van rechtsbijstand is voorzien – op eigen initiatief nagaat of er sprake is van omstandigheden die tot terugwijzing naar de rechtbank moeten leiden of van fundamentele gebreken in het vonnis die tot (gedeeltelijke) vernietiging en verbetering ervan moeten leiden (artikelen 5.4.28 en 5.4.29, vierde lid). Hoewel de nieuwe regeling mogelijk maakt dat het gerechtshof zich vooral richt op de tegen het vonnis ingebrachte bezwaren, wordt er geen begrenzing aangebracht in de omvang van het hoger beroep. Het staat het gerechtshof vrij om zich te buigen over alles wat in het vonnis staat vermeld. Mede in het licht van het verloop van het onderzoek op de terechtzitting kan het gerechtshof ook tot het oordeel komen dat nader onderzoek in het belang van een behoorlijke behandeling van de zaak noodzakelijk is (artikel 5.4.23 in verbinding met artikel 4.2.51). Daarbij kan de omstandigheid dat de verdachte niet van (goede) rechtsbijstand is voorzien een rol spelen. Zie ook het antwoord op vraag 607.

(609) De rapporteurs hebben ook een vraag ten aanzien van het waarborgen van de onpartijdigheid van de voorzitter. De beoogde voorzitter is niet altijd bekend tijdens de regiefase en zo kan het gebeuren dat de voorzitter in de regiefase beslissingen neemt. Dit kan er mogelijk toe leiden dat een rechter als bevooroordeeld wordt gezien. De rapporteurs vragen in dit verband hoe de regering de mogelijkheid ziet om altijd een poortraadsheer in te zetten, die geen deel uitmaakt van de combinatie die inhoudelijk over de zaak beslist.

609. Waar in het nieuwe wetboek wordt aangeduid dat de voorzitter van het gerechtshof bevoegdheden kan uitoefenen ter voorbereiding van de terechtzitting, betreft dit in beginsel de zittingsrechter die de zaak inhoudelijk behandelt. Als sprake is van een meervoudige kamer is dus de voorzitter van die strafkamer in beginsel verantwoordelijk voor de dagbepaling en voor het nemen van zogenoemde «voorzittersbeslissingen». Dit uitgangspunt, dat ook blijkt uit de Professionele standaarden strafrecht van de Rechtspraak, kan echter lang niet in alle gevallen onverkort worden volgehouden. Tijdens de regiefase na het instellen van hoger beroep is inderdaad de beoogde voorzitter vaak nog niet bekend. In de praktijk wordt de zittingsvoorbereiding in hoger beroep vaak verzorgd door een «poortraadsheer», die met het oog op de dagbepaling strafdosiers beoordeelt om te bezien of deze klaar zijn voor inhoudelijke behandeling en of alle verwachte processtukken beschikbaar zijn en die beslissingen neemt over (onder meer) het verhoren van getuigen. Deze praktijk werkt naar tevredenheid. Er is echter geen aanleiding voor te schrijven dat de voorbereiding van de terechtzitting in hoger beroep altijd door een poortraadsheer – die dus niet zelf deelneemt in de zittingscombinatie – moet plaatsvinden. Het nieuwe wetboek beoogt de Rechtspraak de ruimte te laten om binnen de grenzen van de wettelijke regeling de

voorbereiding van het onderzoek op de terechtzitting nader vorm te geven en aan te passen aan zich wijzigende werkprocessen. Er zijn zaken denkbaar waarin het van aanvang af wenselijk is de voorbereiding in handen te leggen van een daartoe ook vroegtijdig aan te wijzen voorzitter van de zittingscombinatie. Ook wordt door een voorzittersbeslissing geen afbreuk gedaan aan de eindverantwoordelijkheid van de zittingsrechter voor de volledigheid van het onderzoek op de terechtzitting en de juistheid van de genomen beslissingen. De regeling betreffende voorzittersbeslissingen is zodanig vormgegeven dat hiermee geen onomkeerbare, afwijzende of sterk omstreden beslissingen worden genomen. Zie het antwoord op vraag 454. De voorzitter kan verzoeken inwilligen, maar hij neemt geen (definitieve) afwijzende beslissingen. Indien een niet-ingewilligd verzoek om een getuige te verhoren op de terechtzitting wordt herhaald, wordt dit beoordeeld aan de hand van het verdedigingsbelang (artikel 5.4.20, tweede lid, in verbinding met artikel 4.2.19) en volgt een beslissing van de zittingscombinatie. Met deze vormgeving van dergelijke voorzittersbeslissingen wordt voorkomen dat de voorzitter vanwege een voorzittersbeslissing als bevooroordeeld wordt gezien. De Hoge Raad heeft in dat verband overwogen dat het nemen van zogenoemde voorzittersbeslissingen door de voorzitter van het gerechtshof, waartoe de huidige wet al de bevoegdheid geeft (het huidige artikel 412, eerste lid, in verbinding met het huidige artikel 258, tweede lid) niet meebrengt dat vanwege het nadien deelnemen van die raadshere aan het onderzoek op de terechtzitting in hoger beroep, de behandeling van de zaak daardoor niet heeft plaatsgevonden door een onpartijdige rechterlijke instantie (ECLI:NL:HR:2018:21; NJ 2019/427).

(610) De rapporteurs hebben enkele vragen over de motiveringsplicht. De beslissingen van het Hof moeten gemotiveerd worden voor zover dat voor de begrijpelijkheid van die beslissing noodzakelijk is. Is de inhoud van de motiveringsplicht volgens de regering voldoende duidelijk omschreven? Heeft de onderhavige motiveringsplicht dezelfde of een andere inhoud dan die voor de rechter in eerste aanleg – van belang dat de Hoge Raad in cassatie de motivering van beslissingen van het Hof terughoudend, want slechts op begrijpelijkheid, kan en zal toetsen. Het Hof kan de motivering van een beslissing van de rechtbank vol toetsen.

610. Het eindarrest dat door het gerechtshof wordt gewezen moet de beslissingen bevatten die uit het beslismodel in hoger beroep voortvloeien. Het gaat dan om de beslissing dat het gerechtshof al dan niet bevoegd is om kennis te nemen van het hoger beroep, de beslissing dat degene die het hoger beroep heeft ingesteld daarin al dan niet niet-ontvankelijk is (artikel 5.4.27), de beslissing om de zaak al dan niet terug te wijzen naar de rechtbank (artikel 5.4.28), de beslissing tot het (geheel of gedeeltelijk) verwerpen van het hoger beroep dan wel het (geheel of gedeeltelijk) vernietigen van het vonnis en de beslissingen die, in geval van gehele of gedeeltelijke vernietiging van het vonnis, uit het opnieuw recht doen voortvloeien (de artikelen 5.4.29 en 5.4.30). Ook moet het eindarrest de bepaling van de straf bevatten (artikel 5.4.32, eerste lid). Al deze beslissingen moeten door het gerechtshof worden gemotiveerd, voor zover dit voor de begrijpelijkheid van de beslissing noodzakelijk is (artikel 5.4.32, tweede lid). Dit motiveringsvoorschrift heeft inhoudelijk geen andere betekenis dan het begrijpelijkheids criterium voor de eerste aanleg dat is opgenomen in artikel 4.3.22, eerste lid. Ook in hoger beroep gaat het om een criterium voor de rechter bij de ambtshalve beantwoording van de vraag of en in welke mate zijn beslissing motivering behoeft. De vraag of een beslissing zonder nadere motivering begrijpelijk is, is afhankelijk van het type beslissing en van de feiten en omstandigheden in het concrete geval. De standpunten die tijdens het onderzoek op

de terechtzitting zijn ingenomen spelen daarbij een belangrijke rol (zie ook het antwoord op vraag 522).

Zo zal de beslissing dat het gerechtshof bevoegd is of dat degene die het hoger beroep heeft ingesteld daarin ontvankelijk is, in veel gevallen geen op de concrete omstandigheden van de zaak toegesneden motivering behoeven als de advocaat-generaal of de verdachte daarover niets heeft aangevoerd. Als het hoger beroep wordt verworpen en het vonnis in eerste aanleg dus in stand blijft, kan het gerechtshof de gronden voor een daarin opgenomen beslissing aanvullen of verbeteren (artikel 5.4.32, derde lid). Komt het gerechtshof tot een gehele of gedeeltelijke vernietiging van het eindvonnis, dan is voor de begrijpelijkheid van die beslissing vooral van belang dat duidelijk wordt aangegeven welke beslissing van de rechtbank niet juist is en waarom. Dit zal meestal voldoende blijken uit de beslissing die het gerechtshof in de plaats van de vernietigde beslissing stelt en de motivering daarvan. Bij (gedeeltelijke) vernietiging van het vonnis dient het eindarrest, net als het vonnis in eerste aanleg, de beslissingen op de formele en materiële vragen van het rechterlijk beslismodel te bevatten en moeten deze worden gemotiveerd voor zover dat voor de begrijpelijkheid van die beslissingen nodig is; de desbetreffende bepalingen uit Boek 4 zijn op het eindarrest van overeenkomstige toepassing (artikel 5.4.32, vierde lid). De motiveringsplicht voor de beslissingen van het gerechtshof is dus duidelijk en komt overeen met die van de rechter in eerste aanleg.

Is het gerechtshof van oordeel dat het hoger beroep moet worden verworpen, dan zullen de op de terechtzitting aangevoerde argumenten mede bepalend zijn voor het antwoord op de vraag of die beslissing nader toegelicht dient te worden. Bij een enkele ontkenning van het tenlastegelegde bijvoorbeeld, zal ook zonder nadere motivering duidelijk zijn dat het gerechtshof die ontkenning niet gelooft in het licht van het bewijs dat de rechtbank aan de bewezenverklaring ten grondslag heeft gelegd. Dit kan anders liggen als de verdachte beargumenteerd heeft uiteengezet waarom de beslissing van de rechtbank niet klopt. Dan is het voor de begrijpelijkheid van de verwerping van het hoger beroep wel noodzakelijk dat het gerechtshof op het aangevoerde ingaat. Gewezen wordt in dit verband ook op het derde lid van artikel 5.4.32, welk voorschrift meebrengt dat het gerechtshof bij de verwerping van het hoger beroep gehouden kan zijn – bijvoorbeeld omdat in hoger beroep een uitdrukkelijk voorgedragen standpunt is ingenomen dat in strijd is met een beslissing van de rechtbank – de gronden waarop de door de rechtbank genomen beslissing rust zo aan te vullen of te verbeteren dat die beslissing voldoet aan de motiveringseisen van de artikelen 4.3.22 tot en met 4.3.25.

Evenals voor de rechter in eerste aanleg geldt voor het gerechtshof, dat de notie van «begripelijkheid» niet alleen betrekking heeft op de procespartijen, maar ook op de overige procesdeelnemers, derden en een eventuele hogere rechter, in dit geval de Hoge Raad. De Hoge Raad controleert of de beslissingen die de feitenrechter heeft genomen geen blijk geven van schending van het recht, dan wel of bij het nemen van die beslissingen geen vormen zijn verzuimd. Tot de laatste categorie – verzuim van vormen – behoort het niet of niet op juiste wijze in acht nemen van de motiveringsvoorschriften die in de wet zijn gesteld. Wordt tegen een eindarrest cassatieberoep ingesteld, dan zal de Hoge Raad, wanneer wordt gesteld dat het gerechtshof het motiveringsvoorschrift van artikel 5.4.32, tweede lid, niet of niet op juiste wijze heeft nageleefd, nagaan of het gerechtshof zijn beslissing in overeenstemming met de wet van een motivering heeft voorzien en of de gegeven motivering toereikend en begrijpelijk is. Concreet betekent dit dat de Hoge Raad in de eerste plaats zal nagaan of sprake is van een beslissing die onder het

bereik van die bepaling valt en zo ja, of de beslissing – anders dan het gerechtshof klaarblijkelijk heeft gemeend – zonder motivering niet begrijpelijk is. Heeft het gerechtshof zijn beslissing wel van een motivering voorzien, dan zal de Hoge Raad net als nu nagaan of de gegeven motivering, mede gelet de feitelijke vaststellingen waarop deze berust en op hetgeen op de terechtzitting is aangevoerd, toereikend en niet onbegrijpelijk is.

(611) De rapporteurs hebben een vraag over de relatie tussen artikel 2.5.31 en artikel 5.4.3 lid 2. Eerstgenoemde bepaling gebiedt de rechter om waar mogelijk de voorlopige hechtenis te schorsen. Laatstgenoemde bepaling verruimt de mogelijkheid voor het OM en de verdediging om direct hoger beroep in te stellen tegen tussenvonnissen met betrekking tot voorlopige hechtenis, waardoor nu tegen een tussenvonnis over het schorsen van de voorlopige hechtenis direct hoger beroep kan worden ingesteld. De rapporteurs vragen of de regering kan toelichten hoe zij de relatie tussen deze artikelen ziet.

611. De rechter krijgt in artikel 2.5.31 de wettelijke opdracht om in alle gevallen waarin hij de voorlopige hechtenis van de verdachte beveelt, na te gaan of schorsing van de voorlopige hechtenis, al dan niet onder voorwaarden, onmiddellijk of na een bepaald tijdsverloop mogelijk is. Hiermee wordt de inzet van alternatieven voor vrijheidsbeneming bevorderd. De mogelijkheid voor de verdachte en het openbaar ministerie om beroep in te stellen tegen beslissingen van de rechter-commissaris en de raadkamer met betrekking tot de voorlopige hechtenis is geregeld in Boek 2 (de artikelen 2.5.60 tot en met 2.5.64).

Beslissingen over (schorsing van) de voorlopige hechtenis kunnen evenwel ook, ambtshalve of op vordering van het openbaar ministerie of op verzoek van de verdachte, tijdens het onderzoek op de terechtzitting worden genomen (de artikelen 1.2.4 en 4.2.6). De appelmogelijkheid voor de verdachte en het openbaar ministerie tegen die beslissingen is opgenomen in Boek 5 bij de algemene bepalingen inzake rechtsmiddelen tegen vonnissen, omdat het in dat geval gaat om hoger beroep tegen een tussenvonnis, dat wil zeggen een vonnis dat na de aanvang van het onderzoek op de zitting en voorafgaand aan het eindvonnis worden gewezen (artikel 1.1.9). Op grond van artikel 5.4.3, tweede lid, – met welk artikel tegemoet wordt gekomen aan een door het OM in zijn advies bij de consultatieversie van Boek 5 geuite wens – kan zowel de verdachte als het openbaar ministerie direct hoger beroep instellen tegen bij tussenvonnis gegeven beslissingen over de voorlopige hechtenis, waaronder beslissingen die verband houden met schorsing van de voorlopige hechtenis. Dit betekent dat zowel tegen de beslissing om de voorlopige hechtenis wel als tegen de beslissing om deze niet te schorsen, beroep kan worden ingesteld. De mogelijkheid direct hoger beroep in te stellen tegen zo'n tussenvonnis betreft een uitzondering op de hoofdregel dat hoger beroep tegen een tussenvonnis alleen gelijktijdig met dat tegen het eindvonnis is toegelaten (artikel 5.4.3, eerste lid). Het gaat hier namelijk om een beslissing die direct ten uitvoer wordt gelegd, waardoor het van belang is dat hiertegen direct in beroep kan worden gegaan. Daar komt bij dat het een beslissing betreft met mogelijk grote gevolgen, zowel gezien vanuit de verdachte als gezien vanuit het openbaar ministerie, dat daarbij ook rekening heeft te houden met de belangen van slachtoffers en nabestaanden (zie ook het antwoord op vraag 557). Dit rechtvaardigt dat hiertegen (direct) hoger beroep kan worden ingesteld. Het is uiteindelijk de rechter (in hoger beroep) die beslist of het al dan niet schorsen van de voorlopige hechtenis gerechtvaardigd is.

(612) De rapporteurs hebben een vraag over het voorgestelde recht van de benadeelde partij om een zelfstandig hoger beroep bij de strafrechter in te kunnen stellen tegen de afwijzing van haar vordering. Er bestaat veel

weerstand tegen dit voorstel. De samenwerkende universiteiten zijn in hun rapportage aan de Tweede Kamer kritisch. Het OM (consultatieadvies, p. 6 en verder) vindt dat het zelfstandige appel van de benadeelde partij ervoor zorgt dat het slachtoffer een te grote rol in het strafproces krijgt. De Raad voor de rechtspraak (Rvdr) ontraadt de regeling (consultatieadvies, p. 56 en verder). Ook de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) ziet een zelfstandig recht op hoger beroep voor de benadeelde partij niet zitten (consultatieadvies, p. 32 en verder). Kan de regering op deze weerstand reflecteren? Vindt de regering in algemene zin dat het past binnen ons strafproces dat het slachtoffer als benadeelde partij een zelfstandig recht op hoger beroep krijgt ten aanzien van diens vordering?

612. Voor zover het de behandeling van haar vordering tot schadevergoeding betreft is de benadeelde partij – anders dan het slachtoffer als zodanig (zie het antwoord op vraag 114) – een procespartij binnen het strafproces. Daarbij past dat zij zelfstandig een rechtsmiddel kan instellen tegen de afwijzing van haar vordering in het eindvonnis, indien de vordering meer dan € 1.750 bedraagt. De mogelijkheid voor de benadeelde partij om hoger beroep in te stellen tegen een gehele of gedeeltelijke afwijzing van haar vordering in het eindvonnis, is daarom in het nieuwe wetboek niet langer beperkt tot gevallen waarin de verdachte en de officier van justitie geen hoger beroep hebben ingesteld tegen het eindvonnis. Voor de benadeelde partij heeft dit belangrijke voordelen ten opzichte van de geldende regeling, waarin de benadeelde partij alleen in gevallen waarin de verdachte en de officier van justitie geen hoger beroep hebben ingesteld tegen het vonnis, zelfstandig tegen de afwijzing van haar vordering in hoger beroep kan komen, maar dan bij de civiele rechter (huidige artikel 421, vierde lid). De overgang naar de strafrechtelijke kolom betekent onder meer dat de benadeelde partij niet meer verplicht is zich te laten bijstaan door een advocaat. Verder is ook de beslissing van de rechtbank inzake de schadevergoedingsmaatregel voortaan aan het oordeel van het gerechtshof onderworpen (artikel 5.4.35). De weerstand die in verschillende consultatieadviezen tot uitdrukking komt heeft in belangrijke mate – zij het niet uitsluitend – te maken met de aanvankelijk ook voorgestelde mogelijkheid om hoger beroep in te stellen tegen de niet-ontvankelijkheid van de vordering (zie het antwoord op vraag 558). In reactie op deze kritiek is uiteindelijk van de introductie van die laatste mogelijkheid afgezien. Zie in verband met de zorgen die in de consultatieadviezen zijn geuit over de toename van de werklast het antwoord op vraag 634.

(613) De leden van de VVD-fractie lezen in het advies van het OM van 24 juli 2018 over de consultatieversie van Boek 5 dat het OM op een aantal onderdelen fundamentele kritiek heeft geuit. Deze leden zullen in het hiernavolgende enkele punten uitlichten, maar willen daaraan voorafgaand vragen welke adviezen van het OM ten aanzien van Boek 5 niet in de vaststellingswet zijn gevolgd en op welke onderdelen de adviezen op een later moment bij de aanvullingswet alsnog kunnen en zullen worden gevolgd. De kritiek is dermate fundamenteel dat het advies wordt afgesloten met de opmerking dat versterking van het voortbouwend appel en de uitbreiding van het grievenstelsel onmisbare stappen zijn en dat de vrijblijvendheid die de rechtspraak nu al parten speelt, met het wetsvoorstel niet wordt aangepakt maar juist wordt vergroot door de toevoeging van een aantal vertragende factoren. De voornoemde leden vragen naar een toelichting van de regering hierop.

613. Een belangrijke door het OM geuite zorg bij de consultatieversie van Boek 5 was dat de voorgestelde regeling te weinig bijdraagt aan het verkorten van doorlooptijden van de procedure in hoger beroep. Met name de vrijblijvendheid van bepaalde proceshandelingen en het ontbreken van termijnen waarbinnen die verricht moeten worden, ondervond kritiek. In de consultatieversie van Boek 5 waren de indiening

van de appelschriftuur en de kennisgeving van de ontvangst van de processtukken niet aan een termijn gebonden. De verplichting om de verdachte op de hoogte stellen van het door het openbaar ministerie ingestelde hoger beroep was vervallen; de verdachte zou via de betekening van de schriftuur hiervan op de hoogte worden gesteld, terwijl deze schriftuur niet meer op een vast moment moest worden betekend. Ook bevatte het wetsvoorstel geen aanscherping van de termijn voor het intrekken van een rechtsmiddel. Het OM was verder van oordeel dat het indienen van een schriftuur binnen een standaardtermijn voor de verdachte verplicht moet zijn en uitte zijn misnoegen dat van een strikter grievenstelsel is afgezien (consultatieadvies OM Boek 5, p. 14 tot en met 18).

De bij Boek 5 uitgebrachte adviezen zijn zorgvuldig bekeken en hebben geleid tot wijziging van de regeling van het hoger beroep op diverse punten. Ook het advies van het OM heeft tot aanpassingen ten opzichte van de consultatieversie geleid. Diverse proceshandelingen zijn aan een termijn gebonden. Bepaald is dat een schriftuur met bezwaren binnen twee weken na het instellen van hoger beroep moet worden ingediend door het openbaar ministerie en kan worden ingediend door de verdachte (artikel 5.4.7). Verder bepaalt artikel 5.2.9 dat de officier van justitie die hoger beroep heeft ingesteld tegen een eindvonnis, de verdachte daarvan direct in kennis stelt. De voorzitter van het gerechtshof geeft zo spoedig mogelijk na de ontvangst van de processtukken daarvan kennis aan de verdachte en de advocaat-generaal (artikel 5.4.10). Deze kennisgeving wordt aan de verdachte betekend. Het indienen van een schriftuur en de kennisgeving van de ontvangst van de processtukken aan de verdachte (waarmee de berechting aanvangt) zijn dus niet meer gekoppeld aan elkaar en voor beide gelden er termijnen. Daarnaast is de termijn voor het intrekken van het hoger beroep aangescherpt, door in artikel 5.4.5 te bepalen dat het ingestelde hoger beroep tot een week nadat de kennisgeving van de ontvangst van de processtukken aan de verdachte is betekend kan worden ingetrokken. Intrekken vlak voor aanvang van de terechtzitting is dus niet meer mogelijk. Zie hierover ook de antwoorden op de vragen 602 en 603.

De mogelijkheid van een verdergaand grievenstelsel is onderzocht, maar hiervan is uiteindelijk afgezien. Er is dus niet gekozen voor een grievenstelsel waarin de verdachte op straffe van niet-ontvankelijkheid een schriftuur moet indienen. De verdachte die hoger beroep heeft ingesteld, kan ook mondeling op de terechtzitting bezwaren opgeven (artikel 5.4.27, derde lid). Als de verdachte evenwel geen schriftuur met bezwaren heeft ingediend en evenmin op de terechtzitting bezwaren tegen het vonnis heeft opgegeven, of als de verdachte de bij schriftuur opgegeven bezwaren op de terechtzitting niet handhaaft, kan het gerechtshof de verdachte niet-ontvankelijk verklaren in zijn hoger beroep (artikel 5.4.27, derde lid). Zie hierover nader het antwoord op vraag 604.

Bij de afweging of tegemoet kan worden gekomen aan kritiek op de regeling moet een balans worden gevonden tussen een vlotte en werkbare procedure die zo efficiënt mogelijk is ingericht enerzijds en een met voldoende rechtswaarborgen omklede en aan de zorgvuldigheid van beslissingen bijdragende procedure anderzijds. Dit brengt mee dat de ene keer verdergaande keuzes kunnen worden gemaakt dan de andere keer. In dat laatste geval kunnen wel accenten worden verlegd opdat onnodige vrijblijvendheid wordt weggenomen en vertraging zoveel mogelijk wordt voorkomen. Hiervan is sprake in de voorgestelde regeling voor het hoger beroep.

(614) De leden van de VVD-fractie lezen bijvoorbeeld dat het OM specifiek heeft verzocht om het toevoegen van een rechtsmiddel tegen de beslissingen van de zittingsrechter over de voorlopige hechtenis, anders dan op vordering van de OvJ. Het gaat volgens het College dan bijvoorbeeld om een beslissing tot schorsing van de voorlopige hechtenis, terwijl het OM zich heeft verzet (en blijft verzetten) tegen de schorsing, omdat het vluchtgevaar onvoldoende kan worden beperkt met bijzondere voorwaarden. Deze mogelijkheid wordt in de praktijk door het OM gemist. Kan de regering aangeven hoe dit probleem in het nieuwe Wetboek wordt opgelost?

614. In artikel 5.4.3, tweede lid, is geregeld dat de verdachte en het openbaar ministerie direct hoger beroep kunnen instellen tegen bij tussenvonnis gegeven beslissingen over de voorlopige hechtenis. Hiermee wordt voldaan aan de door het OM geuite wens in zijn advies bij de consultatieversie van Boek 5.

(615) De leden van de VVD-fractie merken op dat in bovengenoemd advies het College beschrijft dat op een aantal momenten is nagelaten om het vrijblijvende karakter van de behandeling in hoger beroep in te perken. De vrijblijvendheid van hoger beroep doet volgens het College afbreuk aan de doelmatigheid van het strafprocesrecht. Zo wordt de voorzitter die een kennisgeving laat uitgaan zodra de processtukken zijn ontvangen, niet gebonden aan een termijn. Kan de regering op deze kritiek reageren?

615. In de consultatieversie van Boek 5 was bepaald dat de voorzitter van het gerechtshof, nadat de griffiemedewerker van de rechtbank de stukken van het geding ter beschikking heeft gesteld, daarvan kennisgeeft aan de verdachte en de officier van justitie. Die kennisgeving was niet aan een termijn gebonden. Mede in het licht van de adviezen is dit voorschrift aangepast en bepaalt het nieuwe wetboek dat de voorzitter van het gerechtshof *zo spoedig mogelijk* na de ontvangst van de processtukken daarvan kennisgeeft aan de verdachte en de advocaat-generaal (artikel 5.4.10). Deze kennisgeving wordt aan de verdachte betekend en door de betekening vangt de berechting aan. De term «zo spoedig mogelijk» brengt tot uitdrukking dat voortvarend handelen van de voorzitter wordt verwacht ten aanzien van de kennisgeving van de ontvangst van de processtukken aan de verdachte en de advocaat-generaal. Deze kennisgeving is niet meer gekoppeld aan de betekening van de schriftuur van het openbaar ministerie aan de verdachte, zoals in de consultatieversie het geval was.

Zie voor de andere kritische opmerkingen die het OM heeft gemaakt over de vrijblijvendheid van het hoger beroep zoals voorgesteld in de consultatieversie van Boek 5 en de opvolging die aan die opmerkingen is gegeven, het antwoord op vraag 613.

(616) Kan de regering in het verlengde hiervan ook aangeven waarom het indienen van een schriftuur voor de verdachte facultatief blijft (zoals onder andere is vermeld in artikelen 5.4.3 en 5.4.7) en waarom is afgezien van het strikter grievenstelsel zoals dat werd voorgesteld in de contournota? Deze leden merken op dat de memorie van toelichting weliswaar zeer kort hierop in gaat, maar achten het van belang dat inzichtelijker wordt gemaakt hoe het belang van verkorting van de doorlooptijden in deze beslissing is meegewogen. Zij merken op dat het voor de verdachte die hoger beroep aantekent, niet te veel is gevraagd om, zoals in de gevallen waarin de OvJ in appel gaat, een schriftuur met bezwaren in te dienen, waarbij uiteraard rekening moet worden gehouden met verdachten die geen gebruik maken van hun recht op rechtsbijstand.

616. Zie het antwoord op de vragen 604 en 613.

(617) De leden van de VVD-fractie lezen in artikel 5.4.10 dat de berechting in hoger beroep aanvangt door kennisgeving van ontvangst van de

processtukken die de advocaat-generaal aan de verdachte betekent. Nadat de voorzitter van het gerechtshof heeft geïnventariseerd of de zaak voldoende is voorbereid om op de terechtzitting te worden behandeld, gaat hij over tot dagbepaling (artikel 5.4.12). Daarna volgt een (door de advocaat-generaal te betekenen) oproeping voor de terechtzitting (artikel 5.4.15). Deze leden merken op dat deze bepalingen volgens de regering zullen leiden tot een grote werklastverzwaring voor het OM. De omvang hiervan kan echter volgens de bijlage over de structurele uitvoeringsconsequenties van het nieuwe Wetboek niet worden gekwantificeerd. Kan de regering hier nader op in gaan?

617. Bij de totstandkoming van het nieuwe wetboek is doorlopend oog geweest voor de uitvoeringsconsequenties daarvan. In de loop van 2023 is het onderzoek naar de uitvoeringsconsequenties in ketenverband voortgezet en is het bestaande beeld verder geconcretiseerd. De inschatting van de artikelen 5.4.10 en volgende is door het OM in die periode aldus bijgesteld dat er geen werklasteffecten meer worden verwacht door deze regeling.

(618) Waarom leiden deze bepalingen tot verzwaring van de werklast bij het OM en waarom kan deze werklastverzwaring niet nader in kaart worden gebracht en worden gekwantificeerd?

618. Zie het antwoord op vraag 617.

(619) Kan de regering naast deze werklastverzwaring ook de werklastverlichtingen nader in kaart brengen die worden verwacht bij het OM en de rechtspraak als gevolg van de invoering van Boek 5?

619. Tijdens de totstandkoming van het nieuwe wetboek is er doorlopend oog geweest voor de uitvoeringsconsequenties daarvan, zowel voor verlichtingen als verzwaringen. Daarbij is ook gekeken naar de werklastverlichtingen als gevolg van de invoering van Boek 5. Uit de opgedane inzichten kan worden opgemaakt dat nauwelijks werklastverlichtingen worden verwacht bij het openbaar ministerie als gevolg van de invoering van Boek 5. Voor de rechtspraak wordt voorsnog wel een werklastverlichting verwacht in relatie tot artikel 5.4.44. Momenteel vindt er bij de rechtspraak een herijking plaats van de uitvoeringsconsequenties, ook ten aanzien van Boek 5. Gelet op het feit dat deze herijking nog niet is afgerond, zijn hierover nog geen definitieve conclusies te trekken ten aanzien van de concrete uitvoeringsconsequenties. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting wordt een integraal inzicht gegeven in de memorie van toelichting bij de invoeringswet.

(620) De leden van de GL-PvdA-fractie lezen dat het verlostelsel van artikel 410a Wetboek van Strafvordering (Sv) komt te vervallen. Daarmee komt de mogelijkheid te vervallen dat de rechter in kleine zaken kan besluiten dat het hoger beroep buiten behandeling wordt gelaten. Hoewel de aan het woord zijnde leden begrijpen dat ook in zogenaamde kleine zaken, zeker als die voor verdachte een grote impact hebben, toch hoger beroep mogelijk moet zijn vragen zij wat het vervallen van het verlostelsel kan betekenen voor de belasting van de rechtspraak. Kan de regering hier nader op in gaan?

620. Door de Rdvr is in zijn advies over de consultatieversie van Boek 5 opgemerkt dat het afschaffen van het verlostelsel tot zowel vermindering als vermeerdering van de werklast voor de rechtspraak leidt. Door de afschaffing zal de bewijsconstructie in alle vonnissen waartegen hoger beroep is ingesteld uitgewerkt moeten worden. Dit is een werklastvermeerdering omdat vonnissen die onder het verlostelsel vallen op dit moment bij het instellen van appel niet uitgewerkt worden. Het gaat om ongeveer 1.600 relatief lichte strafzaken per jaar die onder het verlostelsel vallen. Aan de andere kant betekent de afschaffing ook dat het gerechtshof niet langer moet beoordelen of verlostelsel moet worden verleend.

Dat is een werklastvermindering in die zaken waarin het verlov wel zou worden verleend, want als geen beoordeling meer nodig is kan direct worden overgegaan tot een inhoudelijke behandeling. Dat betekent dus ook een kortere behandeltijd van de zaak. Volgens de Rvdr zou dit laatste voor twee derde deel van de verlofzaken, dus ruim 1000 zaken gelden. Voor het resterende een derde deel heeft het achterwege laten van een verlovbeoordeling een verschuiving van zaken tot gevolg van (minder) raadkamerzaken waarin wordt opgekomen tegen een negatieve verlovbeslissing naar (meer) reguliere strafzaken. Deze zaken zullen wel veelal enkelvoudig worden behandeld, omdat zij in de regel minder complex zullen zijn (consultatieadvies Rvdr Boek 5, p. 87).

Ook deze door de Rvdr voorziene werklastgevolgen zijn meegewogen in de keuze om het verlovstelsel niet te doen terugkeren in het nieuwe wetboek. Aan die keuze liggen immers niet alleen juridische overwegingen ten grondslag, waarop in de memorie van toelichting nader wordt ingegaan, maar ook praktische.

Een van deze praktische overwegingen is dat het tijdbesparende effect van het verlovstelsel gering is gebleken. De rechter die over het verlov moet oordelen zal eerst het dossier moet bestuderen om te kunnen beoordelen of verlov moet worden verleend, omdat het belang van een goede rechtsbedeling behandeling van de zaak vereist. Komt hij tot de beslissing dat verlov wordt verleend, dan wordt de zaak alsnog inhoudelijk behandeld. In deze zaken (en dat is zoals gezegd twee derde deel van de verlovzaken) betekent het achterwege laten van een verlovbeoordeling, zoals de Rvdr opmerkt, een werklastvermindering en kortere behandeltijd van die zaken. Maar ook als geen verlov wordt verleend – en dit betreft zoals gezegd het resterende een derde deel van de verlovzaken –, maakt die beslissing geen significant verschil voor de werklast van de rechtspraak. In de eerste plaats omdat de beslissing tot het niet verlenen van verlov wel van een motivering moet worden voorzien die – als het erop aankomt – een toets door het EHRM en het VN-Mensenrechtencomité kan doorstaan, nu de beslissing om geen verlov te verlenen door deze instanties enkele malen in strijd is geoordeeld met artikel 6 EVRM onderscheidenlijk artikel 14 IVBPR. Daarnaast gaat het bij verlovzaken, zoals ook de Rvdr in zijn advies opmerkt, vooral om eenvoudige zaken die zich goed lenen voor behandeling door een enkelvoudige kamer. Er is meestal niet veel zittingstijd nodig en de rechter kan volstaan met een mondelinge uitspraak. Een «gewone» appelbehandeling op de terechtzitting kost dus niet veel tijd, waardoor de tijdwinst die het niet verlenen van verlov in deze zaken oplevert gering is. Daar komt nog bij dat het aantal zaken dat onder het verlovstelsel valt de laatste jaren afneemt. Deze afname hangt samen met de omstandigheid dat sinds de invoering van de Wet OM-afdoening meer strafzaken buitengerechtelijk worden afgedaan. Tegen deze achtergrond is de verwachting gerechtvaardigd dat het afschaffen van het verlovstelsel per saldo geringe invloed zal hebben op de belasting van de rechtspraak.

(621) De leden van de GL-PvdA-fractie hebben ook vragen bij de voorgestelde verruiming van de mogelijkheid om direct hoger beroep in te kunnen stellen tegen beslissingen over voorlopige hechtenis. Naar deze leden begrijpen is deze verruiming vooral ingegeven door de wens van het OM om te kunnen voorkomen dat in hun ogen ongewenste vrijlatingen van verdachten gebeuren. De aan het woord zijnde leden vragen de regering welke gevolgen voor de praktijk van de voorlopige hechtenis daarmee worden verwacht. Komen of blijven er naar verwachting hierdoor meer dan nu het geval is verdachten in voorlopige hechtenis? Acht de regering dat een gewenst gevolg van deze wetswijziging?

621. Om het gebruik van alternatieven voor vrijheidsbeneming te stimuleren krijgt de rechter de wettelijke opdracht om in alle gevallen waarin hij de voorlopige hechtenis van de verdachte beveelt, na te gaan of schorsing van de voorlopige hechtenis, al dan niet onder voorwaarden, onmiddellijk of na een bepaald tijdsverloop mogelijk is (artikel 2.5.31). Met dit voorstel is een kwalitatief hoogwaardige afweging van (en motivering door) de officier van justitie en de rechter beoogd, waarbij in elke strafzaak de mogelijkheid van alternatieven voor voorlopige hechtenis wordt onderzocht.

De mogelijkheid om direct hoger beroep in te stellen tegen bij tussen-vonnissen gegeven beslissingen over de voorlopige hechtenis komt toe aan zowel de verdachte als het openbaar ministerie. Dit is gerechtvaardigd nu het gaat om een beslissing met mogelijk grote gevolgen, zowel gezien vanuit de verdachte als vanuit het openbaar ministerie, dat daarbij ook rekening heeft te houden met de belangen van slachtoffers en nabestaanden (zie ook het antwoord op vraag 557). Het is de rechter die uiteindelijk oordeelt over de voorlopige hechtenis. Om deze redenen bestaat geenszins de verwachting dat tegen meer verdachten voorlopige hechtenis zal worden bevolen of dat zij langer in voorlopige hechtenis zullen blijven.

(622) De aan het woord zijnde leden zouden erop willen wijzen dat de Nederlandse praktijk van voorlopige hechtenis toch al onderwerp van kritiek is, bijvoorbeeld als het gaat om het aantal in voorlopige hechtenis verblijvende gedetineerden of de wijze waarop rechterlijke beslissingen over voorlopige hechtenis worden gemotiveerd. Bovendien menen de aan het woord zijnde leden dat voordat er tot relatief zware vrijheidsbenemende maatregelen wordt overgegaan er eerst gekeken zou moeten worden naar alternatieven zoals een elektronische enkelband. Kan de regering hier in het kader van de voorgenomen verruiming van het hoger beroep nader op in gaan?

622. Het klopt dat er kritiek bestaat op de veelvuldige toepassing van de voorlopige hechtenis in Nederland. Deze kritiek richt zich vooral op de toepassing van de wettelijke regeling van de voorlopige hechtenis in de praktijk. Die regeling op zichzelf gezien is in de wet met wezenlijke waarborgen omgeven. Wel wordt naar aanleiding van de kritiek voorgesteld om het toepassen van alternatieven voor voorlopige hechtenis zowel in de wet als in het beleid een betere inbedding te geven. De rechter krijgt de wettelijke opdracht om in alle gevallen waarin hij de voorlopige hechtenis van de verdachte beveelt, na te gaan of schorsing van de voorlopige hechtenis, al dan niet onder voorwaarden, onmiddellijk of na een bepaald tijdsverloop mogelijk is (artikel 2.5.31). Hiermee wordt de inzet van alternatieven voor vrijheidsbeneming bevorderd. Ten aanzien van jeugdige verdachten was dit al geregeld (het huidige artikel 493). In het kader van die schorsing kan toepassing worden gegeven aan alternatieven voor vrijheidsbeneming. Die alternatieven, in de vorm van aan de schorsing te verbinden voorwaarden, worden in de wet verankerd (artikel 2.5.33). Aan die voorwaarden kan tevens elektronisch toezicht worden verbonden.

(623) De leden van de GL-PvdA-fractie lezen dat voorgesteld wordt dat in het geval van beroep de regel wordt dat het onderzoek van het Hof zich met name gaat richten op de bezwaren die tegen het eerdere vonnis zijn gemaakt. Daarmee hoeft dus niet de hele eerdere strafzaak onderwerp van het beroep te worden, maar gaat het beroep meer op een grievenstelsel lijken. Dat brengt met zich mee dat van de verdediging wordt verwacht dat die de desbetreffende bezwaren tegen het vonnis formuleert om in het beroep aan de orde te kunnen stellen. Dit vergt, zo menen de aan het

woord zijnde leden, een meer actieve rol van de verdediging dan tot nu toe nu toe het geval is en vergt meer kennis bij de verdediging.

623. Een hoger beroep procedure waarbij het gerechtshof zijn onderzoek vooral richt op de bezwaren tegen het eindvonnis is, gezien het feit dat het huidige wetboek al een voortbouwend appel kent, niet nieuw (zie hierover het antwoord op vraag 604). Van de verdediging wordt met het oog op de behandeling in hoger beroep zoals vormgegeven in het nieuwe wetboek niet meer gevergd dan onder het huidige wetboek, omdat, zoals in het antwoord op vraag 604 is opgemerkt, bewust niet is gekozen voor een grievenstelsel waarin de verdachte op straffe van niet-ontvankelijkheid een schriftuur moet indienen. De verdachte of zijn raadsman mag een schriftuur met bezwaren indienen, maar deze schriftuur is niet uitputtend omdat het mogelijk blijft om op de terechtzitting andere bezwaren op te geven, de al opgegeven bezwaren nader toe te lichten, of voor het eerst bezwaren kenbaar te maken.

(624) Deze leden achten dit met name kwetsbaar in het geval de verdachte zich niet door een advocaat laat bijstaan. Die verdachte is dan mogelijk niet goed in staat om de bezwaren tegen het vonnis goed te verwoorden. Weliswaar moet het Hof als de verdachte geen bezwaren heeft opgegeven daarover doorvragen en kan het Hof ook buiten de bezwaren om beslissen. Toch vragen de aan het woord zijnde leden of dit wel genoeg is om de verdachte een evenwichtige partij tegenover het OM te laten zijn. Daarmee komt naar de mening van deze leden de positie van de verdachte in het hoger beroep in het geding. Zij zijn daarom van mening dat een verdachte in hoger beroep verplicht zou moeten worden bijgestaan door een advocaat. Kan de regering nader op deze overwegingen in gaan?

624. Van de verdachte zonder raadsman wordt geen juridisch (onderbouwd) betoog verwacht. Veel verdachten zijn in staat om zonder bijstand van een raadsman, in eigen woorden aan te geven waarom zij hoger beroep hebben aangetekend. Voldoende is dat de verdachte voor of bij aanvang van het onderzoek op de terechtzitting kenbaar maakt waarom hij niet eens is met de beslissingen die de rechtbank in zijn zaak heeft genomen, zodat het gerechtshof weet welke punten in ieder geval ter discussie staan en onderwerp van bespreking tijdens het onderzoek op de terechtzitting moeten zijn.

Zie over het verplicht stellen van rechtsbijstand in hoger beroep het antwoord op vraag 606.

De leden van de NSC-fractie achten het positief dat het verlofstelsel wordt afgeschaft. Ook het verstrekken van de regie aan de voorzitter (van het Hof) over de voorbereiding van de terechtzitting vinden deze leden een positieve ontwikkeling. Onder regie van de voorzitter kan overleg worden gevoerd met de advocaat-generaal en de verdachte, kunnen schriftelijk standpunten worden uitgewisseld, kan een regiezitting worden bepaald, nader onderzoek worden bevolen en/of getuigen of deskundigen op de terechtzitting worden opgeroepen.

De leden van de NSC-fractie nemen met belangstelling kennis van de wijziging naar een systeem waarbij het Hof in beginsel (alleen) een beslissing neemt op de ingebrachte bezwaren tegen het vonnis en daardoor overgaat op een correctief appel met een grievenstelsel. Deze leden onderstrepen het belang dat dit grievenstelsel niet strikt is, maar het Hof in staat stelt om altijd buiten de bezwaren om ambtshalve een beslissing te vernietigen als het daarvoor een reden ziet.

(625) De leden van de D66-fractie lezen dat het in het voorstel mogelijk wordt voor verdachten om tegen een vrijspraak in hoger beroep te gaan.

Ook constateren zij bijvoorbeeld dat het verlofstelsel van het huidige artikel 410a Sv vervalt. Deze leden merken op dat dit positieve voorstellen zijn voor de positie van de verdachte. Wel vragen zij of de regering verwacht dat hierdoor veel extra hoger beroepen moeten worden behandeld ten opzichte van de huidige situatie. Kan de regering hierop reflecteren en aangeven of zij verwacht dat dit invloed zal hebben op de doorlooptijden bij gerechtshoven?

625. Zie voor het antwoord op de vraag of het afschaffen van het verlofstelsel naar verwachting ertoe zal leiden dat veel extra hoger beroepen moeten worden behandeld ten opzichte van de huidige situatie het antwoord op vraag 620.

Over de in het nieuwe wetboek opengestelde mogelijkheid voor verdachten om hoger beroep in te stellen tegen een vrijspraak, wordt het volgende opgemerkt. De verdachte zal er zelden belang bij hebben om hoger beroep in te stellen tegen een vrijspraak, maar zal in voorkomend geval baat kunnen hebben bij dit rechtsmiddel, bijvoorbeeld omdat de rechtbank heeft vastgesteld dat wel een strafbaar feit is begaan en de onttrekking aan het verkeer van inbeslaggenomen voorwerpen heeft bevolen of omdat de vrijspraak het gevolg is van de uitsluiting van onrechtmatig verkregen bewijsmateriaal, terwijl de verdachte meent dat niet-ontvankelijkverklaring van de officier van justitie moest volgen. Hierbij gaat het om vrij uitzonderlijke gevallen, zodat de verwachting gerechtvaardigd is dat het instellen van hoger beroep door de verdachte tegen een vrijspraak uitzonderlijk zal zijn en dat het aantal hoger beroepen dat als gevolg hiervan moet worden behandeld daarom zeer beperkt.

(626) De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de nieuwe insteek van het appel, zoals omschreven in het voorgestelde artikel 5.4.29. Deze leden begrijpen uit de memorie van toelichting dat het gerechtshof in beginsel op basis van de bezwaren tegen beslissingen van de rechtbank beoordeelt of het vonnis moet worden vernietigd. Echter, het gerechtshof kan ook ambtshalve tot het oordeel komen dat vernietiging van een beslissing aangewezen is. Deze leden lezen in de memorie van toelichting dat het gerechtshof een zekere mate van vrijheid heeft bij het bepalen van de mate waarin niet bestreden beslissingen worden gecontroleerd. Is het de bedoeling van de regering er met deze bepaling voor te zorgen dat de hoger beroepsrechter een minder actieve opstelling aanneemt en de grieven bepalend laat zijn? Zo ja, wat betekent dit volgens de regering voor verdachten die zonder advocaat procederen en zelfstandig deze grieven moeten formuleren? Moeten hoger beroepsrechters er volgens de regering rekening mee houden of een verdachte zich bij het formuleren van de grieven heeft laten bijstaan of niet?

626. Zie voor een antwoord op deze vragen de antwoorden op de vragen 607 en 608.

(627) De leden van de ChristenUnie-fractie hechten aan een gedegen rechtsbescherming van de verdachte. Zij zien dat zowel de Afdeling Advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) als de NOvA zorgen hebben over de positie van de verdachte indien deze geen raadsman heeft. Zij herkennen hierbij wat de Afdeling zegt: de vraag is niet alleen of de verdachte voldoende rechten heeft, maar ook of hij in staat is deze daadwerkelijk uit te oefenen. De beweging om meer mogelijkheden, maar daarmee ook verantwoordelijkheden neer te leggen bij de verdachte in het hoger beroep heeft hiermee een kwetsbaarheid in zich. Hoe weegt de regering de zorg van de Afdeling ten aanzien van verdachten met een verminderd doenvermogen wanneer deze geen raadsman hebben – hetgeen ook invloed heeft op de waarheidsvinding? Deze leden zijn zoekende of bij een hoger beroep bijstand van een

raadsman niet verplicht zou moeten zijn. Zij vragen de regering op een reflectie op dit punt.

627. De inkleding van het hoger beroep als een voortbouwend appel, dat geen doublure is van de berechting in eerste aanleg maar wordt ingericht in lijn met de beslispunten die in appel voorliggen, past in het hedendaagse «contradictoir» strafproces. Daarmee wordt geen wijziging gebracht in de actieve rol van de rechter en zijn verantwoordelijkheid voor de volledigheid van het onderzoek op de terechtzitting en de juistheid van de genomen beslissingen (zie daarover het antwoord op vraag 452). Van de verdediging wordt met het oog op de behandeling in hoger beroep zoals vormgegeven in het nieuwe wetboek niet meer gevergd dan onder de huidige wet (zie het antwoord op de vragen 604 en 623). Bij de rechter en niet de verdachte ligt de verantwoordelijkheid om erop toe te zien dat de verdachte een eerlijk proces krijgt en dat hij zijn verdedigingsrechten (zoals het recht om processtukken in te zien) kan uitoefenen, ook als die verdachte geen rechtsbijstand geniet.

Tijdens de behandeling van de zaak in hoger beroep zal het gerechtshof bijzondere aandacht moeten schenken aan de positie van de verdachte indien deze niet van rechtsbijstand is voorzien, bijvoorbeeld door hem informatie te verstrekken die voor zijn verdediging van belang is of goed door te vragen welke bezwaren bij de verdachte leven tegen het eindvonnis in eerste aanleg. Voor het doorvoeren van verplichte rechtsbijstand in hoger beroep bestaat geen aanleiding en daartegen bestaan ook bezwaren. Zie het antwoord op vraag 606. Dit neemt niet weg dat het «doenvermogen» van burgers ontoereikend kan zijn om (zonder rechtsbijstand) zelfstandig te participeren in het strafproces. Dit kan, waar het gaat om een verdachte, in de weg staan aan het voeren van een adequate verdediging en daarmee ook een eerlijk proces. Daarom is voor enkele specifieke categorieën verdachten bepaald dat geen afstand van het recht op rechtsbijstand kan worden gedaan en geldt daarnaast dat voor verdachten in een aantal gevallen op grond van de wet een raadsman wordt aangewezen. Zie ook daarover het antwoord op vraag 606. Het is de verantwoordelijkheid van de overheid om de toegang tot de rechter te waarborgen en het uitoefenen van verdedigingsrechten te faciliteren. Dit vergt enerzijds een heldere wettelijke regeling van rechten en anderzijds ondersteuning bij het effectueren van die rechten in de praktijk.

(628) De leden van de ChristenUnie-fractie vragen daarnaast hoe het staat met het onderzoek naar het verruimen van de mogelijkheid tot rechtsbijstand voor verdachten bij het indienen van verzoeken bij de rechter-commissaris. Voorts vragen genoemde leden of inmiddels in de benodigde budgettaire mogelijkheden is voorzien in het borgen van het recht op gefinancierde rechtsbijstand in verband met het politieverhoor van de niet-aangehouden kwetsbare verdachte.

628. Zie de antwoorden op de vragen 93, 253 en 366.

4.2 Hoger beroep in het geval van verbonden vorderingen

(629) De leden van de VVD-fractie vragen waar de 1.750 euro in artikel 5.4.35 op is gebaseerd.

629. Op grond van het huidige artikel 421, vierde lid, kan de benadeelde partij tegen het deel van het vonnis waarbij haar vordering is afgewezen in hoger beroep komen, indien geen hoger beroep is ingesteld door de verdachte of de officier van justitie. In dat geval wordt de vordering behandeld alsof ze ook in eerste aanleg door de civiele rechter was beoordeeld. De bepalingen van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering inzake het rechtsgeding in hoger beroep zijn dan van overeenkomstige toepassing. Die bepalingen brengen mee dat geen hoger beroep open staat als de vordering niet meer dan € 1.750 bedraagt (zie artikel 332

van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering). In de nieuwe regeling wordt het hoger beroep behandeld door de strafkamer van het gerechtshof; de bestaande appelgrens van € 1.750 blijft daarbij evenwel gehandhaafd. In het belang van de rechtseenheid en de rechtsgelijkheid ligt het in de rede om hier aan te sluiten bij de drempel die in het civiele recht wordt gehanteerd.

(630) Ook vragen zij nader toe te lichten waarom is afgezien van de mogelijkheid van hoger beroep voor de benadeelde partij in eerste aanleg wanneer de vordering niet-ontvankelijk is verklaard. Dit was wel voorzien in de consultatieversie van Boek 5.

630. Zie de antwoorden op de vragen 558 en 612.

(631) Waarom bestaan er straks twee aparte rechtsgangen in hoger beroep voor de afwikkeling van vorderingen van benadeelde partijen? Is dat niet eenvoudiger op te lossen?

631. Net als in eerste aanleg wordt ook in hoger beroep onderscheid gemaakt tussen vorderingen waarop na voeging in het strafproces inhoudelijk kan worden beslist (door deze toe- of af te wijzen) en vorderingen die niet-ontvankelijk worden verklaard, omdat deze een onevenredige belasting opleveren voor de behandeling van de zaak (artikel 1.5.11, tweede lid). De laatste categorie vorderingen kan vervolgens bij de burgerlijke rechter worden aangebracht. Tegen deze achtergrond ligt het in de rede dat de benadeelde partij bij de strafrechter hoger beroep kan instellen tegen de afwijzing van haar vordering, omdat deze vordering dan inhoudelijk is beoordeeld door de stafrechter en blijkbaar niet te complex is om binnen het strafproces te behandelen. De behandeling van complexe vorderingen blijft vooralsnog voorbehouden aan de burgerlijke rechter. De voorgestelde regeling is in zoverre niet minder eenvoudig dan die in het huidige wetboek. Zie ook het antwoord op vraag 450 en vraag 632 over het eventueel opnemen van een afgesplitste procedure voor complexe vorderingen van benadeelde partijen.

(632) Deze leden vragen de regering bij de beantwoording van deze vragen ook nader in te gaan op hoe de adviezen van de Commissie Donner worden verwerkt in Boek 5.

632. In 2021 heeft de Commissie onderzoek stelsel schadevergoeding voor slachtoffers van strafbare feiten (de «Commissie Donner») haar advies uitgebracht, getiteld «Op verhaal komen» (Kamerstukken II 2020/21, 33 552, nr. 83). De beleidsreactie op het advies is op 2 juni 2023 aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II 2022/23, 33 552/29 279, nr. 111). De commissie doet een aantal aanbevelingen over de behandeling van de vordering van de benadeelde partij binnen het strafproces. Dit betreft onder meer de introductie van de mogelijkheid van afsplitsing van complexe vorderingen van benadeelde partijen en behandeling daarvan door een aparte schadevergoedingskamer. Op de adviezen van de Commissie Donner is ook ingegaan in de antwoorden op de vragen 27, 535 en 546. In het antwoord op vraag 450 is toegelicht dat en waarom in het kader van dit wetsvoorstel vooralsnog is afgezien van het opnemen van een afgesplitste procedure voor complexe vorderingen van benadeelde partijen. In Boek 4 is nu een afdeling gereserveerd waarin op een later moment alsnog een regeling kan worden opgenomen voor de afzonderlijke behandeling van een complexe vordering tot schadevergoeding van de benadeelde partij, die naar huidig recht niet-ontvankelijk zou worden verklaard. Op dat moment kan in Boek 5 aan de benadeelde partij ook het recht worden toegekend om hoger beroep in te stellen tegen de afwijzing van haar vordering door de schadevergoedingskamer in het kader van de afgesplitste procedure.

De consultatieversie van Boek 5 kende aan de benadeelde partij niet alleen het recht toe zelfstandig hoger beroep in te stellen tegen de afwijzing van haar vordering, maar ook tegen de niet-ontvankelijkverklaring van de ingediende vordering. Naar aanleiding van de kritiek die op dit voornemen werd geuit, is daarvan uiteindelijk afgezien (zie het antwoord op vraag 558).

(633) De leden van de VVD-fractie vragen naar een nadere motivering van de keuze de enkelvoudige kamer niet wettelijk bevoegd te verklaren tot het opleggen van een gevangenisstraf van meer dan een jaar. Deze leden stellen dat hierdoor weliswaar wordt aangesloten bij de enkelvoudige kamer in eerste aanleg, maar zien hier een gemiste kans voor het verkorten van de doorlooptijden in hoger beroep. De behandeling in hoger beroep van een strafzaak waar een rechtbank bijvoorbeeld twee jaar gevangenisstraf heeft opgelegd, heeft ook een ander karakter dan de behandeling van dezelfde zaak in eerste aanleg. Het dossier is in hoger beroep al compleet en de relevante feiten en omstandigheden zijn al in eerste aanleg dan al aan de orde geweest en de zaak is behandeld door drie rechters. Gelet op de hoge doorlooptijden in hoger beroep achten deze leden het van belang dat de regering deze keuze heroverweegt en bijvoorbeeld de enkelvoudige kamer in hoger beroep bevoegd maakt tot het opleggen van een gevangenisstraf van drie of vijf jaar. Kan de regering hierop reageren?

633. In de gestelde vraag wordt terecht aandacht gevraagd voor het benutten van mogelijkheden om de doorlooptijden in hoger beroep te bekorten. Daartoe zijn in de regeling van de bevoegdheid van de enkelvoudige kamer in hoger beroep enkele wijzigingen aangebracht die meebrengen dat meer zaken in hoger beroep enkelvoudig zullen kunnen worden berecht.

In het nieuwe wetboek blijft het opleggen van een gevangenisstraf van meer dan een jaar in eerste aanleg (net als in het huidige recht) voorbehouden aan een meervoudige kamer (artikel 4.5.2). Ook de raadkamer die oordeelt over een vordering strekkende tot vrijheidsbeneming van meer dan een jaar, is meervoudig samengesteld (artikel 1.2.13, eerste lid, onderdeel c). Dit is te beschouwen als een belangrijke waarborg bij de oplegging of de tenuitvoerlegging van een vrijheidsbeneming van zo'n lange duur.

In lijn hiermee is nu ook voor de enkelvoudige kamer in hoger beroep bepaald dat zij niet bevoegd is tot het opleggen van een gevangenisstraf van meer dan een jaar, de maatregel van terbeschikkingstelling of de maatregel van plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (artikel 5.4.43). Het ligt namelijk niet in de rede de enkelvoudige kamer in hoger beroep een ruimere bevoegdheid tot strafoplegging toe te kennen dan de politierechter in eerste aanleg. De behandeling in hoger beroep heeft weliswaar een voortbouwend karakter, waarbij de rechter in beginsel kan uitgaan van het onderzoek in eerste aanleg en zich kan richten op de bezwaren tegen het vonnis die naar voren zijn gebracht door de officier van justitie en/of de verdachte (zie het antwoord op vraag 559), maar de belangen die op het spel staan zijn even zo groot, en het betreft de laatste beoordeling in feitelijke instantie. De bevoegdheid van de enkelvoudige kamer heeft enerzijds betrekking op de strafeis en strafmaat, en anderzijds op de eenvoud van de zaak ten aanzien van de bewijs- en de straftoemettingsvragen. In zaken waarin een rechtbank een hogere gevangenisstraf heeft opgelegd dan een jaar, gaat het naar verwachting eerder en vaker om een ingewikkeldere zaak en zullen de tegen het vonnis ingebrachte bezwaren eerder en vaker kunnen zien op meer ingewikkelde aspecten. Onderscheidende criteria aan de hand waarvan kan worden bepaald of een zaak ingewikkeld is, zijn moeilijk te geven. Dit kan gelegen zijn in een samenstel van factoren, zoals een ontkennende verdachte, tegenstrijdige getuigenverklaringen, gebruik van meer specifieke

opsporingsbevoegdheden of psychiatrische of psychologische rapportage. Dergelijke factoren spelen, al dan niet in combinatie, vaker een rol in zwaardere strafzaken.

Hoe meer er voor de verdachte op het spel staat, bijvoorbeeld doordat een hoge straf of een vrijheidsbenemende maatregel zoals terbeschikkingstelling kan worden geëist en opgelegd, hoe grondiger de behandeling van de strafzaak moet plaatsvinden; een relatief korte behandeling door een enkelvoudige kamer is dan niet gepast. Voor de politierechter is na een uitvoerig parlementair debat, mede aan de hand van ter zake verricht onderzoek, voorzien in de bevoegdheid tot het opleggen van een gevangenisstraf van niet meer dan een jaar (Stb. 2002, 355). Er zijn geen dragende argumenten om voor de behandeling van de enkelvoudige kamer in hoger beroep van dit uitgangspunt af te wijken. Daarom is de sanctiebevoegdheid van de politierechter en de enkelvoudige kamer in hoger beroep gelijkgetrokken. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat enkelvoudige behandeling van zaken in eerste aanleg en in hoger beroep in beginsel mogelijk is voor vergelijkbare zaken wat betreft strafmaat en eenvoud, waarbij verwijzing naar de meervoudige kamer overigens altijd mogelijk blijft (zie het antwoord op vraag 635).

Daarnaast is bepaald dat een zaak in hoger beroep kan worden behandeld door de enkelvoudige kamer indien zij van eenvoudige aard is, in het bijzonder ten aanzien van het bewijs en de toepassing van de wet, en de zaak in eerste aanleg is behandeld door een enkelvoudige kamer (artikel 5.4.43). Indien de zaak in eerste aanleg door een enkelvoudige kamer is behandeld en deze aan de verdachte een straf of maatregel heeft opgelegd, wordt de verdachte dus in beginsel opgeroepen voor een enkelvoudige kamer van het gerechtshof (artikel 5.4.44). Daarbij vervalt de beperking dat sprake moet zijn van een opgelegde gevangenisstraf van niet meer dan zes maanden. Door deze laatstgenoemde twee wijzigingen zullen (veel) meer zaken in hoger beroep enkelvoudig kunnen worden behandeld dan in de huidige praktijk, wordt rechterlijke capaciteit vrijgespeeld en kunnen ook de doorlooptijden worden verkort (zie het antwoord op vraag 635).

(634) De leden van de GL-PvdA-fractie lezen dat de benadeelde partij de mogelijkheid gaat krijgen om zelfstandig hoger beroep in te stellen als de vordering meer dan 1.750 euro bedraagt. Uit veel van de reacties op het conceptwetsvoorstel blijkt dat het niet voor iedereen vanzelfsprekend is dat deze mogelijkheid wordt toegevoegd. Kan de regering nader op die reacties ingaan en daarbij tevens aangeven wat de gevolgen voor het aantal beroeps- en cassatiezaken zullen zijn?

634. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat een benadeelde partij zelfstandig hoger beroep en cassatieberoep instelt en dus niet meer afhankelijk is van het instellen van hoger beroep of cassatieberoep door de verdachte of het openbaar ministerie. Zie over de reacties op deze voorgestelde mogelijkheid en de wijze waarop daarmee in de voorgestelde regeling rekening is gehouden de antwoorden op de vragen 558 en 612. Een inschatting van het aantal zaken waarin gebruik wordt gemaakt van een rechtsmiddel dat er nu nog niet is, kan alleen plaatsvinden op basis van veronderstellingen. Momenteel wordt ingeschat dat het gaat om circa 150 extra beroepen. Het daadwerkelijke aantal zal uiteraard sterk afhangen van het aantal (in beroep) toegewezen vorderingen. Om een goed beeld te krijgen van de ontwikkeling van de beroepsmogelijkheden in de praktijk wordt deze bepaling betrokken bij de invoeringstoets.

4.3 De enkelvoudige kamer

(635) De rapporteurs hebben een vraag over de enkelvoudige kamer in hoger beroep. Het voorgestelde artikel 5.4.44 bepaalt dat alle zaken die in eerste aanleg enkelvoudig zijn behandeld (en beslist) en waarbij een straf of maatregel is opgelegd, steeds bij de enkelvoudige kamer worden aangebracht. De rapporteurs vragen of de regering dit nader kan toelichten. De enkelvoudige kamer kan immers in hoger beroep over zaken beslissen waarin tot aan een jaar gevangenisstraf in eerste aanleg is opgelegd. De enkelvoudige kamer kan ook zelf tot een jaar gevangenisstraf opleggen.

635. Uitgangspunt in het huidige wetboek is dat de behandeling van een strafzaak in hoger beroep plaatsvindt door de meervoudige kamer. Behandeling door de enkelvoudige kamer is naar huidig recht mogelijk als aan meerdere voorwaarden is voldaan. In de eerste plaats moet de zaak naar het aanvankelijk oordeel van het openbaar Ministerie van eenvoudige aard zijn (zoals ook voor het aanbrengen van de zaak in eerste aanleg geldt; het huidige artikel 368). De zaak moet op het punt van bewijs, de toepassing van de wet of gevoerde verweren geen lastige rechtsvragen oproepen. In de tweede plaats moet het gaan om een zaak die ook in eerste aanleg is behandeld door een enkelvoudige kamer, waarbij de verdachte is veroordeeld tot een straf of maatregel en waarbij niet een gevangenisstraf van meer dan zes maanden is opgelegd. Als de zaak in hoger beroep is voorgelegd aan de enkelvoudige kamer en deze is van oordeel dat de zaak niet geschikt is voor enkelvoudige behandeling (omdat niet aan bovengenoemde voorwaarden is voldaan of anderszins), verwijst zij de zaak naar de meervoudige kamer (huidig artikel 411). Anders dan de politierechter in eerste aanleg, die bevoegd is een gevangenisstraf op te leggen van maximaal een jaar (huidig artikel 369), is in het huidige recht de sanctiebevoegdheid van de enkelvoudige kamer in hoger beroep niet begrensd.

In het nieuwe wetboek is als uitgangspunt in de wet neergelegd dat een zaak die in eerste aanleg enkelvoudig is afgedaan, in hoger beroep eveneens enkelvoudig wordt afgedaan. Een zaak kan worden behandeld door de enkelvoudige kamer indien zij van eenvoudige aard is, in het bijzonder ten aanzien van het bewijs en de toepassing van de wet, en de zaak in eerste aanleg is behandeld door een enkelvoudige kamer. Het vereiste dat geen sprake mag zijn van een opgelegde gevangenisstraf van meer dan zes maanden, komt te vervallen. Tegelijkertijd wordt voorzien in een begrenzing van de sanctiebevoegdheid van de enkelvoudige kamer in hoger beroep. Evenals de politierechter in eerste aanleg is zij niet bevoegd tot het opleggen van een gevangenisstraf van meer dan een jaar, tot het opleggen van de maatregel van terbeschikkingstelling of de maatregel van plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (de artikelen 4.5.2 en 5.4.43). Zie ook het antwoord op vraag 633.

Indien de zaak in eerste aanleg door een enkelvoudige kamer is behandeld en deze aan de verdachte een straf of maatregel heeft opgelegd, wordt de verdachte dus in beginsel opgeroepen voor een enkelvoudige kamer van het gerechtshof. Deze kan de zaak, indien deze naar haar oordeel door een meervoudige kamer dient te worden behandeld, daarheen verwijzen (artikel 1.2.6, eerste lid). Ook voorafgaand aan het onderzoek op de terechtzitting kan de raadsheer die zitting heeft in de enkelvoudige kamer de zaak al naar de meervoudige kamer verwijzen als hij van oordeel is dat de zaak niet van eenvoudige aard is of het belang ervan zich tegen behandeling door een enkelvoudige kamer verzet (artikel 5.4.44).

Deze regeling vormt een vereenvoudiging en uniformering van de competentieregels en gaat uit van een beoordeling van de strafzaak met waarborgen op maat. Met het gekozen uitgangspunt in de wettelijke regeling en de gelijke competentie van de enkelvoudige kamer in eerste aanleg en in hoger beroep wordt voorzien enerzijds in een zorgvuldige en met meer waarborgen omklede meervoudige berechting indien er meer voor de verdachte op het spel staat, bijvoorbeeld doordat een hogere straf kan worden geëist en opgelegd, en anderzijds in een relatief korte behandeling door een enkelvoudige kamer bij betrekkelijk eenvoudige strafzaken, voor zover die zich daarvoor lenen.

In eerste aanleg wordt op dit moment van alle ter berechting aangebrachte strafzaken 17% afgedaan door de meervoudige kamer (Jaarverslag Rechtspraak 2022, p. 68). Het percentage strafzaken waarin hoger beroep wordt ingesteld ligt al een aantal jaar op 34% (p. 69). In hoger beroep worden daarentegen vrijwel alle strafzaken door de meervoudige kamer behandeld. Van alle strafzaken werd bij de gerechtshoven in de jaren 2016–2019 ruim 90% door de meervoudige kamer afgedaan (Kengetallen gerechten 2019 p. 38) en in de jaren daarna ruim 80% (Jaarverslag Rechtspraak 2022, p. 67–68). De Rechtspraak acht dit aangewezen vanuit het uitgangspunt dat meervoudige behandeling in het algemeen de (juridische) kwaliteit van een uitspraak bevordert, maar geeft ook aan dat zaken die voor een meervoudige afhandeling in aanmerking komen, complexe zaken betreffen, zaken over principiële rechtsvragen of zaken die grote maatschappelijke onrust meebrengen. Met het vervallen van de wettelijke beperking dat voor enkelvoudige behandeling in hoger beroep sprake moet zijn van een in eerste aanleg opgelegde gevangenisstraf van niet meer dan zes maanden, zullen (veel) meer zaken in hoger beroep enkelvoudig kunnen worden behandeld.

Het is niet zo dat het in hoger beroep in politierechterzaken altijd om bewijstechnisch of juridisch meer ingewikkelde zaken gaat die een meervoudige behandeling rechtvaardigen. Ook valt niet goed in te zien waarom zo'n groot deel van de strafzaken dat in eerste aanleg wordt toevertrouwd aan de alleensprekende rechter die tot een jaar gevangenisstraf kan opleggen, in hoger beroep altijd meervoudig moet worden behandeld. Als de suggestie hierachter zou zijn dat de (juridische) kwaliteit van de uitspraken in eerste aanleg in politierechterzaken te wensen overlaat, ligt bijstelling van die praktijk of van de competentiegrens van de politierechter in eerste aanleg eerder voor de hand. Ook is de vraag of het herstel van eventueel gemaakte fouten in eerste aanleg slechts na herbeoordeling door een meervoudige kamer in appel kan plaatsvinden.

Met de voorgestelde regeling wordt beoogd de bestaande praktijk op dit punt bij te sturen en een duidelijke prikkel te geven om zaken die zich daarvoor lenen enkelvoudig te behandelen. Van deze keuze wordt een flinke capaciteitsbesparing verwacht die ruimte biedt voor het verkorten van doorlooptijden of het wegwerken van voorraden. Daarbij blijft het aan de rechter om te beoordelen of de zaak zich leent voor enkelvoudige berechting, nu tevens is voorzien in de mogelijkheid tot verwijzing naar de meervoudige kamer, desgewenst al voordat het onderzoek op de terechtzitting aanvangt. De omkering van het uitgangspunt is in dit licht gerechtvaardigd.

(636) Een alternatief zou kunnen zijn dat zaken waarin in eerste aanleg een gevangenisstraf van meer dan zes maanden is opgelegd of in hoger beroep wordt opgelegd, in hoger beroep worden berecht door een meervoudige kamer van drie rechters. Kan de regering hierop reflecteren?

636. De regeling zoals voorgesteld in het nieuwe wetboek, die in het antwoord op vraag 635 is uiteengezet, brengt het uitgangspunt tot uitdrukking dat een zaak die in eerste aanleg enkelvoudig is afgedaan, in hoger beroep in beginsel eveneens enkelvoudig wordt afgedaan. Daarbij is de beperking dat voor enkelvoudige behandeling in hoger beroep sprake moet zijn van een in eerste aanleg opgelegde gevangenisstraf van niet meer dan zes maanden komen te vervallen en is tegelijkertijd de sanctiebevoegdheid van de enkelvoudige kamer in hoger beroep gelijkgesteld aan de competentie van de politierechter in eerste aanleg. Het beoogde doel van die regeling om, meer dan in de huidige praktijk gebeurt, zaken die zich daarvoor lenen ook in hoger beroep enkelvoudig te behandelen, wordt niet bereikt indien de ruimte voor enkelvoudige beoordeling in hoger beroep beperkt blijft tot zaken waarin de politierechter in eerste aanleg een gevangenisstraf heeft opgelegd van niet meer dan zes maanden. Bij een dergelijke beperking kunnen op voorhand veel minder zaken in hoger beroep bij de enkelvoudige kamer worden aangebracht dan met de voorgestelde regeling wordt beoogd.

(637) De leden van de GL-PvdA-fractie vragen waarom enkelvoudige zaken standaard ook in hoger beroep door enkelvoudige kamers zullen worden afgedaan. Met name omdat het beroep gebruikt kan worden voor bewijstechnische of juridisch meer ingewikkelde zaken, ligt het gebruik van een meervoudige kamer mogelijk toch meer voor de hand dan waar de regering nu vanuit gaat? Zo ja, waarom en welke gevolgen verbindt de regering daaraan? Zo nee, waarom niet?

637. Een zaak kan worden berecht door de politierechter indien de zaak naar het aanvankelijke oordeel van de officier van justitie van eenvoudige aard is, in het bijzonder ook ten aanzien van het bewijs en de toepassing van de wet, terwijl de te vorderen gevangenisstraf niet meer dan een jaar bedraagt (artikel 4.5.2). Dit wijzigt niet ten opzichte van het huidige recht (huidig artikel 368). Gelet hierop ligt het niet voor de hand aan te nemen dat het hoger beroep in politierechterzaken in veel gevallen bewijstechnisch of juridisch ingewikkeldere zaken betreft die een meervoudige behandeling rechtvaardigen. Bovendien kan een zaak die volgens de wettelijke regeling bij de enkelvoudige kamer wordt aangebracht, alsnog worden verwezen naar de meervoudige kamer (artikel 1.2.6). Dit kan desgewenst ook voorafgaand aan de terechtzitting al worden beslist door de raadsheer die zitting heeft in de enkelvoudige kamer als naar zijn oordeel de zaak niet van eenvoudige aard is of het belang ervan zich tegen behandeling door een enkelvoudige kamer verzet (artikel 5.4.44, tweede lid). Bij deze flexibele mogelijkheid tot verwijzen is omkering van de hoofdregel, zoals uiteengezet in het antwoord op vraag 635, gerechtvaardigd.

Met de voorgestelde regeling wordt beoogd een duidelijke prikkel te geven om zaken die zich daarvoor lenen enkelvoudig te behandelen. En om dus de bestaande praktijk op dit punt bij te sturen.

(638) Hoewel zowel de Rvdr als het OM het uitgangspunt van enkelvoudige afdoening in hoger beroep wel steunen, vragen zij toch om de optie van een meervoudige afdoening ter verruimen voor het geval dat nodig is. Kan de regering hier nader op ingaan?

638. Het oordeel of een meervoudige afdoening nodig is, blijft aan de rechter. Als naar zijn oordeel de zaak niet van eenvoudige aard is of het belang ervan zich tegen behandeling door een enkelvoudige kamer verzet, kan hij de zaak alsnog verwijzen naar de meervoudige kamer (de artikelen 1.2.6 en 5.4.44, tweede lid).

(639) Waarom wordt bijvoorbeeld verwijzing naar een meervoudige kamer pas mogelijk als dat na aanhouding van een zaak op een enkelvoudige zitting alsnog nodig blijkt te zijn? Hoe denkt de regering erover om dat al

op een eerder moment mogelijk te maken, dus zonder dat eerst de zaak enkelvoudig op zitting is gebracht en daarmee onnodig tijd- en zittingscapaciteit wordt gebruikt?

639. Een zaak die volgens de wettelijke regeling bij de enkelvoudige kamer wordt aangebracht kan ook voorafgaand aan de terechtzitting al door de raadsheer die zitting heeft in de enkelvoudige kamer worden verwezen naar de meervoudige kamer als naar zijn oordeel de zaak niet van eenvoudige aard is of het belang ervan zich tegen behandeling door een enkelvoudige kamer verzet (artikel 5.4.44, tweede lid).

(640) De leden van de NSC-fractie constateren dat het nieuwe Wetboek voor slachtoffers de mogelijkheid geeft om de schadevordering die in eerste aanleg (deels) is afgewezen en meer dan 1.750 euro bedraagt, zelfstandig hoger beroep in te stellen. Kan de regering toelichten waarom er voor de in eerste aanleg afgewezen vordering een andere rechtsgang wordt gegeven dan voor de vorderingen die in eerste aanleg niet-ontvankelijk zijn verklaard?

640. Zie de antwoorden op de vragen 558 en 631.

(641) De leden van de NSC-fractie constateren dat door de universiteiten in de inhoudelijke rapportage met betrekking tot de motiveringsplicht van het Hof is gevraagd of de regering in de wet en/of de toelichting daarop meer richting kan geven. Heeft die motiveringsplicht dezelfde of een andere inhoud dan die voor de rechter in eerste aanleg? Is daarbij – ten opzichte van de bepaling in eerste aanleg – van belang dat de Hoge Raad in cassatie de motivering van beslissingen van het Hof terughoudend, want slechts op begrijpelijkheid, kan en zal toetsen? Het Hof kan de motivering van een beslissing van de rechtbank vol toetsen.

641. Zie het antwoord op vraag 610.

(642) De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de keuze voor een meervoudige berechting in hoger beroep niet in meer gevallen gemaakt zou moeten worden dan in het voorliggend voorstel gebeurt. Zou dit niet ook kunnen bijdragen aan de legitimiteit van het arrest? Voornoemde leden staan niet afwijzend tegenover suggesties om meervoudige berechting te hanteren bij zaken waar in eerste aanleg een gevangenisstraf van meer dan zes maanden is opgelegd of dit in hoger beroep het geval is. Zij vragen of de keuze van de regering een praktische of een principiële is geweest om hier vooralsnog niet toe over te gaan.

642. Zie het antwoord op vraag 635.

5. Beroep in cassatie tegen arresten

5.1 Beroep in cassatie tegen eindarresten en tussenarresten

(643) De rapporteurs hebben een vraag over het uitgangspunt in de memorie van toelichting dat het, meer dan onder het huidige recht het geval is, aan de afzonderlijke procespartijen is om zelfstandig te beoordelen of het instellen van cassatieberoep wenselijk is. Gegeven de introductie van de mogelijkheid van beroep in cassatie voor de benadeelde partij, zou het passend kunnen zijn om in elk geval voor de verdachte in die situatie een incidenteel cassatieberoep mogelijk te maken. De afwegingen van de verdachte om aanvankelijk van cassatieberoep af te zien, kunnen immers zijn gelegen in het belang dat aan de strafzaak een einde komt. Die afweging kan, door het ingestelde cassatieberoep van de benadeelde partij, anders worden. De verdachte kan in die situatie alsnog een rechtens relevant belang krijgen bij het kunnen instellen van beroep in cassatie. De rapporteurs vragen de regering hoe zij deze mogelijkheid ziet.

643. De huidige wet kent nog de mogelijkheid van het incidenteel cassatieberoep. Die regeling houdt in dat indien alleen het openbaar ministerie beroep in cassatie heeft ingesteld, de verdachte binnen twee weken nadat dit beroep hem bekend is geworden het recht heeft om alsnog cassatieberoep in te stellen (het huidige artikel 433). Deze mogelijkheid is in het nieuwe wetboek niet behouden, omdat er hoogst zelden gebruik van wordt gemaakt. Verder zou de introductie van de mogelijkheid dat de benadeelde partij beroep in cassatie instelt, bij behoud van de regeling de vraag kunnen oproepen of ook een incidenteel cassatieberoep voor de benadeelde partij zou moeten worden ingevoerd. Dat zou de regeling sterk compliceren, terwijl het praktisch belang van een dergelijke uitbreiding even twijfelachtig zou zijn als dat van de bestaande regeling. Gekozen is voor het uitgangspunt dat het aan de verdachte en de benadeelde partij is om zelfstandig af te wegen of zij cassatieberoep willen instellen. Daarbij zijn wel de mogelijkheden verruimd om het door de andere procespartij of het openbaar ministerie ingestelde cassatieberoep tegen te spreken.

Hierbij is nog van belang dat het door de benadeelde partij ingestelde cassatieberoep uitsluitend betrekking heeft op de beslissing over haar vordering (artikel 5.5.17). Voor het overige komt aan de strafzaak wel degelijk een einde. Het cassatieberoep van de benadeelde partij kan in die zin niet rechtvaardigen dat de verdachte alsnog klachten moet kunnen aanvoeren tegen andere beslissingen van het gerechtshof in het eindarrest. Wat betreft de beslissing over de vordering van de benadeelde partij heeft de verdachte aanvankelijk kennelijk de zelfstandige afweging gemaakt om daartegen geen cassatieberoep in te stellen. Bovendien kan de raadsman van de verdachte de door de benadeelde partij ingediende middelen van cassatie schriftelijk en, indien een daartoe strekkend verzoek is ingewilligd, mondeling tegenspreken (artikel 5.5.10, eerste lid). Ook kan de raadsman reageren op de conclusie van de procureur-generaal (artikel 5.5.10, vierde lid). Daarmee is gewaarborgd dat de verdachte, ook nu hij niet meer de mogelijkheid heeft van een incidenteel cassatieberoep, in staat is om zijn standpunten naar voren te brengen in gevallen waarin de benadeelde partij cassatieberoep heeft ingesteld.

(644) De rapporteurs hebben ook een vraag ten aanzien van het schrappen van de cassatiemogelijkheid van het bestaande artikel 404 lid 4 Sv. De regering stelt voor deze bepaling om praktische redenen te schrappen. Deze cassatiemogelijkheid is vanwege het principiële karakter in het recente verleden tot twee keer toe door de Tweede Kamer gehandhaafd. Kan de regering nader toelichten waarom de introductie van de mogelijkheid tot het stellen van prejudiciële vragen voldoende rechtvaardiging vormt voor het laten vervallen van deze cassatiemogelijkheid?

644. Volgens het huidige recht staat geen beroep in cassatie open als geen hoger beroep tegen het vonnis kan worden ingesteld (het huidige artikel 404, tweede lid). Daarop bestaat één uitzondering, namelijk dat niettemin beroep in cassatie openstaat indien het een verordening van de provincie, de gemeente (APV) of van een waterschap betreft, of indien het om een verordening van een met toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen ingesteld openbaar lichaam gaat (huidig artikel 404, vierde lid). De afschaffing van deze uitzondering is bij amendement tot twee keer toe ongedaan gemaakt, omdat vanuit de Tweede Kamer de wens bestond en de noodzaak werd gevoeld dat de Hoge Raad in alle gevallen controle kan blijven uitoefenen op lagere regelgeving. Dit vanuit de gedachte dat zich juist in dit soort lichte zaken betreffende lagere regelgeving belangwekkende rechtsvragen kunnen voordoen, in het bijzonder over de verenigbaarheid van die regelgeving met grond- en mensenrechten. (Kamerstukken II 2005/06, 30 320, nr. 3, p. 48).

Het vierde lid van het huidige artikel 404 is in artikel 5.4.1 niet overgenomen op advies van de Hoge Raad en wel om de volgende redenen. Ten

eerste is de bijzondere regeling van dit artikellid nooit toegepast. Ten tweede strookt de mogelijkheid om vonnissen aan de Hoge Raad voor te leggen niet met de regeling van rechtsmiddelen.

De gewenste controle door de Hoge Raad blijft bestaan, maar krijgt nu op een andere wijze vorm.

Het nieuwe wetboek is gestoeld op de gedachte dat aan de berechting in cassatie een voortbouwend appel voorafgaat dat is toegespitst op de geschilpunten die na eerste aanleg nog bestaan. Als de mogelijkheid zou blijven bestaan tegen eindvonnissen beroep in cassatie in te stellen, dan zou dat de wettelijke regeling van het cassatieberoep zeer ingewikkeld maken. Dit maakt dat schrapping van het artikellid de inzichtelijkheid van het stelsel van rechtsmiddelen ten goede komt. Bovendien kunnen rechtsvragen die bij de berechting van dergelijke bagatelzaken kunnen opkomen via een prejudiciële vraag aan de Hoge Raad worden voorgelegd (vgl. Boek 6, Titel 2.3). Het gaat om rechtsvragen die zich voordoen in een concrete zaak die bij een rechtbank of gerechtshof in behandeling is. De rechtsvraag moet een zeker zaakoverstijgend belang hebben, waardoor de beantwoording behulpzaam is of kan zijn voor soortgelijke strafzaken (Kamerstukken II 36 327, nr. 3, p. 1347; Kamerstukken II 2020/21, 35 869, nr. 3). Mocht zich dus toch in een zaak betreffende een overtreding van een lagere verordening een principiële rechtsvraag voordoen, dan bestaat de mogelijkheid om deze voor te leggen aan de Hoge Raad. Het stellen van prejudiciële vragen aan de Hoge Raad biedt daarmee een goed alternatief om de juistheid van lagere regelgeving te kunnen blijven toetsen.

Dat argument speelt overigens ook bij de schrapping van het huidige artikel 427, derde lid, dat ziet op eindarresten die een overtreding betreffen van een verordening van een provincie, een gemeente, een waterschap of een met toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen ingesteld openbaar lichaam. Tegen die eindarresten kan naar huidig recht beroep in cassatie worden ingesteld, ook als met toepassing van artikel 9a van het Wetboek van Strafrecht geen straf of maatregel is opgelegd, dan wel alleen één of meer geldboetes tot een maximum van € 250. Deze regeling van het huidige artikel 427, derde lid, wordt afgeschaft. Ook daarbij wordt van belang geacht dat als zich principiële rechtsvragen voordoen met het oog waarop deze uitzondering gecreëerd is, een prejudiciële vraag aan de Hoge Raad kan worden gesteld.

Daarnaast kan cassatie in het belang van de wet uitkomst bieden. Dit buitengewone rechtsmiddel kan, bijvoorbeeld in het belang van de rechtseenheid, worden ingesteld door de procureur-generaal bij de Hoge Raad tegen rechterlijke beslissingen waartegen geen gewoon rechtsmiddel meer openstaat.

(645) De rapporteurs hebben een vraag over de voorgestelde mogelijkheid tot facultatief concluderen aan de hand van het richtsnoer van het «wezenlijk faciliteren van de besluitvorming van de Hoge Raad». Kan de regering toelichten in hoeverre hierdoor een spanning ontstaat met de behoefte aan uitleg van de procespartijen in cassatie? De regering spreekt in de memorie van toelichting de verwachting uit dat de huidige wisselwerking in de cassatieprocedure tussen conclusie en arrest niet zal veranderen. De rapporteurs vragen de regering om in haar antwoord de mogelijkheid mee te nemen dat deze wisselwerking wel verandert.

645. Het richtsnoer van het «wezenlijk faciliteren van de besluitvorming van de Hoge Raad» moet zo worden begrepen dat in zaken die uit een oogpunt van rechtseenheid, rechtsontwikkeling en rechtsbescherming aandacht verdienen een conclusie wordt genomen waarin de procureur-generaal juridisch advies geeft aan de Hoge Raad. Door de mogelijkheid om facultatief te concluderen is er meer tijd beschikbaar voor onderzoek

en reflectie in zaken die ingewikkeld zijn, of die voor veel mensen of organisaties grote consequenties kunnen hebben. Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat het parket bij de Hoge Raad periodiek aandacht besteedt aan een bepaald thema en concludeert in alle zaken waarin het gekozen thema een rol speelt. Hierbij kan een stand van zaken op deze terreinen nog eens duidelijk worden weergegeven en waar nodig kan het parket voorstellen doen om de jurisprudentielijnen bij te stellen of te verduidelijken in overzichtsarresten. Op deze wijze worden de gedachtevorming en de besluitvorming van de Hoge Raad door het parket gefaciliteerd.

Op basis van het huidige cassatieprocesrecht wordt al niet meer in alle zaken een conclusie genomen. Dit is het geval bij de toepassing van artikel 80a van de Wet op de rechterlijke organisatie. Deze bepaling geeft de Hoge Raad de bevoegdheid om – gehoord de procureur-generaal – een ingesteld beroep in cassatie niet-ontvankelijk te verklaren wanneer de aangevoerde klachten geen behandeling in cassatie rechtvaardigen, omdat de partij die het cassatieberoep instelt klaarblijkelijk onvoldoende belang heeft bij het cassatieberoep of omdat de klachten klaarblijkelijk niet tot cassatie kunnen leiden. Deze regeling laat toe dat het parket bij de Hoge Raad afziet van het nemen van een conclusie (ECLI:NL:HR:2015:96). Het betreft een door artikel 80a van de Wet op de rechterlijke organisatie geïntroduceerde «selectie aan de poort» (ECLI:NL:HR:2016:1005). Door de in het nieuwe wetboek opgenomen mogelijkheid van facultatief concluderen kan ook in andere zaken worden afgezien van het nemen van een conclusie (artikel 5.5.10). Gedacht kan worden aan zaken waarin geen cassatiemiddelen zijn ingediend (de zogenoemde «peken»). Het heeft naar huidig recht iets curieus dat in strafzaken waarin geen middelen zijn ingediend een conclusie wordt genomen, terwijl die conclusie achterwege kan blijven in strafzaken waarin artikel 80a van de Wet op de rechterlijke organisatie wordt toegepast. Ook lenen straks zaken waarin de verwachting bestaat dat de middelen met toepassing van artikel 81 van de Wet op de rechterlijke organisatie zullen worden verworpen, zich voor het afzien van een conclusie. Artikel 81, eerste lid, van de Wet op de rechterlijke organisatie betreft de situatie waarin de Hoge Raad in een arrest oordeelt dat een aangevoerde klacht niet tot cassatie kan leiden en niet noopt tot beantwoording van rechtsvragen in het belang van de rechts-eenheid of de rechtsontwikkeling. In die zaken wordt nu nog standaard door de procureur-generaal bij de Hoge Raad een conclusie genomen.

Dit betekent ook dat aan de hand van de ingediende cassatieschriftuur zal worden beslist of de klachten wel of geen behandeling in cassatie rechtvaardigen. Dat impliceert dat op basis van de schriftuur moet kunnen worden beoordeeld of het gaat om een zaak die ertoe doet. Het is van belang dat in de schriftuur wordt uitgelegd wat het belang is bij het ingestelde cassatieberoep en dus ook wat het belang is bij vernietiging van de bestreden uitspraak en een nieuwe behandeling van de zaak. Bij het opstellen van een cassatieschriftuur is deskundige juridische bijstand van groot belang. Niet voor niets is na het instellen van het cassatieberoep procesvertegenwoordiging verplicht in alle strafrechtelijke cassatieprocedures. Sinds 1 oktober 2000 is het indienen van een cassatieschriftuur door een advocaat een vereiste voor ontvankelijkheid van het cassatieberoep (Wet van 28 oktober 1999, Stb. 467).

De aangevoerde cassatiemiddelen worden beoordeeld in het licht van de rechtsvormende taak van de Hoge Raad. Door de wetgever is daaraan ook ruimte gegeven door in artikel 81 van de Wet op de rechterlijke organisatie het belang van de rechtseenheid of de rechtsontwikkeling als criterium te noemen voor het doen van een verkorte uitspraak, waarbij het cassatieberoep zonder nadere motivering wordt verworpen. In de hiervoor aangeduide zaken voegt een conclusie van de procureur-

generaal weinig toe en wordt veel werk bespaard door af te zien van het nemen van een conclusie. Aan de explicatiefunctie van de rechterlijke beslissing wordt in die gevallen niet afgedaan. Het gaat daarbij immers zoals blijkt uit de tekst van de wet om cassatieberoepen die «klaarblijkelijk» kansloos zijn (artikel 80a van de Wet op de rechterlijke organisatie) dan wel om cassatieberoepen die niet tot cassatie kunnen leiden en tevens niet nopen tot de beantwoording van rechtsvragen in het belang van de rechtseenheid of de rechtsontwikkeling (artikel 81 Wet op de rechterlijke organisatie). Wanneer in die gevallen na inhoudelijke beoordeling wordt besloten tot verkorte afdoening, zou het geven van uitleg waarom verkort is afgedaan, het voordeel van verkort afdoen weer tenietdoen.

In toenemende mate verloopt uitleg over de juiste toepassing van het recht niet via de individuele zaak, maar wordt door middel van het wijzen van overzichtsarresten en het thematisch concluderen door het parket uitleg verschaft aan de gehele rechtspraak. De afdoening van zaken via artikel 80a van de Wet op de rechterlijke organisatie heeft binnen de beschikbare capaciteit van de strafkamer van de Hoge Raad ruimte gecreëerd om in overzichtsarresten algemene regels te geven die in de rechtspraak leven of om sturing te geven aan de uitleg en de toepassing van bepaalde leerstukken. Waar de Hoge Raad dat voorheen op een zaaksgebonden wijze moest doen, arrest voor arrest, kan de Hoge Raad nu betrekkelijk snel een overzicht geven in een overzichtsarrest. Dat bevordert de rechtseenheid.

Overigens is het nu al staande praktijk dat in zaken waarin door het parket geen conclusie is geschreven en voor een afdoening op grond van artikel 80a van de Wet op de rechterlijke organisatie is gekozen, en waarin de Hoge Raad er niettemin prijs op stelt dat een conclusie wordt geschreven, aan het parket wordt verzocht alsnog te concluderen (F.G.H. Kristen e.a., «*Evaluatie van artikel 80a Wet op de rechterlijke organisatie, een empirisch-juridisch onderzoek naar de toepassing van artikel 80a Wet RO door de Hoge Raad in de sectoren civiel recht, belastingrecht en strafrecht in de periode 2012–2019*», Universiteit Utrecht, Montaigne Centrum voor Rechtsstaat en Rechtspleging 2021, p. 162–164). Dit zal ook het geval zijn als het parket op grond van artikel 5.5.10 ervoor heeft gekozen af te zien van het nemen van een conclusie en de Hoge Raad een conclusie wel aangewezen vindt. In die zin zal de bedoelde wisselwerking tussen parket en de Hoge Raad niet veranderen.

(646) De rapporteurs vragen of de regering nadere toelichting kan verschaffen op de inhoud van, en verhouding tussen, de in art. 5.5.12 lid 2 opgenomen criteria «aard van het vormverzuim» en «aard van de aangevoerde klachten». Kan de regering ook verduidelijken hoe deze criteria zich verhouden tot de in art 5.5.12 lid 2 onder a-g genoemde vormverzuimen?

646. In artikel 5.5.12 is bepaald wanneer cassatie wegens verzuim van vormen in strafzaken aangewezen is. De vormgeving van deze bepaling sluit beter aan bij de bestaande jurisprudentie dan het huidige artikel 431. De tekst van dat laatstgenoemde artikel suggereert dat verzuim van vormen «op straffe van nietigheid voorgeschreven» altijd grond geeft tot vernietiging. De jurisprudentie heeft zich evenwel al lange tijd zo ontwikkeld dat lang niet in alle gevallen waarin een vorm is verzuimd waarop de straf van nietigheid is gesteld, ook wordt gecasseerd. Bij schending van het voorschrift dat het vonnis een beslissing bevat op een uitdrukkelijk voorgedragen verweer over de kwalificatie van het strafbare feit of over de aanwezigheid van een strafuitsluitingsgrond (het huidige artikel 358, derde lid), blijft cassatie achterwege als de Hoge Raad alsnog kan uitleggen waarom het gevoerde verweer niet opgaat (NJ 1974/518). In

1996 was al in een groot aantal strafvorderlijke bepalingen de zinsnede «op straffe van nietigheid» geschrapt. De huidige wet bevat nog enkele voorschriften die «op straffe van nietigheid» zijn gesteld (bijvoorbeeld het huidige artikel 358, vijfde lid). Ook zijn er vormverzuimen die niet met nietigheid zijn bedreigd maar wel een substantiële nietigheid opleveren.

In het nieuwe wetboek is de keuze gemaakt om ervan af te zien schending van voorschriften die betrekking hebben op het onderzoek op de terechtzitting of het eindvonnis in Boek 4 met nietigheid te bedreigen en om tegelijkertijd in de cassatieregeling in Boek 5 te verduidelijken welke rechtsgevolgen eventueel dienen te worden verbonden aan het niet naleven van voorschriften. Daartoe duidt artikel 5.5.12 in het eerste lid aan dat het arrest waartegen cassatie is ingesteld kan worden vernietigd wegens een verzuim van vormen zowel wanneer dat verzuim heeft plaatsgehad in het arrest zelf als wanneer het heeft plaatsgehad tijdens de berechting. In het tweede lid is bepaald dat de Hoge Raad het arrest vernietigt indien de aard van de niet in acht genomen vorm en de aard van de aangevoerde klachten dat rechtvaardigen.

In artikel 5.5.12, tweede lid, is geen sprake van twee afzonderlijke criteria. Beide aspecten staan juist met elkaar in onderling verband. Het gaat om de belangen die in het geding zijn. Bij het eerste aspect, de «aard» van de niet in acht genomen vorm, gaat het vooral om de vraag naar het belang dat door het geschonden voorschrift wordt gediend. Het moet gaan om een zo wezenlijk voorschrift dat schending ervan cassatie rechtvaardigt (in de terminologie van het huidige wetboek: een formele of substantiële nietigheid oplevert). Indien daarvan sprake is, betekent dit nog niet dat cassatie aangewezen is. De vervolgvraag is namelijk of er in dit geval reden is voor relativisering van de nietigheid die de schending van een wezenlijk voorschrift in beginsel met zich moet brengen. Daarop ziet het tweede aspect, de aard van de aangevoerde klacht. Het gaat daarbij eveneens om het belang dat door het geschonden voorschrift wordt gediend, maar dan niet in abstracto, maar in concreto. Ondanks het feit dat een wezenlijk voorschrift niet is nageleefd, kan het zo zijn dat er in het concrete geval onvoldoende belang bestaat bij vernietiging op die grond. Het tweede element, de aard van de aangevoerde klacht, fungeert daarbij als het ware als een contra-indicatie en vormt een grond om *niet* te casseren in gevallen waarin het gewicht van het geschonden voorschrift daarvoor op zich reden geeft. De Hoge Raad vernietigt dus het arrest indien de aard van de niet in acht genomen vorm en de aard van de aangevoerde klachten *in onderling verband beschouwd* dat rechtvaardigen. Deze te maken afweging komt overeen met het huidige recht.

Het tweede lid somt in de onderdelen a tot en met g op in welke gevallen vernietiging gerechtvaardigd is. De onderdelen a tot en met g bevatten dus voorschriften die door de wet in elk geval als «wezenlijk» worden aangemerkt. De woorden «in ieder geval» geven aan dat sprake is van een enuntiatieve opsomming, dat wil zeggen dat andere gevallen niet zijn uitgesloten. De opgesomde vormverzuimen zijn gebaseerd op jurisprudentie van de Hoge Raad.

De in het geding zijnde belangen bij de onderdelen a, b, c, e en g maken dat er in ieder geval grond is voor cassatie. Deze onderdelen zijn niet gerelativeerd. Hierbij dient te worden opgemerkt dat het sub g genoemde vormverzuim weliswaar is geformuleerd met een tenzij-clausule, maar die clausule heeft betrekking op hetgeen in feitelijke aanleg is voorgevallen. Als verdachte en advocaat-generaal hebben ingestemd met de voortzetting van de behandeling, is van een vormverzuim geen sprake. Het onder sub g genoemde vormverzuim kan dus niet worden aangemerkt als verzuim dat kan worden gerelativeerd.

Bij de onderdelen a, b, c, e en g dienen de relevante belangen die door het geschonden voorschrift worden gediend niet verengd te worden tot de belangen van de procespartij die in cassatie is gegaan. Zo is de openbaarheid van een zitting een algemeen belang; zelfs als in de cassatieschriftuur namens de verdachte wordt aangevoerd dat er geen bezwaren waren tegen de beslotenheid van een zitting, is er grond voor cassatie. In dat opzicht is met betrekking tot deze onderdelen de formulering dat het gaat om «de aard van de aangevoerde klachten» bij nader inzien minder gelukkig en geeft dit aanleiding tot aanpassing van het artikel, zoals hierna wordt aangegeven. Ook gaat het niet zozeer om «de aard van de aangevoerde klacht», maar om de vraag of er in concreto voldoende *belang* is om wegens het vormverzuim te casseren. Bij de onderdelen d en f is wel sprake van relativering; cassatie kan achterwege blijven indien de belangen van de partij die gronden tegen de weigering of het verzuim aanvoert daardoor niet zijn geschaad. Er bestaat bij deze onderdelen geen plicht om te casseren; zij laten de Hoge Raad de vrijheid om af te zien van cassatie. Overigens laat deze bepaling ambtshalve cassatie door de Hoge Raad op grond van artikel 5.5.13 onverlet.

Uit de gestelde vraag is duidelijk geworden dat de formulering van artikel 5.5.12 – zoals ook uit de rapportage van de universiteiten naar voren komt – vraagtekens oproept en gemakkelijk tot onjuiste lezing kan leiden. De bedoeling van het artikel komt niet goed uit de verf. Dit geeft aanleiding tot herformulering van genoemd artikel – waarmee dus geen inhoudelijke wijziging van het voorschrift wordt beoogd – die zal worden opgenomen in de eerste aanvullingswet na afloop van de formele consultatie.

(647) Aanvullend vragen de rapporteurs hoe de regering de mogelijkheid ziet om – in plaats van de opsomming van bepaalde vormverzuimen in art. 5.5.12 lid 2 onder a-g – meer algemeen aan te duiden dat vormverzuimen die betrekking hebben op essentiële aspecten van het recht van de verdachte op een eerlijk proces en op essentiële eisen van behoorlijke rechtspraak in ieder geval aanleiding geven voor vernietiging.

647. Bij de redactie van artikel 5.5.12 is bewust gekozen voor het opsommen van een aantal vormverzuimen bij de schending waarvan cassatie gerechtvaardigd is, juist om duidelijkheid te verschaffen ten opzichte van het huidige artikel 431. De tekst van het huidige artikel 431 wekt de indruk dat verzuim van vormen op straffe van nietigheid voorgeschreven altijd grond geeft tot vernietiging. Dit is niet het geval. Bovendien is door de invoering van artikel 80a van de Wet op de rechterlijke organisatie het belang van het huidige artikel 431 verkleind. Bij verzuim van enkele vormen waar de wet de straf van nietigheid op stelt, is het cassatieberoep niet-ontvankelijk als gevolg van artikel 80a van de Wet op de rechterlijke organisatie, omdat de klager «»klaarblijkelijk onvoldoende belang» heeft bij het cassatieberoep, of omdat de klacht «klaarblijkelijk niet tot cassatie kan leiden». Anderzijds kent het strafprocesrecht allerlei (ongeschreven) rechtsregels waarvan het huidige wetboek de naleving niet op straffe van nietigheid voorschrijft, maar waarvan schending wel tot cassatie kan leiden. Gesproken wordt wel van substantiële (in tegenstelling tot formele) nietigheden. Substantiële nietigheden kunnen ook tot cassatie leiden (vergelijk artikel 79, eerste lid, onderdeel a, van de Wet op de rechterlijke organisatie). Het huidige wetboek zegt niets over deze categorie van nietigheden. Omwille van helderheid zijn in artikel 5.5.12 zowel de huidige formele nietigheden als (enkele) substantiële nietigheden opgenomen. Een algemene aanduiding in de wet, zoals in de vraagstelling gesuggereerd, dat vormverzuimen die betrekking hebben op essentiële aspecten van het recht van de verdachte op een eerlijk proces en op essentiële eisen van behoorlijke rechtspraak in ieder

geval aanleiding geven voor vernietiging, zou niet bijdragen aan de inzichtelijkheid van de reikwijdte van dat voorschrift.

(648) De rapporteurs vragen waarom de wettelijke mogelijkheden voor de Hoge Raad om een zaak na vernietiging zelf af te doen, terug te wijzen of te verwijzen onverkort, en zonder nadere toelichting, zijn overgenomen uit het geldende recht? Verdient de manier waarop de Hoge Raad met deze bevoegdheid is omgegaan nadere beschouwing en beoordeling in het wetgevingsproces voor het nieuwe Wetboek.

648. Vernietiging van een arrest van een gerechtshof door de Hoge Raad vindt plaats indien een cassatiemiddel terecht is voorgesteld of de Hoge Raad ambtshalve tot cassatie overgaat (artikel 5.5.13, eerste lid: «hetzij op de aangevoerde, hetzij op andere gronden».) De vernietiging wordt indien mogelijk beperkt tot de onderdelen van de bestreden uitspraak die door het geconstateerde gebrek worden geraakt. Het is ook mogelijk dat alleen de uitspraak over een bijkomende beslissing, bijvoorbeeld de vordering benadeelde partij, wordt vernietigd. Artikel 5.5.13, tweede lid, bepaalt dat de Hoge Raad bij vernietiging de keuze heeft een zaak (i) zelf af te doen, (ii) terug te wijzen naar de rechter die het heeft gewezen of (iii) te verwijzen naar een ander gerechtshof. De Hoge Raad heeft ook de mogelijkheid de zaak deels zelf af te doen en voor het overige de zaak te verwijzen of terug te wijzen. Dit is conform het huidige recht.

De keuze voor een bepaalde wijze van afdoening is niet geheel vrij. De Hoge Raad kan de zaak zelf afdoen (ofwel «rechtsteden ten principale»), zolang geen nieuw onderzoek naar de feiten noodzakelijk is. Hierin ligt een belangrijke beperking voor de Hoge Raad om de zaak zelf af te doen. Gevallen waarin de Hoge Raad de zaak zelf afdoet, zijn bijvoorbeeld zaken waarin sprake is van (kennelijke) vergissingen van de feitenrechter die verbeterd kunnen worden of vergissingen die zo evident zijn dat zij door de Hoge Raad zonder nadeel voor de verdachte verbeterd kunnen worden gelezen. De Hoge Raad kan de zaak om doelmatigheidsredenen zelf afdoen; bijvoorbeeld door het alsnog in het openbaar uitspreken van het vonnis of arrest van de vorige rechter.

De Hoge Raad kan een zaak terugwijzen of verwijzen, als deze zich niet leent voor een zelfstandige afdoening door de Hoge Raad. De Hoge Raad bepaalt dat bij terugwijzing of verwijzing de zaak opnieuw wordt berecht en wordt afgedaan. Dat laatste betekent dat de rechter na terugwijzing of verwijzing de zaak, met inachtneming van de uitspraak van de Hoge Raad, opnieuw dan wel verder berecht en afdoet. De wetgever heeft aan de Hoge Raad bewust de vrijheid gelaten om te beslissen of een zaak wordt teruggewezen naar hetzelfde gerechtshof of dat de zaak wordt verwezen naar een ander gerechtshof (Stb. 1998, 591). De keuze tussen verwijzing of terugwijzing na vernietiging hing aanvankelijk af van het antwoord op de vraag of wordt vernietigd wegens een vormverzuim dan wel wegens schending van het recht. Dit werd als knellend ervaren, terwijl een dergelijk onderscheid ook niet altijd valt te maken. Er bestond behoefte aan een grotere vrijheid voor de cassatierechter om naar gelang de reden van de (partiële) vernietiging of de aard van de zaak te verwijzen dan wel terug te wijzen (Kamerstukken II 1996/97, 25 240, nr. 3, p. 11).

Het uitgangspunt is dat de zaak wordt teruggewezen. Vanuit proceseconomische redenen kan het de voorkeur genieten dat hetzelfde gerechtshof de zaak opnieuw behandelt met inachtneming van het arrest van de Hoge Raad, omdat de redenen waarom is vernietigd lang niet altijd van dien aard zijn dat een ander gerechtshof de zaak opnieuw zou moeten behandelen. Ook uit een oogpunt van rechtsbedeling kan het gewenst zijn om de zaak terug te wijzen naar hetzelfde gerecht, bijvoorbeeld omdat daar het dossier van de medeverdachten ligt (Kamerstukken II 1985/86,

19 488, nr. 3, p. 11–12; Kamerstukken II 1996/97, 25 240, nr. 3, p. 12). Als een zaak wordt teruggewezen naar hetzelfde gerechtshof, dan betekent dat overigens niet automatisch dat dezelfde rechters de zaak opnieuw of verder behandelen. Het gaat hier om de instantie.

Soms is verwijzing aangewezen gelet op de aard van de zaak. Te denken valt aan een geruchtmakende strafzaak waarin bij verwijzing naar een aangrenzend gerechtshof de zaak nog eens onbevangen door een ander gerecht wordt beoordeeld. Het gerechtshof Den Haag krijgt meestal de zaken van het gerechtshof Amsterdam en omgekeerd; het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden ontvangt de zaken van het gerechtshof 's-Hertogenbosch, terwijl het gerechtshof 's-Hertogenbosch de zaken van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden behandelt. Maar het gaat hier niet om onveranderlijke regels waarvan nooit wordt afgeweken (A.J.A. van Dorst en M.J. Borgers, *Handboek Strafzaken 2022*, par. 45.4.6.5.4.1).

In zaken afkomstig uit de overzeese gebieden van het Koninkrijk der Nederlanden kan, na vernietiging, alleen worden terugwezen en wel naar het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, dat dan zo veel mogelijk is samengesteld uit rechters die nog niet over de zaak hebben geoordeeld (artikel 14, eerste en derde lid, Rijkswet cassatierechtspraak).

De wijze waarop de Hoge Raad invulling geeft aan zijn discretionaire bevoegdheid hoe om te gaan met een zaak na vernietiging heeft geen aanleiding gegeven om de hiervoor genoemde uitgangspunten te verlaten en in de wettelijke regeling inhoudelijke wijzigingen aan te brengen. De wettelijke regeling functioneert naar tevredenheid.

(649) De rapporteurs vragen of de regering kan toelichten hoe zij aankijkt tegen de manier waarop de Hoge Raad invulling geeft aan zijn bevoegdheid over te gaan tot ambtshalve cassatie. Is de over het algemeen als terughoudend te kwalificeren omgang met ambtshalve cassatie ook gepast op basis van het voorgestelde art. 5.5.13 lid 1 Sv.

649. Volgens de tekst van artikel 5.5.13, eerste lid, vernietigt de Hoge Raad het arrest «geheel of gedeeltelijk, hetzij op de aangevoerde, hetzij op andere gronden.» Behalve op de in cassatiemiddelen aangevoerde gronden kan dus worden vernietigd op andere gronden. Deze laatste zinsnede biedt de basis voor ambtshalve cassatie. Ambtshalve cassatie is een bevoegdheid van de Hoge Raad en vormt niet een verplichting. De Hoge Raad maakt van die bevoegdheid een terughoudend gebruik. Indien het openbaar ministerie beroep in cassatie heeft in gesteld maakt de Hoge Raad vrijwel nooit gebruik van deze mogelijkheid, zeker niet als dat ten nadele van de verdachte zou zijn. Maar sinds de verdachte de verplichting heeft gekregen tot het, door middel van een raadsman, indienen van een schriftuur (Stb. 1999, 467) is de Hoge Raad ook bij een cassatieberoep van de verdachte terughoudend met ambtshalve cassatie (B.F. Keulen en G. Knigge, *Strafprocesrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2020, par. 17.5.5). Zo overwoog de Hoge Raad in ECLI:NL:HR:2023:921: «Bij een beperkte capaciteit om cassatieberoepen te behandelen en gelet op de noodzaak om strafzaken binnen een aanvaardbare termijn af te doen, ligt het immers in de rede de behandeling in cassatie te concentreren op de ingediende klachten. Daarbij speelt een rol dat, omdat cassatieklachten moeten worden ingediend door een raadsman of door het openbaar ministerie, de Hoge Raad er in beginsel van moet kunnen uitgaan dat mislagen in de bestreden uitspraak of fouten in de aan die uitspraak voorafgegane procedure zijn opgemerkt, terwijl het achterwege blijven van een daarop toegespitste klacht kan berusten op een weloverwogen keuze.» De terughoudendheid bij het ambtshalve vernietigen is dus een gevolg van het standpunt dat de Hoge Raad ervan moet kunnen uitgaan dat het achterwege blijven van een klacht een gewogen beslissing is van

het openbaar ministerie of een raadsman. Dit is een begrijpelijk uitgangspunt, ook in het licht van het nieuwe wetboek.

De Hoge Raad maakt vooral gebruik van de mogelijkheid tot ambtshalve cassatie als zich na het indienen van de cassatieschriftuur relevante feiten hebben voorgedaan, bijvoorbeeld als de verdachte is overleden (ECLI:NL:HR:2019:1083) of bij overschrijding van de redelijke termijn waarbinnen het arrest moet zijn gewezen nadat beroep in cassatie is ingesteld (ECLI:NL:HR:2015:894). Aanleiding tot ambtshalve cassatie is er ook als bij verandering van wetgeving een nieuwe rechtsregel onmiddellijk moet worden toegepast omdat deze gunstiger is voor de verdachte (artikel 1, tweede lid, Wetboek van Strafrecht; ECLI:NL:HR:2020:914). Ten slotte wordt opgemerkt dat in de praktijk een welwillende, en als het moet een heel ruime, lezing van de cassatiemiddelen aan de Hoge Raad de mogelijkheid biedt om in te grijpen, ook als daarover in de cassatieschriftuur niet is geklaagd, als de wet met voeten is getreden, werkelijk onrecht is geschied of anderszins in de laatste feitelijke instantie iets fundamenteel fout is gegaan. (A.J.A. van Dorst en M.J. Borgers, *Handboek Strafzaken 2022*, par. 45.4.6.4.1.; ECLI:NL:HR:2019:1100) De huidige wijze waarop de Hoge Raad invulling geeft aan zijn discretionaire bevoegdheid heeft geen aanleiding gegeven om dit nader te normeren.

(650) De rapporteurs vragen of het wetsvoorstel naar het oordeel van de regering voldoende richting geeft betreffende de motivering van arresten van de Hoge Raad, met name in gevallen van rechtsvormende beslissingen over essentiële onderdelen van het strafprocesrecht, de reikwijdte van strafbepalingen, en materieel strafrechtelijke aansprakelijkheid.

650. De afgelopen jaren is de Hoge Raad rechtsontwikkeling en rechts-eenheid in steeds sterkere mate als zijn primaire taken gaan zien. Dat is mede een gevolg van de invoering van de Wet versterking cassatierecht-spraak in 2012. Doel van die wet is om de Hoge Raad beter in staat te stellen zich te concentreren op deze kerntaken. Ook ontwikkelingen als de invoering van artikel 80a van de Wet op de rechterlijke organisatie, de mogelijkheid om ook in strafzaken prejudiciële vragen aan de Hoge Raad te stellen en de mogelijkheid tot facultatief concluderen door het parket zijn ingezet zodat de Hoge Raad zich kan concentreren op zaken die ertoe doen en zodoende meer toekomt aan zijn rechtsvormende taak. Zie ook het antwoord op vraag 645. Net als het huidige wetboek stelt het nieuwe wetboek niet zozeer eisen aan de motivering van arresten in cassatie, maar biedt het mogelijkheden en ruimte voor de Hoge Raad om rechtsvormende en richtinggevende arresten te kunnen wijzen.

Door het wijzen van overzichtsarresten kan de Hoge Raad de stand van de rechtspraak rond een bepaald onderwerp weergeven: een arrest waarin uit eerdere rechtspraak voortvloeiende algemene aandachtspunten ten aanzien van belangrijke juridische onderwerpen overzichtelijk worden weergegeven en soms ook verder worden uitgewerkt. Dit gebeurt door een aan de bespreking van de cassatiemiddelen voorafgaande beschouwing. Daarmee kan de Hoge Raad overwegingen aan de rechtspraktijk meegeven die de voorliggende zaak overstijgen. Met dit soort arresten geeft de Hoge Raad in het belang van rechtsvorming en rechtseenheid richting aan de juridische praktijk. Voorbeelden op het terrein van het strafprocesrecht zijn ECLI:NL:HR:2020:1889 (vormverzuimen) en ECLI:NL:HR:2022:1252 (procesafspraken).

(651) De rapporteurs vragen de regering om in relatie tot het cassatieberoep te verduidelijken waarom het wenselijk is dat de benadeelde partij een zelfstandig recht op cassatieberoep in de strafzaak toekomt. Wordt de invloed van de benadeelde partij op het verloop van de strafprocedure als

geheel beschouwd niet in potentie onevenredig groot? Gaat de uitgebreide cassatiemogelijkheid ten koste van (de capaciteit voor) de andere taken van de Hoge Raad, in het bijzonder die inzake de rechtsvorming en rechtsontwikkeling?

651. Het slachtoffer dat zich met een vordering tot schadevergoeding als benadeelde partij in het strafproces heeft gevoegd, krijgt in het nieuwe wetboek een zelfstandige mogelijkheid tot het instellen van cassatie. Deze mogelijkheid is beperkt tot gevallen waarin de vordering van de benadeelde partij is afgewezen en deze vordering meer dan € 1.750 bedraagt (artikel 5.5.17). Deze vernieuwing ligt in het verlengde van het eveneens geïntroduceerde zelfstandig hoger beroep van de benadeelde partij tegen de afwijzing van haar vordering (zie de antwoorden op de vragen 558 en 612). Net als ten aanzien van dat zelfstandig hoger beroep geldt hier dat het openstellen van dit rechtsmiddel – binnen de genoemde beperkingen – passend is gelet op de positie van de benadeelde partij als procespartij binnen het strafproces, voor zover het de behandeling van haar vordering tot schadevergoeding betreft. (Vgl. artikel 4.4.3, op grond waarvan onder de «procespartijen» ook de benadeelde partij die zich heeft gevoegd wordt begrepen.) Van een in potentie onevenredig grote invloed van de benadeelde partij op het verloop van de strafprocedure is dan ook geen sprake. Voor de benadeelde partij levert de nieuwe regeling een belangrijke verbetering op van haar rechtspositie. Zij krijgt in cassatie ook de gelegenheid om, als een daartoe strekkend verzoek wordt ingewilligd, de door haar voorgestelde middelen van cassatie toe te lichten dan wel middelen van cassatie die haar vordering betreffen tegen te spreken (artikel 5.5.18, vierde lid). Naar huidig recht kan de benadeelde partij alleen middelen over een rechtspunt dat haar vordering betreft indienen als door de verdachte dan wel de advocaat-generaal beroep in cassatie is ingesteld (het huidige artikel 437, derde lid). En indien dat cassatieberoep niet-ontvankelijk wordt verklaard, komen de middelen van de benadeelde partij niet aan de orde. In de nieuwe regeling is de uitkomst van het cassatieberoep van de benadeelde partij niet meer afhankelijk van de vraag of door anderen beroep in cassatie is ingesteld en hoe kansrijk dat beroep is. Dit maakt een zelfstandig cassatieberoep voor de benadeelde partij wenselijk.

De zelfstandige mogelijkheid van de benadeelde partij om (hoger beroep en) cassatieberoep in te stellen, zal eraan bijdragen dat de Hoge Raad zijn taken op het gebied van rechtseenheid, rechtsvorming en rechtsbescherming kan uitoefenen ten aanzien van (rechts)vragen die zich specifiek voordoen in relatie tot vorderingen van benadeelde partijen. Van belang daarbij is dat in toenemende mate in strafzaken zich kwesties van civielrechtelijke aard voordoen, die in mindere mate de civiele rechter – en ook de civiele kamer van de Hoge Raad – bereiken, onder meer op het terrein van immateriële schadevergoeding. De rechtspraak van de strafkamer van de Hoge Raad, die uit het oogpunt van de wettelijke taak van de Hoge Raad op het gebied van de rechtseenheid mede in afstemming met de civiele kamer van de Hoge Raad tot stand komt, draagt daarmee bij aan rechtsvorming en rechtsontwikkeling op onderwerpen die niet alleen van belang zijn bij de beoordeling van vorderingen van benadeelde partijen, maar ook bij de toepassing van het aansprakelijkheidsrecht in het algemeen.

Het voorzien in een zelfstandige mogelijkheid van de benadeelde partij om (hoger beroep en) cassatieberoep in te stellen, zal waarschijnlijk leiden tot een (verdere) intensivering van de werkzaamheden van de Hoge Raad op dit terrein. Bij de huidige stand van zaken wordt niet verwacht dat dit zal leiden tot een zodanige werklastverzwaring dat de rechtsvorming en de rechtsontwikkeling op andere terreinen van het strafrecht onder druk komt te staan. Bovendien bevat de regeling een drempel voor vorderingen onder 1.750 euro. Tot slot is van belang dat het beroep in cassatie

voor de benadeelde partij alleen openstaat indien haar vordering is afgewezen en niet indien zij in haar vordering niet-ontvankelijk is verklaard.

(652) De rapporteurs vragen hoe de regering de doorwerking ziet van het aangepaste beslismodel in hoger beroep en de nagestreefde beweging naar voren op het beroep in cassatie. Is met het nieuwe beslismodel in hoger beroep een ontlasting van de Hoge Raad beoogd in die zin dat er als gevolg daarvan minder (kansrijke) cassatieberoepen zullen worden ingesteld? Als daadwerkelijk minder (kansrijke) cassatieberoepen zullen worden ingesteld als gevolg van het nieuwe beslismodel in hoger beroep, hoe waardeert de regering die potentiële ontwikkeling dan?

652. Het nieuwe beslismodel in hoger beroep is niet voorgesteld om de Hoge Raad te ontlasten.

Dit beslismodel brengt mee dat de rechter geen tijd hoeft te besteden aan het overdoen van beslissingen waar zowel het openbaar ministerie als de verdachte geen bezwaar tegen hebben. Bij de behandeling in appel richt het gerechtshof zich op de bezwaren tegen het vonnis en op wat het overigens noodzakelijk acht. Het voorstel draagt ook bij aan een betere positionering van de appelrechtspraak tussen enerzijds de berechting in eerste aanleg, waar de rechter de formele en materiële vragen van het rechterlijk beslismodel heeft te beantwoorden en alle bijkomende vragen die bij het onderzoek spelen, en anderzijds de cassatierechtspraak die zich steeds sterker richt op de beoordeling van de middelen die er uit oogpunt van rechtseenheid, rechtsontwikkeling of rechtsbescherming toe doen. Het in 2007 ingevoerde voortbouwende appel strekt er in de kern toe dat door een toespitsing op de verschillen van mening na de behandeling in eerste aanleg uiteindelijk een kwalitatief beter resultaat wordt verkregen (zie het antwoord op vraag 559). Het oordeel na een behandeling in tweede aanleg heeft in beginsel een sterkere basis doordat na de behandeling in eerste aanleg de naar voren gebrachte bezwaren tegen het vonnis grondig worden onderzocht. Het nieuwe beslismodel in hoger beroep past bij een dergelijke behandeling van de zaak en zal leiden tot het efficiënter wijzen van arrest door het gerechtshof. Het beslismodel is in lijn met het bestaande voortbouwende appel.

Dit beslismodel heeft mogelijk effect op de later ingestelde cassatiemiddelen. De verdachte wordt al in appel verzocht goed na te denken welke bezwaren hij heeft tegen het vonnis van de rechtbank in eerste aanleg. Op deze bezwaren richt het gerechtshof zich primair. Cassatieberoep staat alleen open tegen eindarresten, en als het gerechtshof het beroep heeft verworpen, kan niet meer worden geklaagd over iets waarover in hoger beroep niet is geklaagd, en waar het gerechtshof zich ook ambtshalve niet heeft uitgesproken.

Deze werkwijze vergt wel van het gerechtshof dat het tegen de achtergrond van het recht op een eerlijk proces tijdens de behandeling van de zaak bijzondere aandacht zal moeten schenken aan de positie van de verdachte indien deze niet is voorzien van rechtsbijstand. Of het beslismodel er ook toe leidt dat minder (kansrijke) cassatieberoepen worden ingesteld is moeilijk te zeggen.

De «beweging naar voren» staat los van het voorgaande. Die beweging moet worden gezien als een samenstel van maatregelen waarmee wordt bevorderd dat strafzaken beter voorbereid bij de zittingsrechter in eerste en tweede aanleg komen. Wel is de verwachting dat dit een positief effect op de doorlooptijden in eerste aanleg, hoger beroep en cassatie zal hebben.

(653) De rapporteurs vragen of de regering heeft overwogen om te voorzien in een gespecialiseerde cassatiebalie. Wat ziet de regering als voor en nadelen van deze mogelijkheid?

653. Het onderzoeksrapport «Evaluatie van artikel 80a Wet op de rechterlijke organisatie, een empirisch-juridisch onderzoek naar de toepassing van artikel 80a Wet RO door de Hoge Raad in de sectoren civiel recht, belastingrecht en strafrecht in de periode 2012–2019» (Kamerstukken II 2021/22, 29 279, nr. 703) bevat naast bevindingen en conclusies ten aanzien van de toepassing van artikel 80a van de Wet op de rechterlijke organisatie ook de aanbeveling om de mogelijkheid van een gespecialiseerde cassatiebalie strafrecht te onderzoeken (zie p. 222 van het rapport).

Het strafrecht kent verplichte procesvertegenwoordiging in cassatie. Momenteel kan elke advocaat een cassatieschriftuur indienen bij de strafkamer van de Hoge Raad. Na een eventuele invoering van een cassatiebalie strafrecht is dat voorbehouden aan advocaten die daarvoor bijvoorbeeld een extra opleiding moeten volgen, daarvoor een examen moeten afleggen en voldoende cassatiezaken per jaar moeten behandelen.

De onderzoekers noemen als voordeel van een gespecialiseerde cassatiebalie de kwaliteit van de cassatieschriftuur. Anderzijds zou een cassatiebalie mogelijk (financiële) barrières opwerpen om toegang tot de cassatierechter te krijgen. Ook zouden er aarzelingen bestaan over de praktische haalbaarheid van een strafrechtelijke cassatiebalie. Vanwege de te maken afweging tussen deze mogelijke voor- en nadelen is in de beleidsreactie op bovengenoemd rapport aangegeven dat de mogelijkheid van een gespecialiseerde cassatiebalie strafrecht een onderwerp van gesprek is met de Hoge Raad en de Nederlandse Orde van Advocaten (Kamerstukken I 2022/23, 32 576, H, p. 4 en 7). Een eventuele regeling hiervan zou zijn beslag krijgen in een verordening (vergelijk: Verordening vakbekwaamheidseisen civiele cassatieadvocatuur en de Wijzigingsverordening civiele cassatie 2019) en valt buiten het bestek van de totstandkoming van het nieuwe wetboek.

(654) De leden van de GL-PvdA-fractie lezen dat de mogelijkheid om een cassatieberoep in te stellen tegen vonnissen over delicten die opgenomen zijn in lokale verordeningen wordt geschrapt. Nu zouden deze leden erop willen wijzen dat er regelmatig discussie ontstaat of en in hoeverre verordeningen van gemeenten of provincies grondrechten beperken. Daarbij denken deze leden bijvoorbeeld aan de discussie over een digitaal gebiedsverbod, lokale verboden tegen straatintimidatie of welke grenzen er aan het demonstratierecht mogen worden gesteld. Waarom wordt deze mogelijkheid, anders dan dat daar tot nu toe nauwelijks gebruik van wordt gemaakt, geschrapt? En wat komt ervoor in de plaats? Kan het instrument toch van belang blijken te zijn als de constitutionele toetsing op een later moment mogelijk wordt?

654. Zie het antwoord op vraag 644. In aanvulling daarop kan over toetsing aan de Grondwet het volgende worden opgemerkt. Het toetsingsverbod van artikel 120 Grondwet heeft betrekking op wetten in formele zin. De rechter mag lagere regelgeving (dat wil zeggen wetten in materiële zin die geen wet zijn in formele zin, zoals gemeentelijke verordeningen) toetsen op eventuele strijd met hogere (geschreven en ongeschreven) rechtsregels, waaronder de Grondwet. De toetsing van dergelijke regelingen en voorschriften komt geregeld voor (Kamerstukken II 2021/22, 35 925 VII, nr. 169, p. 7). Zo zijn de verbodsbepaling in de Haarlemse APV op het op straat dragen van kleding met het logo van een verboden motorclub (ECLI:NL:HR:2021:1946) en de bepaling uit de Rotterdamse APV die een «sisverbod» bevatte in strijd geacht met artikel 7 Grondwet (ECLI:NL:GHDHA:2019:3293). De eventuele invoering van constitutionele toetsing van wetten in formele zin zal hieraan niets veranderen.

(655) De leden van de GL-PvdA-fractie lezen dat de benadeelde partij een zelfstandig recht op cassatie krijgt. Dat wil zeggen dat deze benadeelde niet meer afhankelijk is van de vraag of de verdachte of het OM cassatie heeft ingesteld. Wat betreft de aan het woord zijnde leden is het goed dat de rechten van slachtoffers in deze worden versterkt. In hoeverre kan de EU-richtlijn tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten van slachtoffers in de toekomst nog tot aanpassing van de Nederlandse wet- of regelgeving ten aanzien van de rechten van slachtoffers gaan leiden, onder andere als het gaat om het zelfstandig kunnen instellen van beroep of cassatie?

655. Zie over de mogelijke gevolgen van de voorgestelde herziening van Richtlijn 2012/29/EU tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten voor de Nederlandse wet- en regelgeving ten aanzien van slachtoffers de antwoorden op de vragen 450 en 548. Daarbij is van belang dat de onderhandelingen hierover op dit moment nog gaande zijn en dat de inhoud van de herziene richtlijn dus nog geenszins definitief vaststaat. Het richtlijnvoorstel bevat geen specifieke regels over het zelfstandig kunnen instellen van hoger beroep of cassatie door de benadeelde partij of het slachtoffer.

8. Herziening van arresten en vonnissen

8.1 Herziening ten voordele van de gewezen verdachte

(656) De rapporteurs hebben een vraag over herziening in het voordeel van de gewezen verdachte. In zowel de rechtspraak als in de literatuur is de vraag opgeworpen of een uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) een grond voor herziening ten voordele kan opleveren. Is het wenselijk, gelet op het belang van het waarborgen van fundamentele rechten zoals neergelegd in het Handvest, de beginselen van Unietrouw en loyale samenwerking en de ratio van de prejudiciële procedure, onder omstandigheden herziening ten voordele mogelijk te maken op basis van een uitspraak van het HvJ EU?

656. Een uitgangspunt van de herzieningsprocedure ten voordele is dat de – naderhand gebleken – onjuiste toepassing van het recht of een naderhand gewijzigde rechtsopvatting geen grond tot herziening opleveren. Dit uitgangspunt is gebaseerd op het beginsel «lites finiri oportet», dat inhoudt dat aan de rechtsstrijd op een afzienbare termijn een einde moet komen en dat als de rechter een onherroepelijke uitspraak heeft gedaan, die in beginsel niet meer opnieuw ter discussie kan worden gesteld (Kamerstukken II 2008/09, 32 045, nr. 3, p. 28). Het in algemene zin mogelijk maken van herziening ten voordele op grond van een uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) staat op gespannen voet met dit uitgangspunt.

Bij de behandeling van de Verzamelwet Justitie en Veiligheid 2022 is door de leden Van Nispen en Sneller een amendement ingediend waarmee een uitspraak van het HvJ EU in zeer specifieke situaties als herzieningsgrond kan worden aangemerkt (Kamerstukken II 2021/22, 36 003, nr. 12). Het amendement had betrekking op uitzonderlijke gevallen waarin een onherroepelijke veroordeling is gebaseerd op overtreding van een Nederlandse wettelijke bepaling die uitvoering geeft aan Europees recht (zoals een bestanddeel uit een delictomschrijving die in het Nederlandse recht is opgenomen ter implementatie van een Europese richtlijn), waarbij uit een latere uitspraak van het HvJ EU blijkt dat de toepassing van die wetsbepaling in strijd is met de uitleg die het HvJ EU aan het desbetreffende Europese recht geeft en die moet worden geacht vanaf de inwerkingtreding van die richtlijn de juiste te zijn geweest (ook wel aangeduid als de *ex tunc-werking* van uitspraken van het HvJ EU). In een uitgebreide

schriftelijke appreciatie is op dit amendement gereageerd (Kamerstukken II 2021/22, 36 003, nr. 13). Daarin is aangegeven dat in zeer zeldzame situaties zoals hiervoor genoemd een rechtvaardiging kan worden gevonden om toegang tot de herzieningsprocedure mogelijk te maken, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan het fundamentele uitgangspunt dat onjuiste toepassing van het recht of een naderhand gewijzigde rechtsopvatting geen grond tot herziening opleveren.

Bij het overwegen van een dergelijke nieuwe herzieningsgrond dient ook stil te worden gestaan bij de uitvoeringsconsequenties. In dit verband is van belang dat De Hoge Raad in zijn advies bij het eerdergenoemde amendement van de leden Van Nispen en Sneller de verwachting heeft uitgesproken dat in een potentieel zeer groot aantal zaken een beroep op een dergelijke nieuwe herzieningsgrond zal worden gedaan (bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 36 003, nr. 12). In het advies van de Hoge Raad klinkt ook door dat de werklastgevolgen van de nieuwe herzieningsgrond niet beperkt zullen blijven tot de rechtstreeks bij de herzieningsprocedure betrokken organisaties. De verwachting is dat bij de behandeling van strafzaken in eerste aanleg door rechtbanken en in hoger beroep door gerechtshoven veel vaker dan voorheen een beroep op Europees recht en verzoeken tot het stellen van prejudiciële vragen aan het HvJ EU zullen worden gedaan, met mogelijk langere doorlooptijden van strafzaken tot gevolg.

De vraag of introductie van een nieuwe herzieningsgrond in verband met uitspraken van het HvJ EU wenselijk is, vergt gelet op het voorgaande nadere doordenking. Daarom wordt in de vraag van de rapporteurs en de vergelijkbare vraag van de GL-PvdA-fractie over dit onderwerp aanleiding gezien nader te verkennen of het wenselijk is uitspraken van het HvJ EU in de hiervoor genoemde, specifieke gevallen als nieuwe herzieningsgrond aan te merken en, indien die vraag bevestigend wordt beantwoord, te bezien hoe die herzieningsgrond in het nieuwe wetboek zodanig kan worden vormgegeven dat onevenredige uitvoeringsconsequenties voor de strafrechtelijke ketenpartners en langere doorlooptijden in strafzaken worden voorkomen. Vanwege de hoge juridische complexiteit van het onderwerp en de mogelijk omvangrijke uitvoeringsconsequenties van een dergelijke wijziging, is het belangrijk de relevante strafrechtelijke ketenpartners bij deze verkenning te betrekken. Mocht een voorstel tot introductie van een herzieningsgrond in verband met uitspraken van het HvJ EU inderdaad wenselijk worden geacht, is daarnaast van belang dat ook de Afdeling advisering van de Raad van State in de gelegenheid wordt gesteld advies uit te brengen over dit voorstel. Gelet op het voorgaande zal de voorgenomen, hiervoor omschreven verkenning naar de mogelijkheid van een nieuwe herzieningsgrond in verband met uitspraken van het HvJ EU ter hand worden genomen. Het ligt echter niet in de lijn der verwachting dat die verkenning nog lopende de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel kan zijn afgerond.

(657) De rapporteurs vragen of mag worden verlangd dat het slachtoffer zelf informeert bij het OM naar de beslissing van de Hoge Raad op de herzieningsaanvraag en naar het eindarrest in de herzieningszaak. Of kunnen in artikel 5.8.25 lid 2 de woorden «op zijn verzoek» worden geschrapt zodat het OM het slachtoffer ambtshalve en tijdig in kennis stelt? De rapporteurs vragen in dit verband ook of in artikel 5.8.25 lid 2 kan worden bepaald dat het slachtoffer in kennis wordt gesteld van de beslissing van de procureur-generaal op het verzoek tot nader onderzoek, vanwege de betekenis van deze beslissing voor het al dan niet succesvol zijn van de herzieningsaanvraag.

657. Op het moment dat een herzieningsaanvraag of een verzoek tot een nader onderzoek is ingediend, neemt het openbaar ministerie contact op

met het slachtoffer (of de nabestaanden) met de vraag of het slachtoffer op de hoogte wenst te worden gehouden van de voortgang van de herzieningsprocedure (artikel 5.8.25, eerste lid). Het slachtoffer hoeft dus niet uit eigen beweging contact op te nemen met het openbaar ministerie. Als het slachtoffer te kennen geeft op de hoogte gehouden te willen worden, zal het openbaar ministerie het slachtoffer in ieder geval in kennis stellen van de beslissing van de Hoge Raad op de herzieningsaanvraag en van het eindarrest in de herzieningszaak tegen de verdachte (artikel 5.8.25, tweede lid). De woorden «in ieder geval» laten ruimte om het slachtoffer desgewenst ook van andere ontwikkelingen in de herzieningsprocedure in kennis te stellen, zoals de beslissing van de procureur-generaal bij de Hoge Raad op een verzoek tot nader onderzoek. Het voorgaande sluit aan bij het algemene uitgangspunt in het nieuwe wetboek dat aan het slachtoffer op diens verzoek concrete informatie over de aanvang en de voortgang van de zaak wordt verstrekt die betrekking heeft op het tegen hem begane strafbare feit (artikel 1.5.4, eerste en tweede lid).

Het is echter ook voorstelbaar dat het slachtoffer aangeeft juist geen behoefte te hebben aan informatie over het verloop van de herzieningsprocedure, bijvoorbeeld omdat het slachtoffer niet wil worden geconfronteerd met (traumatische) gebeurtenissen uit het verleden. Bij de totstandkoming van de huidige herzieningsregeling is er daarom bewust voor gekozen dat het openbaar ministerie het slachtoffer niet automatisch in kennis stelt van de voortgang van de procedure, maar eerst in contact treedt met het slachtoffer over diens specifieke informatiebehoefte. Daarmee wordt voorkomen dat slachtoffers tegen hun wil worden geconfronteerd met informatie waar zij geen prijs op stellen (zie ook Kamerstukken II 2008/09, 32 045, nr. 3, p. 42–43). Deze argumenten zijn ook nu nog van toepassing, daarom is ervoor gekozen om de bestaande wettelijke regeling op dit punt (het huidige artikel 481) inhoudelijk ongewijzigd over te nemen in het nieuwe wetboek. Binnen het traject van de taakoverdracht informeren en raadplegen slachtoffers in de tenuitvoerlegging, wordt overigens verkend of en wanneer het informeren van het slachtoffer in het kader van de herzieningsprocedure van het openbaar ministerie kan worden overgedragen aan de Minister voor Rechtsbescherming en namens hem het CJIB.

(658) De leden van de VVD-fractie vragen in navolging van de inbreng van de universiteiten en het Fonds Slachtofferhulp of het tweede lid van artikel 5.8.25, dat ziet op de beslissing van de Hoge Raad op de herzieningsaanvraag kan worden gewijzigd, in die zin, dat dit automatisch door het OM aan het slachtoffer wordt verstrekt, in plaats van op diens verzoek, zodat het OM ambtshalve en tijdig het slachtoffer hiervan in kennis stelt. Kan de regering in overleg met het OM treden over de uitvoeringsconsequenties hiervan?

658. In antwoord 657 is toegelicht waarom het onwenselijk wordt geacht dat het openbaar ministerie het slachtoffer automatisch informatie verstrekt over de voortgang van de herzieningsprocedure. Overleg met het openbaar ministerie over de uitvoeringsconsequenties van een wijziging op dit punt is daarom niet aan de orde.

(659) De leden van de VVD-fractie lezen dat tot nu toe slechts één keer een herzieningsaanvraag is ingediend strekkend tot herziening ten nadele van een gewezen verdachte. Wat is de regering voornemens te doen om de regeling effectiever en hanteerbaarder te maken voor de uitvoering, zodat vaker succesvol een herzieningsaanvraag kan worden ingediend?

659. De mogelijkheid van herziening ten nadele betreft een buitengewoon rechtsmiddel dat slechts in uitzonderlijke gevallen voor toepassing in aanmerking komt. Het gaat immers om een procedure waarmee een

onherroepelijke vrijspraak of ontslag van alle rechtsvervolging in het nadeel van de verdachte kan worden herzien. De regeling kan daarmee worden beschouwd als een noodventiel binnen het Nederlandse strafrechtelijk bestel. De herzieningsprocedure heeft naar zijn aard als buitengewoon rechtsmiddel een uitzonderlijk karakter. In een brief over dit onderwerp aan de Eerste Kamer van oktober 2023 is aangegeven dat het openbaar ministerie in een aantal afgesloten zaken onderzoek doet naar de mogelijke instelling van een vordering tot herziening ten nadele (Kamerstukken I 2023/24, 32 044, H). Dit betreft complexe en langlopende onderzoekstrajecten, waarbij het openbaar ministerie met grote zorgvuldigheid beziet of de desbetreffende zaken voldoen aan de wettelijke criteria voor herziening ten nadele en de uitleg die de Hoge Raad in zijn arrest van 8 november 2016 (ECLI:NL:HR:2016:2520) aan het novumcriterium heeft gegeven. Gelet op het voorgaande is er geen aanleiding de herzieningsregeling ten nadele bij gelegenheid van het nieuwe wetboek inhoudelijk te wijzigen.

(660) Deze leden vragen of bijvoorbeeld ontsleutelde berichten uit PGP-telefoons kunnen worden gebruikt om een dergelijk herzieningsaanvraag ten nadele van een gewezen verdachte in te dienen? Welke omstandigheden spelen hierbij een rol?

660. Het is niet mogelijk een algemene uitspraak te doen over de vraag of specifieke ontsleutelde berichten van PGP-telefoons in specifieke afgesloten strafzaken al dan niet een grond voor herziening ten nadele kunnen opleveren. Dit oordeel is in de herzieningsprocedure ten nadele aan de Hoge Raad. Wel kan over PGP-berichten in het kader van de herzieningsprocedure ten nadele in algemene zin het volgende worden opgemerkt.

In de herzieningsprocedure ten nadele kunnen onder meer «verklaringen, stukken of processen-verbaal, houdende een geloofwaardige bekentenis van de gewezen verdachte of van een persoon die wegens hetzelfde feit is vrijgesproken of ontslagen van alle rechtsvervolging» als een *novum* worden aangemerkt (artikel 5.8.27, derde lid, aanhef en onder a). Zonder een uitspraak te willen doen over individuele zaken, is het in algemene zin niet uitgesloten dat (in een proces-verbaal neergelegde) ontsleutelde berichten uit PGP-telefoons kunnen worden aangemerkt als een geloofwaardige bekentenis (zie ook hierna) en daarmee grond vormen voor herziening ten nadele. Benadrukt wordt dat op grond van de aangehaalde wettekst sprake moet zijn van een *geloofwaardige* bekentenis. De enkele omstandigheid dat een gewezen verdachte zich in een PGP-bericht zou uitlaten over diens betrokkenheid bij een strafbaar feit waarvan hij is vrijgesproken, leidt dus niet automatisch tot de conclusie dat sprake is van een *novum* dat grond vormt voor herziening ten nadele. Het is aan de Hoge Raad om in individuele zaken te beoordelen of dergelijke berichten als een geloofwaardige bekentenis kunnen worden aangemerkt. Daarnaast wordt opgemerkt dat bij de totstandkoming van de Wet herziening ten nadele er bewust voor is gekozen dat een geloofwaardige bekentenis van de gewezen verdachte of medeverdachte niet (uitsluitend) kan stoeien op een getuigenverklaring (zie voor een nadere toelichting op die keuze Kamerstukken II 2008/09, 32 044, nr. 3, p. 12–13). PGP-berichten waarin iemand zich uitlaat over de betrokkenheid van derden bij strafbare feiten, kunnen daarom geen *novum* opleveren.

Daarnaast is het denkbaar dat ontsleutelde PGP-berichten kunnen bijdragen aan de vaststelling dat sprake is van een van de *falsa* (artikel 5.8.27, eerste lid, aanhef en onder b tot en met d, en tweede lid). Voor een ontvankelijke herzieningsaanvraag ten nadele op basis van een *falsum* dient buiten redelijke twijfel te staan dat een van de *falsa* zich voordoet (Kamerstukken II 2008/09, 32 044, nr. 3, p. 30–31). Daarvoor is ten

minste vereist dat aan de wettelijke bewijsminima is voldaan. Hieruit volgt dat een enkel PGP-bericht op zichzelf onvoldoende is voor een gegronde herzieningsaanvraag op basis van een falsum, maar dat een dergelijk bericht mogelijk wel aan de vaststelling van een falsum kan bijdragen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan berichten die erop wijzen dat een getuige in de strafzaak waarop de herzieningsaanvraag betrekking heeft zich schuldig heeft gemaakt aan meeneed (artikel 5.8.27, eerste lid, onderdeel c).

(661) De leden van de GL-PvdA-fractie zijn van mening dat de mogelijkheid tot herziening van een vonnis ten voordele van de verdachte in Nederland beperkt is. Zij zouden in dit verband willen wijzen op het eerder verworpen amendement Van Nispen-Sneller (Kamerstuk 36 003, nr. 12), waarin gevraagd werd om het mogelijk te maken dat herziening ten voordele ook moeten kunnen plaatsvinden in het geval dat een uitspraak van het HvJ-EU een wezenlijk ander licht op een Nederlandse afgesloten strafzaken werpt. De aan het woord zijnde leden kennen ook de brief waarin de Minister voor Rechtsbescherming dit amendement ontraadde (Kamerstuk 36 003, nr. 13). Daarin liet de Minister weten dat onder andere vanwege het feit dat toen nog «de juridische als de uitvoeringstechnische consequenties van het amendement» niet afdoende in kaart waren gebracht, hij het amendement moest ontraden. Kan de regering die consequenties alsnog in kaart brengen? Ook in het kader van het Project bijstand Tweede Kamer modernisering Wetboek van Strafvordering is gevraagd of een uitspraak van het HvJ-EU een grond voor herziening ten voordele zou moeten opleveren. Kan de regering hier nader op in gaan?

661. Zie het antwoord op vraag 656.

Verslag Boek 6

Het verslag bij Boek 6 (Kamerstukken II 2023/24, 36 327, nr. 10) is vastgesteld op 9 februari 2024.

I. ALGEMEEN BOEK 6

Bijzondere regelingen

De leden Ellian en Helder zijn door de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid benoemd tot rapporteurs op dit wetsvoorstel. Deze rapporteurs hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel tot de Vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, Boek 6 (36 327) (hierna: het wetsvoorstel) en hebben namens de commissie een aantal vragen. Zij baseren zich hierbij op een inhoudelijke rapportage die in opdracht van de Tweede Kamer is opgesteld door vier samenwerkende universiteiten.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij kunnen zich vinden in de vragen die in de inhoudelijke rapportage over Boek 6 in het kader van het Project bijstand Tweede Kamer modernisering Wetboek van Strafvordering door het projectteam zijn geformuleerd. Deze leden zouden het op prijs stellen als de regering deze vragen zou beantwoorden. Daarnaast hebben zij nog een aantal aanvullende vragen.

De leden van de NSC-fractie hebben kennisgenomen van Boek 6 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. De eerste titel van Boek 6 gaat over jeugdigen en jongvolwassenen. Jeugdigen en jongvolwassenen die met het strafrecht in aanraking komen verdienen een bijzondere behandeling. Hierbij passen dan ook bijzondere wetsartikelen. Deze leden hebben enkele vragen en opmerkingen over in het nieuwe Wetboek van Strafvordering opgenomen wetsartikelen die zien op deze groep verdachten. Ook hebben deze leden vragen en opmerkingen over wetsartikelen waarvan de regering heeft besloten deze niet in het nieuwe Wetboek op te nemen.

De leden van de NSC-fractie constateren dat naast de vragen en opmerkingen over de titel over jeugdigen en jongvolwassenen Boek 6 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering ook aanleiding geeft tot enkele vragen en opmerkingen over het stellen van prejudiciële vragen aan de Hoge Raad en over de nieuwe strafvorderlijke regeling inzake schadevergoeding. Over beide regelingen hebben deze leden enkele vragen en opmerkingen ter verduidelijking van de door de regering gemaakte keuzes en afwegingen.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij stellen nog enkele vragen over Boek 6.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben nog enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden danken de regering voor hun inzet in dit moderniseringsproces en waarderen de inspanningen die worden verricht om dit proces in goede banen te leiden. Deze leden zien namelijk het grote belang dat het Wetboek van Strafvordering wordt gemoderniseerd en overzichtelijk wordt gemaakt, wat ten goede zal komen aan de rechtsbescherming en het strafproces. Zij maken van de gelegenheid gebruik om enkele vragen te stellen aan de regering over dit wetsvoorstel. Daarnaast sluiten deze leden zich aan bij de vragen die worden gesteld door de onderzoekers van de universiteiten.

De leden van de SP-fractie hebben het wetsvoorstel gelezen. Deze leden hebben ook de inhoudelijke rapportage over Boek 6 in het kader van het Project bijstand Tweede Kamer modernisering Wetboek van Strafvordering gelezen. Zij zijn de rapporteurs en het projectteam wederom dankbaar voor de uitgebreide rapportage en de vragen die hieruit aan de regering worden gesteld. Voornoemde leden hebben nog een aantal aanvullende vragen.

II. ARTIKELSGEWIJS DEEL BOEK 6

1. Voorzieningen vanwege de persoon van de verdachte

1.1 Jeugdigen en jongvolwassenen

(662) De rapporteurs constateren dat een jeugdige jonger dan 12 jaar («12-minner») ten aanzien van wie een redelijk vermoeden bestaat dat hij een strafbaar feit heeft begaan in de voorgestelde regeling uitdrukkelijk een verdachte wordt genoemd. Betekent dit dat 12-minners aanspraak maken op de algemene rechten van verdachten als neergelegd in Boek 1? Zo ja, wat zijn daarvan de implicaties voor de praktijk?

662. Het is juist dat ook een jeugdige jonger dan twaalf jaar ten aanzien van wie uit feiten of omstandigheden een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit voortvloeit, als verdachte moet worden aangemerkt. Dit betekent dat ook bij deze «twaalf-minners» betekenis toekomt aan de algemene bepalingen in Boek 1, Titel 4.1, over de verdachte. Doordat de bijzondere voorschriften van Boek 6, Afdeling 1.1.1 (de artikelen 6.1.1 tot en met 6.1.3) met voorrang voor twaalf-minners gelden, zijn de praktische implicaties hiervan echter beperkt, en bovendien beperkt tot het opsporingsonderzoek. In lijn met de bestaande regeling kan tegen de verdachte die de leeftijd van twaalf jaar nog niet heeft bereikt namelijk geen vervolging worden ingesteld (artikel 6.1.2). Daarnaast bevat artikel 6.1.3 een uitputtende opsomming van het beperkte aantal bevoegdheden die in het opsporingsonderzoek tegen deze verdachten kunnen worden ingezet, met aanvullende waarborgen die daarbij in acht moeten worden genomen. Dit komt in hoofdlijnen overeen met de bestaande regeling. De positie van deze verdachte wordt in het nieuwe wetboek wel versterkt doordat is voorzien in de verplichte aanwijzing van een raadsman. Van praktisch belang is verder dat ook de bepalingen over het recht om door de ouder of een persoon naar keuze te worden vergezeld, ten aanzien van verdachte twaalf-minners van toepassing zijn verklaard (artikel 6.1.3, derde lid).

(663) Vallen 12-minners die als verdachte worden aangemerkt onder de reikwijdte van EU Richtlijn 2016/800? Zo ja, voldoet de voorgestelde regeling voor 12-minners aan deze Richtlijn?

663. Ook verdachten die de leeftijd van twaalf jaar nog niet hebben bereikt («twaalf-minners»), vallen onder de reikwijdte van richtlijn nr. 2016/800/EU van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende de procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklagde zijn in een strafprocedure (PbEU L132) (hierna ook: de richtlijn of richtlijn 2016/800/EU). Deze richtlijn bevat minimumvoorschriften met betrekking tot bepaalde rechten van kinderen die verdachte of beklagde in een strafprocedure zijn (artikel 1, aanhef en onderdeel a van de richtlijn). Naar aanleiding van deze vraag van de rapporteurs, zullen twee rechten uit de richtlijn worden toegevoegd aan de voorgestelde regeling voor twaalf-minners. Dit zal gebeuren in de eerste aanvullingswet na de formele consultatie van dat voorstel (aanvulling artikel 6.1.3, derde lid). Het betreft ten eerste het medisch onderzoek dat de (hulp)officier van justitie ambtshalve of op verzoek van de verdachte kan laten uitvoeren om vast te stellen of de verdachte in staat is een verhoor te ondergaan of te worden

onderworpen aan een onderzoekshandeling. Ten tweede wordt het recht op een individuele beoordeling (artikel 7 van de richtlijn, artikel 6.1.29) ook van toepassing op deze twaalf-minners. De reden dat in eerste instantie het medisch onderzoek en een individuele beoordeling niet waren opgenomen in de regeling was de inschatting dat aan die voorschriften niet betekenisvol uitvoering kan worden gegeven door de korte duur van de vrijheidsbeneming. Omdat gevallen denkbaar zijn dat het wel binnen zes uur kan en de rechten van twaalf-minners hiermee kunnen zijn gediend, zal – zoals hierboven vermeld – via aanvullingswetgeving hierin toch worden voorzien. Hierna wordt toegelicht hoe de regeling in het nieuwe wetboek hiermee volledig voldoet aan de richtlijn.

Tegen de verdachte die de leeftijd van twaalf jaar nog niet heeft bereikt, kan geen vervolging worden ingesteld (zie ook het antwoord op vraag 662). Dit beperkt de feitelijke betekenis van de richtlijn voor twaalf-minners omdat een deel van deze richtlijn eerst van betekenis is bij de vervolging en berechting. Daartegenover staat dat in gevallen waarin sprake is van vrijheidsbeneming de richtlijn zonder meer van toepassing moet worden geacht (artikel 2, zesde lid, richtlijn). Ook bij twaalf-minners kan van vrijheidsbeneming sprake zijn. De (hulp-)officier van justitie kan immers bevelen dat deze verdachte wordt opgehouden voor onderzoek, voor een periode van ten hoogste zes uur (artikel 6.1.3, eerste lid, onderdeel c). In lijn met de richtlijn is daarom ook bij twaalf-minners in de aanwijzing van een raadsman voorzien (artikel 6.1.3, derde lid, in samenhang met artikel 6.1.5, eerste en tweede lid). Daarnaast geldt voor de twaalf-minner de regeling inzake het vergezelschap door een ouder of persoon naar keuze (artikel 6.1.33) en wordt de twaalf-minner geïnformeerd over zijn rechten (artikel 6.1.3, derde lid, en artikel 4 richtlijn). Ook de tot zes uur beperkte maximumduur van het ophouden voor onderzoek, is terug te voeren op het voorschrift uit de richtlijn dat de vrijheidsbeneming van kinderen tijdens elke fase van de procedure zo kort duurt als passend is (artikel 10, eerste lid, richtlijn). Niet rechtstreeks op de richtlijn is terug te voeren het voorschrift dat in geval van deze vrijheidsbeneming de raad voor de kindbescherming wordt geïnformeerd (artikel 6.1.3, tweede lid), maar ook dit dient ter ondersteuning van de rechten van deze kinderen.

De vraagstelling geeft aanleiding om op deze plaats te verhelderen dat ook enkele bepalingen uit de richtlijn *niet* in de regeling voor twaalf-minners zijn overgenomen. Dit betreft ten eerste de richtlijnbeoordelingen met rechten die uitsluitend bij vervolging en berechting een betekenisvolle rol zouden kunnen spelen. Nu tegen verdachten onder de twaalf jaar geen vervolging kan worden ingesteld, zijn deze bepalingen niet relevant. Daarnaast is het recht op audiovisuele opnames van verhoren (artikel 9 richtlijn) niet van toepassing. Van toepasselijkheid daarvan is afgezien omdat de richtlijn deze vorm van registratie voorschrijft «indien dit in verhouding staat tot de omstandigheden van de zaak». Hierbij komt eveneens betekenis toe aan de aanwezigheid van een raadsman. Omdat, zoals hiervoor aangegeven voor de twaalf-minners is voorzien in de aanwijzing van een raadsman, kan van het treffen van een voorziening voor audiovisuele registratie voor twaalf-minners worden afgezien. Hieraan zou kunnen worden tegengeworpen dat ook bij minderjarige verdachten van twaalf jaar of ouder zowel een recht op bijstand van een raadsman (artikel 6.1.5) als een recht op audiovisuele registratie (artikel 6.1.6) bestaat. Voor deze laatste categorie van verdachten geldt evenwel dat zij, anders dan de twaalf-minners, wel kunnen worden vervolgd.

(664) De rapporteurs constateren dat sinds 7 april 2022 een tijdelijke beleidsvoorziening geldt waardoor ook niet-aangehouden jeugdige

verdachten recht hebben op kosteloze rechtsbijstand voorafgaand aan, en tijdens het politieverhoor, hetgeen is gebaseerd op de EU Richtlijn 2016/800. Krijgt dit recht een wettelijke basis in het nieuwe Wetboek?

664. Ja, zie de antwoorden op de vragen 85 en 93.

(665) De rapporteurs vragen of de regeling van het ophouden voor verhoor en de in verzekeringstelling van jeugdige verdachten voldoende tegemoetkomt aan de EU Richtlijn 2016/800 en andere internationale en Europese kinder- en mensenrechtenstandaarden. Valt te overwegen om het uitgangspunt dat het ophouden voor verhoor en de in verzekeringstelling van jeugdige verdachten een uiterste maatregel moet zijn (het ultimatum remedium-beginsel) expliciet op te nemen in artikel 6.1.10? Valt te overwegen om, met inachtneming van de relevante strafvorderlijke belangen, jeugd-specifieke termijnen in te voeren voor het ophouden voor verhoor en de in verzekeringstelling van jeugdige verdachten, die korter zijn dan de termijnen die gelden in het commune strafrecht?

665. Het antwoord op de vraag of de regeling van het ophouden voor onderzoek voldoende tegemoet komt aan richtlijn 2016/800/EU en andere standaarden, luidt bevestigend. Om het ultimatum remedium-beginsel tot uitdrukking te brengen hoeft – in aanvulling op de hieronder nader toegelichte nieuwe regeling – het opnemen van jeugd-specifieke, kortere termijnen niet te worden overwogen om uitvoering te geven aan de in artikel 10 van de richtlijn opgenomen bijzondere bepalingen over de vrijheidsbeneming.

In de eerste uren na de aanhouding, in de fase van het ophouden voor onderzoek (negen uur of zes uur behoudens verlenging), en – in geval van verdenking wegens een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten – de fase van de in verzekeringstelling (maximaal drie dagen behoudens verlenging met drie dagen), staat het belang van het onderzoek centraal. De fase van het ophouden voor onderzoek en de in verzekeringstelling staat volledig in het teken van de handelingen die in het belang van het onderzoek nodig zijn waaronder het vaststellen van de identiteit van verdachte, het verhoor van de verdachte, waar aangewezen de voorgeleiding van de verdachte aan de (hulp-)officier van justitie binnen de daarvoor geldende korte termijn met het oog op beoordeling of in verzekeringstelling nodig is en – ten slotte, wanneer de in verzekeringstelling wordt bevolen – waar aangewezen de voorbereiding van de voorgeleiding van de verdachte aan de rechter-commissaris. Een algemene verkorting van de termijnen van het ophouden voor onderzoek en de in verzekeringstelling om de reden dat de verdachte minderjarig is, zou het opsporingsonderzoek (ernstig) kunnen bemoeilijken zonder dat de richtlijn tot een dergelijke verkorting noodzaakt. Een voorschrift inhoudende dat de vrijheidsbeneming in de fase van het ophouden voor onderzoek en de in verzekeringstelling kortdurend moet zijn, zou naar verwachting in geringe mate bijdragen aan het voorkomen of verminderen van de kortdurende vrijheidsbeneming die in deze fase mogelijk is. In het bijzonder bij jeugdige verdachten worden inspanningen verricht om een beeld te krijgen van de verdachte en diens leefomstandigheden. Zo kunnen ouders worden ingelicht over de vrijheidsbeneming en kan ook een beeld worden verkregen van de mogelijkheden om in plaats van de strikte vrijheidsbeneming, de jeugdige bijvoorbild thuis te laten verblijven. Daartoe houdt artikel 6.1.10 – in aanvulling op de regeling voor volwassenen – voor de fase van het ophouden voor onderzoek en voor de fase van de in verzekeringstelling in dat daarvoor elke geschikte plaats kan worden aangewezen, waaronder dus thuis. Ook tegen de achtergrond van deze mogelijkheden is een algemene verkorting van termijnen niet overwogen.

Voor de fase van de voorlopige hechtenis komt het ultimium-remedium-beginsel al op verschillende manieren tot uitdrukking. De eerste is dat op grond van het algemene voorschrift van artikel 2.5.31 bij het bevelen van voorlopige hechtenis onmiddellijk moet worden nagegaan of het bevel kan worden geschorst. Dit voorschrift geldt ook in de strafvordering tegen jeugdige verdachten. Verder komt het beginsel specifiek voor jeugdige verdachten tot uitdrukking in artikel 6.1.13 waar is bepaald dat voorlopige hechtenis voor een «zo kort mogelijke passende duur» wordt bevolen. Deze formulering komt overeen met de formulering van artikel 10 van de richtlijn en geeft de rechter de opdracht het juiste evenwicht te vinden tussen de relevante strafvorderlijke belangen die ook in de vraagstelling wordt benoemd en het uitgangspunt dat de vrijheidsbeneming zo kort mogelijk moet zijn. Verder is bij jeugdige verdachten ook de duur van een bevel tot gevangenneming en een bevel tot gevangenhouding beperkt in vergelijking met de regeling voor volwassen verdachten. Behoudens een uitzondering voor de situatie waarin het opleggen van een maatregel tot plaatsing in een inrichting voor jeugdigen wordt nagestreefd, is deze duur gesteld op ten hoogste één maand (6.1.13, tweede lid).

(666) De rapporteurs vragen of het kinder- en mensenrechtelijke voorschrift dat bij jeugdige verdachten extra terughoudend moet worden omgegaan met de toepassing van voorlopige hechtenis (lees: enkel als «uiterste maatregel») voldoende tot uitdrukking komt in de voorgestelde regeling, nu de plicht voor de rechter om de mogelijkheden voor schorsing van voorlopige hechtenis te onderzoeken (het huidige art. 493 lid 1 Sv) in de nieuwe regeling niet langer specifiek geldt voor jeugdigen, maar ook voor volwassenen.

666. Het is inderdaad zo dat in het nieuwe wetboek zowel voor jeugdige als voor volwassen verdachten het uitgangspunt is verwoord dat vrijheidsbeneming slechts als uiterste maatregel heeft te gelden. Artikel 2.5.31 schrijft in dit verband voor dat de rechter die de voorlopige hechtenis beveelt, nagaat of de tenuitvoerlegging van dit bevel, hetzij onmiddellijk, hetzij na een bepaald tijdsverloop, kan worden geschorst. Dat het jeugd-specifieke karakter is komen te ontvallen aan de opdracht om terughoudend met vrijheidsbeneming om te gaan, geeft geen aanleiding vervolgens aanvullende begunstigende voorzieningen voor jeugdige verdachten te treffen. Specifiek voor jeugdige verdachten houdt artikel 6.1.13, eerste lid, verder in dat voorlopige hechtenis voor «een zo kort mogelijke passende duur» wordt bevolen. Dit is een ten opzichte van de regeling voor volwassen verdachten aanvullend voorschrift waarin eveneens tot uitdrukking komt dat terughoudendheid moet worden betracht in de vrijheidsbeneming van jeugdige verdachten. Ook artikel 10, eerste lid, van de richtlijn 2016/800/EU bevat een nagenoeg gelijkkluidend voorschrift waaraan met artikel 6.1.13 uitvoering is gegeven (zie ook het antwoord op vraag 665).

(667) Valt te overwegen om het uitgangspunt dat voorlopige hechtenis van jeugdige verdachten een uiterste maatregel moet zijn (het ultimium remedium-beginsel) expliciet op te nemen in artikel 6.1.13 lid 1?

667. Zoals ook in het antwoord op vraag 666 naar voren is gebracht, geldt het uitgangspunt dat voorlopige hechtenis voor jeugdige verdachten een uiterste maatregel moet zijn reeds op grond van de algemene regeling van artikel 2.5.31. Dit artikel schrijft voor dat de rechter die de voorlopige hechtenis beveelt, nagaat of de tenuitvoerlegging van dit bevel, hetzij onmiddellijk, hetzij na een bepaald tijdsverloop, kan worden geschorst. Dit voorschrift, dat de belichaming vormt van het ultimium remedium-beginsel, geldt onverkort voor jeugdige verdachten omdat hierop in de regeling voor jeugdige verdachten geen uitzondering is geformuleerd.

(668) De rapporteurs vragen of in de voorgestelde regeling de proportionaliteit van ingrijpende bijzondere voorwaarden die kunnen worden verbonden aan de schorsing van de voorlopige hechtenis van jeugdige verdachten voldoende gewaarborgd wordt, nu de regeling geen begrenzings van de duur van schorsingsvoorwaarden bevat. Dit gelet op het thans geldende artikel 2:6 lid 3 Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen, dat dergelijke begrenzingen in duur wel stelt.

668. Dat de rechter de werking van de bijzondere voorwaarden kan beperken tot een bij de beslissing tot schorsing van het bevel tot voorlopige hechtenis te bepalen tijdsduur, is abusievelijk niet overgenomen uit artikel 2:6, derde lid, van het Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen. In de eerste aanvullingswet wordt deze omissie hersteld. Aan artikel 6.1.14 wordt een nieuw vierde lid toegevoegd waarin is vastgelegd dat enkele ingrijpende bijzondere voorwaarden ten hoogste zes maanden kunnen duren. Dit is conform huidig artikel 2:6, derde lid, van het Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen. Overigens geldt uiteraard altijd dat de rechter in een concreet geval toetst of de aan de schorsing te verbinden bijzondere voorwaarden voldoen aan de eisen van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit.

(669) De rapporteurs lezen dat voorgestelde regeling (art. 6.1.17 lid 2) de sanctiemogelijkheden van de alleenzittende kinderrechter verruimt c.q. verzwart, waarmee het mogelijk wordt om langdurige vrijheidsstraffen op te leggen mits het onvoorwaardelijke deel daarvan de duur van zes maanden niet te boven gaat. Wat is het precieze doel van de voorgestelde verruiming?

669. In de huidige regeling is de behandeling van de zaak voorbehouden aan een meervoudige kamer, indien naar het aanvankelijk oordeel van de officier van justitie in de zaak de maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen dan wel een zwaardere hoofdstraf dan een vrijheidsstraf van zes maanden dient te worden opgelegd (artikel 495, tweede lid, onderdeel a). Het onderliggende uitgangspunt is dat een alleen zittende kinderrechter niet tot langdurige vrijheidsbeneming zou moeten beslissen. Dit uitgangspunt blijft in het nieuwe wetboek gehandhaafd. Aan een alleen zittende rechter wordt ook elders in het nieuwe wetboek een beperkte ruimte gegeven om straffen en maatregelen op te leggen (vgl. Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 1217) (zie het antwoord op vraag 633). Voor de politierechter wordt dit tot uitdrukking gebracht in artikel 4.5.2, tweede lid. Daarin wordt de bevoegdheid van de politierechter beperkt tot het opleggen van gevangenisstraffen van een jaar. In artikel 6.1.17, tweede lid, wordt ook de mogelijkheid van langdurige bestraffing door de alleen zittende kinderrechter uitgesloten.

De vraagstelling geeft aanleiding op te merken dat in artikel 4.5.2 geen onderscheid wordt gemaakt tussen een onvoorwaardelijk en voorwaardelijk strafdeel. Ook in het huidige artikel 495, tweede lid, onderdeel a, is een dergelijk onderscheid niet gemaakt. Artikel 6.1.17, tweede lid, wijkt hiervan af en maakt dit onderscheid wel. Een beoogd gevolg hiervan is dat de alleen zittende kinderrechter wel een jeugd detentie of gevangenisstraf van langere duur dan zes maanden kan opleggen, maar alleen indien het onvoorwaardelijk deel daarvan niet langer is dan zes maanden en het overige deel voorwaardelijk wordt opgelegd. Dit biedt ruimte om bijzondere voorwaarden gericht op gedragsbeïnvloeding van de sanctie onderdeel uit te laten maken, terwijl het uitgangspunt van de bestaande wettelijke beperking van de mogelijkheid voor de alleen zittende rechter om langdurige vrijheidsbeneming op te leggen, wordt geëerbiedigd. In het nieuwe voorschrift kan dus vooral een verruiming van het handelingsperspectief van de kinderrechter worden gelezen. De regeling biedt ruimte om ten behoeve van een goede naleving van opgelegde

voorwaarden een groter voorwaardelijk strafdeel op te leggen zonder dat dit afbreuk doet aan de hiervoor genoemde beperking.

Met het voorstel is niet beoogd een werkelijke verschuiving van zaken van de meervoudige kamer naar de alleen zittende kinderrechter te bewerkstelligen. Van belang hierbij is dat naast het criterium over de op te leggen straf ook nog een criterium geldt waarin wordt verwezen naar de ingewikkeldheid van de zaak. Artikel 6.1.17, eerste lid, houdt in dat de zaak slechts kan worden berecht door de kinderrechter «indien de zaak naar het oordeel van de officier van justitie van eenvoudige aard is, in het bijzonder ook ten aanzien van het bewijs en de toepassing van de wet». Dit criterium, dat ook voorkomt in artikel 4.5.2, bouwt voort op het geldende recht en heeft als doel het behandelen en beslissen van complexere zaken voor te behouden aan de meervoudige kamer.

De vragen over de verruiming in artikel 6.1.17, die ook zijn gesteld onder de nummers 670, 671, 692, 694, 695, 704, 716 en 719, hebben aanleiding gegeven in artikel 6.1.17, eerste en tweede lid, aanvullend tot uitdrukking te laten komen dat ook de duur van het voorwaardelijk strafdeel beperkt dient te blijven. In de eerste aanvullingswet zal, na de formele consultatie van dat voorstel, in artikel 6.1.17 worden opgenomen dat de alleen zittende kinderrechter bevoegd is een straf op te leggen met een maximale duur van een jaar, terwijl het onvoorwaardelijk deel van die straf beperkt is tot zes maanden. Op deze wijze wordt duidelijker in de wet vastgelegd dat voor wat betreft de alleen zittende kinderrechter sprake is van een beperking ten opzichte van zaken die de politierechter kan behandelen, welke beperking door de aard van het jeugdstrafprocesrecht wordt gerechtvaardigd, terwijl tegelijk de hierboven aangehaalde beleidsdoelstelling om het handelingsperspectief van de alleen zittende kinderrechter te vergroten, behouden blijft.

(670) Waarop is gebaseerd dat kinderrechtshouders behoefte hebben aan deze verruiming?

670. De verruiming van het handelingsperspectief van de alleen zittende kinderrechter is niet ingegeven door een expliciete door kinderrechtshouders geuite wens. Wel heeft de Rvdr in zijn consultatieadvies in overweging gegeven duidelijk aan te geven welke maximale (voorwaardelijke) jeugddetentie kan worden opgelegd door de enkelvoudig zittende kinderrechter. Hieraan wordt, zoals ook in het antwoord op vraag 669 tot uitdrukking is gebracht, in de eerste aanvullingswet verder gevolg gegeven met een aanvulling in artikel 6.1.17. Hierin zal worden opgenomen dat de kinderrechter bevoegd is een straf op te leggen met een maximale duur van een jaar, waarbij de mogelijkheid om een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf op te leggen is beperkt tot zes maanden. Afhankelijk van de duur van het onvoorwaardelijk op te leggen deel, kan zo het voorwaardelijk deel maximaal een jaar duren.

(671) Wordt met dit voorstel voldoende gewicht gegeven aan het belang van een behandeling door een meervoudige kamer bij het opleggen van ingrijpende straffen in het jeugdstrafrecht?

671. Zoals ook in het antwoord op vraag 669 is aangegeven is een werkelijke verschuiving van zaken van de meervoudige kamer naar de alleen zittende kinderrechter niet beoogd. De verruiming van het handelingsperspectief van de alleen zittende kinderrechter is een gevolg van de wens om – met eerbiediging van het uitgangspunt dat de alleen zittende rechter is beperkt in de mogelijkheden tot het opleggen van langdurige vrijheidsbenemende sancties – wat meer ruimte te bieden aan de mogelijkheden om bijzondere voorwaarden te stellen bij een voorwaardelijk strafdeel. Een resterend voorwaardelijk strafdeel moet daarbij wel van een voldoende lange duur zijn om de naleving van de voorwaarden te

bevorderen. Op grond van de voorgestelde regeling kan het onvoorwaardelijk deel van een opgelegde vrijheidsstraf ten hoogste zes maanden bedragen. In de vraag is aanleiding gevonden om in artikel 6.1.17 tot uitdrukking te brengen dat de alleen zittende kinderrechter evenmin een straf hoger dan een jaar kan opleggen. Zie nader het antwoord op vraag 669.

(672) De rapporteurs vragen of de officier van justitie de bevoegdheid zou moeten krijgen om ten aanzien van jongvolwassen verdachten strafvorderlijke bepalingen uit de jeugdtitel van toepassing te verklaren die betrekking hebben op het politieverhoor, het ophouden voor verhoor en de inverzekeringstelling. Dit gelet op de soortgelijke bevoegdheid van de rechter met betrekking tot de voorlopige hechtenis en de zitting; art. 6.1.26 lid 1 en art. 6.1.28 lid 1 en 2.

672. De aard van de maatregelen die kunnen worden genomen, maar ook de vroege fase waarin nog slechts een beperkt beeld van de verdachte bestaat, hebben aanleiding gegeven geen bijzondere voorschriften voor het ophouden voor onderzoek en de inverzekeringstelling, waaraan in de vraagstelling wordt gerefereerd, in het leven te roepen voor de officier van justitie. Bedacht moet worden dat de beslissing tot het ophouden voor onderzoek en de inverzekeringstelling in de tijd voorafgaan aan de voorlopige hechtenis en berechting, met rechterlijke betrokkenheid. Eerst dan zal zich in de regel een beeld hebben afgetekend van de persoonlijkheid van de verdachte en de omstandigheden waaronder het feit is begaan. Deze factoren spelen een rol bij de vraag of toepassing moet worden gegeven aan de bijzondere maatregelen die de artikelen 6.1.26 en 6.1.28 benoemen. Het gaat dan in het bijzonder om de betrokkenheid van een kinderrechter in de fase van de voorlopige hechtenis (artikel 6.1.11), het in kennis stellen van rechten (artikel 6.1.12), de voorschriften over een zo kort mogelijke passende duur van de voorlopige hechtenis van de verdachte (artikel 6.1.13) en de toepasselijkheid van enkele bijzondere voorwaarden, zoals de betrokkenheid van de jeugdreclassering en de raad voor de kindbescherming (artikel 6.1.14). Soortgelijke maatregelen kunnen op grond van de artikelen 6.1.27 en 6.1.28 door de rechter worden genomen. Deze beslissing kan in de fase van de berechting naast ambtshalve, ook op verzoek van de verdachte en op de vordering van de officier van justitie worden genomen.

(673) Indien de officier van justitie voornemens is om ten aanzien van een jongvolwassen verdachte toepassing van het adolescentenstrafrecht te gaan vorderen, als bedoeld in artikel 6.1.26 lid 2, geldt dan als uitgangspunt dat de voorlopige hechtenis in beginsel in een justitiële jeugdinrichting ten uitvoer wordt gelegd? Zo ja, zou dit uitgangspunt explicieter in die wetsbepaling of in de memorie van toelichting kunnen en moeten worden opgenomen? Zo nee, wat rechtvaardigt dat in het kader van de voorlopige hechtenis een ander uitgangspunt zou gelden dan op grond van de Wet Adolescentenstrafrecht geldt voor de sanctionering van jongvolwassenen, namelijk dat de tenuitvoerlegging in beginsel het toegepaste (sanctie)stelsel – jeugdstrafrecht of volwassenstrafrecht – volgt?

673. Het is juist dat in de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen het uitgangspunt geldt dat het toegepaste sanctiestelsel wordt gevolgd. Indien aan een jongvolwassene met toepassing van artikel 77c Wetboek van Strafrecht een straf of maatregel uit het jeugdstrafrecht wordt opgelegd en daarbij sprake is van vrijheidsbeneming, dan leidt dit tot de tenuitvoerlegging in een justitiële jeugdinrichting. Dit is reeds bepaald in artikel 8, eerste lid, van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en behoeft om deze reden geen expliciete regeling in het Wetboek van Strafvordering.

Omdat de Minister voor Rechtsbescherming met de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen en daarmee met de plaatsing van gedetineerden is belast, wordt in de nieuwe regeling in artikel 6.1.26, tweede lid, bepaald dat de officier van justitie kan verzoeken dat de voorlopige hechtenis in een justitiële jeugdinrichting wordt tenuitvoergelegd. Deze expliciete verankering in artikel 6.1.26 is nieuw. Met deze bepaling in het nieuwe wetboek is aansluiting gezocht bij het uitgangspunt dat in de vraagstelling wordt benoemd, terwijl tegelijk wordt onderkend dat het hier om voorlopige vrijheidsbeneming gaat en dat uiteindelijk eerst in de straftoemettingsbeslissing door de rechter wordt bepaald of aan artikel 77c Wetboek van Strafrecht toepassing zal worden gegeven.

(674) De rapporteurs vragen wat de verhouding is tussen de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de rechter (lees: rechter-commissaris of raadkamer) en die van de officier van justitie en de Minister met betrekking tot het bepalen van de plaats van de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis van jongvolwassen verdachten ten aanzien van wie mogelijk het adolescentenstrafrecht ex artikel 77c Sr zal worden toegepast. Deze vraag geldt specifiek voor de situatie waarin de rechter-commissaris of raadkamer op grond van art. 6.1.26 lid 1 jo. 6.1.13 lid 7 in het bevel tot voorlopige hechtenis van een jongvolwassen verdachte de justitiële jeugdinrichting vermeldt als geschikte plek voor het ondergaan daarvan (waarmee de rechter invulling geeft aan zijn wettelijke plicht om rekening te houden met de persoon van de verdachte; gelet op art. 6.1.3 lid 1 jo. lid 7) en de officier van justitie en/of de Minister hier niet in mee wenst te gaan (gelet op art. 6.1.26 lid 2).

674. In aanvulling op het antwoord op de verwante vraag 673 kan het volgende worden opgemerkt. Het wettelijk uitgangspunt is dat de Minister voor Rechtsbescherming met de tenuitvoerlegging en plaatsing is belast (het huidige artikel 6:1:1; artikel 12 Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en artikel 15 van de Penitentiaire beginselenwet). De rechter kan in voorkomende gevallen adviseren over de wijze van tenuitvoerlegging, waaronder de plaats van de tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende sanctie. In een dergelijk geval wordt dit advies door de officier van justitie aan de Minister ter kennis gebracht (het huidige artikel 6:1:1, derde lid) en in beginsel opgevolgd. Het nieuwe wetboek brengt in deze systematiek en verdeling van verantwoordelijkheden tussen de Minister en de leden van de rechterlijke macht, geen verandering. De officier van justitie kan op grond van artikel 6.1.26, tweede lid, ook verzoeken dat een jongvolwassene in een justitiële jeugdinrichting zal worden geplaatst. Deze expliciete verankering in artikel 6.1.26 is nieuw.

Van belang in dit verband is dat op grond van de penitentiaire beginselenwetten door de gedetineerde, waaronder ook de voorlopige gehechte verdachte is te verstaan, over een plaatsingsbeslissing kan worden geklaagd (artikel 18 van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en artikel 17 van de Penitentiaire beginselenwet). Ook staat tegen de plaatsingsbeslissing beroep open bij de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (de RSJ) (artikel 77 van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en artikel 72 van de Penitentiaire beginselenwet). Een grond voor een klacht kan zijn dat met het advies van de rechter over de tenuitvoerlegging geen rekening is gehouden. Als gevolg hiervan kan door de Minister slechts gemotiveerd van een rechterlijk advies worden afgeweken. Voor een situatie als in de vraagstelling beschreven, hoeft dan ook niet te worden gevreesd.

(675) De rapporteurs vragen wat de verhouding is tussen de Reclassering en de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) in de advisering over de toepassing van het adolescentenstrafrecht ten aanzien van jongvolwassen verdachten.

675. De verhouding is dat zowel een reclasseringsinstelling als de raad voor de kindbescherming (hierna ook: de raad) over de verdachte die ten tijde van het begaan van het strafbaar feit de leeftijd van achttien jaar maar nog niet die van drieëntwintig jaar heeft bereikt, advies kan uitbrengen.

In de huidige situatie heeft de raad voor de kindbescherming uitsluitend een rol ten aanzien van jeugdige verdachten (minderjarigen). De raad kan in het nieuwe wetboek ook onderzoek doen naar de persoonlijkheid en de levensomstandigheden van jongvolwassen verdachten (artikel 6.1.29, tweede lid). Deze basis voor betrokkenheid van de raad bij jongvolwassen verdachten, kan dienstbaar zijn aan de overwegingen van de officier van justitie en de rechter om een afdoening via het jeugdstrafrecht te bevorderen of daartoe te beslissen. Naast deze basis voor betrokkenheid bij de advisering over de jongvolwassen verdachte, voorziet het nieuwe wetboek in een basis voor de verstrekking van gegevens van deze jongvolwassen verdachten, indien de reclasseringsinstelling die op de verdachte betrokken is, daarom verzoekt (6.1.29, derde lid). Dit zijn historische gegevens, waarvan de betreffende reclasseringsinstelling zich kan bedienen ten behoeve van de advisering over de jongvolwassen verdachte.

Op grond van artikel 1.11.9 kunnen de officier van justitie en de rechter, zoveel mogelijk door tussenkomst van de officier van justitie, aan een reclasseringsinstelling opdracht verlenen tot het opmaken van een reclasseringsadvies. De artikelen 6.1.29 en 6.1.30 voegen hieraan toe dat de officier van justitie ook advies kan vragen van de raad voor de kindbescherming. Het initiatief hiertoe komt van de officier van justitie (artikel 6.1.30). De vergrote mate van flexibiliteit die het nieuwe wetboek ten aanzien van jongvolwassen verdachten biedt, houdt in dat de officier van justitie, die zich beraadt op de mogelijkheden te vorderen dat aan de jongvolwassene een straf of maatregel uit het jeugdstrafrecht zal worden opgelegd (artikel 77c van het Wetboek van Strafrecht) ook advies kan vragen aan de raad. Dit advies komt naast of in plaats van een advies van een reclasseringsinstelling voor volwassenen. In de eerste aanvullingswet zal na de formele consultatie van dat voorstel ook de mogelijkheid voor de rechter om advies te vragen aan de raad voor de kindbescherming van een expliciete verankering worden voorzien (toevoeging van een vierde lid aan artikel 6.1.30). Overigens schrijft de wet geen vaste taakverdeling voor tussen de raad voor de kindbescherming en de reclasseringsinstelling. Wanneer de officier van justitie of de rechter een rol voor de raad voor de kindbescherming ziet weggelegd, kan de raad voor de kindbescherming door de officier van justitie of de rechter worden betrokken.

(676) Wie bepaalt of de RvdK onderzoek gaat doen, inlichtingen verschafft en/of adviseert in strafzaken van jongvolwassen verdachten?

676. Het initiatief hiertoe ligt bij de officier van justitie (zie de artikelen 1.11.9 en 6.1.30), maar ook zal worden voorzien in een bevoegdheid voor de rechter om een dergelijk advies te vragen. Zie nader het antwoord op vraag 675.

(677) Kan de RvdK dit uit eigen beweging doen, op verzoek van de officier van justitie of rechter of ligt de regie bij de reclassering? Wordt met de voorgestelde regeling de jeugdexpertise in de advisering over de toepassing van het adolescentenstrafrecht voldoende geborgd?

677. Zoals uit de antwoorden op vragen 675 en 676 spreekt, ligt het initiatief voor betrokkenheid van de raad bij de advisering over jongvolwassen verdachten bij de officier van justitie. Ook de rechter zal om een advies van de raad moeten kunnen vragen indien hij dat in de fase van de berechting wenselijk acht. De wettelijke mogelijkheid de raad te betrekken

bij de advisering over de persoonlijkheid en leefomstandigheden van jongvolwassenen, draagt verder bij aan de borging van jeugdexpertise in de advisering over de toepassing van het adolescentenstrafrecht waarnaar in de vraagstelling wordt geïnformeerd. Het huidige wetboek voorziet in die mogelijkheid daartoe onvoldoende omdat de raad daarin uitsluitend is betrokken bij minderjarige verdachten.

(678) De rapporteurs vragen wat de verhouding is tussen de ouder en de «persoon naar keuze» als de rechter op grond van het voorgestelde artikel 6.1.31 (tweede zin) de bepalingen over de persoon naar keuze van toepassing verklaart op jeugdige verdachten die inmiddels meerderjarig zijn of op jongvolwassen verdachten, nu de bepalingen over de persoon naar keuze besloten liggen in de voorschriften die gaan over de ouder (zie bijvoorbeeld het voorgestelde artikel 6.1.43 lid 2).

678. Zie de antwoorden op de vragen 672, 705 en 721. Daarin ligt besloten dat onder «ouder» alleen kan worden verstaan de ouder of voogd van een minderjarig kind die over dat kind het gezag uitoefent (artikel 1.1.10, tweede lid). Onderkend wordt dat ook de inmiddels meerderjarig geworden verdachte of de jongvolwassen verdachte zou kunnen profiteren van de ondersteuning van een persoon naar keuze. Deze rol kan worden vervuld door de feitelijke opvoeder van de verdachte die bijvoorbeeld nog thuis woont. Dit kan, naar normaal spraakgebruik, dan ook de ouder zijn die vanwege de meerderjarigheid van de verdachte het gezag niet meer heeft maar die wel nog een ondersteunende en opvoedende rol heeft in het leven van verdachte.

(679) De rapporteurs vragen of de officier van justitie de bevoegdheid zou moeten krijgen om, met betrekking tot het politieverhoor en de Openbaar Ministerie (OM)-hoorzitting, bepalingen betreffende de persoon naar keuze van toepassing te verklaren op jeugdige verdachten die inmiddels meerderjarig zijn of op jongvolwassen verdachten. Dit gelet op de soortgelijke bevoegdheid van de rechter in de fase van de voorlopige hechtenis en bij de berechting (art. 6.1.31).

679. Zie het antwoord op vraag 672.

(680) De rapporteurs vragen of te (her)overwogen om valt, zoals eerder voorgesteld in de consultatieadviezen van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) en de Vereniging van Nederlandse Jeugdrechts Advocaten (VNJA), de jeugd-specifieke deskundigheid van professionals die beslissingen nemen, handelingen verrichten of bijstand verlenen ten aanzien van jeugdige verdachten in het jeugdstrafproces expliciet in het nieuwe Wetboek van Strafvordering te verankeren, indachtig de verplichtingen die voortvloeien uit EU Richtlijn 2016/800.

680. Bij de implementatie van richtlijn EU/2016/800 is aandacht besteed aan de wijze waarop aan uitgangspunten uit de richtlijn die niet door middel van wetgeving in formele zin zijn geïmplementeerd, desondanks in de Nederlandse rechtspraktijk zijn verankerd (Kamerstukken II 2018/19, 35 116, nr. 3, p. 5 en 6). Aanleiding daarvoor is artikel 20 van de richtlijn, waarin is voorgeschreven dat de lidstaten «passende maatregelen nemen» en «ervoor zorgen» dat – kort gezegd – professionals die bij jeugdige verdachten zijn betrokken, ook over jeugd-specifieke kennis beschikken. Dit stelt dus eisen aan opleiding en de kwalificaties van medewerkers in diverse beroepsgroepen. Bij de implementatie van de richtlijn zijn de voorschriften uit artikel 20 aangemerkt als voorschriften die zich niet (zonder meer) lenen voor implementatie door middel van formele wetgeving. De voorschriften zien vooral op de wijze waarop professionaliteit, bij een diversiteit aan beroepsgroepen, kan worden georganiseerd. Daarbij moet op grond van de richtlijn worden gedacht aan medewerkers binnen de politie, personeel van de justitiële jeugdinrichtingen, officieren van justitie, rechters en advocaten. Bedacht moet

verder worden dat deze voorschriften niet in het bijzonder een strafvorderlijk karakter hebben zodat de noodzaak in het nieuwe wetboek een voorziening hiervoor op te nemen ontbreekt.

(681) De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben kennisgenomen van de bepalingen ten aanzien van verdachten die ten tijde van het begaan van een strafbaar feit jonger dan 12 jaar zijn. Hoeveel van deze verdachten zijn er jaarlijks? Tegen deze groep verdachten kan vanwege hun jonge leeftijd geen strafrechtelijke vervolging worden ingesteld. Waarom is er sprake van juist die leeftijdsgrens? Waarom is er geen gebruik gemaakt van deze gelegenheid tot herziening van het Wetboek van Strafvordering door, in navolging van de adviezen van de RSJ en het Kinderrechtencomité van de Verenigde Naties, de genoemde leeftijdsgrens te verhogen naar 14 jaar?

681. Er zijn in de jaren 2019 tot en met 2023 jaarlijks respectievelijk 43, 37, 32, 35 en 28 aanhoudingen verricht van minderjarige verdachten jonger dan twaalf jaar. Zie in dit verband ook het antwoord op vraag 697.

De in het huidige artikel 486 opgenomen leeftijdsgrens van twaalf jaar is ingegeven door de gedachte dat bij twaalf-minners van toerekeningsvatbaarheid niet of nauwelijks sprake kan zijn.

Een verhoging van de leeftijd waarop minderjarige verdachten kunnen worden vervolgd, is bij de totstandkoming van het nieuwe wetboek niet overwogen. Zoals eveneens uit het antwoord op vraag 697 blijkt, komt een aanzienlijk aantal minderjarige verdachten in de leeftijd van twaalf en dertien jaar met het strafrecht in aanraking. Het gaat in de jaren 2019 tot en met 2023 om respectievelijk 1359, 1034, 1106, 1226 en 1097 aanhoudingen. In telkens ongeveer een vijfde deel van deze zaken volgde ook in verzekeringstelling en voorlopige hechtenis. Dit levert een indicatie op van de relatieve ernst van de strafbare feiten waarvoor een verdenking bestond. Een verhoging van de leeftijd voor de vervolgbaarheid van minderjarige verdachten ligt om die reden niet voor de hand. Verder kan worden opgemerkt dat ook richtlijn 2016/800/EU, die strekt tot bevordering van de rechten van het kind en die rekening houdt met de richtsnoeren van de Raad van Europa voor kindvriendelijke justitie (overweging 7 in de preambule bij richtlijn 2016/800/EU), de lidstaten ruimte biedt deze ondergrens zelf vast te stellen.

(682) De aan het woord zijnde leden zijn het eens met de regering dat hoewel 12-minners niet kunnen worden vervolgd, het ophouden voor onderzoek, de inbeslagneming van voorwerpen op deze verdachten wel degelijk een impact kunnen hebben. Deze leden achten het net zoals de regering van belang dat deze verdachten zich door een advocaat kunnen laten bijstaan. Waarom is dit geen verplichting? Hoe en door wie kan worden bepaald of een advocaat nodig is? Waarom wordt er niet vastgelegd dat net zoals bij de jeugdige verdachte van 12–18 jaar geen afstand kan worden gedaan van rechtsbijstand?

682. De positie van verdachten jonger dan twaalf jaar wordt in het nieuwe wetboek versterkt doordat is voorzien in de ambtshalve aanwijzing van een raadsman. Dit volgt uit artikel 6.1.3, derde lid, waarin artikel 6.1.5, eerste en tweede lid, van overeenkomstige toepassing zijn verklaard. Als gevolg hiervan wordt voor aangehouden twaalf-minners door de raad voor rechtsbijstand ambtshalve voorzien in rechtsbijstand. Net als andere minderjarige verdachten kunnen twaalf-minners van deze bijstand geen afstand doen.

Daarnaast zal door middel van het wetsvoorstel versterking rechtsbijstand in het strafproces worden voorzien in een uitbreiding van het recht op gesubsidieerde rechtsbijstand voor minderjarige verdachten (waaronder twaalf-minners) die zich in vrijheid bevinden en door de politie worden

uitgenodigd worden verhoor. Het wetsvoorstel versterking rechtsbijstand in het strafproces is op 22 januari 2024 in formele consultatie gegeven. De consultatie liep eind maart 2024 af. De inhoud van dit wetsvoorstel is nader toegelicht in het antwoord op vraag 85.

(683) En in hoeverre verschilt een verdachte 12-minner in dezen ten opzichte van een verdachte die door een beperking of een ziekte onvoldoende in staat is om aan het proces tegen hen deel te nemen? Zoals de aan het woord zijnde leden begrijpen geldt voor die laatste groep dat de verdachte geen afstand kan doen van het recht op rechtsbijstand. Waarom krijgt een niet aangehouden verdachte jeugdige verdachte niet het recht op kosteloze rechtsbijstand bij politieverhoor, zo vragen deze leden.

683. Ook de twaalf-minner heeft in het nieuwe wetboek recht op gesubsidieerde rechtsbijstand (artikel 6.1.3). In lijn met de regeling voor rechtsbijstand aan andere minderjarige verdachten, bestaat geen mogelijkheid om van dit recht afstand te doen zodat de bijstand door een raadsman is verzekerd. Dit is nader toegelicht in het antwoord op vraag 682.

(684) De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie constateren dat een 12-minner de keuzemogelijkheid krijgt om wanneer hij wordt opgehouden voor onderzoek zich te laten vergezellen van een ouder of een persoon naar keuze bij een eventueel verhoor. De aan het woord zijnde leden zouden willen voorkomen dat een zo jonge verdachte zonder ondersteuning van een ouder of een persoon naar keuze verhoord zou gaan worden. Hoe kan worden gegarandeerd dat dit niet het geval zal zijn? Kan de verplichte aanwezigheid van een ouder of een persoon naar keuze worden afgedwongen? Of een professional die beroepshalve met kinderen omgaat (jeugdzorg, jeugdbescherming)? Is daarvoor een wettelijke verankering nodig?

684. Het is juist dat ook twaalf-minners het recht hebben te worden vergezeld door een ouder of door een persoon naar keuze (artikel 6.1.3, derde lid, in verbinding met artikel 6.1.7, eerste lid, onderdeel c). Dit recht van de verdachte om op deze wijze te worden bijgestaan, is te herleiden tot artikel 15, vierde lid, van richtlijn 2016/800/EU en is ook in het huidige wetboek verankerd (artikel 488ab). Voor het nieuwe wetboek geldt dat dit recht óók betrekking heeft op twaalf-minners (op grond van de artikelen 6.1.31 en 6.1.33). Ook hier kan zo, in plaats van de ouder, een persoon naar keuze optreden.

Bij de implementatie van richtlijn 2016/800/EU is opgemerkt dat op grond van de richtlijn ruimte bestaat voor de autoriteiten (hier: de officier van justitie) om te beoordelen of het in het belang van de verdachte is te worden vergezeld door de ouder of een andere persoon en of de aanwezigheid van die persoon «de strafprocedure niet in gevaar brengt». In navolging van de regeling die is vervat in het huidige artikel 488ab, heeft dit laatste criterium ook in het nieuwe wetboek vertaling gevonden in een verwijzing naar «het belang van het onderzoek» in artikel 6.1.33. Wanneer dit belang zich tegen de aanwezigheid van de ouders of een persoon naar keuze verzet, behoeft aan hen geen toegang te worden verleend. Of sprake is van een dergelijke situatie of van een situatie waarin de aanwezigheid van de ouder niet in het belang is van de verdachte, zal in eerste instantie worden beoordeeld door de verhorende ambtenaar (Kamerstukken II 2018/19, 35 116, nr. 3, p. 38). De omstandigheid dat deze slechts met instemming van de officier van justitie toegang aan de ouder of een persoon naar keuze kan ontzeggen, zal eraan bijdragen dat de in de vraagstelling benoemde, inderdaad onwenselijke situatie waarin van bijstand aan de minderjarige verdachte door een ouder of persoon naar keuze geen sprake is, zich niet zal voordoen. Daarop geldt als gezegd alleen een uitzondering in gevallen waarin met instemming van de officier van justitie de aanwezigheid van de ouder of

een persoon naar keuze in het belang van het onderzoek of het belang van de verdachte wordt geweigerd. Verder zal ook de verplichte bijstand door een raadsman die in het nieuwe wetboek voor twaalf-minners wordt geïntroduceerd, aan de naleving van het recht van de verdachte om door een ouder of persoon naar keuze te worden vergezeld, kunnen bijdragen.

(685) De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat de regering het uitgangspunt huldigt dat voorlopige hechtenis zo kort mogelijk moet zijn en dat daarbij rekening dient te worden gehouden met onder andere de leeftijd van de verdachte. Wat de aan het woord zijnde leden betreft is voorlopige hechtenis bij minderjarigen alleen aan de orde als andere mogelijkheden niet aan de orde zijn. Zolang alternatieven voor voorlopige hechtenis aanwezig zijn en voorlopige hechtenis niet nodig of het meest proportionele middel is, zou voorlopige hechtenis niet aan de orde moeten komen. Waarom is niet uitdrukkelijk in de wetstekst zelf opgenomen dat het benemen van de vrijheid van minderjarigen in de voorfase van het strafproces slechts als uiterste maatregel en voor de kortst mogelijke duur mag worden toegepast?

685. Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op de vergelijkbare vragen 665, 666 en 667.

(686) De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie merken op dat ook in het nu voorliggende wetsvoorstel geen onderscheid wordt gemaakt tussen jeugdige en volwassen verdachten wat betreft de termijnen voor het ophouden voor verhoor (max. 18 uur) en de in verzekeringstelling (max. 3 dagen, eenmaal met 3 dagen te verlengen). Dat betekent dat ook jeugdige verdachten 6 dagen en 18 uur in een politieel vastgehouden kunnen worden. Dat achten de aan het woord zijnde leden onwenselijk omdat met die termijnen onvoldoende rekening wordt gehouden met de leeftijd van de verdachte. Bovendien zijn die termijnen veel langer dan de door het Kinderrechtencomité van de Verenigde Naties aanbevolen termijn van 24 uur. Waarom worden nu geen kortere termijnen voorgesteld?

686. In aanvulling op het antwoord op vraag 665, over hetzelfde vraagstuk, wordt opgemerkt dat bij het opstellen van de regeling is onderkend dat in Aanbeveling 90 van «General comment nr. 24 (2019) over de rechten van het kind in het kinderrechtstelsel» wordt uitgegaan van een termijn van vierentwintig uur voor «een beoordeling door een bevoegde autoriteit van de rechtmatigheid van de vrijheidsberoving». Hieraan wordt voldaan. Bedacht moet worden dat de beslissing tot het ophouden voor onderzoek is belegd bij een officier van justitie of een hulpofficier van justitie (artikel 2.5.9). Op grond van artikel 2.5.9 is de termijn voor het ophouden voor onderzoek gesteld op maximaal achttien uur. Ook de beslissing tot de in verzekeringstelling houdt een beoordeling van de rechtmatigheid van de vrijheidsbeneming in. Hierbij wordt de verdachte met bijstand van een raadsman gehoord (artikel 2.5.13). Als bevoegde autoriteit is ook hiervoor de officier van justitie of de hulpofficier van justitie aangewezen. De beoordeling vindt zo binnen de aanbevolen termijn van vierentwintig uur plaats.

(687) De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat de regering schrijft dat in de praktijk voorlopige hechtenis van jeugdige verdachten «zoveel als mogelijk plaatsvindt in afzonderlijke jeugdinrichtingen waarbij het verblijf dienstbaar wordt gemaakt aan de opvoeding van de verdachte en de verdachte wordt bejegend op een manier die bij zijn leeftijd en ontwikkeling past». Hoe verhoudt zich dat tot het feit dat ook minderjarige verdachten in de fase van in verzekeringstelling toch in politiecellen worden opgesloten?

687. De tenuitvoerlegging van voorlopige hechtenis van jeugdige verdachten heeft in beginsel inderdaad plaats in de daarvoor bestemde

justitiële jeugdinrichtingen (zie artikel 8, eerste lid, onderdeel a, van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen). De justitiële jeugdinrichtingen hebben de wettelijke taak de tenuitvoerlegging aan te wenden voor de opvoeding van de jeugdige en om de tenuitvoerlegging zoveel mogelijk dienstbaar te maken aan de voorbereiding op de terugkeer in de maatschappij (artikel 2, tweede lid, van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen). Deze opdracht geldt ook voor voorlopig gehechte verdachten. Dat van een tenuitvoerlegging in de justitiële jeugdinrichting «zoveel mogelijk sprake» is, is terug te voeren op de omstandigheid dat de voorlopige hechtenis bij gebrek aan capaciteit in de inrichtingen ook kortdurend in een politiecel zou kunnen worden tenuitvoergelegd. Dit vraagt een afzonderlijke beslissing van de Minister voor Rechtsbescherming. Het nieuwe wetboek brengt voor deze op grond van artikel 15 van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen bestaande noodvoorziening, geen wijzigingen met zich.

Het is verder juist dat vrijheidsbeneming voorafgaand aan de fase van de voorlopige hechtenis in beginsel plaatsvindt in politiecellen. Opgemerkt kan echter worden dat al in de fase voor het ophouden voor onderzoek «elke geschikte plaats» kan worden aangewezen (artikel 6.1.10). Deze aan het huidige artikel 489 ontleende voorziening geldt op grond van het huidige artikel 493, derde lid, ook in de fase van de inverzekeringstelling en de voorlopige hechtenis en is in het nieuwe wetboek neergelegd in artikel 6.1.13, zevende lid. Bij elke geschikte plaats kan worden gedacht aan thuis, bij familie of juist in een zorginstelling wanneer dit aansluit bij de persoonlijkheid van de verdachte en bij een bestaande zorgbehoefte. Met deze voorzieningen wordt beoogd het verblijf in een politiecel zoveel mogelijk terug te dringen. Het uitgangspunt is en blijft daarmee dat een minderjarige verdachte alleen in een politiecel verblijft als dit niet anders kan en dan voor een zo kort mogelijke duur, met extra aandacht voor het voorkomen van overnachting in een politiecel (zie Kamerstukken II 2021/22, 36 003, nr. 3, p. 40).

(688) Waarom wordt niet wettelijk verankerd dat minderjarigen alleen maar in specifiek voor jeugdigen geschikte locaties mogen worden opgesloten en dat, indien dat niet mogelijk is, er alternatieve geschikte plaatsen (thuis of in een zorginstelling) al dan niet in combinatie met elektronisch toezicht wordt voorgeschreven?

688. Zie het antwoord op vraag 687. In aanvulling hierop wordt opgemerkt dat het naast de mogelijkheden een bevel tot vrijheidsbeneming op een andere plaats ten uitvoer te leggen en naast de voorziening voor nachtdetentie (artikel 6.1.13, achtste lid) ook de mogelijkheid bestaat om de voorlopige hechtenis te schorsen en daaraan de bijzondere voorwaarde van elektronisch toezicht te verbinden (artikel 2.5.33, derde lid). In deze mogelijkheden brengt het nieuwe wetboek geen wijzigingen aan.

(689) Waarom is het niet het wettelijk uitgangspunt dat de jeugdige overdag niet vast zit zodat hij of zij naar school of werk kan en dat nachtdetentie de norm wordt tenzij dat niet anders kan?

689. «Nachtdetentie, tenzij» is niet het wettelijk uitgangspunt omdat in het jeugdstrafrecht vrijheidsbeneming een uiterste maatregel is, die de rechter met terughoudendheid toepast. Indien de rechter redenen ziet om toch voorlopige hechtenis tegen een jeugdige verdachte te bevelen – waarmee wordt afgeweken van het uitgangspunt «schorsen, tenzij» – zal deze verdachte doorgaans een hoger beveiligingsniveau nodig hebben dan nachtdetentie biedt. Nachtdetentie is dus niet voor iedere jeugdige verdachte passend.

(690) Deelt de regering de mening dat Kleinschalige Voorzieningen Justitiële Jeugd (KVJJ) daartoe bij uitstek geschikt zouden kunnen zijn?
690. In het huidige wetboek is nachtdetentie een modaliteit van de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis (het huidige artikel 493, derde lid). Nachtdetentie in deze huidige vorm kan worden uitgevoerd in alle Justitiële Jeugdinstellingen (JJJ's) en Kleinschalige Voorzieningen Justitiële Jeugd (KVJJ). Een KVJJ is niet de meest logische plek om nachtdetentie uit te voeren. De mogelijkheid om overdag naar buiten te gaan voor dagbesteding is immers inherent aan het verblijf in een KVJJ, ongeacht de titel (reguliere preventieve hechtenis tegenover preventieve hechtenis met nachtdetentie). De titel nachtdetentie vormt in die zin voor plaatsing in een KVJJ geen meerwaarde.

(691) Deelt de regering de mening dat de capaciteit van deze voorzieningen zou moeten worden uitgebreid, zowel om te kunnen voorzien in de voorlopige hechtenis en de eventueel latere vrijheidsstraf?

691. Deze mening wordt dezerzijds niet gedeeld. De capaciteit van de Kleinschalige Voorzieningen Justitiële Jeugd moet in verhouding staan tot de omvang van de doelgroep die voor deze modaliteit geschikt is. Er is op dit moment sprake van overcapaciteit, waardoor capaciteitsuitbreiding niet aan de orde is (zie ook Kamerstukken II 2022/23, 28 741, nr. 921; Kamerstukken II 2023/24, 28 741, nr. 115). In februari 2024 was de gemiddelde bezetting van alle Kleinschalige Voorzieningen Justitiële Jeugd 42,1 procent. In maart 2024 was dat 51,6 procent.

(692) De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of de voorziene bepaling regelt dat de kinderrechter een jeugddetentie of gevangenisstraf van langere duur dan 6 maanden kan opleggen indien hij bepaalt dat een deel daarvan voorwaardelijk is?

692. Dit is juist. Zie voor een nadere toelichting het antwoord op de vragen 669 tot en met 671.

(693) Geldt ook voor een gevangenisstraf die een minderjarige in het kader van het volwassenstrafrecht kan worden opgelegd een maximum van 2 jaar waarvan tenminste 18 maanden voorwaardelijk?

693. In de vraagstelling wordt verwezen naar de situatie waarin toepassing wordt gegeven aan artikel 77b van het Wetboek van Strafrecht. Hierbij gaat het om de oplegging, door de alleen zittende kinderrechter of door de meervoudige kamer waarin een kinderrechter zitting heeft (artikel 6.1.18), van een straf of maatregel uit het sanctiepalet voor volwassenen aan een veroordeelde die bij het begaan van het strafbare feit de leeftijd van zestien jaar heeft bereikt, maar nog niet die van achttien. De ernst van het feit, de persoonlijkheid van de verdachte of de omstandigheden waaronder het feit is begaan, kunnen hiertoe aanleiding geven. In dit geval gelden ook de strafmaxima voor volwassenen, zij het dat de toepassing van levenslange gevangenisstraf wettelijk is uitgesloten (artikel 77b, tweede lid, Wetboek van Strafrecht). De specifieke jeugdbepalingen zijn in deze gevallen niet van toepassing zodat van een beperking van de duur van een eventueel op te leggen gevangenisstraf tot twee jaar (vergelijk artikel 77i van het Wetboek van Strafrecht) geen sprake is.

(694) Waarom is ervoor gekozen om de kinderrechter meer bevoegdheden tot het opleggen van langere detentie te geven?

694. Zie het antwoord op de vragen 669 tot en met 671.

(695) Waarom is hiervoor geen meervoudige kamer meer nodig?

695. In aanvulling op het antwoord op de vragen 669 tot en met 671 wordt hier opgemerkt dat – aangezien de verruiming vooral ertoe strekt ten behoeve van een goede naleving van opgelegde voorwaarden, een groter voorwaardelijk strafdeel op te leggen, zonder dat dit ten koste hoeft te

gaan van het onvoorwaardelijk strafdeel – de beslissing over de straftoemeting de zaak niet ingewikkelder behoeft te maken. De berechting behoeft ook daarom niet te worden voorbehouden aan de meervoudige kamer.

(696) Waarom kan in het volwassenstrafrecht een alleen zittende politierechter maximaal straffen van een jaar opleggen terwijl in het jeugdstrafrecht de kinderrechter maximaal 2 jaar zou moeten kunnen opleggen?

696. De alleen zittende kinderrechter is uitsluitend bevoegd een dergelijke straf op te leggen indien het onvoorwaardelijk deel de duur van zes maanden niet overstijgt (artikel 6.1.17, eerste lid). In het voorbeeld uit de vraagstelling zou het dus gaan om de oplegging van een jeugddetentie of gevangenisstraf voor de duur van vierentwintig maanden, waarvan achttien maanden voorwaardelijk. Opgemerkt wordt dat dit een uitzonderlijke combinatie van een voorwaardelijk en onvoorwaardelijk deel van de straf zou opleveren. Deze combinatie is echter wel mogelijk aangezien de artikelen 14a en 77i van het Wetboek van Strafrecht beperkt of geen voorschriften bevatten over de hoogte van het voorwaardelijk strafdeel. Zoals in het antwoord op de vragen 669 tot en met 671 tot uitdrukking komt, is het doel van de verruiming van de bevoegdheid van de kinderrechter – kort gezegd – dat deze een voorwaardelijk strafdeel kan opleggen met een duur die de jeugdige voldoende aanleiding geeft zich aan opgelegde voorwaarden te houden. Niet is beoogd de duur van het voorwaardelijk strafdeel die van onvoorwaardelijk strafdeel te laten evenaren of zelfs overstijgen. Zoals in het antwoord op vraag 669 tot uitdrukking is gebracht, geven de vragen over bevoegdheid van de kinderrechter aanleiding om via aanvullingswetgeving in de regeling op te nemen wat de maximale duur van het voorwaardelijk deel kan zijn. Het maximum wordt gesteld op een jaar, terwijl het onvoorwaardelijk deel dat door de kinderrechter kan worden opgelegd, wordt gesteld op ten hoogste zes maanden.

(697) De leden van de VVD-fractie vragen hoeveel minderjarigen in de afgelopen 5 jaren zijn opgehouden voor verhoor, hoeveel minderjarigen vervolgens in verzekering zijn gesteld en bij hoeveel minderjarigen daarna voorlopige hechtenis is toegepast. Deze leden vragen bij de beantwoording van deze vraag of de regering dit voor zover mogelijk uit kan splitsen naar 12-minners, jongeren tussen de 12 en 14 jaar en minderjarigen in de leeftijd 14 tot 18 jaar.

697. De eerste twee onderstaande tabellen geven voor de afgelopen vijf jaar de aantallen minderjarige verdachten weer die in dat jaar zijn aangehouden en de aantallen minderjarige verdachten die in dat jaar in verzekering zijn gesteld. Deze cijfers zijn verkregen uit het incidentregistratiesysteem (Basisvoorziening Handhaving) van de politie. De derde tabel geeft de cijfers van het openbaar ministerie met betrekking tot de instroom van zaken waarin voorlopige hechtenis is toegepast op minderjarige verdachten, uitgesplitst naar leeftijdscategorie. Deze tabel bevat geen gegevens over twaalf-minners omdat deze verdachten niet kunnen worden vervolgd.

Aangehouden minderjarige verdachten

Aanhoudingen	Jaar				
	2019	2020	2021	2022	2023
Leeftijdscategorie					
0 t/m 11 jaar	43	37	32	35	28
12 t/m 13 jaar	1.359	1.034	1.106	1.226	1.097
14 t/m 17 jaar	15.559	13.044	11.767	12.428	11.739
Totaal	16.961	14.115	12.905	13.689	12.864

In verzekering gestelde minderjarige verdachten

Inverzekeringstellingen	Jaar				
	2019	2020	2021	2022	2023
Leeftijdscategorie t.t.v. IVS					
0 t/m 11 jaar	2	4			
12 t/m 13 jaar	363	278	327	312	272
14 t/m 17 jaar	4.639	4.139	3.671	3.710	3.387
Totaal	5.004	4.421	3.998	4.022	3.659

Instroom misdrijven met preventieve hechtenis

	2019	2020	2021	2022	2023
12 - 14 jaar	243	250	192	235	259
15 - 17 jaar	1.212	1.161	1.074	1.092	1.151
Totaal	1.455	1.411	1.266	1.327	1.410

De leden van de NSC-fractie hebben enkele vragen en opmerkingen over de in afdeling 1.1, titel 1 opgenomen wetsartikelen. Ook hebben deze leden vragen en opmerkingen over enkele door de regering gemaakte keuzes met betrekking tot deze afdeling.

(698) De leden van de NSC-fractie merken op dat een jeugdige van jonger dan 12 jaar ten aanzien van wie een redelijk vermoeden bestaat dat hij een strafbaar feit heeft begaan, uitdrukkelijk een verdachte wordt genoemd. Deze leden vragen de regering of dit betekent dat de jeugdige verdachte van jonger dan 12 jaar aanspraak maakt op de algemene rechten van verdachten zoals neergelegd in Boek 1 en of deze onder de reikwijdte van EU-Richtlijn 2016/800 vallen.

698. Zie het antwoord op de vragen 662 en 663.

(699) De leden van de NSC-fractie constateren dat sinds 7 april 2022 een tijdelijke beleidsvoorziening geldt die voorschrijft dat ook niet-aangehouden jeugdige verdachten recht hebben op kosteloze rechtsbijstand voorafgaand aan, en tijdens het politieverhoor. Deze beleidsvoorziening vindt steun in de rechtspraak en ook de VNJA roept in haar advies op tot het opheffen van het onderscheid tussen de aangehouden jeugdige verdachte en de niet-aangehouden jeugdige verdachte als het gaat om recht op kosteloze verhoorbijstand door een advocaat. Dit recht is (nog) niet opgenomen in het Wetboek van Strafvordering. Deze leden vragen de regering waarom het tot stand brengen van het nieuwe Wetboek niet is gebruikt om dit recht in de wet op te nemen.

699. Zie het antwoord op de vragen 85 en 93.

(700) De regering heeft aangekondigd voornemens te zijn om het recht op gefinancierde rechtsbijstand in verband met het politieverhoor van de niet-aangehouden kwetsbare verdachte, mits er voldoende budgettaire mogelijkheden zijn, op te nemen in een afzonderlijk wetsvoorstel tot wijziging van het huidige Wetboek van Strafvordering, dat in voorbereiding is. Deze leden vragen de regering of deze voorgenomen aanpassing van de wet ook voor jeugdige verdachten zal gaan gelden.

700. Zie het antwoord op de vragen 85 en 93. Het daar genoemde wetsvoorstel voorziet in een wettelijk recht op kosteloze rechtsbijstand voorafgaand aan (consultatiebijstand) en tijdens het eerste politieverhoor (verhoorbijstand) voor zowel minderjarige als kwetsbare meerderjarige verdachten die zich in vrijheid bevinden en worden uitgenodigd voor verhoor.

(701) De Raad voor de rechtspraak (Rvdr) heeft in zijn advies in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering aangegeven om in overweging te nemen om een systeem in te voeren waarbij voor

alle jongvolwassenen tot 23 jaar (ten tijde van het delict) als uitgangspunt het jeugdstrafrecht geldt, met uitzondering van een groep op wie, gelet op de ernst van het delict en de persoon van de verdachte, het volwassenenstrafrecht zou moeten worden toegepast. Ook de RSJ heeft opgeroepen om ten aanzien van jongvolwassen verdachten het wettelijke uitgangspunt te wijzigen van «volwassenstrafrecht, tenzij» naar «jeugdstrafrecht, tenzij». Deze leden vragen de regering in een uitgebreide toelichting in te gaan op de keuze om vast te houden aan het huidige systeem en aan te geven waarom de door de beide raden voorgestelde wijzigingen niet zijn doorgevoerd.

701. Vooropgesteld wordt dat een algemene verruiming van het toepassingsbereik van het jeugdstrafrecht in het kader van de totstandkoming van het nieuwe Wetboek van Strafvordering niet is overwogen. De doelstelling van het adolescentenstrafrecht is te komen tot een daderge-richte sanctionering die, naast met de ernst van het feit, nadrukkelijk rekening houdt met de persoonlijkheid van de dader en de ontwikkelingsfase waarin deze zich bevindt. Daarvoor bestaat ook zonder omkering van het uitgangspunt waarnaar in de vraagstelling wordt verwezen, alle ruimte. Bij de totstandkoming van het adolescentenstrafrecht is uiteengezet dat het adolescentenstrafrecht niet ertoe strekt de toepassing van het jeugdstrafrecht op de gehele groep van zestien tot drieëntwintig-jarigen tot uitgangspunt te verheffen. Veeleer is beoogd tot een bredere toepassing te komen van artikel 77c van het Wetboek van Strafrecht in de praktijk. Ook zo wordt de meer individuele benadering die het jeugdstrafrecht eigen is, breder toepasselijk. Bij de totstandkoming van het adolescentenstrafrecht is verder overwogen dat hierin ook een grens besloten ligt. De individuele benadering kan niet worden gerealiseerd voor het geheel van de grotere groep jongvolwassenen (Kamerstukken I 2013/14, 33 498, C, p. 2). Ook de meer recente evaluatie van het adolescentenstrafrecht door het WODC heeft niet geleid tot een heroverweging op dit punt. Gesprekken met organisaties uit de strafrechtsketen naar aanleiding van de evaluatie leveren het beeld op dat de potentie van het adolescentenstrafrecht in de praktijk nog onvoldoende wordt benut waardoor het voorbarig is conclusies te trekken over of het huidige uitgangspunt voldoende ruimte biedt voor het beoogde maatwerk. Daarom ligt de focus van de aanpak eerst op optimalisering van de uitvoeringspraktijk binnen het bestaande kader (Kamerstukken 2021/22, 28 741, nr. 84, p. 4). Het nieuwe wetboek sluit aan bij de bestaande regeling van het adolescentenstrafrecht en voegt daaraan toe dat aan de jongvolwassen verdachte door de officier van justitie en de rechter (zittingsrechter, rechter-commissaris en raadkamer) ook procedurele rechten kunnen worden toegekend die passen bij zijn ontwikkeling.

(702) Voor het ophouden voor verhoor en de inverzekeringstelling van jeugdige verdachten gelden geen specifieke termijnen. De leden van de NSC-fractie vragen de regering of het wenselijk is om ten aanzien van jeugdige verdachten kortere termijnen dan de termijnen die gelden in het commune strafrecht te laten gelden. Gelet op het feit dat vrijheidsbeneming van jeugdigen in de voorfase van het strafproces slechts als uiterste maatregel en voor de kortst mogelijke (passende) duur mag worden toegepast, vinden deze leden het voorstel van de VNJA om de duur van het ophouden van verhoor van een jeugdige verdachte te begrenzen tot maximaal 6 uur in plaats van 9 uur interessant. Deze leden vragen de regering of onderzoek is gedaan naar het voor jeugdigen hanteren van kortere termijnen in de voorfase van het strafproces.

702. Op de keuze voor de termijnen die voor minderjarigen ouder dan twaalf jaar niet afwijken van die voor volwassenen, is ingegaan in het antwoord op vraag 665. In aanvulling op dat antwoord kan worden vermeld dat geen nader onderzoek is gedaan naar het voor jeugdige

verdachten hanteren van kortere termijnen voor het ophouden voor onderzoek en de in verzekeringstelling.

(703) De leden van de NSC-fractie constateren dat in het huidige artikel 493 lid 1 Wetboek van Strafvordering staat dat als de rechter de voorlopige hechtenis van de verdachte beveelt, hij nagaat of de tenuitvoerlegging van dit bevel, hetzij onmiddellijk, hetzij na een bepaald tijdsverloop, kan worden geschorst. Ten aanzien van jeugdigen geldt naar huidig recht dus een plicht voor de rechter om de mogelijkheden voor schorsing van de voorlopige hechtenis te onderzoeken. In het nieuwe Wetboek van Strafvordering wordt deze plicht niet opgenomen. Deze leden vragen de regering waarom deze keuze is gemaakt, aangezien bij jeugdige verdachten extra terughoudend moet worden omgegaan met de toepassing van voorlopige hechtenis vanwege het uitgangspunt dat dit een uiterste maatregel is.

703. Het uitgangspunt waarop in de vraagstelling wordt verwezen ligt in het nieuwe wetboek besloten in artikel 2.5.31. De plicht voor de rechter om mogelijkheden voor schorsing van de voorlopige hechtenis te onderzoeken geldt hiermee voor zowel volwassen als jeugdige verdachten. Voor een uitgebreidere toelichting wordt verwezen naar het antwoord op vraag 666.

(704) De leden van de NSC-fractie constateren dat het nieuwe artikel 6.1.17 lid 2 Wetboek van Strafvordering de sanctiemogelijkheden van de alleenzittende kinderrechter verruimt (verzwaart). Het wordt voor de kinderrechter mogelijk om langdurige vrijheidsstraffen op te leggen mits het onvoorwaardelijke deel daarvan de duur van 6 maanden niet te boven gaat. Deze leden vragen de regering wat het doel is van deze verruiming. Hebben kinderrechters behoefte aan deze verruiming? Waaruit blijkt dat? En wordt met dit voorstel voldoende gewicht gegeven aan het belang van een behandeling door een meervoudige kamer indien langdurige vrijheidsstraffen worden opgelegd?

704. Zie het antwoord op de vragen 669 tot en met 671 en 692, 694 en 695.

(705) De leden van de VVD-fractie merken op dat in Boek 6 geen definitie van ouder is opgenomen, alleen in Boek 1. Klopt het dat alle bepalingen in Boek 6 zich enkel richten tot de ouders en voogden die het gezag over de minderjarigen uitoefenen?

705. Onder ouder wordt in het nieuwe wetboek verstaan de ouder of voogd die het gezag over de minderjarige uitoefent (artikel 1.1.10, tweede lid). Het klopt dat in Boek 6 geen definitie van ouder is opgenomen zodat de bepalingen in Boek 6 die spreken over een ouder zich enkel richten tot de ouder of voogd die het gezag over de minderjarigen uitoefent.

(706) Volgens de memorie van toelichting is in de nieuwe regeling sprake van een verschijningsplicht voor de ouder ter zitting indien de rechter de verschijning noodzakelijk en zinvol acht. Waarom is dat ter beoordeling aan de individuele rechter overgelaten? Deze leden menen dat hierdoor het risico op rechtsongelijkheid groot is. De ene rechter zal in meer gevallen een ouder ter zitting roepen dan de andere rechter. Waarom is niet gekozen voor een algemene verschijningsplicht bij zowel alle misdrijven als alle overtredingen, met een aantal meer specifieke uitzonderingen voor specifieke situaties waarin dat volgens de regering niet noodzakelijk is?

706. Voor de regeling van de aanwezigheid van de ouder op de terechtzitting is in het nieuwe wetboek nadrukkelijker aansluiting gezocht bij de vormgeving van richtlijn 2016/800/EU. Hierin wordt niet uitgegaan van een verschijningsplicht voor de ouder, maar van een recht van de minderjarige verdachte om door een ouder te worden bijgestaan of te worden vergezeld. In alle gevallen waarin de jeugdige verdachte het recht heeft

door de ouder te worden vergezeld, neemt het nieuwe wetboek dit recht als uitgangspunt en worden uitzonderingen geformuleerd voor de gevallen waarin de aanwezigheid van de ouder in strijd is met het belang van de verdachte of wanneer de behandeling van de zaak zich tegen aanwezigheid van de ouder verzet. In geval van die uitzonderingen en in de situatie waarin na redelijke inspanning blijkt dat de ouder niet kan worden bereikt of onbekend is, verleent de rechter toegang aan een persoon naar keuze (Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 1308). Het aan de genoemde richtlijn ontleende toetsingskader (op genomen in artikel 15, eerste en tweede lid, van de richtlijn) is in de wettelijke regeling uitgewerkt.

De oproeping en verschijning van de ouder op de terechtzitting is het wettelijk uitgangspunt. De ouder wordt ook opgeroepen in persoon op de terechtzitting te verschijnen (artikel 6.1.41, eerste lid) en erop gewezen dat bij niet verschijnen de medebrenging kan worden bevolen. Indien de rechter de verschijning van de ouder alsnog wenselijk acht kan hij de behandeling van de zaak aanhouden en de medebrenging van de ouder bevelen (artikel 6.1.42). Vanuit de wens meer ruimte te bieden aan de rechter om bij niet-verschijnen van de ouder onnodige aanhouding en vertraging van de strafzaak te voorkomen, is de verplichting tot aanhouding voor de rechter zoals opgenomen in het huidige artikel 496a, niet overgenomen. De uitwerking van beide genoemde uitgangspunten, namelijk dat de minderjarige verdachte het recht heeft om door een ouder te worden bijgestaan of te worden vergezeld en dat de ouder ter verschijning op de terechtzitting wordt opgeroepen, biedt voldoende waarborg voor zoveel mogelijk betrokkenheid van de ouder bij de berechting van de minderjarige verdachte. Er is geen aanleiding te vrezen voor rechtsongelijkheid, aangezien de rechter bij het niet verschijnen van de ouder doorgaans aan de hand van concrete informatie over de achtergrond en leefomstandigheden van de minderjarige verdachte een gefundeerde en op de zaak toegesneden beslissing neemt over de noodzaak het onderzoek op de terechtzitting te schorsen en, in het verlengde daarvan, eventueel te bevelen dat de ouder op de nadere terechtzitting zal verschijnen. Zie daarover nader het antwoord op vraag 707.

Het recht van de minderjarige verdachte op aanwezigheid van de ouder bij de afdoening van overtredingen door de kantonrechter is minder stellig geformuleerd. De kantonrechter is tot oproeping van de ouder niet verplicht (artikel 6.1.41, eerste lid, tweede zin). Richtlijn 2016/800/EU laat deze ruimte ook aan de lidstaten en ook de huidige regeling kent geen algemene verschijningsplicht voor de ouder bij een verdenking van overtredingen.

Een algemene verschijningsplicht bij overtredingen met wettelijk beschreven uitzonderingen zou te verstrekkend zijn, ook in de uitvoeringsconsequenties. Hierbij zou ook de lastig te beantwoorden vraag aan de orde komen bij welke overtredingen van de oproeping van de ouder zou moeten worden afgezien en bij welke overtredingen die oproeping wel zinvol is. Het is daarom bij de berechting van overtredingen aan de kantonrechter gelaten hierover een beslissing te nemen.

(707) Deze leden lezen dat wanneer een opgeroepen ouder niet op de terechtzitting verschijnt, de rechter de zitting kan aanhouden en de medebrenging van de ouder kan bevelen (art. 6.1.42 lid 1 en 2). Gelet op deze kan-bepaling, kan de rechter in voorkomend geval ook besluiten geen medebrenging van de ouder te bevelen. Waarom is niet gekozen om te vermelden dat in dat geval een rechter zou moeten motiveren waarom hij geen medebrenging van de ouder beveelt?

707. Indien de ouder niet verschijnt, kan de rechter inderdaad ook beslissen om het onderzoek op de terechtzitting niet te schorsen en van een hernieuwde oproeping van de ouder, al dan niet vergezeld door een bevel tot medebrenging, af te zien. De rechter zal daarbij alle voor de daarover te nemen beslissing relevante factoren in de afweging betrekken, waaronder ook de rechten en belangen van de verdachte en van het op de terechtzitting aanwezige slachtoffer en de belangen die zijn gemoeid met een voortvarende behandeling van strafzaken. Daarbij volgt uit artikel 6.1.42, eerste lid, dat de rechter in geval van een mogelijke schorsing van het onderzoek op de terechtzitting daarover eerst de verdachte, de officier van justitie en het aanwezige slachtoffer moet horen. Indien de rechter besluit van schorsing van het onderzoek op de terechtzitting en van hernieuwde oproeping van de ouder af te zien, zal hij zijn beslissing op de terechtzitting uitspreken en die tegenover de verdachte, de officier van justitie en het aanwezige slachtoffer van een toelichting voorzien. Deze beslissing wordt in het proces-verbaal van de terechtzitting aangetekend. Voor beslissingen die de rechter gedurende het onderzoek op de terechtzitting neemt, waaronder de beslissing om van schorsing van het onderzoek op de terechtzitting en van hernieuwde oproeping van personen af te zien, is noch in het huidige wetboek noch in het nieuwe wetboek voorzien in een algemene wettelijke motiveringsplicht. Een wettelijke verplichting voor de rechter om zo'n beslissing in geval van niet verschijnen van een opgeroepen ouder te motiveren, wordt tegen deze achtergrond onnodig en onevenwichtig geacht.

Bij de vaststelling dat een ouder, hoewel opgeroepen, op de terechtzitting niet is verschenen, komt het er op aan dat door de rechter onderzoek wordt gedaan naar de redenen daarvan. De redenen hiervoor kunnen verschillen en mogelijk heeft een ouder ook een bericht van verhindering aan de rechtbank doen toekomen. In de praktijk beschikt de rechter bij gelegenheid van het onderzoek op de terechtzitting al over een rapport van de raad voor de kindbescherming over de leefomstandigheden van de minderjarige verdachte. Hierin wordt in de praktijk ook vrijwel altijd ingegaan op de rol die een ouder in het leven van de verdachte speelt en op de vraag of de ouder voornemens is de terechtzitting bij te wonen. De nieuwe regeling brengt hierin geen wijziging. Mede aan de hand van deze informatie kan de rechter bij het niet verschijnen van de ouder een gefundeerde beslissing nemen over de noodzaak het onderzoek op de terechtzitting te schorsen en, in het verlengde daarvan, eventueel te bevelen dat de ouder op de nadere terechtzitting zal verschijnen. Voor zover in de vraagstelling ook wordt bedoeld op het geval waarin de rechter in verband met het niet-verschijnen van de ouder wel het onderzoek op de terechtzitting schorst, maar bij de hernieuwde oproeping van de ouder niet tevens diens medebrenging beveelt, kan erop worden gewezen dat deze combinatie van beslissingen niet voor de hand ligt in geval er behoefte bestaat de ouder op een nadere terechtzitting te bevragen en er gelijktijdig aanwijzingen zijn dat de ouder niet vrijwillig zal verschijnen. Een algemene wettelijke motiveringsverplichting bij het niet verlenen van een bevel medebrenging zou aan de beoogde aanwezigheid van de ouder (daarom) naar verwachting niet wezenlijk bijdragen. Ten slotte wordt nog gewezen op het algemene voorschrift dat de rechter wanneer hij het onderzoek op de terechtzitting schorst de redenen daarvan in het proces-verbaal van de terechtzitting worden vastgelegd (artikel 4.2.55, derde lid). Dit voorschrift geldt uiteraard ook in geval van berechting van een jeugdige verdachte.

(708) In algemene zin vragen de leden van de VVD-fractie hoe in Boek 6 van het nieuwe Wetboek is geborgd dat er meer ouderbetrokkenheid is voorafgaand, tijdens en na het onderzoek ter terechtzitting van een

minderjarige. Deelt de regering dat het wenselijk is ouders zo vroeg mogelijk te betrekken?

708. De wens om de ouder vroegtijdig en intensief te betrekken wordt gedeeld. Dit is tot uitdrukking gebracht door de positie van ouder van een afzonderlijke regeling te voorzien. In Afdeling 1.1.5 zijn voorschriften over de betrokkenheid van de ouder of een persoon naar keuze geclusterd ondergebracht. Daarin wordt de rol van de ouder of de persoon naar keuze in de afzonderlijke fasen van de strafvordering overzichtelijk weergegeven. Daarbij wordt onderscheiden naar het opsporingsonderzoek, de fase van de voorlopige hechtenis en het onderzoek op de terechtzitting. Ook zijn voorschriften gegeven over de afdoening door middel van een strafbeschikking. Voor wat betreft de fase na de berechting – de fase van de tenuitvoerlegging – is in Boek 7 (als opgenomen in de tweede vaststellingswet) voorzien in een afzonderlijk hoofdstuk (7) voor jeugdige en jongvolwassen veroordeelden. In dat hoofdstuk is erin voorzien dat de ouder wordt gehoord of behoorlijk opgeroepen voor raadkamerzittingen in de fase van de tenuitvoerlegging. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om de beslissing om een voorwaardelijke straf alsnog ten uitvoer te leggen omdat de veroordeelde zich niet aan bijzondere voorwaarden heeft gehouden. Ook bij dit soort zittingen wordt de ouder opgeroepen om in persoon op de zitting te verschijnen. Daartoe is in Boek 7, Hoofdstuk 7, een aantal bepalingen uit Boek 6, Afdeling 1.1.5, van overeenkomstige toepassing verklaard.

(709) Zo ja, in welk opzicht is in de gewenste «beweging naar voren» die het Wetboek van Strafvordering beoogt aan te brengen een verbetering voor de positie van ouders van minderjarigen die worden verdacht van overtredingen en misdrijven?

709. De «beweging naar voren» verwijst naar een samenstel van maatregelen waarmee wordt bevorderd dat het onderzoek op de terechtzitting beter wordt voorbereid. Er wordt voorzien in een betere aansluiting tussen het opsporingsonderzoek en het onderzoek op de terechtzitting en in een duidelijke rolverdeling tussen officier van justitie, rechter-commissaris, raadkamer en zittingsrechter. De beweging naar voren brengt als zodanig geen verandering in de positie van ouders van verdachte minderjarigen. De positie van ouders is in ander opzicht wel verbeterd, zoals blijkt uit het antwoord op vraag 708.

(710) Is de regering bereid op enig moment tijdens de verdere voorbereiding van het Wetboek in gesprek te gaan met de Stichting Steun- en Adviespunt voor naasten van gedetineerden (SANG) om te bezien hoe het nieuwe Wetboek kan bijdragen aan het vergroten van de betrokkenheid van ouders?

710. Er heeft reeds ambtelijk overleg plaatsgevonden met Stichting Steun- en Adviespunt voor naasten van gedetineerden (SANG). Het Ministerie van JenV zal dit desgewenst blijven doen. Daarbij past terughoudendheid met het wekken van verwachtingen in relatie tot het nieuwe Wetboek van Strafvordering aangezien deze groep niet onder de reikwijdte van de strafvorderlijke definitie van «slachtoffer» valt. Zij hebben daarmee – indien de veroordeelde meerderjarig is – geen recht op informatie over de tenuitvoerlegging van de straf. Als het gaat om meerderjarige veroordeelden dan zal eventuele informatie daarom via de veroordeelde zelf of diens raadsman moeten worden verkregen – indien de veroordeelde daar toestemming voor geeft.

(711) De leden van de VVD-fractie lezen dat in artikel 6.1.17 is verwoord dat de zaak bij de meervoudige kamer wordt aangebracht indien naar het aanvankelijke oordeel van de officier van justitie onder andere wegens de ingewikkeldheid van de zaak behandeling door de meervoudige kamer de voorkeur verdient. Deze leden vragen naar een nadere duiding van het

begrip «ingewikkeldheid van de zaak» in dit artikel. Welke omstandigheden moet een officier van justitie hierbij betrekken?

711. Het criterium in artikel 6.1.17 dat de zaak naar het aanvankelijk oordeel van de officier van justitie «van eenvoudige aard» is, in het bijzonder ook ten aanzien van het bewijs en de toepassing van de wet, sluit aan bij artikel 4.5.2, eerste lid, over de competentie van de politierechter. Het komt overeen met het criterium in het huidige artikel 495, tweede lid, onder b, dat naar het aanvankelijk oordeel van de officier van justitie behandeling door de meervoudige kamer wegens de «ingewikkeldheid van de zaak» niet de voorkeur verdient. Zowel dit artikel als artikel 6.1.17 verwijzen naar het aanvankelijk oordeel van de officier van justitie inhoudende dat een zaak van «eenvoudige aard is, in het bijzonder ook ten aanzien van het bewijs en de toepassing van de wet». Een voorbeeld van eenvoudiger zaken ten aanzien van het bewijs zijn zaken waarin de verdachte een bekennende verklaring aflegt of waarin aan camerabeelden en beschikbare getuigenverklaringen een eenduidig beeld over het tenlastegelegde kan worden ontleend. Waar het gaat om eenvoud in de zin van de toepassing van de wet, kan worden gedacht aan zaken waarin geen ingewikkelde vragen spelen over uitleg en toepassing van een delictsomschrijving. Verder kan in dit verband worden verwezen naar het antwoord op vraag 40 waarin is ingegaan op redenen om een zaak te verwijzen naar een meervoudige kamer. Zoals blijkt uit dat antwoord kan een beslissing van de enkelvoudige kamer om de zaak te verwijzen naar de meervoudige kamer ook aan de orde zijn wanneer het belang van de zaak daartoe aanleiding geeft. Als voorbeeld daarvan wordt onder meer verwezen naar de situatie waarin de beoordeling door drie rechters wenselijk voorkomt vanwege maatschappelijke ophef of discussie over een kwestie. De officier van justitie kan daarop anticiperen door in geval van een maatschappelijk omstreden kwestie de zaak bij de meervoudige kamer aan te brengen.

(712) De leden van de VVD-fractie lezen dat de bepalingen betreffende de behandeling van vorderingen van een benadeelde partij gericht tot de ouders is ondergebracht in een afzonderlijke afdeling (1.1.6). Deze afdeling is van toepassing indien de ouder aansprakelijk is voor de schade die de minderjarige verdachte door het begaan van het strafbaar feit heeft toegebracht en degene die deze schade heeft geleden zich als benadeelde partij met zijn vordering heeft gevoegd in het strafproces (gelet op het huidige artikel 51g lid 4 Sv). De ouder treedt in dergelijke gevallen op als wederpartij van de benadeelde partij bij de behandeling van de vordering van de benadeelde partij (gelet op art. 1.5.10 lid 4). Welke inhoudelijke verbeteringen zijn overwogen om de positie van slachtoffers te versterken ten opzichte van de ouders die aansprakelijk zijn voor de schade die een minderjarige heeft toegebracht door het strafbare feit?

712. De aparte voorzieningen die zijn getroffen voor de ouderlijke aansprakelijkheid voor schade toegebracht door een minderjarige gelden voor de ouders van een verdachte die de leeftijd van veertien jaar nog niet heeft bereikt. Naar burgerlijk recht zijn ouders namelijk aansprakelijk voor schade die door kinderen jonger dan veertien is toegebracht. Minderjarigen van veertien jaar of ouder zijn zelfstandig aansprakelijk indien slachtoffers als gevolg van een strafbaar feit schade hebben geleden. De mogelijkheid van toewijzing van de vordering tegen de ouder of voogd wegens een strafbaar feit begaan door een verdachte die de leeftijd van veertien jaar nog niet heeft bereikt, werd geïntroduceerd met de Wet van 17 december 2009 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en de Wet schadefonds geweldsmisdrijven ter versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces (Stb. 2010, 1). Er is geen aanleiding gezien om een verdere versterking van de positie van het slachtoffer, specifiek ten aanzien van de ouders van verdachten in deze leeftijd, te overwegen. De regeling in het nieuwe

wetboek beoogt vooral de procespositie van de ouders van deze minderjarigen te verduidelijken. Op grond van artikel 6.1.45 wordt de positie van deze ouder voor zover het de behandeling van de vordering van de benadeelde partij op grond van de Boeken 4 en 5 betreft, gelijkgesteld met die van de verdachte.

(713) De leden van de VVD-fractie merken op dat uit onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) uit 2022 bleek dat 55% van de respondenten van het OM de behoefte heeft dat de wetgever de maximale straffen in het adolescentenstrafrecht verhoogt voor de gehele leeftijdscategorie van 16- tot 23-jarigen die worden veroordeeld voor een ernstig gewelds- of zedenmisdrijf. Mede op basis van dit gegeven en de ontwikkeling van de straftoemeting in het volwassenenstrafrecht, vragen deze leden aan de regering om strenger op te treden tegen ernstige misdrijven, ook wanneer deze worden gepleegd door minderjarigen.

713. Een verhoging van de in het kader van het adolescentenstrafrecht gehanteerde strafmaxima is in het kader van de totstandkoming van het nieuwe Wetboek van Strafvordering niet aan de orde geweest. Wel kan worden gewezen op de reactie die door de Minister voor Rechtsbescherming is geformuleerd op het door deze leden aangehaalde WODC-onderzoek uit 2022. In de brief van de Minister voor Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer van 27 maart 2023 (Kamerstukken II 2022/23, 28 741, nr. 94) is aangegeven dat voorsnog geen voornemen bestaat om de maximale straffen in het kader van het adolescentenstrafrecht te verhogen. Daaraan ligt mede ten grondslag dat de behoefte aan verhoging van de maximale jeugddetentieduur beduidend minder werd gevoeld door participerende magistraten van de rechtspraak dan van het openbaar ministerie. Ook is gewezen op de uitvoeringsconsequenties van een eventuele verhoging van de maximumduur van jeugddetentie, zoals de mogelijke gevolgen voor de capaciteit in de justitiële jeugdinrichtingen, die al onder druk staat. Bij deze keuze de strafmaat niet te verhogen zijn daarnaast verdere WODC-onderzoeken aangekondigd over de toepassing van het adolescentenstrafrecht. Hierover is de Tweede Kamer voor het laatst geïnformeerd in de verzamelbrief justitiële jeugd van 22 april 2024 (Kamerstukken II 2023/24, 28 741, nr. 115). Daarin is aangekondigd dat mede op basis van de uitkomsten van die onderzoeken wordt bezien welke vervolgstappen nodig zijn voor het bieden van een passende reactie op (zeer ernstig) delictgedrag van jongvolwassenen, waarbij ook de strafmaat uitdrukkelijk wordt meewogen.

(714) Is de regering bereid nogmaals te wegen of de maximale straffen in het adolescentenstrafrecht nog aansluiten bij de aard en ernst van de misdrijven die worden gepleegd door 16- en 17-jarigen?

714. Zie het antwoord op vraag 713.

(715) De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de regeling over jeugdigen. Deze leden lezen dat enkele termijnen van voorlopige hechtenis van jeugdige verdachten worden verkort en dat hiermee wordt beoogd meer recht te doen aan het uitgangspunt de voorlopige hechtenis van jeugdige verdachten zo kort mogelijk te laten duren. Deze leden zijn hier positief over, mede onder verwijzing naar het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK), waaruit volgt dat vrijheidsbeneming van jeugdigen een uiterste maatregel is die alleen voor de kortst mogelijke duur mag worden toegepast. Is de regering bereid te (her)overwegen om dit uitgangspunt expliciet in de wet op te nemen?

715. Zie het antwoord op de vragen 665 tot en met 667.

(716) De leden van de D66-fractie lezen dat in de voorgestelde regeling de alleenzittende kinderrechter bevoegd wordt tot het opleggen van een

vrijheidsstraf voor zover de duur van het onvoorwaardelijke deel daarvan niet langer is dan 6 maanden. Deze leden constateren dat dit een verzwaaring is ten opzichte van de huidige mogelijkheden van de alleenzittende kinderrechter, namelijk dat geen langere vrijheidsstraf dan 6 maanden mag worden opgelegd ongeacht of deze straf (deels) voorwaardelijk wordt opgelegd. Kan de regering onderbouwen waarom zij deze verzwaaring noodzakelijk acht en kan zij het ultimatum remedium-uitgangspunt uit het IVRK bij haar antwoord betrekken?

716. Zie het antwoord op de vragen 669, 670, 671, 692, 694, 695 en 704. In aanvulling daarop wordt opgemerkt dat het ultimatum remedium-beginsel uit het IVRK niet tot een andere weging leidt over de verruiming van de mogelijkheden van de kinderrechter die met artikel 6.1.17 is voorzien. De verruiming strekt er vooral toe ten behoeve van een goede naleving van opgelegde voorwaarden, een groter voorwaardelijk strafdeel op te kunnen leggen, zonder dat dit ten koste hoeft te gaan van het onvoorwaardelijk strafdeel. De regeling is niet erop gericht dat er een langduriger onvoorwaardelijk strafdeel wordt opgelegd.

(717) De leden van de SP-fractie constateren dat Boek 6 ingaat op de bijzondere regelingen. Deze leden constateren dat voor zaken met een 12-min-verdachte de rol voor de RvdK wordt vergroot in het proces waaronder ook met een adviesrol. Op welke manier zorgt de regering ervoor dat de RvdK ook voldoende wordt geëquipeerd voor deze grotere verantwoordelijkheid?

717. In het nieuwe wetboek is opgenomen dat de raad voor de kinderscherming op de hoogte wordt gesteld als een twaalf-minner wordt opgehouden voor verhoor (artikel 6.1.3). In de huidige situatie gaat die melding uit naar een gecertificeerde instelling (de jeugdreclassering; het huidige artikel 487, tweede lid). De raad voor de kinderscherming krijgt echter geen adviesrol voor deze doelgroep zodat van een taakuitbreiding hier geen sprake is. Wel is voorzien in de mogelijkheid van advisering door de raad voor de kinderscherming bij jongvolwassen verdachten (artikel 6.1.29, tweede lid). Zie hierover het antwoord op vraag 675. Daarmee zal in de bekostiging van de raad voor de kinderscherming rekening worden gehouden.

(718) Deze leden constateren ook dat de sanctiemogelijkheden van de alleenzittende kinderrechter zijn toegenomen. Hoe vaak werd de maximaal mogelijke sanctie opgelegd de afgelopen jaren?

718. Op dit moment vindt er een omvangrijke aanpassing van de straf-registratiesystemen plaats. Daardoor zijn de gevraagde gegevens tijdelijk niet beschikbaar. Naar verwachting kan in de tweede helft van 2024 weer recente informatie worden verstrekt over opgelegde straffen.

(719) Wat is de principiële basis voor het besluit om deze verruiming van mogelijkheden toe te voegen?

719. Zie het antwoord op de vragen 669 tot en met 671, 692, 694, 695, 704 en 716.

(720) De leden van de CDA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het voorstel dat de betrokkenheid van de ouder in een aparte afdeling is ondergebracht in het wetsvoorstel, omdat de ouder een uitermate belangrijke rol heeft in onder andere de situatie waarin een minderjarige verdachte een strafproces moet doorlopen. Deze leden lezen dat in plaats van de ouder een persoon naar keuze kan optreden, wanneer bijvoorbeeld de ouder zijn rol niet kan vervullen. Hoe wordt die persoon naar keuze bepaald? Wat zijn de gevolgen van de situatie waarin een persoon naar keuze optreedt, terwijl de ouder hier bezwaar tegen heeft?

720. De persoon naar keuze wordt bepaald door de verdachte. De keuze is wel onderworpen aan de goedkeuring van de verhorende ambtenaar die

toegang verleent of weigert (zie de artikelen 6.1.33 en 6.1.43). Verduidelijkt wordt dat deze regeling, die strekt tot uitvoering van artikel 15 van richtlijn 2016/800/EU, de betrokkenheid van de ouder vooropstelt. Bij een weigering de ouder toe te laten of in de situatie waarin de ouder na redelijke inspanning niet kan worden bereikt, is eerst de aanwijzing van een persoon naar keuze aan de orde. Indien de verdachte geen persoon naar keuze heeft aangewezen of de rechter de aangewezen persoon ongeschikt acht, wordt de verdachte bijgestaan door een vertegenwoordiger van de raad voor de kindbescherming.

Er is niet voorzien in een regeling voor de situatie waarin een ouder zijn rol niet vervult, maar toch bezwaar heeft tegen de door de minderjarige verdachte gekozen persoon. Ook artikel 15 van richtlijn 2016/800/EU voorziet niet in die situatie.

(721) De leden van de CDA-fractie lezen dat verschillende artikelen zien op de toepassing van het adolescentenstrafrecht, en dat de inschatting dat een jongvolwassene kwetsbaar is en bijzondere bescherming behoeft een momentopname is. De regeling wil daarmee passende maatregelen bewerkstelligen. Deze leden vragen wat precies de criteria zijn van het toepassen van het adolescentenstrafrecht, en op welke manier de ouder hier een plek in heeft.

721. De criteria waarop in de vraagstelling wordt gewezen zijn neergelegd in artikel 77c van het Wetboek van Strafrecht dat de mogelijkheid biedt om aan jongvolwassenen een straf of maatregel uit het jeugdstrafrecht op te leggen. Er wordt in artikel 77c van het Wetboek van Strafrecht verwezen naar «de persoonlijkheid van de verdachte» of «de omstandigheden waaronder het feit is begaan». Deze criteria keren dan ook terug in de bepalingen van Afdeling 1.1.3 over verdachten die ten tijde van het begaan van het strafbaar feit de leeftijd van achttien jaar maar nog niet die van drieëntwintig jaar hebben bereikt (de artikelen 6.1.26 en 6.1.28). Nadere wettelijke criteria zijn hiervoor niet geformuleerd. Wel kan de eventuele toepassing van artikel 77c van het Wetboek van Strafrecht aan de orde komen bij de gedragsdeskundige advisering over de verdachte. In een rol voor de ouder van de jongvolwassen verdachte, is hierbij niet voorzien. Reden hiervoor is dat in lijn met de huidige regeling ook in het nieuwe Wetboek van Strafvordering de bepalingen over de ouder zich in alle gevallen richten tot de ouder of voogd die het gezag over de minderjarige uitoefent (artikel 1.1.10). Wel kan de rechter toepassing geven aan de bepalingen over een persoon naar keuze (artikel 6.1.31) vanwege het inzicht dat ook de jongvolwassen verdachte van een dergelijke ondersteuning zou kunnen profiteren (Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 1309). Denkbaar is dat deze rol dan wordt vervuld door de feitelijke opvoeder van de verdachte die bijvoorbeeld nog thuis woont. Dit kan, naar normaal spraakgebruik, ook een ouder zijn die vanwege de meerderjarigheid van de verdachte het gezag niet meer heeft maar die wel nog een ondersteunende en opvoedende rol heeft in het leven van verdachte.

(722) De leden van de CDA-fractie lezen dat iemand jonger dan 18 jaar, en ook jonger dan 12 jaar, wordt aangeduid als «verdachte». Deze leden vragen of minderjarige verdachten dan ook beschikken over alle rechten die toekomen aan een meerderjarige verdachte zoals bepaald in het Wetboek van Strafvordering. Zo nee, voor welke rechten geldt dit niet?
722. Zie het antwoord op vraag 662. In aanvulling daarop kan erop worden gewezen dat personen jonger dan achttien jaar al in het huidige wetboek als verdachte worden aangeduid en als zodanig alle rechten van verdachten toekomen, vermeerderd met enkele specifieke rechten voor jeugdige verdachten.

1.2 Verdachten die door een beperking of een ziekte onvoldoende in staat zijn aan het proces tegen hen deel te nemen

(723) De rapporteurs vragen hoe de voorgestelde regeling zich verhoudt tot de mogelijkheid van een zorgmachtiging onder de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvggz) en de opnamemachtiging onder de Wet zorg en dwang (Wzd), die de strafrechter op grond van de Wet forensische zorg kan verlenen. Zijn er ook andere reële zorgalternatieven voorhanden voor deze groep kwetsbare verdachten, ingeval op grond van artikel 6.1.52 wordt overgegaan tot een sepot of een niet-ontvankelijkverklaring?

723. Er zijn verschillende mogelijkheden om te verzekeren dat aan een verdachte de juiste zorg wordt verleend vanaf het moment dat de strafzaak door toepassing van artikel 6.1.52 wordt beëindigd.

Indien de officier van justitie met toepassing van dit artikel niet-ontvankelijk wordt verklaard, kan de strafrechter gelijktijdig op grond van artikel 2.3 van de Wet forensische zorg een zorgmachtiging (op grond van Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvggz)) of een opnamemachtiging (op grond van de Wet zorg en dwang psychogeriatrische en verstandelijk gehandicapte cliënten (Wzd)) afgeven, mits is voldaan aan de relevante criteria in respectievelijk de Wvggz en de Wzd. Hierdoor kan de betreffende zorg direct na beëindiging van de strafzaak aan de verdachte worden verleend. De mogelijkheid om de zorg- of opnamemachtiging gelijktijdig met niet-ontvankelijkverklaring op grond van artikel 6.1.52 te verlenen zal bij gelegenheid van de invoeringswet bij het nieuwe wetboek uitdrukkelijk in artikel 2.3 van de Wet forensische zorg worden opgenomen. Daarbij wordt opgemerkt dat deze machtiging een afzonderlijke beslissing betreft die geen onderdeel uitmaakt van het vonnis in de strafzaak. Hiermee wordt benadrukt dat de machtiging geen strafvorderlijk doel dient, maar wordt afgegeven met het oog op het verlenen van zorg aan de verdachte.

In de situatie dat de officier van justitie overeenkomstig artikel 6.1.52 afziet van vervolging, kan de officier van justitie verzoeken dat de zorgmachtiging door middel van een afzonderlijke beslissing van de civiele rechter wordt afgegeven (eveneens op voorwaarde dat aan de relevante criteria in de Wvggz is voldaan). Datzelfde geldt voor de opnamemachtiging op grond van de Wzd, met dien verstande dat het verzoek kan worden gedaan door het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ). Mede gelet op deze mogelijkheden ligt het niet in de rede dat aan de beslissing om af te zien van vervolging bijzondere voorwaarden worden verbonden.

(724) De rapporteurs constateren dat in de huidige regeling op grond van artikel 509d Wetboek van Strafvordering geldt dat een aantal bepalingen die betrekking hebben op de berechting van jeugdige verdachten, van overeenkomstige toepassing zijn ingeval van «kwetsbare verdachten». Die systematiek is in de nieuwe regeling – met uitzondering van het aanwijzen van een raadsman – niet gehandhaafd. Leidt dat, zoals in de memorie van toelichting wordt gesteld, tot de mogelijkheid van meer maatwerk, zoals aangewezen is door de diverse samenstelling van de groep verdachten die door de nieuwe regeling wordt bestreken en de verschillende behoeften die personen uit deze groep ten gevolge daarvan zullen hebben? Of leidt het tot een verschraving van de rechtspositie, als gevolg van versplintering of onduidelijkheden ter zake?

724. Met de nieuwe regeling is inderdaad beoogd meer maatwerk mogelijk te maken. De groep verdachten die door een ziekte of beperking de eigen belangen in het strafproces niet behoorlijk kan behartigen, is zeer divers. Dit maakt dat de compenserende of beschermende maatregelen die een adequate compensatie voor de ene verdachte vormen, niet altijd tegemoetkomen aan de behoeften van een andere verdachte. De

bestaande regeling in artikel 509d, waarin verschillende bepalingen uit het jeugdstrafrecht standaard van overeenkomstige toepassing zijn verklaard, laat dan ook onvoldoende ruimte tot maatwerk. Het nieuwe artikel 6.1.50 biedt meer flexibiliteit, door de rechter en de officier van justitie op te dragen die maatregelen te nemen die nodig zijn voor de specifieke behoefte van de verdachte om het strafproces te begrijpen en daaraan deel te nemen. Dit kunnen maatregelen uit het jeugdstrafrecht zijn (in lijn met het huidige artikel 509d), maar er kunnen ook andere maatregelen worden toegepast. Er is geen aanleiding te verwachten dat dit in de praktijk zal leiden tot versplintering of onduidelijkheden, waardoor de rechtspositie van de verdachte zou verslechteren. Integendeel: in de nieuwe regeling staat de feitelijke behoefte van de individuele verdachte centraal. De nieuwe mogelijkheden voor maatwerk leiden naar verwachting tot een versterking van de rechtspositie van die verdachte.

(725) De rapporteurs lezen dat artikel 6.1.52 het sluitstuk bevat van de regeling in de daarin voorziene beslissingen tot sepot of tot het niet-ontvankelijk verklaren van de officier van justitie. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat dergelijke situaties zoals bedoeld in artikel 6.1.52 zich in de praktijk niet vaak zullen voordoen. Het zou dan vooral gaan om de groep verdachten die nu al onder de reikwijdte van het huidige artikel 16 valt. De nieuwe regeling beoogt deze groep niet significant te vergroten. Kan de regering dit nader toelichten, aangezien het nieuwe criterium «onvoldoende in staat zijn om het proces tegen hem te begrijpen en hieraan deel te nemen», bepaald ruimer is dan het criterium op grond van het huidige artikel 509a Sv?

725. Boek 6, Titel 1.2, van het nieuwe wetboek heeft betrekking op verdachten die een beperking of een ziekte hebben waardoor deze onvoldoende in staat zijn het strafproces te begrijpen en daaraan deel te nemen. De nieuwe regeling heeft daarmee betrekking op een ruimere doelgroep dan artikel 509a van het huidige wetboek, dat van toepassing is op verdachten bij wie een psychische stoornis, psychogeriatrische aandoening of verstandelijke handicap wordt vermoed ten gevolge waarvan deze verdachten niet in staat zijn hun belangen behoorlijk te behartigen. De nieuwe regeling gaat uit van een glijdende schaal. Naarmate de capaciteiten van de verdachte om aan het strafproces deel te nemen beperkter zijn, zullen meer en verdergaande maatregelen moeten worden genomen om het recht van de verdachte op een eerlijk proces te kunnen waarborgen. Het sluitstuk hiervan is dat een strafprocedure geen doorgang vindt wanneer het nemen van maatregelen niet kan zorgen voor een voldoende begripsniveau bij de verdachte en hij hiervoor niet kan worden gecompenseerd. Het is de verwachting dat ten aanzien van de verdachten die in vergelijking met het huidige wetboek aan het bereik van de regeling in het nieuwe wetboek zijn toegevoegd, in de meeste gevallen afdoende verhelpende of compenserende maatregelen kunnen worden genomen. In dat geval kan het strafproces doorgang vinden en wordt artikel 6.1.52 niet toegepast. Bij deze groep verdachten zal het naar verwachting slechts in uitzonderlijke gevallen voorkomen dat geen uitzicht op verbetering bestaat en dat de verdachte door het nemen van maatregelen niet voldoende kan worden gecompenseerd. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan verdachten die zowel doof als blind zijn. Slechts in die gevallen is toepassing van artikel 6.1.52 aan de orde. De categorie verdachten die hiervoor onder het nieuwe wetboek in aanmerking komt, is naar verwachting echter niet significant groter dan de doelgroep die door het huidige artikel 16 wordt bestreken.

(726) De rapporteurs vragen of de functie van artikel 6.1.51 voldoende helder geïdentificeerd is in de memorie van toelichting, gelet op de overwegingen dat het aanwijzen van een raadsman als zodanig ook een (mogelijk doorslaggevende) verhelpende of compenserende maatregel kan zijn.

726. De ambtshalve aanwijzing van een raadsman voor deze categorie verdachten, alsook het voorschrift dat door deze verdachten geen afstand van het recht op rechtsbijstand kan worden gedaan, kunnen zonder meer worden beschouwd als belangrijke compenserende maatregelen. Dit is onderkend in de algemene toelichting op Boek 6, Titel 1.2, van de memorie van toelichting, waar wordt gesteld dat de (ambtshalve) aanwijzing van een raadsman kan worden beschouwd als de belangrijkste compenserende maatregel binnen de artikelen 509a tot en met 509d van het huidige wetboek. Uit de toelichting op de artikelen 6.1.50 en 6.1.52, tweede lid, volgt dat de aanwijzing van een raadsman ook onder het nieuwe wetboek als een belangrijke compenserende maatregel dient te worden beschouwd. De bijstand door een raadsman kan er immers in sommige gevallen voor zorgen, bijvoorbeeld door het geven van extra uitleg aan de verdachte over het strafproces, door het adviseren van de verdachte over het bepalen van zijn procespositie of door hem gedurende de gehele procedure te ondersteunen, dat de verdachte daadwerkelijk voldoende in staat is om het proces te begrijpen en hieraan deel te nemen.

(727) De rapporteurs vragen of de subsidiariteitsafweging, om te kiezen voor ofwel de minst ingrijpende verhelpende of compenserende maatregelen op grond van artikel 6.1.50, ofwel de minst verstrekkende beslissing op grond van 6.1.52, afdoende geborgd is in de regeling.

727. Op grond van artikel 6.1.50, eerste lid, dienen die verhelpende of compenserende maatregelen te worden genomen die de officier van justitie of de rechter noodzakelijk acht om de verdachte voldoende in staat te stellen om het strafproces te begrijpen en daaraan deel te nemen. Uit dit noodzakelijkheids criterium kan worden afgeleid dat voor de minst ingrijpende maatregelen dient te worden gekozen. Indien immers een minder ingrijpende maatregel geschikt is bevonden, kan een relatief ingrijpendere maatregel niet langer als «noodzakelijk» worden beschouwd. De subsidiariteitsafweging komt daarnaast tot uitdrukking in een aantal nadere voorschriften uit artikel 6.1.50. Zo is erin voorzien dat de verdachte wordt gehoord voordat de verhelpende of compenserende maatregelen worden genomen (derde lid) en dat een nader onderzoek kan worden ingesteld voordat wordt besloten om maatregelen te nemen (vierde lid). In de wettekst is voorts expliciet tot uitdrukking gebracht dat wanneer een genomen maatregel op enig moment niet langer noodzakelijk blijkt, deze kan worden beëindigd (vijfde lid).

Ook de toepassing van artikel 6.1.52 vergt een subsidiariteitsafweging. Dit komt tot uitdrukking in het criterium «indien (...) aannemelijk is dat het nemen van maatregelen niet binnen een afzienbare termijn ertoe zal leiden dat de verdachte voldoende in staat is het proces tegen hem te begrijpen en hieraan deel te nemen en het nemen van maatregelen hem hiervoor onvoldoende kan compenseren» uit het eerste lid van dat artikel. Dit criterium is in vergelijkbare bewoordingen ook opgenomen in het tweede en derde lid van artikel 6.1.52. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat toepassing van artikel 6.1.52 pas aan de orde is wanneer het niet mogelijk is om de verdachte voldoende te compenseren.

(728) De rapporteurs vragen of de in artikel 6.1.52 opgenomen maatstaf dat het «aannemelijk» moet zijn dat het nemen van maatregelen niet binnen een afzienbare termijn ertoe zal leiden dat de verdachte voldoende in staat is het proces tegen hem te begrijpen en hieraan deel te nemen en het nemen van maatregelen hem hiervoor onvoldoende kan compenseren, voldoende bepaald en stevig genoeg is om de verstrekkende beslissingen zoals genoemd in dit artikel te kunnen dragen.

728. Bij de beoordeling of het «aannemelijk» is dat het nemen van maatregelen er niet toe leidt dat de verdachte voldoende in staat is het

proces tegen hem te begrijpen en hieraan deel te nemen, ligt het voor de hand dat de officier en justitie (artikel 6.1.52, eerste lid) en de rechter (artikel 6.1.52, tweede en derde lid) het oordeel over de toestand van de verdachte waar aangewezen baseren op informatie van deskundigen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan medische verklaringen of het verslag van het nader onderzoek dat is ingesteld op grond van artikel 6.1.50, vierde lid. Het aannemelijkheids criterium betekent dus bepaald niet dat lichtvaardig tot toepassing van artikel 6.1.52 dient te worden overgegaan. Indien de rechter besluit tot niet-ontvankelijkverklaring, dient die beslissing bovendien in het eindvonnis te worden gemotiveerd (artikel 4.3.22 in verbinding met artikel 4.3.21). In dit verband kan erop worden gewezen dat de beslissing van de rechter om de officier van justitie niet-ontvankelijk te verklaren in de ingestelde vervolging een formele beslissing is die, zoals ook in de memorie van toelichting is aangegeven, aan de voortzetting van de vervolging niet in de weg staat wanneer – anders dan ten tijde van de niet-ontvankelijkverklaring voorzien – toch verbetering optreedt in de toestand van de verdachte (Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3, p.1328).

(729) De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie begrijpen dat als de verdachte vanwege een psychische stoornis of verstandelijke beperking niet in staat is de strekking van de tegen hem ingestelde vervolging te begrijpen, dat dan vervolging (tijdelijk) achterwege blijft. In het uiterste geval kan die stoornis ertoe leiden dat de zaak wordt geseponeerd of de officier van justitie in de vervolging niet-ontvankelijk wordt verklaard. De aan het woord zijnde leden lezen ook dat het feit dat bij een verdachte ten tijde van het begaan van het strafbaar feit een dergelijke stoornis bestond, niet betekent dat die verdachte niet in staat zou zijn de procedure te begrijpen. Deze leden vragen hoe een ontoerekeningsvatbaarheid tijdens het begaan van het strafbaar feit ten gevolge van een permanent aanwezige stoornis zich verhoudt tot het al dan niet in staat zijn van het volgen van een strafproces door de verdachte. Kan de regering uitleggen waarom iemand met een permanente psychische stoornis die de verdachte ontoerekeningsvatbaar maakt ondanks die stoornis wel in staat zou kunnen zijn om aan een strafproces deel te nemen?

729. Op grond van artikel 39 van het Wetboek van Strafrecht is een verdachte niet strafbaar indien hem het strafbare feit wegens een psychische stoornis, psychogeriatrische aandoening of verstandelijke handicap niet kan worden toegerekend. Deze strafuitsluitingsgrond wordt ook wel aangeduid als de ontoerekeningsvatbaarverklaring van de verdachte. Uit de psychische toestand van de verdachte die daarvoor de aanleiding vormt, kan in de meest ernstige gevallen eveneens volgen dat die verdachte niet in staat is om het strafproces tegen hem te begrijpen en daaraan deel te nemen. In dat geval is naast artikel 39 van het Wetboek van Strafrecht ook Boek 6, Titel 1.2, van het nieuwe Wetboek van Strafvordering van toepassing. Van een dergelijke samenloop hoeft echter niet automatisch sprake te zijn. Zo kan het voorkomen dat een verdachte aan wie het strafbaar feit wegens een stoornis, aandoening of handicap niet kunnen worden toegerekend, weldegelijk in staat is om het strafproces te begrijpen en daaraan deel te nemen. In dat geval is toepassing van artikel 6.1.52 niet aan de orde.

Opmerking verdient nog dat wanneer een verdachte ontoerekeningsvatbaar wordt verklaard, dit eveneens niet automatisch betekent dat *geen enkel* strafbaar feit aan die verdachte kan worden toegerekend. Het is immers mogelijk dat de ontoerekeningsvatbaarheid van de verdachte slechts betrekking heeft op een bepaald strafbaar feit, maar dat andere strafbare feiten wel aan de verdachte kunnen worden toegerekend. Dit wordt in het strafrecht ook wel aangeduid als «partiële toerekening» (zie J. de Hullu, *Materieel strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, V.5.3).

Ook hieruit volgt dat de ontoerekenbaarheid ten aanzien van een bepaald strafbaar feit niet automatisch betekent dat die verdachte niet in staat is om zijn eigen belangen in de strafzaak behoorlijk te behartigen.

(730) De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat alleen in uitzonderlijke gevallen waarin een verdachte in het geheel niet in staat blijkt te zijn een proces te volgen er binnen een «afzienbare termijn» afgezien kan worden van vervolging. Onder «afzienbare termijn» wordt in dit verband een periode begrepen «die vooraf is in te schatten of is te voorzien». Kan dat ook betekenen dat al aan het begin van het strafproces kan blijken dat vervolging niet mogelijk is, bijvoorbeeld als uit onderzoek naar de verdachte in het kader van het vaststellen van de toerekeningsvatbaarheid voor tbs blijkt dat de geestelijke vermogens van de verdachte hem nooit in staat zullen stellen het proces te kunnen begrijpen? Kan een onderzoek naar de toerekeningsvatbaarheid van een verdachte ook gebruikt worden om vast te stellen of een verdachte in staat kan zijn het proces te begrijpen?

730. Wanneer op enig moment in het strafproces blijkt dat de verdachte wegens een ziekte of beperking niet in staat is het strafproces te begrijpen en daaraan deel te nemen, alsook dat er geen afdoende verhelpende of compenserende maatregelen mogelijk zijn, dient de officier van justitie af te zien van vervolging (artikel 6.1.52, eerste lid). Deze beslissing kan in voorkomende gevallen ook al in een vroege fase van het opsporingsonderzoek worden genomen. De rechterlijke beslissing tot niet-ontvankelijkverklaring van de officier van justitie (artikel 6.1.53, derde lid) kan op elk moment tijdens de berechting worden genomen indien aannemelijk is dat de verdachte door het treffen van maatregelen niet binnen afzienbare termijn afdoende kan worden gecompenseerd. Wanneer door gedragsdeskundigen advies wordt uitgebracht over de geestelijke gesteldheid van de verdachte in verband met de mogelijke oplegging van een tbs-maatregel (artikel 37a, derde lid, van het Wetboek van Strafrecht) is het in theorie mogelijk dat uit dat advies (ook) conclusies kunnen worden getrokken over de mate waarin de verdachte in staat is het strafproces te begrijpen en daaraan deel te nemen. Dit advies is echter primair gericht op de vraag in hoeverre de verdachte *tijdens het begaan van het strafbare feit* leed aan gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestvermogens. In veel gevallen zal het advies daarmee geen definitief uitsluitel bieden over de vraag in hoeverre de verdachte in staat is zijn belangen tijdens de berechting behoorlijk te behartigen. Daarbij wordt opgemerkt dat in artikel 6.1.50, vierde lid, is voorzien in een aparte grondslag voor het verrichten van onderzoek naar noodzakelijke compenserende of verhelpende maatregelen.

2. Procesincidenten

2.1 Wraking en verschoning van rechters

(731) De leden van de VVD-fractie vragen of er in het kader van het nieuwe Wetboek is nagedacht over het mogelijk maken van het strafbaar stellen van het (herhaaldelijk) indienen van oneigenlijke (evident niet-ontvankelijke) wrakingsverzoeken, waardoor een rechter bijvoorbeeld een boete kan opleggen. Welke maatregelen kunnen voorts worden getroffen om de werklast van de rechtspraak te verlichten en op een adequate manier het aantal kennelijk niet-ontvankelijk verklaarde wrakingsverzoeken terug te dringen?

731. Het nieuwe wetboek maakt een vereenvoudigde en versnelde behandeling door de wrakingskamer mogelijk van ingediende wrakingsverzoeken die kennelijk niet-ontvankelijk zijn. Meer maatregelen om het aantal oneigenlijke wrakingverzoeken terug te dringen lijken niet nodig te zijn gelet op het totaal aantal verzoeken. In 2022 werden bijna 180.000

strafzaken behandeld door rechtbanken en gerechtshoven, waarin in totaal 170 wrakingsverzoeken werden gedaan. Daarvan werden 13 verzoeken niet-ontvankelijk verklaard (zie het jaarverslag van de Raad voor de rechtspraak 2022, p. 70). In 2023 was het aantal niet-ontvankelijk verklaarde verzoeken een stuk hoger. In de bijna 188.000 behandelde strafzaken werden in totaal 188 wrakingsverzoeken ingediend. Daarvan werden 34 verzoeken niet-ontvankelijk verklaard (zie het jaarverslag van de Raad voor de rechtspraak 2023, p. 66–67). Hoeveel van die wrakingsverzoeken als «oneigenlijk» kunnen worden bestempeld is niet duidelijk, maar het gaat naar schatting maximaal om enkele tientallen zaken.

Het wordt onwenselijk geacht om het (herhaaldelijk) indienen van oneigenlijke wrakingsverzoeken zelfstandig strafbaar te stellen. Het recht op een onpartijdige rechter vormt een van de kernwaarden van ons rechtsstelsel. Het belang dat wordt gehecht aan de onpartijdigheid van de rechter wordt onderstreept door de vastlegging van dit recht in de artikelen 6 EVRM, 47 EU-handvest en 14 IVBPR. Een verdachte moet altijd de mogelijkheid hebben om te verzoeken een rechter te vervangen indien hij meent dat die betreffende rechter vooringenomen is, zonder belemmeringen op te werpen bij het doen van een dergelijk verzoek. In geval van misbruik van de wrakingsregeling kan de rechter nu al bepalen dat een volgend wrakingsverzoek helemaal niet zal worden behandeld, tenzij nieuwe feiten of omstandigheden worden aangedragen. Op die manier worden oneigenlijke wrakingsverzoeken ook beteugeld.

In het wetsvoorstel versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit II (Kamerstukken II 2023/24, 36 463, nr. 2) wordt bovendien voorgesteld de mogelijkheid op te nemen van een vereenvoudigde en versnelde behandeling van wrakingsverzoeken die kennelijk ongegrond zijn. De mogelijkheid van behandeling zonder zitting bij kennelijke ongegrondheid kan tijdswinst opleveren en organisatorische problemen voorkomen in die gevallen waarin het evident is dat het wrakingsverzoek niet zal worden gehonoreerd, omdat op voorhand duidelijk is dat het door de verzoeker aangevoerde niet de conclusie kan dragen dat sprake is van een wettelijke grond voor wraking. In de praktijk bestaat geen behoefte aan verdere uitbreiding van het wettelijk instrumentarium om het aantal (oneigenlijke) wrakingsverzoeken tegen te gaan. Overigens zullen de wijzigingen in de wrakingsregeling die zijn voorgesteld in het wetsvoorstel versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit II nadat dat wetsvoorstel tot wet is verheven, via een aanvullingswet in het nieuwe wetboek worden verwerkt.

2.2 Prejudiciële vragen aan de Hoge Raad

(732) De rapporteurs vragen welke overwegingen ten grondslag liggen aan de keuze om het nemen van een prejudiciële beslissing door de strafkamer niet aan een in het Wetboek voorziene termijn te verbinden. Zulks wellicht naar het voorbeeld van de termijnstelling voor de beslissing van de Hoge Raad in art. 552d lid 3 Sv (90 dagen).

732. Met de introductie van de mogelijkheid om prejudiciële vragen te stellen aan de Hoge Raad is beoogd dat de feitenrechter binnen korte termijn het antwoord krijgt dat nodig is om in de bij hem voorliggende zaak de (juiste) beslissing te nemen. Deze doelstelling kan alleen worden behaald indien de prejudiciële vraag voortvarend wordt beantwoord. Om die reden bevat de regeling een aantal elementen die beogen de voortgang van de procedure te bevorderen. Zo zal de rechter die voornemens is een vraag te stellen bij zijn afweging eventuele nadelen daarvan moeten betrekken, die met name liggen in de verlenging van de procedure. Daarbij speelt het belang om de strafzaak binnen redelijke termijn voortvarend te behandelen een belangrijke rol. Dit zal met name

een zorgvuldige afweging vergen wanneer de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt op het moment van het stellen van de vraag. De verdachte die voorafgaand aan het stellen van de vraag in de gelegenheid wordt gesteld om daarover een standpunt in te nemen (artikel 6.2.10, tweede lid), kan naar voren brengen dat hij het stellen van een vraag niet wenselijk acht omdat dit tot onevenredige vertraging in het strafproces leidt terwijl hij zich in voorlopige hechtenis bevindt. Het is in eerste instantie aan de rechter die voornemens is een vraag te stellen om deze afweging te maken. Uiteindelijk is het evenwel aan de Hoge Raad om te beslissen of inderdaad sprake is van een rechtsvraag die beantwoord moet worden. De regeling laat de nodige ruimte aan de Hoge Raad om zelf te beoordelen of en in hoeverre beantwoording van een vraag in een gegeven situatie wenselijk is, mede gelet op de beperkte capaciteit en vooral indien een aanzienlijk aantal vragen zou worden gesteld. De beslissing van de rechter waarbij de prejudiciële vraag wordt gesteld wordt door de griffier «zo spoedig mogelijk» ter kennis van de Hoge Raad gebracht (artikel 6.2.10, vierde lid). De Hoge Raad bepaalt vervolgens binnen welke termijn de procespartijen en eventueel derden opmerkingen kunnen maken en de stukken aan de Hoge Raad moeten worden verstrekt (artikel 6.2.11, tweede en vijfde lid). Dit geeft vrij ruime mogelijkheden aan de Hoge Raad om het proces in te richten op snelle beantwoording van de prejudiciële vraag. De Hoge Raad kan waar nodig korte termijnen hanteren, bijvoorbeeld in gevallen waarin het nodig is om de prejudiciële vraag met spoed te beantwoorden. Dit laatste is voorstelbaar wanneer de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt, het strafproces al geruime tijd loopt en de grenzen van berechting binnen een redelijke termijn in zicht komen. Op grond van het procesreglement van de Hoge Raad ziet de Hoge Raad erop toe dat de procedure met voortvarendheid wordt gevoerd. In dat procesreglement is de termijn voor het indienen van schriftelijke opmerkingen door de procespartijen gesteld op 30 dagen en de termijn om schriftelijke opmerkingen te maken bij de conclusie van de procureur-generaal op 14 dagen. De griffier van de Hoge Raad stelt de rechter die de vraag heeft gesteld en de procespartijen zo spoedig mogelijk in kennis van de beslissing van de Hoge Raad en van de conclusie van de procureur-generaal (zie de memorie van toelichting bij artikel 6.2.12, vierde lid).

De hierboven aangeduide elementen van de wettelijke regeling en van het procesreglement van de Hoge Raad dragen bij aan het beperken van vertraging van de strafzaak in gevallen waarin een prejudiciële vraag wordt gesteld of overwogen. Voor het – daarnaast – vastleggen van een wettelijke termijn waarbinnen de prejudiciële vraag door de Hoge Raad moet zijn beantwoord is niet gekozen. Deze keuze berust op de volgende overwegingen. Dat een snelle procedure gewenst is, gelet op de aard van het strafproces en het belang van berechting binnen een redelijke termijn, wordt zonder meer onderschreven. Als uitgangspunt kan gelden dat binnen een termijn van zes maanden – en waar mogelijk korter – een antwoord van de Hoge Raad op de prejudiciële vraag wordt verkregen. Gelet op de positieve ervaringen met de prejudiciële procedure in het civiele recht is de verwachting dat een dergelijke doorlooptijd ook in strafzaken haalbaar zal zijn. De genoemde termijn is ingegeven door de tijd die nodig is voor de verschillende stappen binnen de prejudiciële procedure (het verstrekken van de vraag aan de Hoge Raad, de mogelijkheid voor de procespartijen en eventueel derden om opmerkingen te maken, het nemen van conclusie door de procureur-generaal, de mogelijkheid voor de procespartijen om te reageren op de opmerkingen van de andere procespartij en derden en op de conclusie, de beslissing van de Hoge Raad). Een kortere termijn dan zes maanden zou dan ook niet haalbaar zijn volgens de meeste experts en professionals die werden geraadpleegd in het kader van het onderzoek dat in opdracht van het

WODC werd verricht met het oog op een mogelijke invoering van een prejudiciële procedure in het strafrecht. Een zorgvuldige procedure kost nu eenmaal tijd en zou volgens de respondenten niet aan een vaste wettelijke termijn moeten worden gebonden (I. Giesen e.a., *De Wet prejudiciële vragen aan de Hoge Raad*, Den Haag: Boom juridisch 2016, p. 288, p. 302 en p. 352). De termijn waarbinnen prejudiciële vragen in een concrete zaak beantwoord kunnen en moeten worden zal in belangrijke mate afhankelijk zijn van de specifieke omstandigheden van het geval. Daarbij kan worden gedacht aan de omvang en complexiteit van de betreffende strafzaak en van de gestelde vragen, de omstandigheid dat de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt en de mogelijkheid dat derden in de gelegenheid worden gesteld om opmerkingen te maken. Overigens hoeft het stellen van een prejudiciële vraag niet in alle gevallen tot (extra) vertraging te leiden, bijvoorbeeld in grote zaken waarin toch al een regiezitting en een verwijzing naar de rechter-commissaris plaatsvinden en waarin sprake is van veel onderzoekswensen. De prejudiciële procedure kan dan parallel lopen aan het nader onderzoek dat nog in de zaak moet worden verricht.

Tot slot kan worden opgemerkt dat binnen het landelijke pilotproject inzake de prejudiciële procedure op basis van de Innovatiewet Strafvordering (zie het antwoord op vraag 740) onder meer de snelheid van de beantwoording van de gestelde rechtsvragen wordt onderzocht. Op basis van de evaluatie van dit pilotproject kan worden bepaald of de wettelijke regeling op dit punt eventueel bijstelling of aanvulling behoeft. Het wordt niet aangewezen geacht om op dit moment al vooruit te lopen op de uitkomsten van de bedoelde evaluatie. Deze uitkomsten zullen indien zij daartoe aanleiding geven via de tweede aanvullingswet in het nieuwe Wetboek van Strafvordering worden verwerkt.

(733) Valt in het bijzonder het te overwegen om het nemen van een prejudiciële beslissing in elk geval aan een termijn te verbinden, in de gevallen waarin de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt?
733. In het antwoord op vraag 732 is aangegeven dat de omstandigheid dat de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt in een concreet geval voor de feitenrechter een reden kan zijn om af te zien van het stellen van een prejudiciële vraag. In aanvulling daarop wordt opgemerkt dat het stellen van een prejudiciële vraag als zodanig vanzelfsprekend geen grond voor voortzetting van de voorlopige hechtenis oplevert. Dat betekent dat de verdachte de mogelijkheid heeft en behoudt om te verzoeken om schorsing van de voorlopige hechtenis, indien het stellen van een prejudiciële vraag tot substantiële vertraging in de strafzaak leidt. Ook kan om opheffing van de voorlopige hechtenis worden verzocht, wanneer als gevolg van het stellen van de prejudiciële vraag het anticipatiegebod van artikel 2.5.30 in beeld zou komen. De wettelijke regeling bevat kortom adequate voorzieningen om te voorkomen dat (de tenuitvoerlegging van) de voorlopige hechtenis van de verdachte als gevolg van het stellen van een prejudiciële vraag langer voortduurt dan noodzakelijk en gerechtvaardigd is. In het antwoord op vraag 732 is uiteengezet dat en waarom het op dit moment niet aangewezen wordt geacht om (daarnaast) te voorzien in het vastleggen van een wettelijke termijn.

(734) De rapporteurs vragen of de mogelijkheid tot het maken van opmerkingen van derden aan nadere eisen dient te worden gebonden, zoals de eis dat de derden indirect belang bij de beantwoording van de prejudiciële vragen moet hebben.

734. De Hoge Raad kan bepalen dat – naast het openbaar ministerie en de raadsman of advocaat van de betrokken procespartij – ook derden in de gelegenheid worden gesteld om opmerkingen te maken. Derden kunnen in dat geval alleen opmerkingen maken door tussenkomst van een

advocaat en binnen een daartoe te bepalen termijn. De aankondiging hiervan vindt plaats op een door de Hoge Raad te bepalen wijze (artikel 6.2.11, tweede lid). In het procesreglement van de Hoge Raad is bepaald dat uitnodiging geschiedt door de griffier bij gewone brief, met afschrift aan de procespartijen. Indien de Hoge Raad een openbare oproep tot het maken van schriftelijke opmerkingen nodig oordeelt, beveelt hij de publicatie op de website van de Hoge Raad van de prejudiciële vraag en van de termijn waarbinnen opmerkingen door tussenkomst van een advocaat kunnen worden ingediend. Ook kunnen derden, eveneens door tussenkomst van een advocaat, de Hoge Raad verzoeken om in de gelegenheid te worden gesteld schriftelijke opmerkingen te maken. Dit verzoek moet worden gemotiveerd en moet worden gedaan binnen vier weken na de mededeling op de website van de ontvangst van de prejudiciële vraag. De bedoelde brief van de griffier en de openbare oproep vermelden op welke wijze en binnen welke termijn de schriftelijke opmerkingen kunnen worden ingediend. Schriftelijke opmerkingen die niet binnen de gestelde termijn of door een advocaat zijn ingediend worden terzijde gelegd.

Uit het voorgaande blijkt dat de mogelijkheid tot het maken van schriftelijke opmerkingen door derden in de wettelijke regeling en in het procesreglement van de Hoge Raad aan strikte eisen is gebonden. Tot die eisen behoort niet dat de derde een direct of indirect belang moet hebben bij de beantwoording van de prejudiciële vraag. Een dergelijke voorwaarde wordt niet noodzakelijk geacht in het licht van de bestaande beperkingen. Zo'n eis komt bovendien niet passend voor met het oog op de functie die de inbreng van derden kan vervullen binnen de prejudiciële procedure, namelijk het beter informeren van de Hoge Raad over de juridische en maatschappelijke context waarbinnen de rechtsvraag speelt. Die functie staat los van het belang dat deze derden hebben bij beantwoording van de prejudiciële vraag. Wel ligt enige mate van betrokkenheid bij of deskundigheid ten aanzien van het onderwerp in de rede. Zo is het denkbaar dat de KNMG als derde wordt toegelaten bij de beoordeling van de reikwijdte van het medisch beroepsgeheim en onder welke omstandigheden dit doorbroken wordt. De beoordeling of het wenselijk is ook bepaalde derden in de gelegenheid te stellen opmerkingen in te dienen, kan aan de Hoge Raad worden gelaten. De formulering van artikel 6.2.11, tweede lid, geeft de Hoge Raad de nodige ruimte om een afweging te maken onder welke omstandigheden dit passend is. Tot slot is nog van belang dat de Hoge Raad in zijn beslissing niet expliciet hoeft te responderen op de ingekomen opmerkingen. Ook hoeven de procespartijen geen gelegenheid te krijgen om op de opmerkingen van derden te reageren (vgl. ook I. Giesen e.a., *De Wet prejudiciële vragen aan de Hoge Raad*, Den Haag: Boom juridisch 2016, p. 349–351). Al met al bevat de wettelijke regeling adequate voorzieningen om te voorkomen dat (extra) vertraging in de prejudiciële procedure ontstaat als gevolg van de mogelijkheid om bepaalde derden gelegenheid te geven om inbreng te leveren.

(735) De rapporteurs vragen of de mogelijkheid voor de Hoge Raad om de vraag te herformuleren geen uitdrukkelijke wettelijke regeling behoeft, zoals de wetgever voor de regeling in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (BRv) en de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) wel meende. Is een wettelijke voorziening nodig om de Hoge Raad de bevoegdheid te geven aan de vragenstellende rechter nadere informatie of inlichtingen te vragen?

735. De Hoge Raad heeft de mogelijkheid om desgewenst de door de feitenrechter gestelde prejudiciële vraag te herformuleren. Dat kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als de procespartijen opmerkingen hebben gemaakt over de formulering van de gestelde vragen. Het is niet nodig dit

in de wet te expliciteren. De prejudiciële vraag blijft de grondslag voor de door de Hoge Raad te nemen beslissing, zij het dat de Hoge Raad niet strikt gebonden is aan de bewoordingen van de voorgelegde vraag (vgl. ECLI:NL:HR:2023:913, r.o. 3.5). Daarbij is van belang dat de herformulering niet tot een wijziging van meer dan ondergeschikte betekenis mag leiden, aangezien de procespartijen anders de gelegenheid zou worden ontnomen om een standpunt in te nemen over de inhoud van de vraag (vgl. artikel 6.2.10, tweede lid). Binnen deze beperkingen behoeft de mogelijkheid van herformulering geen uitdrukkelijke wettelijke grondslag. De strafrechtelijke prejudiciële procedure verschilt in dit opzicht van die in het civiele recht, waar is bepaald dat de partijen in de gelegenheid moeten worden gesteld om schriftelijke opmerkingen te maken over de herformulering, tenzij deze van ondergeschikte betekenis is (artikel 393, zevende lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en artikel 3.3.14.1 van het procesreglement van de Hoge Raad). Bij die ruimere bevoegdheid tot herformulering is een expliciete wettelijke regeling – inclusief een mogelijkheid voor de procespartijen om op die herformulering te reageren – wel passend. Indien uit de evaluatie van de prejudiciële procedure in de Innovatiewet Strafvordering (zie het antwoord op vraag 740) zou blijken dat er behoefte bestaat aan een ruimere bevoegdheid tot herformulering van de gestelde vraag, kan daar via de tweede aanvullingswet alsnog in worden voorzien.

De procureur-generaal en de Hoge Raad kunnen het gerecht dat een prejudiciële vraag heeft gesteld in elke stand van het geding verzoeken om onverwijld toezending van afschriften van aanvullende stukken of om nadere inlichtingen (artikel 4.4.4.1 van het procesreglement van de Hoge Raad). Zo kan de rechter bijvoorbeeld worden gevraagd nadere informatie naar voren te brengen over het zaaksoverstijgende belang van de gestelde vraag. In algemene zin bepaalt artikel 83 van Wet op de rechterlijke organisatie dat de rechtbanken en de gerechtshoven inlichtingen geven wanneer die door de Hoge Raad voor de behandeling van een zaak noodzakelijk worden geacht. Het is niet nodig om deze mogelijkheid daarnaast ook specifiek voor de prejudiciële procedure expliciet in het Wetboek van Strafvordering op te nemen. In de civielrechtelijke prejudiciële procedure is dit evenmin uitdrukkelijk geregeld, terwijl die mogelijkheid volgens het procesreglement ook in dat verband wel degelijk bestaat (zie artikel 3.3.5.1). Van deze bevoegdheid wordt in de praktijk overigens zelden gebruik gemaakt (I. Giesen e.a., *De Wet prejudiciële vragen aan de Hoge Raad*, Den Haag: Boom juridisch 2016, p. 117–119 en p. 349).

(736) De rapporteurs vragen waarom in het strafprocesrecht de beslissing van de rechter «zo spoedig mogelijk» (art. 6.2.10) ter kennis van de Hoge Raad wordt gebracht, terwijl zulks op grond van art. 27ga lid 4 AWR resp. art. 392 lid 4 BRv «onverwijld» gebeurt. Welke van beide varianten is sneller?

736. De beslissing van de rechter waarbij de prejudiciële vraag wordt gesteld wordt door de griffier «zo spoedig mogelijk» ter kennis van de Hoge Raad gebracht (artikel 6.2.10, vierde lid). Deze eis beoogt een voortvarende procedure te bevorderen en onnodige vertraging te voorkomen (zie ook het antwoord op vraag 732). De term «onverwijld» wordt in het nieuwe wetboek niet meer gehanteerd. In plaats daarvan wordt het begrip «direct» gebruikt om aan te geven dat onmiddellijk en zonder onnodig uitstel moet worden gehandeld. Daarnaast wordt in het nieuwe wetboek ook de term «zo spoedig mogelijk» gebruikt. «Direct» is sneller dan «zo spoedig mogelijk»; die laatste term laat iets meer ruimte voor enig uitstel. Artikel 6.2.10, vierde lid, stelt in die zin dus een iets minder hoge eis dan de tegenhangers van die bepaling in de civielrechtelijke en de fiscaalrechtelijke procedure, die spreken over het «onverwijld»

zenden van een afschrift van de beslissing aan de Hoge Raad (artikel 392, vierde lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, en artikel 27ga, vierde lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen). De formulering van het artikellid zal daarom worden gewijzigd, waarbij de term «zo spoedig mogelijk» zal worden vervangen door «direct». Vanwege de samenhang met eventuele andere aanpassingen van de prejudiciële procedure naar aanleiding van de evaluatie van de Innovatiewet Strafvordering, zal deze wijziging worden opgenomen in de tweede aanvullingswet (zie ook het antwoord op vraag 740).

(737) De rapporteurs vragen of de algemene opmerkingen van de Hoge Raad in zijn beslissing van 13 juni 2023 nog aanleiding geven tot nadere bijstelling van de voorgestelde regeling. Kan in het bijzonder nader worden aangegeven waar de grens ligt tussen zuivere rechtsvragen en gemengde rechtsvragen welke zich veel minder lenen voor een prejudiciële beslissing (arrest onder 3.3.2 en CAG onder 3.3.2–3.3.9)?

737. In zijn beslissing van 13 juni 2023 – de eerste prejudiciële beslissing van de strafkamer van de Hoge Raad na de inwerkingtreding van de Innovatiewet Strafvordering – maakt de Hoge Raad een aantal inleidende opmerkingen over de nieuwe prejudiciële procedure (ECLI:NL:HR:2023:913, r.o. 3.2–3.7). Deze opmerkingen zien onder meer op de eisen die moeten worden gesteld aan een prejudiciële vraag, de wijze waarop de relevante feitelijke en juridische context moet worden omschreven in de beslissing waarbij de vraag wordt gesteld, de gevallen waarin de Hoge Raad kan afzien van de beantwoording van de gestelde vraag en de consequenties die het stellen van de prejudiciële vraag heeft voor de voortgang van de betreffende procedure. Met deze opmerkingen verduidelijkt de Hoge Raad op welke wijze binnen de kaders van de recent tot stand gekomen wettelijke regeling invulling moet worden gegeven aan de prejudiciële procedure. Tot een bijstelling van de geldende en de voorgestelde wettelijke regeling geven deze opmerkingen geen aanleiding.

Over het onderscheid tussen zuivere rechtsvragen en gemengde rechtsvragen merkt de Hoge Raad het volgende op (zie r.o. 3.3.2). Een prejudiciële vraag is in beginsel een «zuivere rechtsvraag». Mede gelet op het doel van de prejudiciële procedure in strafzaken – het gaat om het verkrijgen van duidelijkheid over zaaksoverstijgende kwesties – kan daarbij worden gedacht aan een vraag die van algemene strekking is en (dus) kan worden geabstraheerd van de omstandigheden van het geval. Het kan bijvoorbeeld gaan om een oordeel over de afbakening van een in een delictsoomschrijving voorkomend bestanddeel. In de wetsgeschiedenis van de Innovatiewet Strafvordering is benadrukt dat de rechter terughoudend moet zijn met het stellen van «gemengde vragen» (waarbij ook feitelijke elementen een rol spelen). Terughoudendheid is vooral geboden bij vragen waaraan een (voorlopige) vaststelling van de feiten ten grondslag ligt die verband houden met het daderschap van de verdachte. Dat neemt volgens de Hoge Raad niet weg dat onder een rechtsvraag ook is te verstaan een vraag over een rechtskwestie die van belang is voor het door de rechter te verrichten onderzoek naar de feiten. Ook advocaat-generaal Paridaens gaat in haar conclusies voor de hierboven besproken prejudiciële beslissing uitgebreid in op de vraag in hoeverre gemengde vragen voor beantwoording in een prejudiciële procedure in strafzaken in aanmerking komen (ECLI:NL:PHR:2023:477 en ECLI:NL:PHR:2023:478, punt 3.3).

De door de Hoge Raad aangehaalde passage uit de wetsgeschiedenis van de Innovatiewet Strafvordering keert ook terug in de memorie van toelichting bij het nieuwe wetboek. Hierin is aangegeven dat gelet op de aard van het strafproces en de onschuldpresumptie in het bijzonder terughoudendheid zal moeten worden betracht met het stellen van gemengde rechtsvragen, waarbij ook feitelijke elementen een rol spelen.

Met name indien bij de berechting van een verdachte bepaalde feiten als vaststaand worden aangenomen, kan dit spanning oproepen met het recht van de verdachte op een eerlijk proces, omdat de indruk zou kunnen worden gewekt dat de rechter al van bepaalde feiten uitgaat en niet langer onbevooroordeeld is.

Tot slot is het onderscheid tussen zuivere en gemengde rechtsvragen ook aan de orde geweest in het kader van het onderzoek dat in opdracht van het WODC werd verricht met het oog op een mogelijke invoering van een prejudiciële procedure in het strafrecht (I. Giesen e.a., *De Wet prejudiciële vragen aan de Hoge Raad*, Den Haag: Boom juridisch 2016, p. 300–301 en p. 332–336). In het onderzoeksrapport wordt uiteengezet dat een zuivere rechtsvraag een vraag is die alleen van juridische aard is en niet is verweven met de feiten. Het gaat dan om rechtsvragen die kunnen worden beantwoord zonder kennis van de feiten van de onderliggende strafzaak. Wel moet de Hoge Raad voor de beantwoording van een dergelijke vraag kennis kunnen nemen van de feitelijke context. Een gemengde rechtsvraag bevat naast een zuivere rechtsvraag ook feitelijke elementen. Dergelijke feitelijke elementen zijn bijvoorbeeld omstandigheden die de feitenrechter in zijn oordeel zou moeten betrekken bij toepassing van een rechtsregel die de Hoge Raad als antwoord op de rechtsvraag heeft geformuleerd en welke omstandigheden de Hoge Raad dan in zijn antwoord heeft aangeduid.

De wetsgeschiedenis, de jurisprudentie en de literatuur geven aldus de nodige houvast bij het bepalen van de grens tussen zuivere en gemengde rechtsvragen. Voor het overige zal het antwoord op de vraag in hoeverre gemengde vragen zich lenen voor beantwoording door de Hoge Raad zich in toekomstige prejudiciële beslissingen verder moet uitkristalliseren. Deze vraag kan niet bij voorbaat en in algemene zin van een sluitend antwoord worden voorzien.

(738) De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie begrijpen het nut van het kunnen stellen van een prejudiciële vraag aan de Hoge Raad. Het stellen van zo'n vraag kan echter wel betekenen dat het strafproces in afwachting van het antwoord vertraging oploopt. Dat zou dus bijvoorbeeld kunnen betekenen dat een verdachte langer in voorlopige hechtenis moet blijven. Deelt u de mening dat wanneer een verdachte in voorlopige hechtenis zit, er in ieder geval een wettelijke termijn aan het nemen van een prejudiciële vraag moet worden gesteld? Zo ja, waar denkt de regering aan? Zo nee, waarom niet?

738. Zie de antwoorden op de vragen 732 en 733.

(739) De leden van de NSC-fractie constateren dat het nemen van een prejudiciële beslissing door de strafkamer niet aan een in het Wetboek van Strafvordering voorziene termijn is verbonden. Zowel de NOvA als de Rvdr adviseren om de duur van de prejudiciële procedure nader te bepalen, om te voorkomen dat de redelijke termijn van artikel 6 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) wordt overschreden. De NOvA stelt voor dat binnen 6 maanden en – waar mogelijk – korter een antwoord van de Hoge Raad wordt verkregen. In gevallen waarin de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt, stellen zij voor om als termijn binnen 60 dagen na indiening van de vraag te hanteren. Deze leden vragen de regering waarom in het nieuwe Wetboek van Strafvordering het nemen van een prejudiciële beslissing niet aan een termijn is verbonden. De universiteiten stellen voor om aansluiting te zoeken bij de termijnstelling voor de beslissing van de Hoge Raad, te weten 90 dagen. Kan de regering hierop reageren?

739. Zie de antwoorden op de vragen 732 en 733.

(740) Deze leden vragen de regering welke invloed de Innovatiewet Strafvordering, die op 1 oktober 2022 in werking is getreden en eind 2024 door het WODC zal worden geëvalueerd, hierop heeft.

740. De regeling van de mogelijkheid om prejudiciële vragen te stellen aan de Hoge Raad is ook opgenomen in de Innovatiewet Strafvordering, om daarmee vooruitlopend op het nieuwe wetboek ervaring op te doen en op basis van de praktijkervaringen te bezien of de regeling aanpassing behoeft. Indien die praktijkervaringen daartoe aanleiding geven, kan alsnog worden overwogen om het nemen van een prejudiciële beslissing door de Hoge Raad aan een wettelijke termijn te binden. De uitkomsten van de evaluatie van de Innovatiewet Strafvordering worden eind 2024 verwacht. Deze uitkomsten worden aan de Tweede Kamer toegezonden en zullen indien zij daartoe aanleiding geven via de tweede aanvullingswet in het nieuwe Wetboek van Strafvordering worden verwerkt.

(741) De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de regeling omtrent het stellen van prejudiciële vragen aan de Hoge Raad. Deze leden onderschrijven deze procedure, maar vragen wel aandacht voor het bewaken van de redelijke termijn in strafprocedures. De Rvdr en NOvA hebben in dit kader geadviseerd om de duur van de prejudiciële procedure nader te bepalen. Is de regering het met deze leden en de Rvdr en de NOvA eens dat het, om de redelijke termijn te bewaken, belangrijk is om een termijn in de wet op te nemen? Zo nee, hoe kan volgens de regering dan worden bewaakt dat een prejudiciële procedure de redelijke termijn niet in het geding brengt?

741. Zie de antwoorden op de vragen 732 en 733.

(742) De leden van de SP-fractie constateren dat de mogelijkheid voor prejudiciële vragen in het strafrechtproces die wordt toegevoegd op veel steun kan rekenen uit het werkveld. Ook deze leden zijn hier erg positief over gestemd. Zij hebben hiertoe met de motie-Dijkhoff/van Nispen, die is aangenomen in 2014, al eerder een oproep toe gedaan (Kamerstuk 34 000 VI, nr. 29). Deze leden zijn daarom verheugd over het feit dat deze motie nu zal worden uitgevoerd. Wel merken zij op dat de NOvA aanloopt tegen de termijn omdat hier nu geen duur voor wordt vastgesteld. Zij doen de suggestie voor maximaal 6 maanden voordat een reactie van de Hoge Raad mag worden verwacht. Kan de regering dit voorstel onderschrijven? Zo nee, waarom is er niet gekozen voor een vaste termijn van deze reactie? Is er door het niet vastleggen van een termijn ook niet een kans op onnodige vertragingen?

742. Zie de antwoorden op de vragen 732 en 733.

3. Bijzondere procedures

3.1 Beklag met betrekking tot voorwerpen en gegevens

(743) De rapporteurs vragen of te overwegen valt de toetsingsmaatstaven per beklagmodaliteit in de wet op te nemen.

743. De toetsingsmaatstaven die bij de beoordeling van een klaagschrift moeten worden toegepast, zijn nauw verbonden met de materiële voorwaarden die gelden voor het uitoefenen van de bevoegdheid waartegen het klaagschrift zich richt, en hangen dus grotendeels daarvan af. Om de juiste toetsingsmaatstaven te kunnen toepassen zal de rechter dus eerst moeten vaststellen welke bepalingen ten grondslag liggen aan de bevoegdheidsuitoefening waarover wordt geklaagd. In de praktijk komt het met enige regelmaat voor dat rechters de maatstaven toepassen die bij een andere bevoegdheid horen. Naar aanleiding van deze problematiek is erover nagedacht of een nader uitgeschreven wettelijke regeling waarin de formele en materiële vragen voor de beoordeling van een klaagschrift in afzonderlijke artikelen (of artikelleden) worden vastgesteld,

wenselijk is. Gezien de grote hoeveelheid beklagmodaliteiten zou dat echter een omvangrijke regeling tot gevolg hebben. Om die reden is ervoor gekozen de uit de bevoegdheden volgende toetsingsmaatstaven niet per beklagmodaliteit uit te schrijven. In plaats daarvan zal – aansluitend bij een aanbeveling van de hoogleraar Mevis die in verschillende publicaties terecht heeft gewezen op de noodzaak om de strafrechtspraktijk op het punt van het beklag tegen beslag te verbeteren (DD 2023/59) – bij de implementatie van het nieuwe wetboek worden bevorderd dat voor de strafrechtspraktijk samenhangend handleidingen, instructies en geautomatiseerde ondersteuningssystemen worden ontwikkeld om de praktische uitvoering van de procedure van het beklag tegen beslag te verbeteren en onder het nieuwe wetboek te verduidelijken welke maatstaven de beklagrechtster in welke gevallen moet hanteren. Zodoende kan meer dan nu ten aanzien van het huidige wetboek het geval is inzichtelijk worden gemaakt welke wettelijke bepalingen uit het nieuwe wetboek aan de beslissing ten grondslag liggen en wat dus de bijbehorende toetsingsmaatstaven zijn. Dit moet de kans op een verkeerde beoordeling in raadkamer verkleinen. Daarop vooruitlopend zou in de strafrechtspraktijk de op het onderwerp van beklag tegen beslag betrekking hebbende handreiking van het Landelijk Bureau Vakinhoud rechtspraak beter kunnen worden benut.

(744) Valt te overwegen deze maatstaven minder terughoudend te laten zijn dan die uit de rechtspraak van de Hoge Raad volgen?

744. De Hoge Raad heeft met betrekking tot de aard van de raadkamerprocedure naar aanleiding van een klaagschrift tegen de inbeslagneming van voorwerpen of een bevoegdheidsuitoefening om gegevens verstrekt te krijgen, ontoegankelijk te maken, enzovoorts bepaald dat deze procedure een summier karakter draagt. Dit summiere karakter wordt verklaard door de omstandigheid dat de beslissing die in deze nevenprocedure wordt genomen een voorlopige beslissing is in afwachting van het nog te geven oordeel in de strafzaak of ontnemingszaak. Het dossier dat de beklagrechtster tot zijn beschikking heeft om een klaagschrift te beoordelen zal vaak ook niet zo volledig zijn zoals het dossier dat uiteindelijk aan de zittingsrechtster in de strafzaak of ontnemingszaak zal worden voorgelegd. Van de beklagrechtster kan bij deze omstandigheden niet worden verlangd dat hij ten gronde treedt in de mogelijke uitkomst van een (nog te voeren) strafzaak of ontnemingszaak.

Het summiere karakter van de beklagprocedure komt tot uitdrukking in enkele van de maatstaven die de beklagrechtster toepast bij de beoordeling van een klaagschrift. Daarbij gaat het met name om de toetsingsmaatstaven verbonden met de materiële voorwaarden die gelden voor het uitoefenen van de bevoegdheid waartegen het klaagschrift is gericht. Zo zal de beklagrechtster, als bijvoorbeeld beslag is gelegd op een voorwerp met het oog op de verbeurdverklaring ervan, alleen kunnen toetsen of het niet hoogst onwaarschijnlijk is dat de strafrechtster, later oordelend, de verbeurdverklaring van het voorwerp zal bevelen. Anderzijds geldt ook dat wanneer de officier van justitie van oordeel is dat geen strafvorderlijk belang meer wordt gediend bij de voortzetting van het beslag, de beklagrechtster hiervan moet uitgaan en bij de beoordeling van het klaagschrift niet mag treden in de vraag of dat belang aan de teruggave in de weg staat.

Het nieuwe wetboek zal geen verandering erin (kunnen) brengen dat de beklagprocedure een voorlopige, nevenprocedure betreft en dat de toetsingsmaatstaven die bij de beoordeling van het klaagschrift worden toegepast de beperkte aard van deze procedure weerspiegelen. Dit neemt niet weg dat de beklagrechtster, naast de beoordeling van het klaagschrift langs de aan te leggen toetsingsmaatstaven, zal moeten onderzoeken of

de voortzetting van het beslag in overeenstemming is met de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit, wanneer door of namens de klager is aangevoerd dat zijn persoonlijke belangen bij bijvoorbeeld de opheffing van het beslag op een voorwerp zwaarder moeten wegen dan het strafvorderlijk belang dat met het voortduren van het beslag wordt nagestreefd.

(745) Valt te overwegen dat een beslissing van de raadkamer uitgebreider gemotiveerd moet worden als een klager een goed onderbouwd standpunt inneemt?

745. De beklagprocedure is een raadkamerprocedure en daarvoor geldt de regeling in de artikelen 1.2.12 tot en met 1.2.24. Uit artikel 1.2.23, tweede lid, volgt dat de beslissing die de beklagrechter neemt ten aanzien van een ingediend klaagschrift schriftelijk wordt vastgelegd en moet worden gemotiveerd. Dit motiveringsvereiste is niet in specifieke voorschriften uitgewerkt, maar ook in dit verband kan het voorschrift dat de rechter tot motivering verplicht is voor zover dat voor de begrijpelijkheid van de beslissing noodzakelijk is, een richtsnoer zijn (Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 125). Bij de beantwoording van de vraag of een beslissing zonder nadere motivering begrijpelijk is, spelen de standpunten die tijdens het onderzoek in raadkamer zijn ingenomen een belangrijke rol. Zo zal de beklagrechter, wanneer bijvoorbeeld beklag wordt gedaan tegen een bevel tot het verstrekken van camerabeelden, op de grond dat de klager niet verplicht is te voldoen aan dat bevel omdat hij zichzelf daardoor zou blootstellen aan het gevaar van een strafrechtelijke vervolging, in de motivering van zijn beslissing ervan blijk moeten geven te hebben onderzocht of, mede in het licht van wat de klager heeft aangevoerd, al dan niet aannemelijk is dat hij zichzelf blootstelt aan dat gevaar door aan het bevel te voldoen (vgl. ECLI:NL:HR:2024:286). Ook het oordeel van de beklagrechter dat het niet hoogst onwaarschijnlijk is dat de later oordelende strafrechter de verbeurdverklaring zal bevelen van de aan de klager toebehorende sieraden die in het kader van een verdenking van witwassen tegen de klager onder hem zijn inbeslaggenomen, zal nadere toelichting behoeven indien door of namens de klager in het klaagschrift of in raadkamer naar voren is gebracht dat deze sieraden erfstukken betreffen (vgl. ECLI:NL:HR:2012:BU2053). De rechter zal in de motivering van die beslissing op zijn minst moeten aangegeven waarom, gezien de materiële voorwaarden die voor het opleggen van de verbeurdverklaring gelden, het niet hoogst onwaarschijnlijk is dat de strafrechter in de strafzaak een verbeurdverklaring van die sieraden zal bevelen. Ook bij het onderzoek naar de vraag of de voortzetting van de bevoegdheidsuitoefening, bijvoorbeeld de inbeslagneming van een voorwerp, (nog steeds) in overeenstemming is met de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit, zijn de standpunten die door de klager en de officier van justitie daarover zijn ingenomen van groot belang. Als de klager onderbouwd aanvoert dat zijn persoonlijke belangen bij de opheffing van het beslag zwaarder moeten wegen dan het nagestreefde strafvorderlijk belang bij het voortduren daarvan, zal de beklagrechter op de beslissing dat het beslag moet worden voorgezet een begrijpelijke uitleg moeten geven (vgl. ECLI:NL:HR:2023:128).

(746) Valt te overwegen in de wet op te nemen dat een klaagschrift niet-ontvankelijk is als het beslag al is geëindigd of als in de hoofdzaak de rechter een last tot teruggave heeft gegeven (ook als deze beslissing nog niet onherroepelijk is)?

746. Zoals in het antwoord op vraag 743 is aangegeven, is er bij de vormgeving van de beklagregeling in het nieuwe wetboek over nagedacht of een nader uitgeschreven wettelijke regeling waarin de formele en materiële vragen voor de beoordeling van een klaagschrift in afzonderlijke artikelen (of artikelleden) worden vastgesteld, wenselijk is. Daaronder valt

de ontvankelijkheidsvraag en daarmee dus ook de vele gronden waarop een klaagschrift niet-ontvankelijk kan worden verklaard, bijvoorbeeld omdat al een last tot teruggave van het inbeslaggenomen voorwerp aan de klager of aan een ander is gegeven, omdat het klaagschrift een verzoek tot teruggave van het voorwerp aan iemand anders dan de klager inhoudt (de wet voorziet immers niet in die mogelijkheid) of omdat sprake is van een hernieuwd beklag waarin uitsluitend een beroep wordt gedaan op feiten of omstandigheden waarop de klager in het eerdere klaagschrift of bij gelegenheid van de behandeling daarvan een beroep heeft gedaan.

Er is niet gekozen voor een nader uitgeschreven wettelijke beklagregeling (zie het antwoord op vraag 743). De in de vraagstelling in overweging gegeven mogelijkheid komt erop neer dat de formele en materiële vragen en de daaraan verbonden gronden en maatstaven die van belang zijn voor de beoordeling van een klaagschrift deels in de wet zullen worden verankerd en deels niet. Dat zou leiden tot een onvolledige wettelijke regeling die vanuit het oogpunt van consistentie en overzichtelijkheid niet de voorkeur verdient. Het is wenselijker dat in plaats daarvan bij de implementatie van het nieuwe wetboek wordt bevorderd dat voor de rechtspraak handleidingen, instructies en geautomatiseerde ondersteuningssystemen worden ontwikkeld die de beklagrechter moeten helpen bij de beoordeling van een ingediend klaagschrift.

(747) Valt te overwegen in de wet op te nemen dat als het belang van strafvordering zich niet meer tegen de gevraagde teruggave verzet, de rechter, zonder zelf in een beoordeling van dit laatste punt te treden, op het klaagschrift dient te beslissen?

747. De vraag of het belang van strafvordering zich tegen teruggave van het inbeslaggenomen voorwerp verzet, is een van de materiële vragen die de rechter bij de beoordeling van een klaagschrift zal moeten beantwoorden. Daarbij geldt als uitgangspunt dat wanneer de officier van justitie van oordeel is dat geen strafvorderlijk belang meer wordt gediend bij de voortzetting van het beslag, de beklagrechter hiervan moet uitgaan en niet mag treden in de beoordeling van de vraag of zijns inziens zodanig belang wel aan de teruggave in de weg staat. Zoals in het antwoord op vraag 743 is aangegeven, is niet gekozen voor een nader uitgeschreven wettelijke regeling waarin de formele en materiële vragen voor de beoordeling van een klaagschrift in afzonderlijke artikelen (of artikelleden) worden vastgesteld. Verder is in het antwoord op vraag 746 toegelicht dat gedeeltelijke codificatie van de formele en materiële vragen voor de beoordeling van een klaagschrift niet de voorkeur heeft. Het is wenselijker dat in plaats daarvan bij de implementatie van het nieuwe wetboek wordt bevorderd dat voor de rechtspraak handleidingen, instructies en geautomatiseerde ondersteuningssystemen worden ontwikkeld die de beklagrechter moeten helpen bij de beoordeling van een ingediend klaagschrift.

(748) Valt te overwegen de termijnen die gesteld worden aan de officier van justitie en de raadkamer om op een klaagschrift te reageren c.q. op zitting te behandelen, iets te verruimen?

748. De termijnen gesteld voor een reactie van de officier van justitie op een ingediend klaagschrift (twee weken) en voor de aanvang van het onderzoek op de zitting naar aanleiding van dit klaagschrift (twee maanden), strekken ertoe een voortvarende beslissing over de noodzaak van het voortduren van het beslag of het onderzoek van gegevens te bevorderen. De gestelde termijnen en de reden hiervoor worden door de Rvdr onderschreven (consultatieadvies Rvdr Boek 6, p. 71). Het OM heeft in zijn advies over de consultatieversie van Boek 6 aangegeven dat een termijn van twee weken in sommige gevallen te kort kan zijn voor een reactie, bijvoorbeeld in omvangrijke zaken of in zaken waarin een tot dan

onbekende derde aanspraak maakt op een inbeslaggenomen voorwerp. Dan is nader onderzoek nodig voordat er een adequate reactie kan worden gegeven op het klaagschrift (consultatieadvies OM Boek 6, p. 29).

Aan de reactietermijn van twee weken is vastgehouden omdat een spoedige inhoudelijke beoordeling van het klaagschrift door de officier van justitie in vooral de doorsnee, relatief eenvoudige beklagzaken wenselijk is. Het gaat erom dat de officier van justitie in die reactie aangeeft wat zijn standpunt is met betrekking tot de voortdurende van het beslag, de stand van zaken met betrekking tot het onderzoek van gegevens, de ontoegankelijkmaking van gegevens of het bevel tot het bewaren en beschikbaar houden van gegevens. Daaraan hoeft geen grondige onderbouwing ten grondslag te liggen. In die gevallen is – zeker als de officier van justitie het klaagschrift gegrond acht – een snelle afhandeling van de beklagzaak aangewezen. Dit neemt niet weg dat in meer omvangrijke of complexe beklagzaken ruimte moet zijn voor een eventueel verzoek tot uitstel.

(749) De leden van de VVD-fractie vragen hoe vaak in de afgelopen 10 jaren een beklag over gegevensdragers en de daarop opgeslagen gegevens aan een raadkamer is voorgelegd. Daarnaast vragen zij of een inschatting kan worden gemaakt of dit aantal in de toekomst zal toenemen, omdat er ook meer digitale-gegevensdragers in beslag worden genomen.

749. De vraag hoe vaak in de afgelopen tien jaar een beklag over gegevensdragers en de daarop opgeslagen gegevens aan een raadkamer is voorgelegd, kan niet worden beantwoord, omdat deze informatie niet wordt geregistreerd. Wel is bekend hoeveel klaagschriften aan de raadkamer zijn voorgelegd met betrekking tot strafrechtelijk beslag (als bedoeld in het huidige artikel 552a), maar daarbij is niet te achterhalen hoe vaak het gaat om beklag over «gegevensdragers en de daarop opgeslagen gegevens».

De betrokken organisatie sluiten een toename van het volume aan klaagschriften niet uit, vanwege de verder toenemende digitalisering.

(750) De leden van de VVD-fractie vragen of het nog steeds wenselijk kan worden geacht dat een beklagprocedure mogelijk is, wanneer een digitale gegevensdrager in beslag is genomen waarvan in het algemeen wordt aangenomen dat die met het doel is aangeschaft om te communiceren met criminele doeleinden, zoals PGP-telefoons. Waarom zou de Staat het mogelijk maken dat een veroordeelde een speciale verzoekprocedure kan instellen om bepaalde informatie van een inbeslaggenomen PGP-telefoon terug te vorderen? Kan hier niet hetzelfde regime voor worden toegepast als voor illegale voorwerpen, zoals F4-vuurwerk, illegale wapens en harddrugs?

750. De inbeslagneming van voorwerpen, waaronder gegevensdragers en geautomatiseerde werken waarop zich mogelijk gegevens bevinden, is toegestaan zolang daarmee een strafvorderlijk belang wordt gediend. Dit belang kan bijvoorbeeld zijn het aan licht brengen van de waarheid omtrent het strafbaar feit dat is begaan, een latere verbeurdverklaring van het voorwerp of een latere onttrekking aan het verkeer van het voorwerp. Voorwerpen zoals illegale vuurwerk, wapens of harddrugs waarvan het bezit wettelijk verboden is, zijn reeds daarom vatbaar voor onttrekking aan het verkeer. Het met het oog daarop in beslag nemen en houden van deze voorwerpen ligt voor de hand. Dat PGP-telefoons veelal worden gebruikt voor het communiceren met criminele doeleinden, maakt dit voorwerp op zichzelf niet verboden. Het in beslag nemen en houden van zo'n voorwerp zal daarom verband moeten houden met een concrete verdenking van een strafbaar feit en een strafvorderlijk belang als hierboven genoemd moeten dienen. Indien geen belang van strafvordering meer wordt gediend zal

teruggave van dit voorwerp moeten volgen, het liefst uit eigen beweging van het openbaar ministerie, zo niet naar aanleiding van de uitkomst van een beklagprocedure over een daartoe strekkend klaagschrift. Het voert te ver dat het openbaar ministerie inbreuk maakt op het eigendomsrecht van burgers, zonder dat daarmee een strafvorderlijk doel wordt gediend. Is er een strafvorderlijk belang bij het in beslag nemen en houden van een gegevensdrager of geautomatiseerd werk, bijvoorbeeld het belang van waarheidsvinding omdat nog onderzoek moet worden gedaan aan dat voorwerp, dan voorziet het nieuwe wetboek in de mogelijkheid om bij klaagschrift een verzoek te doen tot de verstrekking van niet-strafbare gegevens die opgeslagen of aanwezig zijn op die gegevensdrager of dat geautomatiseerd werk. Uit de consultatieadviezen bij Boek 6 blijkt dat het ontbreken van die mogelijkheid als een lacune in de wet wordt ervaren (consultatieadvies OM Boek 6, p. 29–31, consultatieadvies Rvdr Boek 6, p. 71–74 en consultatieadvies NOVA Boek 6, p. 45–54). De mogelijkheid om bij klaagschrift een verzoek te doen tot het verstrekken van niet-strafbare gegevens wordt nader vormgegeven in de eerste aanvullingswet. Er is geen reden waarom hier onderscheid moet worden gemaakt tussen gegevens die zich in een PGP-telefoon of een laptop met versleutelde harde schijf bevinden en gegevens opgeslagen in een smartphone of op een usb-stick die niet tot matig is beveiligd. Wel is het zo dat – zoals in de memorie van toelichting op de consultatieversie van de eerste aanvullingswet is uiteengezet – de rechter, wanneer een verzoek wordt gedaan tot de verstrekking van gegevens die opgeslagen of aanwezig zijn op een inbeslaggenomen gegevensdrager of geautomatiseerd werk, bij de beoordeling van dat verzoek ook rekening dient te houden met proportionaliteits- en subsidiariteitsaspecten, zoals de (geschatte) technische en personele uitvoerbaarheid voor de betrokken opsporingsdienst en het daarmee gemoeide tijdsbeslag. Ook moet, in die gevallen waarin sprake is van aanwezige strafbare gegevens, worden meegewogen of de belanghebbende door zijn wijze van handelen of wijze van opslag moet worden geacht zelf het risico te hebben aanvaard van vermenging van strafbare en niet-strafbare gegevens als gevolg waarvan de verzochte gegevens niet dan wel slechts op onevenredig arbeidsintensieve wijze weer van de strafbare gegevens kunnen worden gescheiden.

(751) De leden van de VVD-fractie lezen dat er aanvankelijk in een consultatieversie werd gekozen om af te zien van de mogelijkheid van specifiek beklag met betrekking tot gegevens te behouden in het nieuwe Wetboek, maar dat hier na kritiek van de Rvdr en de NOVA toch vanaf is afgezien. Kan de regering een inschatting maken van de gevolgen voor de werklust voor de politie, het OM en de Rechtspraak? Welke werkdrukverlichtingen waren mogelijk geweest als de regering het voorstel zoals dat werd voorgesteld in de consultatieversie was gehandhaafd?

751. In de consultatieversie van Boek 6 was voorgesteld de beklagmogelijkheden met betrekking tot gegevens niet te doen terugkeren in het nieuwe wetboek. In de memorie van toelichting bij deze consultatieversie is aangegeven dat de uitvoeringsconsequenties die het voorstel voor het openbaar ministerie en de rechtspraak heeft, niet in kwantitatieve zin kunnen worden omschreven. Dit komt door het ontbreken van de mogelijkheid om in de cijfers van het openbaar ministerie en de rechtspraak een opsplitsing te maken naar het type beslissing waartegen onder het huidige recht beklag wordt gedaan. Ondanks het ontbreken van de mogelijkheid een opsplitsing te maken kan op basis van de ervaringen in de praktijk worden aangenomen dat het grootste deel van de klaagschriften is ingesteld naar aanleiding van de inbeslagneming van voorwerpen. Het vervallen van de beklagmogelijkheden met betrekking tot gegevens in de consultatie had naar verwachting een beperkte afname van de werklust voor het openbaar ministerie en de rechtspraak op kunnen leveren door een vermindering van het aantal klaagschriften. Na

en op basis van de consultatie is de keuze gemaakt om de mogelijkheden van beklag met betrekking tot gegevens toch te behouden. Omgekeerd zal ook dit geen significante invloed hebben op de werklust van het openbaar ministerie en de rechtspraak.

(752) Deze leden lezen dat het voornaamste argument van een aantal geconsulteerde partijen was dat de Wet politiegegevens onvoldoende een alternatief biedt. Deze leden merken op dat dit wellicht kan worden meegenomen in een traject om de Wet politiegegevens hoe dan ook fors aan te passen. Is de regering bereid te onderzoeken of het meer voordelen biedt de regeling in de Wet politiegegevens te actualiseren en daarna alsnog af te zien van een specifieke regeling in afdeling 4.1.2 van Boek 6?

752. In de consultatieversie van Boek 6 was voorgesteld de beklagmogelijkheden met betrekking tot gegevens niet te doen terugkeren in het nieuwe wetboek. Het betrof zowel de mogelijkheid van beklag tegen de inbeslagneming, de kennisneming en het gebruik van gegevens, als de mogelijkheid van beklag tegen een door de officier van justitie gegeven ontsleutelingsbevel, de maatregelen tot ontoegankelijkmaking van gegevens aangetroffen in een geautomatiseerd werk, de opheffing van de desbetreffende maatregelen of het uitblijven van een last tot zodanige opheffing. In de consultatieadviezen is op meerdere punten kritiek geuit op dit voorstel, met name in de adviezen van de Rvdr en de NOvA. Die kritiek bestond mede daaruit dat de Wet politiegegevens niet een afdoende alternatief biedt voor de beklagmogelijkheden met betrekking tot gegevens, omdat die wet slechts betrekking heeft op gegevens betreffende natuurlijke personen en niet op gegevens van rechtspersonen, die wet geen mogelijkheid biedt om (bepaalde) gegevens terug te geven en alleen de persoon op wie de gegevens betrekking hebben een verzoek kan doen tot verbetering of verwijdering van gegevens en niet altijd een beslagene, bijv. het administratiekantoor waar de gegevens zijn aangetroffen. De adviezen hebben ertoe geleid dat van het voorstel is afgezien. Het verdient, gezien de aard van de bovengenoemde bevoegdheden met betrekking tot gegevens, de voorkeur om zowel de uitoefening van die bevoegdheden als de rechtsmiddelen die daartegen kunnen worden aangewend samenhangend en op elkaar afgestemd in het Wetboek van Strafvordering te (blijven) normen. In artikel 6.4.5 is daarom de mogelijkheid van beklag met betrekking tot gegevens gehandhaafd. Gelet hierop is een regeling in de Wet politiegegevens niet aan de orde. Hier komt bij, zoals in de memorie van toelichting is vermeld, dat van een nieuwe gegevensverwerkingwet, ter vervanging van de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, geen sprake meer is omdat voor de realisatie en implementatie daarvan geen financiële middelen beschikbaar zijn.

3.2 Afzonderlijke rechterlijke beslissing met betrekking tot voorwerpen en gegevens

(753) De rapporteurs vragen of de regering bereid is te kijken naar het voorstel van Mevis om voor gevaarlijke voorwerpen en gegevens een eenvoudige (bestuursrechtelijke) procedure in het leven te roepen.

753. De hoogleraar Mevis, die in verschillende publicaties aandacht heeft gevraagd voor de problemen in de strafrechtspreekpraktijk op het vlak van het beklag tegen beslag (zie ook het antwoord op vraag 743), heeft onder meer ook de mogelijkheid geopperd om de regeling van onttrekking aan het verkeer van voorwerpen anders op te zetten. Volgens Mevis is een regeling denkbaar waarbij het openbaar ministerie een (bestuurlijke) beslissing neemt over de vernietiging van evident gevaarlijke voorwerpen, die daarna in een eenvoudige procedure kan worden voorgelegd aan een rechter, misschien wel de bestuursrechter (*DD 2023/59*, p. 35–36). De voorwaarden voor het onttrekken aan het

verkeer van voorwerpen en de wijze waarop deze maatregel kan worden opgelegd (namelijk bij rechterlijke uitspraak, bij afzonderlijke rechterlijke beslissing of bij strafbeschikking) zijn in het Wetboek van Strafrecht geregeld (zie de artikelen 36b, 36c en 36d). De door Mevis geopperde mogelijkheid van een eenvoudige (bestuursrechtelijke) procedure zou zoals de auteur overigens ook onderkent, een grondige doordenking van de huidige regeling in het Wetboek van Strafrecht vergen en van de verhouding tot de in het Wetboek van Strafvordering te handhaven beklagregeling met betrekking tot de inbeslagname van voorwerpen voor andere doelen dan (evidente gevallen van) onttrekking aan het verkeer. Een dergelijke doordenking zou het bestek van het project nieuw Wetboek van Strafvordering te buiten gaan. Daar komt bij dat niet direct duidelijk is dat een dergelijke eenvoudige (bestuursrechtelijke) procedure daadwerkelijk meerwaarde zou hebben naast de bestaande mogelijkheden van onttrekking aan het verkeer van voorwerpen bij strafbeschikking of een afzonderlijke rechterlijke beslissing op vordering van de officier van justitie, of de mogelijkheid voor de officier van justitie te handelen met een voorwerp als ware het onttrokken aan het verkeer wanneer van dit voorwerp afstand is gedaan (hetgeen bij inbeslaggenomen gevaarlijke voorwerpen naar aangenomen mag worden niet zelden gebeurt). Ten slotte is van belang dat noemenswaardige (incidentele en structurele) uitvoeringsconsequenties en kosten kunnen worden verwacht bij de inrichting van een nieuwe bestuursrechtelijke procedure, waarvoor dekking zou moeten worden gevonden.

3.3 Rechtsmiddelen

(754) De rapporteurs vragen of in kan worden gegaan op het voorstel van de Hoge Raad om in geval van beklag, hoger beroep mogelijk te maken in plaats van cassatie, met prejudiciële vragen als achtervang.

754. De Hoge Raad heeft in ECLI:NL:HR:2023:128 de vraag opgeworpen of een andere inrichting van het huidige stelsel van rechtsmiddelen rond de beklagprocedure niet verkieslijk zou zijn. Hierbij nam de Hoge Raad in aanmerking dat in cassatie geen rekening kan worden gehouden met nieuwe ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan na de behandeling van het klaagschrift door de feitenrechter, terwijl doorgaans geruime tijd zal zijn gemoeid met de beslissing van de Hoge Raad in de beklagzaak. Te denken valt volgens de Hoge Raad aan een stelsel waarin de Hoge Raad alleen prejudiciële vragen van de feitenrechter beantwoordt en cassatieberoepen in het belang van de wet beoordeelt, en waarbij een – al dan niet beperkte – mogelijkheid bestaat om hoger beroep in te stellen tegen een beslissing op beklag met betrekking tot voorwerpen of gegevens. De rechter in hoger beroep zal dan moeten toetsen of de (voorzetting van de) bevoegdheidsuitoefening waarover wordt geklaagd aan de eisen voldoet, rekening houdend met de omstandigheden ten tijde van die toetsing.

Er zijn meerdere redenen waarom het openstellen van hoger beroep in plaats van cassatie tegen een beslissing op beklag met betrekking tot voorwerpen of gegevens niet wenselijk is. In de eerste plaats is de rol en het gezag van de Hoge Raad tot nu toe onmisbaar gebleken voor de rechtseenheid en rechtsontwikkeling in beklagzaken. Gewezen wordt bijvoorbeeld op de jurisprudentiële ontwikkelingen in beklagzaken waarin het verschoningsrecht aan de orde is, met betrekking tot de mogelijkheid van hernieuwd beklag, de proportionaliteit- en subsidiariteitstoets of ontvankelijkheidskwesties die verband houden met de begrippen «einde zaak», «vervolgde zaak» of «belanghebbende». Het buitengewone rechtsmiddel van cassatie in het belang van de wet en de mogelijkheid van het stellen van prejudiciële vragen door de feitenrechter zullen niet volstaan voor het waarborgen van rechtseenheid en de rechtsontwikkeling in beklagzaken. Dit komt door de wijze waarop deze rechtsmiddelen

zijn ingericht. Cassatie in het belang van de wet kan alleen door de procureur-generaal bij de Hoge Raad worden geïnitieerd als dit naar zijn oordeel nodig is. Bij de prejudiciële procedure is het de feitenrechter die beslist of en zo ja welke vragen aan de Hoge Raad worden voorgelegd. Bovendien moet er sprake zijn van een rechtsvraag waarop het antwoord nodig is om te beslissen en moet aan het antwoord op de rechtsvraag bijzonder gewicht kunnen worden toegekend, gelet op het met de vraag gemoeide zaaksoverstijgend belang.

Ook het rechtsbeschermingsperspectief geeft geen aanleiding om hoger beroep in plaats van cassatie open te stellen. De Hoge Raad heeft in zijn jurisprudentie bepaald dat zolang de bevoegdheidsuitoefening (zoals de inbeslagneming, de ontoegankelijkmaking van gegevens, enzovoort) voortduurt, de mogelijkheid bestaat om daarover opnieuw een klaagschrift in te dienen. Deze mogelijkheid van hernieuwd beklag biedt klagers voldoende gelegenheid om naar de recente stand van zaken beoordeeld te krijgen of de geuite klachten over de voortzetting van de bevoegdheidsuitoefening al dan niet gegrond zijn. Hernieuwd beklag is weliswaar niet mogelijk als cassatie is ingesteld tegen een eerder ingediend klaagschrift en daarop nog niet onherroepelijk is beslist, maar de klager kan in dat geval verkiezen het cassatieberoep in te trekken als hem er meer aan gelegen is dat de feitenrechter, rekening houdend met nieuwe omstandigheden, het klaagschrift beoordeelt. Deze processuele beperking doet zich met name voor in die gevallen waarin de klager beroep in cassatie instelt tegen een voor hem negatieve beslissing op een eerder ingediend klaagschrift. Bij een cassatieberoep ingesteld door het openbaar ministerie zal doorgaans sprake zijn een beslissing op het klaagschrift in het voordeel van de klager, zodat er voor hem geen aanleiding is om in cassatie te gaan of hernieuwd beklag te doen.

Tot slot blijft in het nieuwe wetboek gelden dat het gerecht dat de zaak berecht, zal berechten of het laatst heeft berecht, bevoegd is om kennis te nemen van een ingediend klaagschrift. Het gerechtshof zal in een minderheid van de gevallen dus tevens de eerst bevoegde rechter zijn. Vanuit de Raad voor de rechtspraak en het openbaar ministerie is aangegeven dat veel belang wordt gehecht aan de samenhang tussen de behandeling van het klaagschrift en de berechting van de strafzaak (of ontnemingszaak). Vanuit die gedachte is in het nieuwe wetboek de «concentratie» van de hoofd- en nevenprocedure behouden. De gewenste samenhang van de beklagprocedure met de strafzaak bemoeilijkt het openstellen van hoger beroep tegen een beslissing op beklag met betrekking tot voorwerpen of gegevens voor strafzaken waarin hoger beroep aanhangig is, omdat bij die keuze de bevoegdheid tot kennisneming in eerste instantie van klaagschriften door gerechtshoven in het huidige artikel 552a zou moeten komen te vervallen.

4. Bevoegdheden van bijzondere aard

4.1 Gedragsaanwijzing ter beëindiging van ernstige overlast

(755) De leden van de VVD-fractie merken op dat (zeer ernstige) woonoverlast in omvang de afgelopen jaren is toegenomen. In dat licht zijn er weliswaar de nodige initiatieven ondernomen (bijvoorbeeld met de inwerkingtreding van de Wet aanpakken woonoverlast), maar deze leden vernemen graag waarom in het kader van het nieuwe Wetboek van Strafvordering het voorgestelde artikel 6.5.1 inhoudelijk gelijk is gebleven met het huidige artikel 509hh Sv.

755. Het klopt dat artikel 6.5.1 inhoudelijk gelijk is aan het huidige artikel 509hh. De evaluatie van de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast heeft geen aanleiding gegeven tot een wijziging van dit artikel (vgl. Kamerstukken II 2020/21, 25 232, nr. 68, p. 2,

H. Winter e.a., *Eindrapport evaluatie Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast*, Rijksuniversiteit Groningen: Pro Facto 2021 en de daarop gegeven beleidsreactie in Kamerstukken II 2020/21, 25 232, nr. 69, p. 4–5). Wel zal in de eerste aanvullingswet erin worden voorzien dat een recente, hieronder in het antwoord nog te bespreken, inhoudelijke wijziging van het huidige artikel 509hh wordt verwerkt in het nieuwe wetboek. Deze wijziging volgt uit de Wet aanpak dieren mishandeling en dierverwaarlozing (Stb. 2023, 242).

Op grond van het huidige kader kan al strafrechtelijk worden gehandhaafd bij overlastfeiten die strafbaar zijn gesteld in het Wetboek van Strafrecht of in bijzondere wetten. Bijvoorbeeld rumoer of burengerucht waardoor de nachtrust kan worden verstoord (artikel 431 van het Wetboek van Strafrecht). Als de gedragingen die woonoverlast veroorzaken tevens strafbaar zijn, is het aan het openbaar ministerie om te beslissen of het overgaat tot vervolging. In afwachting van een rechterlijke beslissing kan de officier van justitie aan de verdachte een gedragsaanwijzing op grond van artikel 6.5.1 ter beëindiging van ernstige overlast geven. Dit kan inhouden een gebiedsverbod, een contactverbod, een meldplicht, een begeleidingsverplichting of (sinds 1 januari 2024, zie Stb. 2023, 242) een verbod om dieren te houden. Deze gedragsaanwijzing kan worden gegeven ten aanzien van een verdachte tegen wie ernstige bezwaren bestaan in geval van verdenking van een strafbaar feit waardoor de openbare orde ernstig is verstoord, dat ernstig belastend is voor personen, dan wel dat herhaald gevaar voor goederen of de gezondheid of het welzijn van dieren oplevert. Het kan gaan om strafbare feiten die door hun aard reeds een ernstige verstoring van de openbare orde inhouden, maar ook om strafbare feiten die op zichzelf niet een dusdanige verstoring inhouden, maar door hun samenhang met andere strafbare feiten of de wijze waarop ze zijn gepleegd, wel een ernstige verstoring inhouden. Het kan bijvoorbeeld gaan om overtreding van de Algemene plaatselijke verordening ter zake van overlast gevend gedrag in samenhang met vernieling, bedreiging of (dreigende) escalatie in de vorm van geweld tegen personen of goederen (Kamerstukken II 2007/08, 31 467, nr. 3, p. 22). In het kader van woonoverlast kan worden gedacht aan een uit de hand gelopen burenruzie. Indien aan de toepassingsvereisten wordt voldaan, kan dus ook bij de aanpak van (zeer ernstige) woonoverlast de gedragsaanwijzing op grond van artikel 6.5.1 al worden benut.

Niet alle gedragingen die woonoverlast veroorzaken, zijn strafbare feiten waarvoor een gedragsaanwijzing op grond van artikel 6.5.1 zou kunnen worden gegeven. Woonoverlast bestaat vaak ook uit relatief kleine vergrijpen. In die gevallen biedt het bestuursrecht diverse mogelijkheden om op te treden tegen woonoverlast (bijvoorbeeld inderdaad zoals in de vraagstelling aangegeven op basis van de Wet aanpak woonoverlast (artikel 151d van de Gemeentewet)). Daarnaast heeft de burgemeester sluitingsbevoegdheden bij drugshandel (artikel 13b van de Opiumwet) en bij ernstige verstoring van de openbare orde (artikel 174a van de Gemeentewet). Ook tegen die achtergrond is niet gebleken van een noodzaak artikel 6.5.1 anders vorm te geven dan het huidige artikel 509hh. Daarbij moet ook worden aangetekend dat het huisrecht grondwettelijke en mensenrechtelijke bescherming geniet en dat een verdergaande wettelijke beperking daarvan dan thans het geval is, uitdrukkelijk zou moeten kunnen worden gemotiveerd en altijd proportioneel moet zijn.

(756) Is er nagedacht over verbeteringen van de uitoefening van deze bevoegdheid door de officier van justitie? Is daar met de politie en het OM contact over geweest? Zo nee, is de regering bereid om hierover contact op te nemen?

756. Zie antwoord op vraag 757.

(757) Deze leden vragen ook hoe vaak de bevoegdheid van de officier van justitie in het huidige artikel 509hh de afgelopen 5 jaren is ingezet en wat als de belangrijkste knelpunten in de praktijk worden gezien bij de toepassing van deze bevoegdheid.

757. De vraag hoe vaak de bevoegdheid van de officier van justitie in het huidige artikel 509hh de afgelopen vijf jaar is ingezet, kan het openbaar ministerie niet beantwoorden wegens het ontbreken van management-informatie hierover.

In 2021 is de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (Wet MBVEO) geëvalueerd, in opdracht van het WODC. In deze evaluatie geven de officieren van justitie over de bevoegdheid tot het opleggen van gedragsaanwijzingen (het huidige artikel 509hh) in het kader van voetbalvandalisme aan deze bevoegdheid te ervaren als een waardevolle aanvulling op de rest van het strafrechtelijke repertoire. Zij ervaren geen knelpunten in de toepassing van dit instrumentarium.

Ook in het kader van de afstemming met de politie en het openbaar ministerie over het nieuwe Boek 6 zijn geen signalen naar voren gekomen waaruit bleek dat artikel 6.5.1 anders moet worden vormgegeven. Beide organisaties maken deel uit van een werkgroep die alle voorstellen met betrekking tot het nieuwe wetboek beoordeelt op de (wetsystematische) inhoud en de uitvoeringsconsequenties. Bij die gelegenheid maken eventuele verbeteringen vanzelfsprekend telkens onderdeel uit van het gesprek. Bij die afstemming is evenmin gebleken van een noodzaak om artikel 6.5.1 anders vorm te geven dan het huidige artikel 509hh.

(758) Vindt er ook afstemming plaats in lokale driehoeken om bijvoorbeeld samenloop tussen de gedragsaanwijzing en de bevoegdheid zoals geïntroduceerd met de Wet aanpak woonoverlast zoals die geldt per 1 juli 2017 en laatstelijk in 2021 is gewijzigd?

758. In de lokale driehoeken vindt inderdaad afstemming plaats over onder meer ernstige lokale problematiek rondom openbare orde, veiligheid en criminaliteit. In de lokale driehoeken vindt ook afstemming plaats over door het lokaal bestuur, de politie en het openbaar ministerie te nemen maatregelen.

4.2 Bevoegdheden bij het ontruimen van een gekraakt pand

(759) De leden van de VVD-fractie vragen naar een nadere bevestiging van het volgende. Klopt het dat geen enkele inhoudelijke wijziging is beoogd in titel 5.2 van Boek 6 ten opzichte van de Wet handhaving kraakverbod? Deze leden wijzen erop dat deze wet ten tijde van de indiening van het nieuwe Wetboek van Strafvordering nog niet eens één jaar in werking was. Kan nader worden toegelicht of desondanks toch al inhoudelijke wijzigingen van deze titel worden voorgesteld, en zo ja, waarom?

759. Het klopt dat de inhoud van het huidige artikel 551a inhoudelijk ongewijzigd is overgenomen in de artikelen 6.5.2, 6.5.3 en 6.5.4 (Boek 6, Titel 5.2).

Artikel 6.5.2 bevat de bevoegdheid van de officier van justitie om aan opsporingsambtenaren te bevelen krakers te verwijderen uit een pand. De officier van justitie heeft daartoe een machtiging van de rechter-commissaris nodig. De artikelen 6.5.3 en 6.5.4 (het zesde lid van het huidige artikel 551a) zijn opgenomen in de afdeling met rechtsmiddelen en bevatten voorschriften over het beroep dat de officier kan instellen tegen de afwijzing van zijn vordering door de rechter-commissaris en over de dadelijke uitvoerbaarheid van zijn bevel, bedoeld in artikel 6.5.2. In artikel 6.5.2, tweede lid, is artikel 2.1.14 van overeenkomstige toepassing verklaard op de machtiging van de rechter-commissaris. Hiermee wordt

duidelijkheid verschaft over de mogelijkheid van een mondelinge machtiging van de rechter-commissaris bij dringende noodzaak. Die duidelijkheid ontbreekt in het huidige artikel 551a en is wel gewenst. Ten aanzien van het bevel van de officier van justitie geldt artikel 2.1.13 en daaruit volgt de mogelijkheid van een mondeling bevel van de officier van justitie. In artikel 6.5.2, derde lid, is overeenkomstig de terminologie van het nieuwe wetboek voorgeschreven dat de rechter-commissaris binnen drie dagen beslist in plaats van binnen drie maal 24 uur.

4.3 Bevoegdheden in geval van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf

(760) De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan verduidelijken waarom er nog steeds de wens bestaat een aparte titel in Boek 6 op te nemen voor de toepassing van bevoegdheden in geval van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf. Zouden de bevoegdheden in deze titel bijvoorbeeld ook kunnen worden ondergebracht in Boek 2?

760. Boek 6, Titel 5.4, bevat een drietal bijzondere bevoegdheden die kunnen worden uitgeoefend in geval van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf. Het gaat om het onderzoek aan voorwerpen (artikel 6.5.6), het onderzoeken van vervoermiddelen (artikel 6.5.7) en het onderzoek aan de kleding (artikel 6.5.8). In het huidige wetboek zijn deze bevoegdheden als bijzondere opsporingsbevoegdheden opgenomen in de artikelen 126zq, 126zr en 126zs van de Vierde Afdeling van Titel VB van het Eerste Boek. In deze titel is de regeling van de bijzondere opsporingsbevoegdheden (hierna ook: BOB) in geval van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf opgenomen.

Deze drie bevoegdheden vormen een vreemde eend in de bijt in de huidige regeling van de bijzondere opsporingsbevoegdheden. Allereerst omdat deze bevoegdheden, anders dan de bijzondere opsporingsbevoegdheden zoals stelselmatige observatie, infiltratie en de telefoontap, een openlijk karakter hebben. Dat wil zeggen; de betrokkene weet dat de bevoegdheden als onderzoeken aan voorwerpen en kleding tegen hem worden uitgeoefend. Dat is niet het geval bij de overige bijzondere opsporingsbevoegdheden.

Daarnaast zijn deze drie bevoegdheden niet als bijzondere opsporingsbevoegdheid opgenomen in de andere twee titels van de huidige BOB-regeling. De titels IVA (bijzondere opsporingsbevoegdheden in geval van een verdenking van een misdrijf) en V (bijzondere opsporingsbevoegdheden in geval van een vermoeden dat in een georganiseerd verband ernstige misdrijven worden beraamd of gepleegd) bevatten deze drie bevoegdheden niet. Deze drie *bijzondere* opsporingsbevoegdheden kunnen in de huidige BOB-regeling dus alleen in geval van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf worden uitgeoefend.

Mede naar aanleiding van bovenstaande is er voor gekozen om deze drie bevoegdheden niet op te nemen in Boek 2 maar in Boek 6, Hoofdstuk 5 (Bijzondere regelingen, bevoegdheden van bijzondere aard).

De overige bijzondere opsporingsbevoegdheden uit het huidige wetboek zijn overgenomen in het hoofdstuk met heimelijke bevoegdheden (Boek 2, Hoofdstuk 8). Zoals gezegd, zijn de drie genoemde bevoegdheden geen bevoegdheden die heimelijk worden uitgeoefend. Het zijn juist bevoegdheden die in beginsel «openlijk» worden uitgeoefend. Opname in Boek 2, Hoofdstuk 8, ligt daarom niet voor de hand. Daarnaast kan de toepassing van de drie genoemde bevoegdheden in de praktijk leiden tot vraagstukken van openbare orde. Anders dan bij de heimelijke bevoegdheden kunnen daarom over de uitoefening van deze bevoegdheden afspraken worden gemaakt met het openbaar bestuur (denk aan het aanwijzen van

een veiligheidsrisico-gebied). Dit bijzondere aspect legitimeert opname van deze bevoegdheden in het boek met bijzondere regelingen.

Tot slot is in Boek 2, Hoofdstuk 8, gekozen voor een nieuwe opzet van de huidige BOB-regeling. De regeling is overzichtelijker en toegankelijker gemaakt. De heimelijke bevoegdheden worden slechts eenmaal uitgeschreven en zijn door de schakelbepaling van artikel 2.8.22 ook van toepassing in geval van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf en in geval van een vermoeden dat in een georganiseerd verband ernstige misdrijven worden beraamd of gepleegd. In de huidige BOB-regeling zijn de verschillende bijzondere opsporingsbevoegdheden drie keer uitgeschreven. Daardoor is het wetstechnisch mogelijk dat Titel VB (de bijzondere opsporingsbevoegdheden in geval van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf) de drie genoemde bevoegdheden wel bevat en Titels IVA en Titel V niet. In het nieuwe wetboek, waarin het uitgangspunt wordt gehanteerd dat een bevoegdheid slechts een keer wordt uitgeschreven, is dat in Boek 2, Hoofdstuk 8, niet langer mogelijk.

(761) Deze leden menen dat toepassing van de genoemde bevoegdheden in concrete gevallen ook wenselijk kan zijn in geval van aanwijzingen van zeer ernstige misdrijven, zoals het leiding geven of deelnemen aan een criminele organisatie, het opdracht geven tot liquidaties, et cetera. Wat zouden de voor- en nadelen zijn van bijvoorbeeld de bevoegdheden uit titel 5.4 van toepassing te verklaren bij een vermoeden van een misdrijf waar een gevangenisstraf van bijvoorbeeld 12 jaren of meer op is gesteld?
761. In geval van een vermoeden van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf van bijvoorbeeld twaalf jaar of meer is gesteld, zijn de *reguliere* bevoegdheden tot het onderzoeken van voorwerpen, de inbeslagneming van voorwerpen, het onderzoeken van een vervoermiddel en het onderzoek aan kleding mogelijk op grond van de artikelen 2.6.7, 2.7.8 en 2.7.11. Er is dan ook geen aanleiding om de soortgelijke *bijzondere* bevoegdheden uit Boek 6, Titel 5.4, van toepassing te verklaren bij een dergelijk vermoeden van een misdrijf. Het bijzondere aan deze bevoegdheden in Boek 6 is dat zij óók kunnen worden uitgeoefend bij aanwijzingen van een terroristisch misdrijf (zie daarvoor het antwoord op vraag 760).

4.4 Bevoegdheden in verband met de ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel

(762) De leden van de VVD-fractie lezen dat deze titel de huidige regeling van het strafrechtelijk financieel onderzoek (hierna: sfo) vervangt. Is er bij alle betrokken partijen in de strafrechtketen overeenstemming bereikt om de bestaande regeling niet in het nieuwe Wetboek over te nemen?
762. De bevoegdheden die tijdens een opsporingsonderzoek kunnen worden uitgeoefend zijn in de loop der jaren zodanig uitgebreid dat aan een afzonderlijk wettelijk onderzoekskader, specifiek voor het bepalen van het wederrechtelijk verkregen voordeel, geen wezenlijke behoefte meer bestaat. Met de afschaffing van de regeling voor het strafrechtelijk financieel onderzoek (sfo) is bovendien de ten onrechte bestaande indruk weggenomen dat ten behoeve van het onderzoek naar wederrechtelijk verkregen voordeel alleen de in dat onderzoekskader genoemde bevoegdheden zouden kunnen worden uitgeoefend.

De Rvdr heeft in het consultatieadvies aangegeven zich te kunnen vinden in de afschaffing van het sfo (uiteraard onder handhaving van de benodigde opsporingsbevoegdheden). Enkele partijen in de strafrechtketen, te weten het openbaar ministerie, de politie en het Platform bijzondere opsporingsdiensten, hebben er echter op gewezen dat dit voor enkele bevoegdheden zou betekenen dat de criteria daarvan strenger

worden. Naar aanleiding van deze inbreng is aanvullend een regeling ingevoegd in Boek 6, specifiek voor het onderzoek ter bepaling van wederrechtelijk verkregen voordeel. Dit betreft het bevel tot het doen van opgave van bescheiden of gegevens om inzicht te verkrijgen in de vermogenspositie van degene tegen wie het onderzoek is gericht, het conservatoir beslag op voorwerpen voor een op te leggen ontnemingsmaatregel en de doorzoeking van plaatsen. Met de criteria voor de inzet van deze bevoegdheden is nauw aangesloten op de huidige regeling van het sfo, in de huidige artikelen 126a tot en met 126d.

Nu de toekomstige situatie een verruiming vormt ten opzichte van de bestaande situatie, en gevolg is gegeven aan de opmerkingen die in consultatie zijn gemaakt over de omzetting van het sfo in het nieuwe wetboek, is de verwachting dat de partijen hiermee kunnen instemmen.

(763) Zijn er bij de totstandkoming van het nieuwe Wetboek wensen geuit door de opsporing dat, gelet op alle nieuwe digitale ontwikkelingen rondom bijvoorbeeld cryptovaluta, specifieke nieuwe bevoegdheden nodig zijn om het wederrechtelijk verkregen voordeel te bepalen?

763. Bij de totstandkoming van het nieuwe wetboek zijn geen wensen geuit met betrekking tot specifieke nieuwe bevoegdheden om het wederrechtelijk verkregen voordeel te bepalen. Zoals in het antwoord op vraag 762 is aangegeven, is in consultatie wel gesignaleerd dat met afschaffen van het strafrechtelijk financieel onderzoek een stap terug zou kunnen worden gezet ten opzichte van de bestaande wettelijke criteria voor de inzet van enkele bevoegdheden voor het onderzoek ter bepaling van wederrechtelijk verkregen voordeel. Dit heeft geleid tot aanpassing van de nieuwe regeling. Daarnaast is door het openbaar ministerie en de politie gewezen op de noodzaak van een toekomstbestendig en flexibel juridisch kader voor opsporing in een digitale omgeving in het algemeen en de bestrijding van cybercriminaliteit in het bijzonder. Dit vormde aanleiding om over te gaan tot het instellen van de eerder al genoemde Commissie-Koops, die onder meer tot taak kreeg te adviseren over de wettelijke regeling van het opsporingsonderzoek, zoals neergelegd in de consultatieversie van Boek 2.

(764) De leden van de VVD-fractie lezen dat de bevoegdheden van artikel 6.5.9 alleen van toepassing zijn in geval van verdenking van een misdrijf waarvoor een geldboete van de vijfde categorie kan worden opgelegd en waarvoor op geld waardeerbaar voordeel van enig belang kan zijn verkregen. Zijn dit cumulatieve vereisten?

764. Ja. Dit zijn inderdaad cumulatieve vereisten.

(765) Deze leden merken op dat ook bij misdrijven waarvoor slechts een geldboete van de vierde categorie kan worden opgelegd, het wenselijk kan zijn de bevoegdheden van artikel 6.5.9. toe te passen. Hoe kijken de regering, de politie en het OM hiernaar?

765. De bevoegdheid van artikel 6.5.9 heeft betrekking op het doen van opgave van stukken of van gegevens, of van vermogensbestanddelen, om inzicht te verkrijgen in de vermogenspositie van degene tegen wie het onderzoek is gericht. Hiervoor is vereist de verdenking van een misdrijf waarvoor een geldboete van de vijfde categorie kan worden opgelegd en waardoor op geld waardeerbaar voordeel van enig belang kan zijn verkregen.

In de adviezen over de consultatieversie van Boek 6 is door de politie en het openbaar ministerie met betrekking tot deze bevoegdheid niet ingegaan op de mogelijkheid tot verruiming met misdrijven waarvoor een geldboete van de vierde categorie kan worden opgelegd. Wel heeft de politie geadviseerd om het conservatoir beslag niet langer te beperken tot

feiten waarop een geldboete van de vijfde categorie is gesteld. Daarbij is verwezen naar de noodzaak van slagvaardig optreden bij milieudelicten of strafbare feiten uit de Opiumwet. Het openbaar ministerie heeft, bij brief van 23 maart 2018 aan de toenmalige Minister van Justitie en Veiligheid, geadviseerd de bevoegdheid tot het leggen van conservatoir beslag niet langer te beperken tot feiten waarop een geldboete van de vijfde categorie is gesteld. Daarbij is eveneens verwezen naar milieufeiten en gedragingen rond softdrugs.

De bevoegdheden van artikel 6.5.9 zijn overgenomen uit het huidige artikel 126 en verder. De wetgever achtte het destijds van belang dat slechts die delicten, die gelet op hun aard en de feiten en omstandigheden waarop in het concrete geval de verdenking berust het vermoeden rechtvaardigen dat daarmee door de verdachte op geld waardeerbaar voordeel van enig belang kan zijn verkregen, aanleiding vormen voor de instelling van het bijzondere onderzoek (Kamerstukken II 1989/90, 21 504, nr. 3, p. 31). In het nieuwe wetboek wordt het uitgangspunt gehanteerd dat voor de uitoefening van bevoegdheden zwaardere toepassingscriteria gelden naarmate de inbreuk op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer ingrijpender is en dienen de deze toepassingscriteria te voldoen aan beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit, die immers niet alleen voor de rechtstoepasser gelden maar ook voor de abstracte afweging door de wetgever welke voorwaarden in de wet moeten worden verbonden aan de uitoefening van bevoegdheden. Vanuit dit gezichtspunt is de beperking tot de misdrijven waarvoor een geldboete van de vijfde categorie kan worden opgelegd en waarmee op geld waardeerbaar voordeel van enig belang kan zijn verkregen alleszins te rechtvaardigen. Dit betekent overigens niet dat de geldboete die op deze misdrijven is gesteld, geen aanpassing kan behoeven. Juist vanwege de ontwikkelingen in de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit, kan dit noodzakelijk zijn bij delicten waarmee aanzienlijke winsten kunnen worden behaald. In het wetsvoorstel tot versterking van de strafrechtelijke aanpak van ondermijnende criminaliteit II (Kamerstukken II 2023/24, 36 463, nr. 2) is dan ook het voorstel opgenomen tot verhoging van de boetecategorie tot de vijfde categorie voor enkele misdrijven, waaronder het strafbaar handelen met softdrugs (Artikel III, onderdeel A). Daarmee kunnen de bevoegdheden van Boek 6 voor het onderzoek ter bepaling van wederrechtelijk verkregen voordeel worden toegepast, inclusief die van voormeld artikel 6.5.9.

5. Schadevergoeding en kosten

5.1 Schadevergoeding

(766) De rapporteurs vragen of een nadere toelichting zou kunnen worden gegeven op de onderlinge verhoudingen tussen de verschillende reacties op onrechtmatig strafvorderlijk overheidsoptreden. Op welke wijze draagt deze regeling in relatie tot andere regelingen bij aan de totstandkoming van een coherent systeem inzake remediëring van onrechtmatig strafvorderlijk overheidsoptreden?

(767) De rapporteurs vragen of nader in kan worden gegaan op de beoogde wisselwerking tussen de procedurele sanctionering en de schadevergoedingsregeling. Welke doelen worden met beide regelingen nagestreefd en wanneer overlappen zij daarin? Onder welke omstandigheden en in welke gevallen zijn onrechtmatigheden voldoende gecompenseerd door procedurele sanctionering en lenen zij zich dus niet meer voor schadevergoeding?

766 en 767. Gelet op de rapportage van de universiteiten over Boek 6 (p. 54–55) hebben deze vragen betrekking op de verhouding tussen schadevergoeding na strafvorderlijk overheidsoptreden (buiten de strafzaak) en

processuele sanctivering van onrechtmatig strafvorderlijk handelen (binnen de strafzaak). Bij zowel de schadevergoedingsregeling als bij de regeling van processuele sanctivering van onrechtmatig handelen (neergelegd in de artikelen 4.3.12 tot en met 4.3.15) wordt de rechtmatigheid van strafvorderlijk overheidsoptreden beoordeeld. De schadevergoeding na strafvorderlijk overheidsoptreden (geregeld in Boek 6, Titel 6.1) strekt tot vergoeding van de schade na inbreuk op het recht van de betrokkene en is de centrale vorm van genoegdoening bij schade die is veroorzaakt door strafvorderlijk overheidsoptreden. Bij de schadevergoedingsregeling gaat het om het compenseren van geleden nadeel. Een verzoek tot schadevergoeding kan worden ingediend door eenieder die schade heeft geleden door strafvorderlijk overheidsoptreden, waarbij het om zowel rechtmatig als onrechtmatig strafvorderlijk optreden kan gaan. Dat kan dus ook een derde zijn op wie de regeling van de processuele sancties in de strafzaak – afgezien van schadevergoeding aan de benadeelde partij wegens overschrijding van de redelijke termijn – vanzelfsprekend niet van toepassing kan zijn. Met de introductie van een eenvormige en laagdrempelige procedure voor de beoordeling van verzoeken tot schadevergoeding na onrechtmatig of rechtmatig strafvorderlijk overheidsoptreden, is beoogd een coherent systeem in het leven te roepen voor de beoordeling van verzoeken die samenhangen met strafvorderlijk overheidsoptreden.

Bij de toepassing van processuele sancties (geregeld in Boek 4, Titel 3.3) gaat het om rechtsgevolgen die in het strafproces zelf aan onrechtmatig handelen worden verbonden. De integriteit van het strafproces staat daarbij centraal. De regeling van de processuele sancties heeft als uitgangspunt alleen betrekking op onrechtmatig handelen jegens de verdachte. De mogelijkheid om in de strafzaak schadevergoeding toe te kennen als processuele sanctie bij schending van het vereiste van berechting binnen een redelijke termijn is nieuw (artikel 4.3.12). De strafrechter krijgt hiermee de bevoegdheid om in geval van onredelijke vertraging een schadevergoeding toe te kennen zowel aan de verdachte als aan de benadeelde partij. Daarmee is de bepaling een aanvulling op de in Boek 6 voorziene procedure voor schadevergoeding na strafvorderlijk optreden, die voor de hier bedoelde schade in beginsel ook kan worden gevolgd. Strafvermindering als processuele sanctie kan alleen worden toegepast indien het door het onrechtmatig handelen veroorzaakte nadeel langs deze weg kan worden gecompenseerd en strafvermindering in het belang is van een goede rechtsbedeling (artikel 4.3.13).

Wanneer de rechter ten aanzien van strafvorderlijk optreden in de strafzaak een processuele sanctie heeft opgelegd, kan toekenning van een schadevergoeding op grond van Boek 6 leiden tot ongewenste dubbele compensatie. Bij de beoordeling van het verzoek om schadevergoeding na strafvorderlijk optreden dient rekening te worden gehouden met de rechterlijke uitspraak waarin de toepassing van een processuele sanctie wordt gemotiveerd. Op deze manier wordt dubbele compensatie voorkomen. Van dubbele compensatie zal doorgaans geen sprake zijn na de toepassing van bewijsuitsluiting (artikel 4.3.14) of niet-ontvankelijkverklaring van de officier van justitie (artikel 4.3.15). Deze processuele sancties zijn immers niet gericht op compensatie van nadeel.

(768) De rapporteurs vragen of het wenselijk is dat er sprake is van convergentie tussen de civielrechtelijke procedure en strafvorderlijke procedure. Zo ja, op welke wijze kan hieraan worden bijgedragen?

768. Het optreden in de praktijk van convergentie tussen de strafvorderlijke schadevergoedingsprocedure en de civielrechtelijke procedure wordt wenselijk geacht gelet op het oogpunt van uniformiteit en rechtszekerheid. Op verschillende punten in de schadevergoedingsregeling in het

nieuwe wetboek is aangesloten bij het civiele recht. Zo vormt Titel 3 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek het uitgangspunt bij de vraag of sprake is van onrechtmatig optreden. In die titel zijn de maatstaf, de voorwaarden en de omvang van aansprakelijkheid op grond van onrechtmatige daad geregeld. Ook de vraag welke schade als gevolg van onrechtmatig handelen voor vergoeding in aanmerking komt, wordt bepaald langs de lijnen van het burgerlijk recht (zie de artikelen 95, 96 en 106 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek). Ten aanzien van onrechtmatig strafvorderlijk optreden is aangesloten bij de verjaringsregels van Titel 11 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, die ook nu al gelden voor verzoeken om schadevergoeding uit onrechtmatig handelen. Tot slot wordt opgemerkt dat ook de mogelijkheid tot het stellen van prejudiciële vragen door de rechter aan de Hoge Raad aan convergentie kan bijdragen.

(769) Op welke wijze wordt beoogd de benodigde civielrechtelijke expertise te borgen bij de beoordeling van verzoeken om schadevergoeding onder de nieuwe regeling, mede gelet op de beoogde convergentie tussen het strafrechtelijke en het civielrechtelijke beoordelingskader?

769. In de nieuwe schadevergoedingsregeling is voor schadeverzoeken gekozen voor een grensbedrag van € 25.000. Vorderingen tot dat bedrag zijn doorgaans eenvoudig van aard en lenen zich daardoor goed voor afdoening binnen een laagdrempelige raadkamerprocedure binnen het strafrecht. In het uitzonderingsgeval waarin bij verzoeken onder de € 25.000 ingewikkelde (juridische) kwesties aan de orde zijn, zou dit in de praktijk door de rechtspraak kunnen worden ondervangen door in de raadkamer ook rechters met een civielrechtelijke achtergrond te laten plaatsnemen.

(770) De rapporteurs constateren dat de strafvorderlijke regeling inzake schadevergoeding een drempel kent en enkel van toepassing is op verzoeken tot 25.000 euro. Zou nader kunnen worden toegelicht hoe die afbakening in de praktijk precies vorm moet krijgen? Meer in het bijzonder vragen de rapporteurs of vorderingen boven de 25.000 euro tot een bedrag van 25.000 euro kunnen worden aangebracht bij de strafrechter en voor het overige bij de civiele rechter (conform Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State 2 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2081, rechtsoverweging 9.12–9.13) en hoe dienen in een dergelijke situatie de verschillende beoordelingskaders van strafrechter en civiele rechter zich tot elkaar te verhouden?

770. Op grond van de nieuwe regeling kan schadevergoeding worden toegekend indien de gevraagde vergoeding ten hoogste € 25.000 bedraagt of, bij hogere bedragen, indien het verzoek uitsluitend strekt tot vergoeding van schade vanwege een onterecht voorarrest dan wel een onterecht ondergane straf of vrijheidsbenemende maatregel. Is het verzochte bedrag hoger dan € 25.000, dan zal de verzoeker zich tot de civiele rechter moeten wenden, waarbij op die vorderingen het Burgerlijk Wetboek van toepassing is. In lijn met de genoemde uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State is het mogelijk dat bij hogere schadeverzoeken dan € 25.000 een schadeverzoek tot € 25.000 wordt ingediend bij en behandeld door de strafrechter en voor het meerdere de civiele rechter wordt aangezocht. Artikel 6.6.1 voorziet al in deze mogelijkheid doordat het drempelbedrag de *gevraagde* vergoeding betreft. De beoordelingskaders van de strafrechter en civiele rechter zullen in de praktijk niet veel uiteenlopen, zoals ook de ervaring leert bij de beoordeling van de vordering van de benadeelde partij in het strafproces.

(771) De rapporteurs constateren dat de rechtbank onder de regeling enkel verplicht is om de schadeveroorzakende instantie te horen (artikel 6.6.8); de schadelijdende partij wordt dus door de rechter niet gehoord. Waarom

is ervoor gekozen geen hoorplicht ten aanzien van de schadelijgende partij op te nemen?

771. De procedure voor behandeling van een verzoek tot schadevergoeding bij de rechtbank is een raadkamerprocedure. Dat betekent dat de algemene raadkamerregels van toepassing zijn. Op basis van die algemene regels (meer specifiek artikel 1.2.18, tweede lid) wordt een betrokken procespartij gehoord, althans hiertoe opgeroepen. In het geval van een verzoek om schadevergoeding is de schadelijgende partij aan te merken als betrokken procespartij en wordt ook deze dus gehoord door de raadkamer. De bepaling in artikel 6.6.8 volgens welke de schadeveroorzakende partij wordt gehoord, althans daartoe opgeroepen, is een specifiek op de schadevergoedingsprocedure toegesneden aanvulling op de algemene raadkamerregels.

(772) De rapporteurs constateren dat door verschillende stakeholders is aangegeven dat het moeilijk is de daadwerkelijke gevolgen van deze regeling in te kunnen schatten. Onder meer omdat onduidelijk is of een laagdrempelige procedure aanzuigende werking zou kunnen hebben en omdat onbekend is hoe een mogelijke regeling met vaste vergoeding eruit zou kunnen zien. In de memorie van toelichting ontbreekt nog een (cijfermatige) raming van de mogelijke gevolgen voor de werk- en schadevergoedingslast. Zou een nadere toelichting kunnen worden gegeven op de mogelijke gevolgen van de werk- en schadevergoedingslast? Zou daarbij tevens een indicatie kunnen worden gegeven van de hoogte van vaste vergoedingen die zouden kunnen worden gehanteerd?

772. Vaste vergoedingen (in artikel 6.6.10 forfaitaire bedragen genoemd) dragen bij aan rechtszekerheid en uniformiteit. Een verzoeker kan zien op welk bedrag hij in beginsel kan rekenen als hij aan de geldende voorwaarden voldoet. Daarnaast kunnen forfaitaire bedragen bijdragen aan de eenvoud en snelheid van de procedure, zowel voor de rechtzoekende, de schadeveroorzakende instantie als de rechterlijke macht. Deze bedragen vormen een belangrijk sturingsinstrument om de gevolgen voor de praktijk – die op dit moment niet concreet kunnen worden ingeschat maar die gemonitord en geëvalueerd zullen worden – in de hand te houden.

De forfaitaire bedragen zijn een uitgangspunt, in bijzondere omstandigheden kan daarvan (gemotiveerd) worden afgeweken. Het ligt in de rede om aan te sluiten bij de forfaitaire bedragen die nu al in de praktijk worden gehanteerd, maar het gesprek over de exacte hoogte van de vaste vergoedingen wordt nog gevoerd met de betrokken organisaties. De uitkomsten daarvan worden als basis gebruikt voor bij de totstandkoming van een algemene maatregel van bestuur onder deze regeling.

(773) De leden van de NSC-fractie constateren dat de strafvorderlijke regeling inzake schadevergoeding voor rechtmatig en onrechtmatig strafvorderlijk optreden alleen van toepassing is op verzoeken tot 25.000 euro. Als het verzoek meer dan 25.000 euro bedraagt, is de civiele rechter bevoegd. Binnen het bestuursrecht heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State bepaald dat vorderingen boven de 25.000 euro tot een bedrag van 25.000 euro kunnen worden aangebracht bij de bestuursrechter en voor het overige bij de civiele rechter (dit staat ook wel bekend als de knipuitspraak, op grond waarvan vorderingen kunnen worden opgeknipt, zie ECLI:NL:RVS:2017:2081). Deze leden vragen de regering of dit onder het nieuwe Wetboek van Strafvordering ook mogelijk is. In het verlengde hiervan vragen deze leden hoe in deze situatie de beoordelingskaders van de strafrechter en de civiele rechter zich tot elkaar verhouden en hoe ervoor gaat worden gezorgd dat deze kaders niet te ver uiteenlopen.

773. Zie het antwoord op vraag 770.

(774) De leden van de NSC-fractie constateren dat artikel 6.6.8 Wetboek van Strafvordering (nieuw) bepaalt dat de rechtbank alleen verplicht is om de schadeveroorzakende instantie te horen. Deze leden vragen de regering waarom er niet voor is gekozen om ook de schadelijgende partij verplicht te horen.

774. Zie het antwoord op vraag 771.

(775) De leden van de NSC-fractie lezen dat uit het rapport van de universiteiten blijkt dat verschillende stakeholders hebben aangegeven dat het moeilijk is de daadwerkelijke gevolgen van deze nieuwe strafvorderlijke regeling inzake schadevergoeding in te kunnen schatten. Onduidelijk is of deze laagdrempelige schadevergoedingsprocedure een aanzuigende werking zal hebben. Ook is onbekend hoe een eventuele regeling met vaste vergoeding eruit zou kunnen zien. In de memorie van toelichting ontbreekt een (cijfermatige) raming van de mogelijke gevolgen voor de werk- en schadevergoedingslast. Deze leden vragen de regering om nader toe te lichten wat de mogelijke gevolgen van deze schadevergoedingsprocedure zijn op de werk- en schadevergoedingslast. Ook vragen deze leden de regering hierbij een indicatie te geven van de hoogte van vaste vergoedingen die eventueel kunnen worden gehanteerd.

775. Zie het antwoord op vraag 772.

(776) De leden van de NSC-fractie constateren dat artikel 6.6.10 Wetboek van Strafvordering (nieuw) voorziet in een grondslag om bepaalde kosten of heffingen in rekening te brengen voor het behandelen van een schadeverzoek (c.q. griffierechten) ten einde daarmee (een deel van) de kosten te ondervangen en zo nodig een drempel op te werpen voor het al te gemakkelijk indienen van een verzoek. Deze leden vragen de regering te reageren op de constatering dat hiermee een andere keuze is gemaakt dan ten aanzien van vorderingen van de benadeelde partij waarvoor een dergelijk regime niet wordt ingevoerd.

776. De benadeelde partij (die als rechtstreeks gevolg van een strafbaar feit vermogensschade heeft geleden of, voor zover de wet op vergoeding hiervan recht geeft, ander nadeel heeft ondervonden) kan zich op grond van artikel 1.5.10, eerste lid, met haar vordering tot schadevergoeding voegen in het strafproces. Tussen deze vordering van de benadeelde partij (binnen de strafzaak) en de schadevergoedingsregeling uit Boek 6 (buiten de strafzaak) bestaat een aantal belangrijke verschillen. Ten eerste gaat het bij de vordering van de benadeelde partij om rechtstreeks door een concreet strafbaar feit van de verdachte veroorzaakte schade. Bij de schadevergoedingsregeling van Boek 6 gaat het niet om door de verdachte veroorzaakte schade, maar om schadeveroorzakend overheids-optreden. Ten tweede ziet de vordering van de benadeelde partij op een onrechtmatige daad in de vorm van een strafbaar feit, terwijl de schadevergoedingsregeling op zowel rechtmatig als onrechtmatig overheids-optreden ziet.

In artikel 6.6.10, tweede lid, is een facultatieve grondslag opgenomen om bepaalde kosten of heffingen in rekening te brengen voor de behandeling van een schadeverzoek dat ziet op strafvorderlijk overheids-optreden. Bij de vordering benadeelde partij bestaat zo'n grondslag niet. De hiervoor genoemde verschillen rechtvaardigen dat in de schadevergoedingsregeling wel is voorzien in de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te kunnen stellen over kosten of heffingen, en bij de vordering van de benadeelde partij niet. Het wordt niet opportuun geacht om kosten of heffingen in rekening te brengen aan het slachtoffer dat zich als benadeelde partij met haar vordering tot schadevergoeding in het strafproces wil voegen. De mogelijkheid om een

dergelijke drempel op te werpen past niet in het streven om de rechtspositie van het slachtoffer in het nieuwe wetboek te verbeteren (zie het antwoord op vraag 27).

(777) Mocht de regering van mening zijn dat griffierechten noodzakelijk zijn voor het behapbaar houden van de werklast en schadevergoedingslast, dan vragen deze leden of er geen onderscheid moet worden gemaakt tussen schadevergoedingsverzoeken naar aanleiding van onrechtmatig overheidsoptreden, waarbij schade voortvloeit uit een onrechtmatige overheidsdaad, en rechtmatig overheidsoptreden, waarbij de verdachte of derde onredelijk zwaar worden geraakt. Is de drempel voor de eerste categorie niet onredelijk belastend?

777. De nieuwe regeling bevat een facultatieve grondslag om kosten of heffingen in rekening te brengen voor de behandeling van een verzoek om schadevergoeding dat ziet op strafvorderlijk optreden (artikel 6.6.10, tweede lid). Mocht blijken van een in de praktijk bestaande noodzaak of behoefte om een regeling voor kosten of heffingen op te stellen, dan ligt het niet in de rede om een onderscheid te maken tussen de twee soorten schadevergoedingsverzoeken. Het is namelijk niet altijd op voorhand duidelijk of het verzoek betrekking heeft op rechtmatig of onrechtmatig overheidsoptreden. Bovendien dient een verzoeker in civiele zaken altijd griffierechten te betalen, ongeacht of dit verzoek al dan niet betrekking heeft op onevenredige schade, waarbij de hoogte van deze griffierechten varieert naar gelang de hoogte van die vordering.

(778) De leden van de VVD-fractie vragen of een overzicht kan worden gegeven van de bedragen die sinds 2015 zijn uitgegeven aan de huidige schadevergoedingsregeling na rechtmatig strafvorderlijk optreden, alsmede de bedragen die sinds dat jaar zijn uitgekeerd na onrechtmatig strafvorderlijk overheidsoptreden. Ook vragen deze leden in hoeverre de voorgestelde geüniformeerde schadevergoedingsregeling zal leiden tot meeruitgaven in de komende jaren.

778. Door de betrokken organisaties worden bedragen die als schadevergoeding worden uitgekeerd geregistreerd onder een algemene kostensoort. In de registratie zitten meer typen schadevergoedingen dan schadevergoedingen en nadeelcompensaties die worden uitgekeerd naar aanleiding van strafvorderlijk optreden (bijvoorbeeld ook vergoedingen in verband met schade die is ontstaan bij de andere taken dan strafrechtelijke handhaving). In verband hiermee kan de gevraagde informatie niet worden herleid.

De introductie van een geüniformeerde schadevergoedingsregeling heeft onder andere tot doel de huidige versnippering in de regelgeving tegen te gaan. Daarbij wordt, in plaats van de huidige civielrechtelijke weg, voorzien in een aanvulling van de mogelijkheden om in een strafrechtelijke procedure schadevergoeding te claimen met betrekking tot het onrechtmatig overheidsoptreden tot een drempelbedrag van € 25.000, of, bij hogere bedragen, indien het verzoek uitsluitend strekt tot vergoeding van schade vanwege een onterecht voorarrest dan wel een onterecht ondergane straf of vrijheidsbenemende maatregel. Of deze nieuwe regeling zal leiden tot meeruitgaven in de komende jaren is mede afhankelijk van eventuele nadere regeling bij algemene maatregel van bestuur van een maximale schadevergoeding en forfaitaire bedragen. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de invoeringswet zal mede aan de hand van deze nadere regeling een inschatting van de omvang van eventuele meerkosten worden gegeven.

(779) De leden van de VVD-fractie menen dat een algemene regeling in het begin tot extra procedures zal leiden, omdat niet op voorhand duidelijk is hoe de algemene regeling dient te worden gebruikt in de

rechtspraak. De versnippering van de schadevergoedingsregelingen voor gewezen verdachten is al minder erg, nu met de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen deze regelingen al bij elkaar zijn opgenomen. Kan de regering schetsen hoeveel civiele procedures met de algemene regeling op termijn zullen worden voorkomen?

779. Op termijn worden alle civielrechtelijke procedures voorkomen waarin het gaat om alle vormen van onrechtmatig overheidsoptreden (tot het drempelbedrag van € 25.000) – die komen immers onder de nieuwe schadevergoedingsregeling van Boek 6 te vallen – en gaat het daarnaast om alle vormen van rechtmatig overheidsoptreden (tot het drempelbedrag) waarop de regeling in het huidige wetboek – die zich nog beperkt tot bepaalde gevallen – nu geen betrekking heeft.

(780) Hoe oordeelt de regering over het risico dat de nieuwe regeling – zeker in het begin – zal uitnodigen tot extra procederen boven de prikkel een minnelijke schikking te treffen?

780. De nieuwe regeling is zodanig vormgegeven dat eerst een verzoek wordt ingediend bij de schadeveroorzakende instantie (op grond van artikel 6.6.7, eerste lid) en de verzoeker zich pas bij (gedeeltelijke) afwijzing van dat verzoek (of het verstrijken van de beslistermijn) een verzoek tot schadevergoeding kan indienen bij de rechtbank (op grond van artikel 6.6.8, eerste lid). Door het verzoek eerst door de schadeveroorzakende instantie te laten beoordelen, worden onnodige procedures bij de rechter voorkomen. Deze werkwijze sluit ook aan bij de huidige situatie waarbij de schadeveroorzakende instanties zonder wettelijke voorziening worden aangezocht door rechtzoekenden. Daarom wordt niet verwacht dat het genoemde risico zich in de praktijk voordoet.

(781) Deze leden zijn op basis van de memorie van toelichting vooralsnog niet overtuigd dat de nieuwe algemene regeling daadwerkelijk in de praktijk tot minder ingewikkelde procedures zal leiden. Hoe kijkt de regering hiernaar?

781. Met de nieuwe regeling wordt een eenvormige en laagdrempelige procedure geïntroduceerd voor de beoordeling van verzoeken tot schadevergoeding na zowel rechtmatig als onrechtmatig strafvorderlijk overheidsoptreden. Daartoe zijn de huidige voorzieningen inzake de vergoeding van strafvorderlijke schade geüniformeerd. Hiermee komt een einde aan de huidige versnippering van voorzieningen en deels buitenwettelijke (coulance)praktijk en is het voor verzoekers overzichtelijker geworden. Dankzij de nieuwe regeling is er geen verscheidenheid aan voorzieningen meer, die de huidige praktijk juist gefragmenteerd en ingewikkeld maakt. De nieuwe regeling beoogt een einde te maken aan die situatie en verwacht wordt dat dit tot overzichtelijkere procedures leidt voor zowel de verzoekers van schadevergoedingen, als voor schadeveroorzakende instanties.

5.2 Kosten

(782) De rapporteurs lezen dat artikel 6.6.10 in het tweede lid in een grondslag voorziet om bepaalde kosten of heffingen in rekening te brengen voor het behandelen van een schadeverzoek (c.q. griffierechten) ten einde daarmee (een deel van) de kosten te ondervangen en zo nodig een drempel op te werpen voor het al te gemakkelijk indienen van een verzoek. Zou nader kunnen worden toegelicht waarom daarmee een andere keuze is gemaakt dan ten aanzien van vorderingen benadeelde partij (waarvoor een dergelijk regime niet wordt ingevoerd)?

782. Zie het antwoord op vraag 776.

(783) Indien griffierechten noodzakelijk blijken voor het behapbaar houden van de werklast en schadevergoedingslast, dient in dat geval een onderscheid te worden gemaakt tussen schadevergoedingsverzoeken naar aanleiding van onrechtmatig overheidsoptreden, waarbij de schade voortvloeit uit een onrechtmatige overheidsdaad, en rechtmatig overheidsoptreden, waarbij de verdachte of derde onredelijk zwaar worden geraakt? Zou voor de eerste categorie een dergelijke drempel niet onredelijk belastend zijn?

783. Zie het antwoord op vraag 777.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yesilgöz-Zegerius