

OPENBAAR MINISTERIE

College van procureurs-generaal
Voorzitter

Postbus 20305, 2500 EH Den Haag

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag


www.om.nl

Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Datum 24 juli 2018
Onderdeel
Ons kenmerk
Uw kenmerk
Bijlage(n)
Onderwerp Advies wetsvoorstel tot vaststelling van Boek 5 van
het nieuwe Wetboek van Strafvordering

Bij beantwoording de datum en
ons kenmerk vermelden.

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

Het College van procureurs-generaal heeft met bijzondere belangstelling kennisgenomen van deze tweede tranche en is graag bereid daarover te adviseren. Het College heeft er opnieuw voor gekozen om per boek een afzonderlijk advies op te stellen. Het onderhavige advies heeft betrekking op het Wetsvoorstel tot vaststelling van Boek 5 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Rechtsmiddelen).

Algemene opmerkingen over Boek 5

Alvorens in te gaan op de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel zullen eerst enkele algemene opmerkingen worden gemaakt.

Het wetsvoorstel beoogt met een aantal wijzigingen in het stelsel van rechtsmiddelen vooral de doorlooptijden van de gerechtelijke procedures in hoger beroep terug te brengen.

Het College kan zich vinden in dit uitgangspunt en is groot voorstander van de stroomlijning en herstructurering van het stelsel van rechtsmiddelen. Om dat doel te bereiken zullen er wezenlijke veranderingen moeten plaatsvinden. Het is noodzakelijk daarbij de achterliggende oorzaken te betrekken: het niet tijdig uitwerken van vonnissen, het laat indienen van onderzoekswensen, intrekkingen van rechtsmiddelen kort voor de zitting, onduidelijkheid over de gronden van het appel waardoor de behandeling in hoger beroep vaak uitputtend plaatsvindt etc. De aard van de problematiek rechtvaardigt naar het oordeel van het College een dwingend systeem dan thans het geval is.

Hoewel er met het wetsvoorstel belangrijke stappen worden gezet blijven juist voor deze kritieke punten concrete oplossingen uit. Gelet op een aantal uitvoeringsconsequenties dat het College voorziet, moet worden geconstateerd dat, - los van het inhoudelijk oordeel van de wijzigingen zelf-, niet, of naar oordeel van het College in elk geval onvoldoende, wordt bijgedragen aan de gestelde doelen. Het College schat in dat de voorgestelde wijzigingen in het kader van het nieuwe beslismodel, mogelijk een positief effect hebben op het aanhoudingspercentage en daarmee op de periode die de behandeling ter terechtzitting thans in beslag neemt. Tegelijkertijd voorziet het College op dit moment structurele impact ten aanzien van een aantal onderdelen van het conceptvoorstel. Vooralsnog is niet aan te geven hoe de effecten zich tot elkaar verhouden.

Het College zal voorgaande punten verder toelichten bij de bespreking van de afzonderlijke onderdelen.

Ten aanzien van de uitvoeringsconsequenties van de consultatieversie van dit wetsvoorstel in het bijzonder wil het College het volgende opmerken. Door de gekozen opzet van het wetgevingsprogramma wordt het verkrijgen van inzicht in de (kwantitatieve én kwalitatieve) impact van een afzonderlijk wetsvoorstel zoals het onderhavige, ernstig bemoeilijkt en op sommige onderdelen onmogelijk gemaakt. Het laatste is in elk geval aan de orde waar het onderhavige conceptvoorstel verwijst naar c.q. betrekking heeft op voorgestelde wijzigingen in andere boeken van het Wetboek van Strafvordering, waarvan de definitieve (consultatie)versies nog niet beschikbaar zijn. Bovendien kan niet worden uitgesloten dat nadere analyse van de voorgestelde bepalingen, waaronder de

effecten op het (keten-)proces, nieuwe inzichten brengt. Om die reden past een voorbehoud dat het openbaar ministerie maakt ten aanzien van de vooralsnog geschatte impact en de daaraan te verbinden kosten. Aangezien de memorie van toelichting enkel ingaat op de structurele kosten, hecht het College eraan ook aandacht te vragen voor de incidentele kosten. Voor zover deze nu kunnen worden voorzien gaat het daarbij in elk geval over programma- en projectkosten, opleiding op alle functieniveaus, aanpassing van beleid en (keten)afspraken, aanpassing van (keten)processen en documenten (onder meer als gevolg van aangepaste definities en artikelnummering) en aanpassing van ICT. Ten aanzien van ICT-kosten geldt dat inhoudelijke wijzigingen die flexibiliteit in de ICT-ondersteuning vergen, over het algemeen complexe ICT-aanpassingen betreffen en daarmee kostbaar zijn.

Herziening huidige regeling van rechtsmiddelen tegen beschikkingen

Voorgesteld wordt om het huidige artikel 446 Sv te schrappen en te volstaan met een voor alle procespartijen geldende bepaling inhoudende dat rechtsmiddelen alleen open staan in de gevallen bij de wet bepaald (artikel 5.5.1). Om de consequenties hiervan te overzien zou het College de huidige gevallen waarin een rechtsmiddel voor het openbaar ministerie openstaat, moeten kunnen vergelijken met een overzicht van de nieuwe situatie. De nieuwe toedeling van rechtsmiddelen is echter nog niet geheel in de conceptvoorstellen die ons nu formeel ter beschikking staan verwerkt. Ook hier wreekt zich het gebrek aan de definitieve (consultatie)versies van de wetsvoorstellen. Het College zal op dit punt dan ook moeten volstaan met het algemene verzoek dat er voor het openbaar ministerie geen rechtsmiddelen komen te vervallen. Anderzijds dringt het College erop aan om een rechtsmiddel voor het openbaar ministerie toe te voegen. Het gaat om de mogelijkheid om appel in te stellen tegen de beslissingen van de zittingsrechter over de voorlopige hechtenis, anders dan op vordering van de officier van justitie. Het gaat dan bijvoorbeeld om een beslissing tot schorsing van de voorlopige hechtenis, terwijl het openbaar ministerie 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 openbaar ministerie gemist, nu er thans tegen dergelijke beslissingen enkel hoger beroep mogelijk is tegelijkertijd met het beroep tegen de einduitspraak.

Instellen rechtsmiddel

Volgens de memorie van toelichting wordt de regeling van het instellen van rechtsmiddelen gemoderniseerd en verduidelijkt, om te komen tot een inzichtelijke regeling, waarbij de kans op fouten zo gering mogelijk wordt gemaakt. Gesteld wordt dat fouten onwenselijk zijn, omdat er bij het instellen van rechtsmiddelen voor de procesdeelnemers grote belangen op het spel kunnen

staan. Daarnaast is een goede regeling belangrijk, omdat anders onduidelijk kan blijven of wel op de juiste wijze een rechtsmiddel is ingesteld. Executieproblemen ontstaan, wanneer niet op voorhand duidelijk is of een uitspraak onherroepelijk is geworden. Ook de bescherming van het slachtoffer speelt hier een belangrijke rol. Het College onderschrijft deze belangen.

Er is voor gekozen de regeling laagdrempelig te houden. Dit is onder meer terug te zien in artikel 5.2.1.3, eerste en tweede lid, waarbij de gegevens zijn opgesomd, die vermeld moeten worden bij het instellen van een rechtsmiddel.

Ook onder de nieuwe regeling zal het niet mogelijk zijn om anoniem te procederen. Volgens de huidige jurisprudentie kan een verdachte alleen een rechtsmiddel instellen onder bekendmaking van zijn persoonsgegevens. Toch wordt in de memorie gesuggereerd dat voor de ontvankelijkheid van een rechtsmiddel de opgave van een naam niet per se noodzakelijk is.

Voor de ontvankelijkheid kan het voldoende zijn als degene die een rechtsmiddel instelt identificeerbaar is. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan identificatie met het in artikel 1.10.5 bedoelde strafrechtsketennummer, een nummer van een identiteitsbewijs, dan wel een of meer foto's die bij het vaststellen van de identiteit van de verdachte zijn gemaakt. Voorwaarde voor ontvankelijkheid is uiteraard wel dat de identiteit eenvoudig kan worden vastgesteld. De opgave van gegevens mag niet leiden tot een zoekplaatje voor justitie, aldus de memorie van toelichting. Het College meent dat met deze ruimhartige toelichting juist het tegenovergestelde wordt bereikt. Waarom er soepeler gehandeld zou moeten worden dan dat de huidige jurisprudentie voorschrijft wordt op grond van de memorie van toelichting niet duidelijk. Hoewel het College voorstander is van een laagdrempelige regeling, kan deze royale uitleg frauduleus handelen bevorderen (zoals het opnemen van een valse naam) en de hiervoor weergegeven belangen ondermijnen. Uitgangspunt dient te zijn dat de identiteit zo goed mogelijk wordt vastgesteld. Het College komt tot de conclusie dat het voorstel om genoeg te nemen met "identificeerbaarheid" onvoldoende onderbouwd is. Dit voorstel dient dan ook te worden geschrapt en de huidige jurisprudentie dient maatstaf te blijven.

Akte rechtsmiddel

De akte rechtsmiddel komt in de nieuwe regeling te vervallen en wordt vervangen door de verplichting voor de griffiemedewerker om het rechtsmiddel 'vast te leggen' in het (in artikel 5.1.3, onderdeel b, gedefinieerde) register en een afschrift van die registratie bij de processtukken te voegen (zie artikel 5.2.1.3, derde en vierde lid). Bij dit afschrift kan volgens de memorie van toelichting bijvoorbeeld worden gedacht aan een - afhankelijk van de vraag of sprake is van een digitaal of fysiek dossier eventueel elektronische - 'print screen' van de registratie. Als het gaat om een papieren vorm van een 'print screen' vraagt het

College zich af of deze wijziging van toegevoegde waarde is, nu een dergelijk papier niet wezenlijk zal verschillen van de huidige akte rechtsmiddel. Het College meent daarnaast dat met betrekking tot het voegen van een afschrift een werkwijze wordt geschetst die weinig toekomstbestendig is en dus op gespannen voet staat met de modernisering. Op het moment dat het nieuwe wetboek in werking treedt hebben zich ongetwijfeld nieuwe technologische ontwikkelingen voorgedaan die een andere regeling vereisen. Het College stelt dan ook voor om bedoelde werkwijze te zijner tijd in een AMvB te bepalen, voor zover op dat moment noodzakelijk.

Een ander punt betreft de informatievervalsing aan de verdachte. Het College constateert dat de thans geldende verplichting om de verdachte op de hoogte stellen dat het openbaar ministerie appel heeft ingesteld, zal komen te vervallen (de zogenaamde "aanzegging hoger beroep"). De veroordeelde zal in plaats daarvan via de betekening van de schriftuur op de hoogte worden gesteld. Deze schriftuur zal in de voorgestelde regeling echter niet meer op een vast moment betekend worden, waardoor het kan voorkomen dat veroordeelde pas na lange tijd op de hoogte raakt van het feit dat het openbaar ministerie in beroep is gegaan (zie ook hierna onder het kopje Kennisgeving). Het College acht dit zeer bezwaarlijk en onevenwichtig. Het zou mogelijk gemaakt moeten worden dat na de instelling van appel door het openbaar ministerie vanuit het registratiesysteem rechtstreeks een bericht uitgaat naar de verdachte. Een dergelijke werkwijze is efficiënt en voorkomt dat de verdachte onwenselijk lang in het ongewisse blijft over de status van zijn strafzaak.

Het College dringt er dan ook op aan deze werkwijze op te nemen in het wetsvoorstel.

Intrekking rechtsmiddel

Het voorgestelde 5.2.2.4 eerste lid luidt:

"Van een intrekking van een rechtsmiddel wordt de verdachte direct schriftelijk in kennis gesteld door het openbaar ministerie bij het gerecht waardoor of waarbij de bestreden beslissing is genomen."

Het artikel is vergelijkbaar met het huidige artikel 455 Sv lid 1. Het commentaar van het College ziet op de zinsnede '...het openbaar ministerie *bij het gerecht waardoor of waarbij de bestreden beslissing is genomen*'. Ook het tweede lid bevat dergelijke bewoordingen. In de memorie van toelichting wordt niet gemotiveerd waarom deze woorden zijn toegevoegd in het eerste lid. Al is een soortgelijke frase reeds opgenomen in het huidige tweede lid van artikel 455 Sv, in het licht van hetgeen in Boek 1 is opgemerkt ten aanzien van de landelijke bevoegdheid is het College van oordeel dat deze woorden zowel in het eerste als tweede lid geschrapt moeten worden. Gelet op de huidige organisatie van het openbaar ministerie met drie landelijke onderdelen ligt het voor de hand dat het

onderdeel van het openbaar ministerie dat de intrekking heeft gedaan, de zorg voor de mededeling draagt. De voorgestelde bepaling maakt echter lokale parketten verantwoordelijk voor de berichtgeving bij intrekking in zaken van bijvoorbeeld het Landelijk Parket. Dit past niet bij de gedachte van het als één concern opererend openbaar ministerie. Dit kan bovendien leiden tot extra werklast voor het openbaar ministerie en ongewenste vertragingen. Met het oog op de geconstateerde praktische problemen waartoe het voorstel zou leiden stelt het College dan ook met klem voor om de tekst als volgt te beperken: "Van een intrekking van een rechtsmiddel wordt de verdachte direct schriftelijk in kennis gesteld door het openbaar ministerie".

Zelfstandig strafrechtelijk hoger beroep en beroep in cassatie voor de benadeelde partij en de ouders of voogd van een "veertienminner"

In de voorgestelde artikelen 5.4.1.2.1 en 5.4.1.2.2 wordt het zelfstandig beroep van de benadeelde partij respectievelijk de wettelijk vertegenwoordiger van de verdachte die nog geen veertien jaar is geïntroduceerd. Ook wordt een zelfstandig recht tot beroep in cassatie gecreëerd voor deze personen in artikel 5.5.1. Aanleiding tot dit voorstel is het feit dat de bestaande procedures voor de benadeelde partij en de ouders of voogd van een "veertienminner" volgens de memorie van toelichting tekortschieten. In de huidige regeling zijn deze partijen in sterke mate afhankelijk van het doen en laten van de verdachte en het openbaar ministerie. De vordering van de benadeelde partij kan pas weer aan de orde komen als de verdachte en/of de officier van justitie in appel gaan. En ook de ouders of voogd hebben slechts in geval van hoger beroep door de verdachte en/of de officier van justitie opnieuw de mogelijkheid verweer te voeren tegen de vordering van de benadeelde partij. Volgt er geen appel van de verdachte of het openbaar ministerie dan rest "slechts" een civielrechtelijke procedure. Uit onderzoek blijkt dat de nadelen van deze procedure, waaronder de doorlooptijden, veel slachtoffers ervan zou weerhouden voor deze procedure te kiezen. Dit argument zal in de praktijk ook gelden voor de ouders of voogd van een "veertienminner", aldus de memorie van toelichting.

Het College is alles overziend geen voorstander van het voorstel en zal dat hierna toelichten.

Geconstateerd kan worden dat de afgelopen jaren voor het slachtoffer diverse voorzieningen zijn getroffen, zowel in wetgeving als in de praktijk. Daarmee is ook werkelijk veel verbeterd. Het College meent evenwel dat de verruiming van de positie van het slachtoffer binnen het strafvorderlijk kader de grenzen inmiddels heeft bereikt. Gaandeweg is het verschil in positie tussen slachtoffer en verdachte steeds meer gaan knellen. Een te grote rol voor het slachtoffer zet de onschuldpresumptie onder druk. Uitgangspunt bij het gemoderniseerde Wetboek

van Strafvordering moet zijn dat dienstbaarheid aan het slachtofferbelang geen afbreuk mag doen aan het rechtskarakter van het strafrecht.¹ Het College meent dat het voorgestelde zelfstandig appel in dat opzicht te ver reikt.

Groenhuijsen spreekt in dit verband van een dreigende overdaad aan slachtofferrechten.² Bij de bespreking van het huidige voorstel van een zelfstandig appel voor de benadeelde partij wijst hij er daarbij op dat het niet de bedoeling van de wetgever was (zo blijkt uit de memorie van toelichting bij Boek 1) dat het slachtoffer een procespartij zou worden. Maar dat wordt met het huidige voorstel nu juist wél bereikt. Ook stelt Groenhuijsen dat goede bedoelingen op dit terrein niettemin zeer nadelige gevolgen kunnen hebben voor het slachtoffer. Zo beschrijft hij bij de uitbreiding van het spreekrecht de consequentie dat de verdediging zich ook weer zal mogen uitspreken tegen de beweringen van het slachtoffer, hetgeen zeer onaangenaam kan worden voor het slachtoffer. Zoals ook in het advies met betrekking tot Boek 4 wordt opgemerkt door het College, kan het slachtoffer tevens in de positie van een getuige worden gedwongen. Ook bij het voorliggende wetsvoorstel komt het College tot de conclusie dat de voorgestelde procedure uiteindelijk geen verbetering zal opleveren voor de betrokkenen.

Tegelijkertijd leidt het voorstel wel tot verwachtingen bij slachtoffers waarvan op voorhand duidelijk is dat deze verwachtingen niet kunnen worden waargemaakt. Het College overweegt hiertoe als volgt.

Ten eerste blijft het in het nieuwe Boek 4 zo dat de rechtbank de vordering (deels) niet-ontvankelijk kan verklaren indien de behandeling van de vordering een onevenredige belasting van het strafgeding oplevert (4.3.3.5 lid 3). Middels de schakelbepaling 5.4.4.1 geldt dit ook voor het hoger beroep. In de memorie van toelichting wordt beschreven dat in bijna 60% van de vorderingen op basis van dit criterium niet-ontvankelijkheid volgt, hetgeen leidt tot grote teleurstelling en onbegrip bij de slachtoffers. De strafkamer van het hof dat louter het hoger beroep van de benadeelde partij behandelt, zal volgens de memorie van toelichting logischerwijs niet meer tot dat oordeel kunnen komen. De strafzaak is immers niet meer aanhangig. Maar wat als de strafzaak nog wel aanhangig is in geval van appel door het openbaar ministerie en/of de verdachte? Dit impliceert dat wanneer enkel het slachtoffer als benadeelde partij in hoger beroep gaat, deze in theorie in een voordeliger positie verkeert dan de benadeelde partij in de situatie waarbij tevens sprake is van hoger beroep door de verdachte en/of het

¹ Zie ook R.S.B. Kool, 'Dry-eyed justice? Over de voor- en nadelen van een splitsing van het strafproces', *Ars Aequi* 2013, nr. 1, p. 598-606.

² M.S. Groenhuijsen, 'Van de regen in de drup. Van een kennisgestuurde slachtofferemancipatie in het strafrecht naar een "goede bedoelingen slachtofferpolitiek" anno 2018', *DD* 2018/14.

openbaar ministerie. In dat laatste geval staat de strafzaak centraal en de behandeling van de vordering van de benadeelde partij is bijkomstig. Wordt de vordering van de benadeelde partij als een zelfstandig appel behandeld, dan brengt de nieuwe regeling met zich mee dat de appelrechter in dat geval alle tijd en ruimte heeft om de vordering goed te kunnen beoordelen. En dat veronderstelt weer dat in die gevallen vaker toewijzing zou kunnen volgen, in plaats van niet-ontvankelijkheid wegens een onevenredige belasting van het strafgeding. Vaker dan wanneer de vordering van de benadeelde partij accessoir is aan de strafzaak. Vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid is dit niet goed te verantwoorden.

De memorie van toelichting benadrukt op p. 37 dat de benadeelde partij enkel de genoemde beslissingen aan de orde kan stellen die samenhangen met de vordering tot schadevergoeding. Alle overige beslissingen uit het vonnis kunnen door de benadeelde partij niet aan de orde worden gesteld: die zijn, doordat de officier van justitie en de verdachte geen hoger beroep hebben ingesteld, onherroepelijk geworden. Dat laat onverlet dat finale duidelijkheid voor verdachte, benadeelde persoon en ouders of voogd van de "veertienminner" over alle elementen tezamen die eerder in de strafzaak aan de orde zijn geweest, pas na (zeer) lange tijd kan volgen. Ook ten aanzien van deze procedure geldt immers geen termijn voor de indiening van de schriftuur.

Het College wijst er ook op dat het hof op grond van lid 6 van 5.4.1.2.2 alsnog kan bepalen dat de vordering te complex van aard is. Een dergelijk oordeel is vanwege het feitelijke karakter daarvan naar vaste rechtspraak van de Hoge Raad in cassatie onaantastbaar tenzij de motivering van het oordeel echt onbegrijpelijk is. Dus ook het cassatieberoep geldt voor deze partijen als een dode mus.

Daarnaast verwacht het College dat de aparte zitting voor het zelfstandig appel veel onduidelijkheid zal opleveren over wat het slachtoffer precies wel en niet mag. Enerzijds brengt een zelfstandig recht op hoger beroep tegen de beslissing van de rechter het slachtoffer in de positie van procespartij, zoals hiervoor geconstateerd. Anderzijds brengt het beperkte karakter van de zitting met zich mee dat het slachtoffer zich alleen in de hoedanigheid van benadeelde partij mag opstellen. Er kan bijvoorbeeld geen slachtofferverklaring worden afgelegd. Deze situatie zal bij veel slachtoffers stuiten op onbegrip. Het gevaar ligt op de loer dat de benadeelde partij veelal uit onvrede over *de strafzaak* (zoals de strafmaat) in appel zal gaan.

Evengoed is denkbaar dat als ongewenst neveneffect de nieuwe procedure leidt tot een toename van het aantal (volg)appellen door de verdediging. En dan komt het criterium van de onevenredige belasting weer in beeld waardoor de rechter alsnog kan bepalen dat de vordering in het geheel of ten dele niet ontvankelijk is.

Al met al heeft de benadeelde partij straks wel de beschikking over een zelfstandig rechtsmiddel maar aan de uitkomst van het geding – de oorsprong van de teleurstelling bij veel slachtoffers– verandert het voorstel de facto niets.

Ten derde laat het zich lastig voorstellen wat precies de rol van de advocaat-generaal is op een zitting waarbij de strafzaak niet langer aanhangig is. Hoe dan ook zal de rol van de advocaat-generaal bij het zelfstandig appel beperkt zijn. Evenwel zal het slachtoffer wellicht verwachten dat de advocaat-generaal zich zal opstellen als diens vertegenwoordiger. Dat kan echter niet de positie van het openbaar ministerie zijn, omdat deze de vordering in alle objectiviteit dient te beoordelen. Onvrede en teleurstelling over de rol van het openbaar ministerie (met name wanneer het openbaar ministerie concludeert tot afwijzing van de vordering) ligt dan voor de hand. Wanneer de wetgever wenst vast te houden aan dit voorstel dan dringt het College erop aan de zitting te laten plaatsvinden zonder het openbaar ministerie.

Los van het inhoudelijk oordeel van dit onderdeel van het conceptwetsvoorstel, moet, -wanneer 'enkel' gekeken wordt naar de uitvoeringsconsequenties-, worden geconstateerd dat de nieuwe procedure extra werklast voor het openbaar ministerie betekent (zie processchema bijlage I). Zoals hierboven eerder is opgemerkt, is de advocaat-generaal in de huidige situatie immers niet betrokken bij een civiel hoger beroep tegen de afwijzing van een vordering of bij een civiele procedure tegen een niet-ontvankelijkverklaring bij de rechtbank. De memorie van toelichting vermeldt dat in de voorgestelde situatie de advocaat-generaal tijdens de behandeling aanwezig is en zal vorderen dat het gerechtshof een bepaalde beslissing zal nemen (p. 64). Naast de (voorbereiding van de) vordering en de aanwezigheid op de zitting is voorts een aantal extra verplichtingen voor het openbaar ministerie opgenomen in het kader van de berichtgeving over de procedure. Zo dient het openbaar ministerie de benadeelde partij en de ouders of voogd van de "veertienminner" in kennis te stellen van de situaties waarin en de termijn waarbinnen het zelfstandig rechtsmiddel kan worden ingesteld. Andere voorbeelden van de uitbreiding van de werklast van het openbaar ministerie betreffen de inkennisstelling van de verdachte van het appel van de benadeelde partij (artikel 5.4.2.1 lid 5) en de inkennisstelling van verdachte en de benadeelde partij in het geval de ouders of voogd van de "veertienminner" appel instelt (artikel 5.4.2.2 lid 4). Extra werklast voor het openbaar ministerie vloeit ook voort uit de voorziening die is getroffen in artikel 5.4.2.7 lid 5, waarin wordt geregeld dat bij een door de verdachte of het openbaar ministerie ingetrokken beroep in de hoofdzaak, de voeging van de benadeelde persoon wordt aangemerkt als een zelfstandig rechtsmiddel als bedoeld in artikel 5.4.1.2.1. Daarnaast is van belang dat de procedure ICT-matig wordt ondersteund.

Een inschatting van de omvang van het aantal keer dat naar verwachting gebruik wordt gemaakt van de nieuw voorgestelde procedures, is, – zoals ook wordt vermeld in de memorie van toelichting (p. 64) –, op voorhand niet te geven. Die onmogelijkheid houdt naar oordeel van het College niet in de laatste plaats verband met het resultaat dat de procedure voor de benadeelde partij en de ouders/voogd van de “veertienminner” in de praktijk zal blijken te hebben. Naast het feit dat er met het conceptvoorstel in méér situaties dan nu het geval is voor benadeelden en ouders of voogd van de “veertienminner” in het strafrecht rechtsmiddelen worden geboden, zijn er ook andere verschillen met de bestaande (civiele en/of strafrechtelijke) procedure, waardoor het aannemelijk is dat hier gebruik van zal worden gemaakt. Zo vervalt immers de eis van procesvertegenwoordiging en kan de vordering van de benadeelde partij in hoger beroep bij schriftuur worden verhoogd. Als ervan moet worden uitgegaan dat (in elk geval in de eerste jaren na implementatie) de benadeelde partij en de ouders/voogd van de “veertienminner” gebruik zullen willen maken van de nieuwe procedure, dan schat het College in dat de extra werklast voor het openbaar ministerie mogelijk zeer fors zal zijn. Deze inschatting is mede gebaseerd op onderstaand beeld van de gemiddelde cijfers over de periode 2012-2017, zoals bij het openbaar ministerie bekend. Uitdrukkelijk dient te worden vermeld dat deze cijfers geen beeld geven van het verwachte aantal strafrechtelijke procedures van de benadeelde partij en /of ouders of voogd van de “veertienminner”, aangezien dat aantal zoals gezegd van vele, verschillende factoren afhankelijk is. De (gemiddelde) cijfers geven ‘enkel’ een beeld van de uitkomst in de huidige procedure in de aangegeven periode.³

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	gemiddeld
vonnissen	108.661	111.248	110.863	114.780	103.939	102.928	108.737
waarvan met oplegging straf en/of maatregel	88.981	89.713	87.046	88.955	80.725	80.816	86.039
waarvan met (gedeeltelijke) niet-ontvankelijkverklaring benadeelde persoon	4.979	4.412	3.750	3.342	3.210	3.014	3.785
waarvan met afwijzing vordering	609	579	378	291	266	203	388
waarvan met (gedeeltelijke) toewijzing vordering	5.320	4.607	3.833	3.325	3.090	3.405	3.930
waarvan met schadevergoeding (Sr)	14.264	14.809	14.854	15.015	14.133	14.996	14.679

³ Het vonnis kan in één zaak meerdere verschillende en meerdere dezelfde (deel)beslissingen bevatten, bijvoorbeeld gedeeltelijke niet-ontvankelijkheid en gedeeltelijke afwijzing van de vordering resp. oplegging van meerdere schadevergoedingsmaatregelen.

Primair echter is het College van oordeel dat de schadevergoedingsprocedure in wezen een civiele procedure betreft en dat eventuele tekortkomingen dan ook in het civiele recht dienen te worden opgelost.

Het College adviseert dan ook negatief ten aanzien van dit voorstel en stelt voor om in plaats daarvan te onderzoeken in hoeverre deze procedure beter kan worden gewaarborgd in het civiele recht.

Oproeping voor de terechtzitting

Het voorgestelde artikel 5.4.3.1 ziet op de oproeping van de verdachte door de advocaat-generaal. Ten opzichte van het huidige artikel 412 lid 2 Sv is ingevoegd dat de oproeping een opgave van de feiten, of de onderdelen van het vonnis bevat, die in hoger beroep aan de orde zijn. Dit laatste roept vragen op. Hoe verhoudt zich dit tot het voorgestelde artikel 5.4.4.3 waarin wordt geregeld dat de voorzitter na de voordracht van de advocaat-generaal de omvang van het hoger beroep vaststelt? De voorzitter stelt op basis van de registratie van het hoger beroep de formele omvang van het hoger beroep vast, alsmede de materiële omvang waarbij het laatste ziet op de vaststelling tegen beslissingen in het vonnis de opgegeven bezwaren zich richten. Wanneer de advocaat-generaal een opgave zou moeten aanleveren bij de oproeping dan zou dat dus slechts een voorlopige opgave kunnen betreffen. Maar dat lijkt gelet op de formulering in de memorie niet de bedoeling te zijn.

In de memorie van toelichting bij de artikelsgewijze toelichting wordt vermeld dat, in verband met de mogelijkheid van hoger beroep door de benadeelde partij of de ouders of voogd van een "veertienminner", aan de huidige bepaling van artikel 412, tweede lid, is toegevoegd dat de oproeping in dat geval een opgave kan bevatten van de beslissingen in eerste aanleg waartegen hoger beroep is ingesteld en die in hoger beroep aan de orde zijn.

Uit de tekst van artikel 5.4.3.1 kan echter niet worden afgeleid dat de oproeping een dergelijke opgave *kan* bevatten *in het geval dat* er sprake is van hoger beroep door de benadeelde partij of de ouders of voogd van een "veertienminner". De tekst spreekt dwingend over de opgave. Hier lijkt sprake van een discrepantie tussen de wettekst en de memorie van toelichting. Het College voorziet een werklastverzwaring voor het openbaar ministerie als gevolg van de voorgestelde verplichting. Wanneer de verplichting zich niet beperkt tot het zelfstandig hoger beroep van de benadeelde partij of ouders of voogd van de "veertienminner", zal deze extra werkbelasting voor het openbaar ministerie naar verwachting zeer fors zijn. Het College constateert dat deze verplichting niet alleen een extra administratieve werkbelasting betreft, maar nadrukkelijk ook extra juridische beoordelingscapaciteit vergt. Als gevolg van de genoemde,

verwachte discussies en verweren naar aanleiding van de opgave, moet er rekening mee worden gehouden dat de behandeling ook extra werklast met zich mee zal brengen.

Hoe dit ook zij, de voorgestelde bepaling zal in zijn huidige vorm leiden tot allerlei verweren over de juistheid en volledigheid van de opgave van het openbaar ministerie, alsmede nodeloze discussies over wat de gevolgen zouden moeten zijn van eventuele geconstateerde onjuistheden in die opgave. Het College dringt er dan ook op aan deze bepaling te schrappen.

Oproepen van getuigen

De in Boek 4 opgenomen bepalingen over de oproeping van getuigen en hun verhoor in eerste aanleg zijn in hoger beroep van overeenkomstige toepassing. Het daar geherformuleerde noodzaakcriterium (noodzakelijk in het belang van een behoorlijke behandeling van de zaak) geldt derhalve ook voor de tweede lijn. In beginsel ondersteunt het College het voornemen om de regeling omtrent het oproepen en horen van getuigen in hoger beroep tegen het licht te houden. De huidige regeling is nodeloos gecompliceerd. Er gelden verschillende criteria waaraan ook nog eens een variërende invulling moet worden gegeven. Het College acht echter, zoals ook in het advies met betrekking tot Boek 4 aangegeven, invoering van het voorgestelde criterium zeer onwenselijk. Het College licht dit standpunt als volgt toe.

Voor het hoger beroep geldt dat dit criterium zich slecht verhoudt tot de gedachte van het voortbouwend appel. Het karakter van de behandeling in tweede aanleg verschilt daarmee ook wezenlijk van de behandeling in eerste aanleg. Zoals op pagina 7 van de memorie van toelichting terecht wordt opgemerkt zijn de opvattingen over de functie van het hoger beroep inmiddels geëvolueerd van 'een compleet nieuwe behandeling van de zaak in tweede aanleg' tot 'het bezien van de aangegeven geschilpunten, met behoud van een eigen verantwoordelijkheid voor een juiste rechtsbedeling'. Deze verhouding tussen de eerste aanleg en het hoger beroep rechtvaardigt naar het oordeel van het College het standpunt dat de uitoefening van het ondervragingsrecht ten aanzien van getuigen zoveel mogelijk in eerste aanleg moeten plaatsvinden.

Gelet op dit onderscheid tussen deze fasen in het strafproces ligt het voor de hand in de appelfase een apart criterium met betrekking tot de oproeping van getuigen te hanteren. Naar het oordeel van het College dient daarbij als uitgangspunt te worden genomen dat in hoger beroep alleen die getuigen worden opgeroepen en gehoord die van belang zijn voor het beoordelen van de ingediende grieven. Het College zou dan ook als criterium willen voorstellen "noodzakelijk in het licht van de aangevoerde bezwaren". Dit doet recht aan het voortbouwend appel en sluit bovendien aan op het zogenaamde 'trechtermodel', dat inhoudt dat getuigenverzoeken aanvankelijk ruimhartig worden toegekend en strenger worden

getoetst naarmate het onderzoek vordert.

Met inachtneming van het hiervoor geschetste kader voor de oproeping van getuigen in hoger beroep zal de onderhavige modernisering daadwerkelijk kunnen leiden tot een snellere afronding van zaken en berechting in hoger beroep binnen een redelijke termijn.

Over het trechtermodel heeft het College – in aanvulling op het advies over Boek 4 – nog het volgende op te merken.

Hoewel volgens de memorie van toelichting (pagina 57) het trechtermodel ook in het nieuwe wetboek van kracht zal blijven, duiden de wijzigingen in Boek 5 op het tegenovergestelde.

Volgens de toelichting op het voorgestelde artikel 5.4.4.5 derde lid worden tijdig gedane verzoeken die betrekking hebben op getuigen die in eerste aanleg door de *rechter-commissaris* zijn gehoord, voortaan, anders dan het huidige artikel 418 tweede lid, beoordeeld aan de hand van het criterium van het verdedigingsbelang. De reden daarvoor is, aldus de memorie, dat dit in eerste aanleg (in de huidige én in de toekomstige regeling) ook zo is. Volgens de wetgever is er geen goede rechtvaardiging voor de inconsistentie in de huidige regelingen voor de eerste aanleg en het hoger beroep, waarbij in eerste aanleg door de rechter-commissaris reeds gehoorde getuigen het redelijk belangcriterium geldt en in hoger beroep het noodzaakcriterium. Het College acht deze redenering onbegrijpelijk. Het zijn toch juist het trechtermodel én het voortbouwend appel die dit bij uitstek rechtvaardigen?

Het derde lid van 5.4.4.5 bevat voorts nóg een wijziging ten koste van het trechtermodel. Om het strengere noodzaakcriterium te kunnen toepassen, wordt in de nieuwe regeling vereist dat de getuige, om wiens verhoor opnieuw wordt verzocht, reeds op de terechtzitting in eerste aanleg, dan wel door de raadsheer-commissaris *in aanwezigheid van de verdachte* moet zijn verhoord. Deze wijziging is terug te voeren op de voorgestelde regeling in Boek 2, waarbij de thans geldende hoofdregel dat een verdachte bij het getuigenverhoor "niet aanwezig is, tenzij" in het nieuwe wetboek wordt gekanteld naar "aanwezig is, tenzij".

Kennelijk gaat de wetgever er hier vanuit dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen de verdachte en zijn raadsman. Een dergelijk onderscheid is naar het oordeel van het College niet terecht. Het gaat erom dat de verdachte zijn ondervragingsrecht kan uitoefenen, maar dat hoeft niet per se door de verdachte zelf te gebeuren. Het gaat erom dat de *verdediging* in eerste aanleg in de gelegenheid is geweest de getuige te ondervragen. De eis van eerlijke procesvoering dwingt er niet toe dat deze ondervraging in alle gevallen in aanwezigheid van de verdachte plaatsvindt. Noch onze rechtspraak, noch die van het Europese Hof geeft aanleiding tot deze beperkte opvatting van het ondervragingsrecht, terwijl deze wijziging tegelijkertijd wel grote consequenties kan hebben voor getuigen, zoals slachtoffers.

Het College dringt aldus aan op enerzijds een apart getuigencriterium in hoger beroep, toegespitst op de ingebrachte grieven en anderzijds op het schrappen van genoemde wijzigingen.

Kennisgeving stukken van het geding en appelschriftuur

De huidige wettelijke termijn van twee weken (na het instellen van hoger beroep) voor het indienen van een appelschriftuur vervalt. Het wetsvoorstel voorziet in artikel 5.4.2.1 in een kennisgeving door de voorzitter van het gerechtshof aan de officier en verdachte, inhoudende dat de stukken, waaronder het uitgewerkte vonnis en proces-verbaal bij het hof zijn binnengekomen. In die kennisgeving - die de voorzitter aan de verdachte doet betekenen - wordt de verdachte onder meer gewezen op zijn recht bij het gerechtshof een schriftuur met bezwaren tegen het vonnis in te dienen en zijn recht (binnen twee weken, met eenmaal verlenging mogelijk) bij de voorzitter verzoeken met het oog op de terechtzitting te doen. Artikel 1.9.1.2 van Boek 1 bepaalt dat de officier van justitie verantwoordelijk is voor de kennisgeving van (gerechtelijke) mededelingen. In het licht van dat voorstel, wordt voor deze verplichting in Boek 5 extra werklast voorzien voor het openbaar ministerie.

De genoemde voorstellen scheppen de nodige ruimte voor het formuleren van bezwaren en eventuele onderzoekswensen die het debat kunnen afbakenen en daardoor meer richting kunnen geven aan het onderzoek op de terechtzitting. Dit doet recht aan de doelstellingen van het voortbouwend appel, aldus de memorie van toelichting.

De memorie van toelichting benoemt de huidige problematiek waarbij bezwaren moeten (officier van justitie) of kunnen (verdachte) worden opgegeven en verzoeken kunnen worden gedaan, terwijl de door de rechtbank toegepaste bewijsconstructie nog niet bekend is. De memorie van toelichting gaat er vanuit dat er in 2016 in 25% van de vonnissen bij uitspraak geen volledig (promis)vonnis inhoudende de bewijsmiddelen beschikbaar was.⁴ Dit leidt in de huidige praktijk regelmatig tot betrekkelijk ongerichte bezwaren tegen het vonnis en een veelheid aan getuigenverzoeken, die door de verdediging zekerheidshalve worden gedaan om beoordeling volgens het 'redelijk belangcriterium' veilig te stellen. Deze problematiek heeft onder meer geleid tot het voorstel om de schriftuurtermijn van twee weken los laten. In beginsel is dat een terechte keuze, zo vindt het College. Er dient een volledig dossier, waaronder het uitgewerkte vonnis en het proces-verbaal, beschikbaar te zijn alvorens van een procespartij gevegd mag worden zijn grieven te formuleren. Vervolgens constateert het

⁴ In de consultatieversie van de memorie van toelichting bij Boek 5 wordt op p. 18 verwezen naar het Jaarverslag van de raad voor de rechtspraak. In 2017 betrof dat percentage volgens het jaarverslag van de raad voor de rechtspraak 20%.

College echter dat de werkelijke oorzaak van deze problematiek, namelijk het niet tijdig beschikbaar zijn van een uitgewerkt vonnis en proces-verbaal ter terechtzitting, hiermee niet wordt aangepakt. Door het loslaten van deze termijn zonder daar iets tegenover te stellen, vervalt hiermee de enige prikkel richting de rechtbanken die feitelijk niet gemist kan worden. Dit terwijl volgens vaste jurisprudentie van de Hoge Raad de redelijke termijn in hoger beroep aanvangt op het moment van instellen van het rechtsmiddel.

Ook op andere momenten wordt nagelaten om het vrijblijvende karakter van de behandeling in hoger beroep in te perken. Deze vrijblijvendheid doet afbreuk aan de doelmatigheid van het strafprocesrecht.⁵ Het welslagen van het voortbouwende appel vereist een actieve rol van de procesdeelnemers. Dat geldt dus ook voor de appelrechter. Het College constateert echter dat op belangrijke momenten nagelaten wordt om ook termijnen te stellen aan de taken van de voorzitter. Zo wordt de voorzitter die een kennisgeving laat uitgaan zodra de processtukken zijn ontvangen, in het wetsvoorstel niet gebonden aan een termijn. Dat zou wel moeten, aangezien met deze kennisgeving het proces in tweede aanleg in gang wordt gezet. Ook worden de voorzittersbeslissingen over bijvoorbeeld getuigenverzoeken ten onrechte niet aan een termijn gebonden. Dit manco in de regievoering is ook in het advies met betrekking tot Boek 4 belicht.

Er wordt voorts geen voorstel gedaan tot aanscherping van de termijn voor het intrekken van een rechtsmiddel. Bijzondere aandacht wordt in de memorie van toelichting besteed aan het feit dat er in de praktijk veel geklaagd wordt over late intrekkingen die achteraf gezien met onnodige voorbereidingstijd gepaard zijn gegaan, maar dat een adequate oplossing hiervoor nog niet is gevonden (p.73). Onderstaand overzicht van het Ressortsparket betreft het aantal intrekkingen binnen zeven dagen voor de zitting in de periode mei 2017-april 2018, waarmee de omvang van het probleem nader wordt geduid.⁶

	Intrekkingen	Instroom	
Intrekking O.M.	34	999	3,4%
Intrekking O.M./verdachte	17	444	3,8%
Intrekking verdachte	1457	18402	7,9%

Tot slot blijft het indienen van een schriftuur voor de verdachte facultatief. Hoewel in de contourennota een strikter grievenstelsel werd voorgesteld, is hier van afgezien.

⁵ Zie ook *Kamerstukken II* 2005/06, 30320, nr. 3, p. 11 (Wet stroomlijnen hoger beroep).

⁶ Ten aanzien van de vermelde percentages is van belang te vermelden dat het aantal intrekkingen niet (steeds) betrekking hoeft te hebben op de in deze periode ingestroomde zaken.

Het College is echter van oordeel dat het ook voor de verdachte in beginsel een verplichting zou moeten zijn om grieven tegen het bestreden vonnis aan te dragen. Deze grieven vormen immers het ankerpunt van het voortbouwend appel. Ook zouden hiervoor standaardtermijnen moeten worden gesteld, voor zowel het openbaar ministerie als de verdachte.

Een aandachtspunt daarbij is – zoals eerder ook door de NOvA opgemerkt – de verdachte zonder raadsman. In de contourennota is daarop door de minister gereageerd: "(...) De eisen die gesteld worden aan de grieven zijn echter dermate laag dat ook een verdachte die geen rechtsbijstand geniet in voldoende mate in staat is zich te verweren. Een simpel kruisje op het grievenformulier waarin de verdachte aangeeft dat hij meent dat hij onschuldig is – ook uitgaande van de voorgestelde regeling – al een «grief» die tot een nieuwe beoordeling van de bewijsvraag leidt. In die zin is en blijft de regeling laagdrempelig en doet zij recht aan de (mensen)rechten die vervat zijn in de internationale verdragen."⁷

Naar het oordeel van het College is deze zienswijze uit de contourennota nog steeds verdedigbaar. Eventueel kan ook gedifferentieerd worden naar gelang berechting plaatsvindt of zal plaatsvinden door de enkelvoudige of meervoudige kamer; bij enkelvoudige afdoening is vaak geen juridische bijstand. Bovendien blijft herstel van ambtshalve geconstateerde fouten door de appelrechter mogelijk.

Volgens de memorie van toelichting (p. 9) heeft de doorontwikkeling van de gerechtshoven, waarbij de huidige regeling van het voortbouwend appel aanzienlijk meer gestalte heeft gekregen, ertoe geleid uiteindelijk toch af te zien van een strikter grievenstelsel. Een nadere onderbouwing ontbreekt. Hierdoor wordt miskend dat deze doorontwikkeling de doorlooptijden tot nu toe kennelijk niet heeft kunnen verkorten.

Gelet op het voorgaande acht het College het dan ook een onbegrijpelijke keuze dat de invoering van een strikter grievenstelsel alsnog is nagelaten.

Al met al komt het College tot de conclusie dat, hoewel er stappen worden gezet om het voortbouwend appel verder uit te werken, de voorstellen ontoereikend zijn om daadwerkelijk de vruchten te plukken van dit stelsel. Voor enkele belangrijke oorzaken van de te lange doorlooptijden in hoger beroep – zoals de late inzendingen van vonnissen en processen-verbaal door de rechtbanken – wordt geen oplossing voorgesteld, terwijl tegelijkertijd juist vertragende factoren worden ingebouwd.

⁷ Kamerstukken II 2015/16, 29279, nr. 278, p. 93.

De nieuwe procedure kan hierdoor zeer onwenselijke gevolgen hebben. Met de kennisgeving van de voorzitter als startmoment dient men zich te realiseren dat naar de huidige ervaringen van het openbaar ministerie de inzendtermijnen van het volledige dossier inclusief het uitgewerkte vonnis en proces-verbaal van de terechtzitting zes tot twaalf maanden kunnen bedragen. Thans geldt een verplichting tot betekening van het appel wanneer de officier in hoger beroep gaat; in het voorstel vervalt de betekening van de appelakte en wordt enkel de schriftuur betekend aan de veroordeelde. Deze schriftuur kan echter pas volgen na (kennisgeving van) de beschikbaarheid van de stukken (artikel 5.4.2.1 lid 4). In die gevallen waarin het vonnis en uitgewerkte proces-verbaal van de zitting in eerste aanleg niet direct beschikbaar zijn kan het dus voorkomen dat de veroordeelde pas na lange tijd wordt geconfronteerd met het feit dat zijn strafzaak nog (steeds) niet geëindigd is. In de toekomst kan dit in een niet gering aantal zaken een schending van artikel 6 EVRM opleveren.

De combinatie van uitstel van het moment waarop de schriftuur moet worden ingediend en het vervallen van de vaste termijn voor indiening van de schriftuur, -zonder nadere maatregelen om versnelling aan te brengen in de ontvangst van het volledig uitgewerkte procesdossier-, betekent voor het openbaar ministerie extra werklast. Uit het voorgaande volgt immers dat in één op de vijf zaken⁸ er rekening mee moet worden gehouden dat (naar verwachting) veel tijd verstrijkt tot aan het moment van het indienen van de schriftuur (zie ook het processchema bijlage II). Het voorstel betekent voor het openbaar ministerie daarom extra werklast in de vorm van gedwongen inefficiënte inzet van de toch al schaarse capaciteit.

Eenzijds worden termijnen voor indiening van de schriftuur losgelaten; anderzijds bevat het conceptwetsvoorstel de mogelijkheid dat de voorzitter een termijn voor het indienen van de schriftuur bepaalt. Het is dus van belang dat de ICT de registratie van en attendering op een (flexibele) termijn ondersteunt, waardoor de medewerkers van het openbaar ministerie worden gefaciliteerd. Zoals in de inleiding reeds is opgemerkt, zijn wijzigingen die flexibiliteit in de ICT-ondersteuning vergen, complex en daarmee kostbaar.

Een andere nieuwe verplichting betreft de betekening van de schriftuur door de officier van justitie aan de verdachte in geval van een door het openbaar ministerie ingesteld hoger beroep (artikel 5.4.2.1 lid 2 en memorie van toelichting p. 25). Tegelijkertijd komt de huidige verplichting tot het betekenen van het hoger beroep (de aanzegging hoger beroep), in het conceptvoorstel te vervallen.

⁸ Zie noot 4.

Tot slot merkt het College nog op dat artikel 5.4.2.1 lid 4 aanpassing behoeft. Dit artikellid dwingt ertoe dat de officier van justitie die tegen het vonnis heeft geappelleerd pas na de kennisgeving op de griffie van het gerechtshof een schriftuur indient. Het indienen wordt aldus beperkt tot de officier van justitie. Het College meent dat deze inflexibiliteit van de bepaling contraproductief zal zijn. Het openbaar ministerie zou afhankelijk van de zaak de ruimte moeten hebben om te beslissen door wie te zijner tijd de schriftuur wordt ingediend. Het College verzoekt "officier van justitie" in deze bepaling te vervangen door "het openbaar ministerie".

Regierol voorzitter/nader onderzoek

Het voorgestelde 5.4.2.2 ziet onder meer op de regievoering van de voorzitter nadat met de binnenkomst van de stukken de berechting is aangevangen. In het voorgestelde wettelijk systeem beslist de voorzitter van het gerechtshof vóór de dagbepaling op de opgegeven verzoeken, teneinde te bevorderen dat noodzakelijk onderzoek zoveel mogelijk vóór de terechtzitting wordt uitgevoerd. Hierdoor zullen naar verwachting minder zaken hoeven te worden aangehouden en worden doorlooptijden verkort, aldus de memorie van toelichting.

Dit artikel vervangt ten dele het huidige artikel 411a Sv.

Volgens de huidige regeling van artikel 411a Sv kan nader onderzoek worden verricht door de rechter-commissaris of raadsheer-commissaris indien tegen het vonnis in eerste aanleg hoger beroep is ingesteld, maar het onderzoek op de terechtzitting in hoger beroep nog niet is aangevangen.

Kennelijk heeft de nieuwe regeling tot gevolg dat het niet meer mogelijk is om nader onderzoek te verzoeken vóórdat de stukken van het geding beschikbaar zijn. Ook wordt de voorzitter betrokken. Het College acht beide consequenties hoogst onwenselijk. In de huidige regeling wordt regelmatig gebruik gemaakt van artikel 411a Sv voor nader onderzoek, bijvoorbeeld om te bepalen of het openbaar ministerie het appel zal doorzetten. Wanneer in alle gevallen eerst de binnenkomst van het dossier moet worden afgewacht (waarvoor geen termijnen worden geïntroduceerd, zie hiervoor) gaat dat ten koste van de snelheid van de berechting, die dan al is aangevangen. In de huidige regeling beslist de rechter-commissaris of raadsheer-commissaris zelfstandig op het verzoek; in het voorstel is dat de voorzitter. Er kan derhalve pas een verzoek worden gedaan indien de voorzitter de berechting in gang zet met de kennisgeving.

Een andere wijziging in deze regeling van het nader onderzoek voorafgaand aan de behandeling betreft de instemming van de advocaat-generaal en de verdachte om te kunnen verwijzen. Het College adviseert deze instemming te schrappen, nu dit nodeloos vertragend werkt. Ook het College is een groot voorstander van het zoveel mogelijk afwikkelen van de onderzoekswensen vóór de zitting. Voorwaarde

voor succes is echter wel dat, los van een kritische toetsing van dergelijke verzoeken, de procedure zelf zo veel mogelijk laagdrempelig gehouden wordt.

In artikel 5.4.2.4 wordt voorgesteld dat de voorzitter in overleg met de advocaat-generaal de dag en het tijdstip waarop de terechtzitting plaatsvindt, bepaalt. Het College stelt vast dat dit een wijziging betreft ten opzichte van de huidige regeling in artikel 412 eerste lid Sv, waarbij dit plaatsvindt op voordracht van de advocaat-generaal. De noodzaak om de huidige positie van het openbaar ministerie in deze te wijzigen, is niet nader toegelicht en kan dan ook niet zonder meer worden gevolgd. Het College stelt dan ook voor om deze wijziging te schrappen. Dit geldt ook voor Boek 4, artikel 4.1.1.6 lid 1.

Het nieuwe beslismodel

Een andere belangrijke wijziging voor het hoger beroep betreft een nieuw beslismodel, afgestemd op het karakter van het voortbouwend appel. Dat systeem houdt in de kern in dat de appelrechter een beslissing van de eerste rechter waartegen geen bezwaren zijn ingediend, in beginsel niet hoeft over te doen. Het College kan zich hier goed in vinden.

Wel moet er voor gezorgd worden dat dit in de praktijk werkbaar is. Een belangrijke randvoorwaarde is dat inzichtelijk is exact welk deel van de beslissing is vernietigd en welk deel in stand is gelaten, in het bijzonder ook met het oog op de tenuitvoerlegging. De huidige rechtspraak van de Hoge Raad wijst uit dat uit het arrest in samenhang met het vonnis ondubbelzinnig moet blijken welke straf(fen) en/of maatregel(en) aan de verdachte zijn opgelegd.⁹ Uit het conceptvoorstel blijkt niet op welke wijze hieraan wordt voldaan. Het College constateert in elk geval dat het in theorie straks mogelijk is dat er een arrest wordt opgemaakt zonder de bewezenverklaring en zonder de strafmaat te noemen. Dit impliceert dat daarvoor naar het vonnis gekeken moet worden. De uiteindelijke, onherroepelijke rechterlijke beslissing is dan derhalve opgeknipt in (deel)beslissingen in meerdere documenten. Het College benadrukt dat hierin een belangrijk risico schuilt voor problemen of zelfs fouten ontstaan bij de verwerking van uitspraken en de uitvoering van taken in het kader van de executie van rechterlijke beslissingen. Het College stelt daarom eenvoud, duidelijkheid en (slimme, ICT-matige) ondersteuning bij dit proces als randvoorwaarden. Voorkomen moet worden dat deze regeling het werk voor de administratie te tijdrovend en omslachtig maakt, waardoor deze wijziging alsnog het doel voorbij schiet. Het actuele arrest moet daarom naar oordeel van het College een weergave bevatten van alle te executeren beslissingen. Als ervan moet worden uitgegaan dat het dictum in het arrest niet de volledige beslissing in de strafzaak

⁹ HR 20 maart 2018, ECLI:NL:HR:2018:372, NJ 2018, 173.

bevat, is de lastenverzwaring voor het openbaar ministerie naar verwachting zeer fors. Een voorbeeld kan dit verder illustreren:

In een strafzaak wordt partieel appel ingesteld door het openbaar ministerie. In hoger beroep wordt verdachte ook veroordeeld voor het feit waarvan hij in eerste aanleg is vrijgesproken, terzake waarvan een (afzonderlijke) straf wordt opgelegd. In zowel het vonnis als het arrest wordt vermeld dat de opgelegde straf wordt uitgevoerd met aftrek van voorarrest.

Berechting door de enkelvoudige kamer

Nieuw is dat de zaken die in eerste aanleg enkelvoudig zijn afgedaan ook in appel enkelvoudig worden behandeld. Het College vindt dit een terechte keuze met een belangrijke meerwaarde, te meer omdat dit past bij het voortbouwend appel. Minder gelukkig is het College met de onmogelijkheid om een in eerste aanleg enkelvoudige berechte zaak al voorafgaand aan de zitting te verwijzen naar een meervoudige kamer van het gerechtshof. Verwijzing zou dan slechts mogelijk zijn na aanhouding van de zaak op zitting. Een dergelijke vertraging strookt niet met het volgens de memorie van toelichting beoogde doel van deze bevordering van enkelvoudige afdoening, te weten een snellere afronding van zaken en berechting binnen een redelijke termijn.

Uit cijfers blijkt dat het aantal zaken dat in eerste aanleg enkelvoudig en vervolgens in tweede aanleg meervoudig worden afgedaan, in 2016 ongeveer 10.000 zaken betrof (peilmoment september 2017). In de memorie van toelichting wordt verwezen naar Boek 1 (artikel 1.2.1.7), waarin de bevoegdheid is opgenomen om in het kader van de berechting naar de meervoudige kamer te verwijzen. Het College vraagt zich af of bestaande redenen voor het feit dat een behoorlijk aantal zaken in eerste aanleg enkelvoudig en in tweede aanleg meervoudig wordt afgedaan, niet ook in de nieuwe situatie blijven bestaan. Als dat het geval is, ontstaat er extra werklast (ook voor het openbaar ministerie), aangezien een verwijzing naar de meervoudige kamer eerst pas op zitting kan volgen. Bovendien wordt de unus in hoger beroep (net als in eerste aanleg) gebonden aan een strafmaximum van één jaar gevangenisstraf (artikel 5.4.3.2 lid 4). Al met al is het dus de vraag of de beoogde doelstelling, namelijk de bevordering van de enkelvoudige afdoening in hoger beroep, daadwerkelijk zal worden bereikt.

Opmerkelijk is tot slot nog dat in Boek 4 juist – ten behoeve van een vermindering van het huidige aantal aanhoudingen en een verkorting van de doorlooptijden – onder andere wordt voorzien in meer wettelijke mogelijkheden voor de zittingsvoorzitter om voorafgaande aan de terechtzitting beslissingen te nemen. In dat kader wordt in artikel 4.4.5 van Boek 4 de mogelijkheid gecreëerd

om een zaak vóór de terechtzitting te verwijzen. In dat opzicht lijken de uitgangspunten in deze boeken uiteen te lopen.

Cassatieregeling

Omdat de cassatieregeling nog niet zo heel lang geleden ingrijpend is gewijzigd zijn de wijzigingen in dit hoofdstuk beperkt van aard en omvang.

Over het algemeen heeft het College geen bezwaar tegen de wijzigingen. Wel vindt het College dat de regeling verduidelijking behoeft.

Het commentaar van het College richt zich op het voorgestelde artikel 5.5.12.

Over het eerste lid kan het volgende worden opgemerkt. Het College begrijpt de memorie van toelichting zo dat met de wijzigingen bedoeld is een einde te maken aan een onevenwichtige situatie. De memorie van toelichting beschrijft dat in de huidige regeling voor het openbaar ministerie dat beroep in cassatie heeft ingesteld de mogelijkheid ontbreekt om (bij een ingewilligd verzoek daartoe) zijn middelen van cassatie toe te lichten, of de middelen van de andere partij tegen te spreken, terwijl de verdediging dat recht wel heeft. Dat is onevenwichtig en voorgesteld wordt om de regeling op dit punt voor het openbaar ministerie te verruimen. Thans is het echter ook zo dat de verdediging een cassatieberoep van het openbaar ministerie eveneens kan tegenspreken wanneer de verdediging zelf géén cassatieberoep heeft ingesteld. Dit alles roept de vraag op waar het beoogde evenwicht eindigt? Wanneer deze ten volle wordt doorgevoerd zou dit betekenen dat, ook als het openbaar ministerie zelf géén cassatieberoep heeft ingesteld – het openbaar ministerie de mogelijkheid zou krijgen om een cassatieberoep van de verdachte tegen te spreken. Onduidelijk is in zowel de tekst als de toelichting of dit de bedoeling is. Het College verwacht overigens dat, wanneer het openbaar ministerie niet ook cassatieberoep heeft ingesteld, in de praktijk slechts in een beperkt aantal gevallen behoefte zal zijn aan een dergelijke reactie. Afhankelijk van de interpretatie van de voorgestelde bepaling en de organisatie van het bijbehorend proces, kan hieruit forse extra werklast voor het openbaar ministerie voortvloeien. Daarbij is een belangrijke vraag op welke manier de beoordeling en selectie plaatsvindt van zaken waarin het openbaar ministerie zou willen tegenspreken of commentaar zou willen leveren, op basis waarvan het openbaar ministerie vervolgens een verzoek indient, strekkend tot het tegenspreken van de middelen van de andere partij.

Daarnaast zou uit de redactie van het eerste lid kunnen worden afgeleid dat het tegenspreken van een cassatieberoep alleen is toegestaan, indien “een daartoe strekkend verzoek is ingewilligd” en dat het tegenspreken alleen “mondeling” zou kunnen plaatsvinden. Het komt het College echter voor dat de mogelijkheid om een cassatieberoep tegen te spreken niet afhankelijk zou moeten zijn van een

daartoe strekkend verlot (dat is nu voor de verdachte ook niet het geval) en dat het tegenspreken ook schriftelijk zou moeten kunnen plaatsvinden.

Uit de redactie van het vierde lid (in combinatie met het derde lid) zou voorts kunnen worden afgeleid dat het openbaar ministerie slechts zou mogen reageren op de conclusie van de procureur-generaal bij de Hoge Raad, indien het een door het openbaar ministerie zelf ingesteld cassatieberoep betreft. Op dit moment is het echter zo dat de verdachte niet alleen mag reageren op de conclusie van de procureur-generaal bij de Hoge Raad, indien hij zelf het cassatieberoep heeft ingesteld, maar ook indien het een door het openbaar ministerie ingesteld cassatieberoep betreft (ECLI:NL:HR:2017:3059). Gelet op voormelde bedoeling van de wetgever lijkt het dus logischer dat – ook als het openbaar ministerie zelf géén cassatieberoep heeft ingesteld – het openbaar ministerie toch de mogelijkheid krijgt om te reageren op de conclusie. Voorwaarde voor het College is dan overigens wel dat deze mogelijkheid uitsluitend bestaat in die gevallen waarin het openbaar ministerie *zelf* op voorhand heeft aangegeven te willen reageren.

Het zou tot slot wenselijk zijn dat de wetgever zich uitspreekt over de vraag in hoeverre het de bedoeling is dat de andere partijen zich (vervolgens) weer kunnen uitspreken over deze reactie.

Herziening ten nadele

De regelingen betreffende de herziening ten voordele en de herziening ten nadele maken geen deel uit van de onderhavige wetswijzigingen. Deze herzieningsregelingen zijn recent ingevoerd en worden in een later stadium geëvalueerd, aldus de memorie van toelichting. In dat kader zal worden gezien in hoeverre een bijstelling van de desbetreffende regelingen gewenst is.

Vooruitlopend op deze evaluatie acht het College het noodzakelijk om alvast het volgende onder de aandacht te brengen. Het gaat om het criterium “tegen de gewezen verdachte”.

De hoofdregel met betrekking tot het voorbereidend onderzoek voor een herzieningsaanvraag luidt dat de bevoegdheden die door de wet aan opsporingsambtenaren zijn toegekend, niet tegen de gewezen verdachte worden uitgeoefend.

In de praktijk blijkt de uitleg van dit criterium tot onduidelijkheid te leiden en wel zodanig dat dit een verlamdend effect heeft op eventuele herzieningsaanvragen. Blijkens de wetgeschiedenis is in elk geval sprake van ‘onderzoek tegen de gewezen verdachte’ wanneer – in verband met dat onderzoek – de gewezen verdachte wordt benaderd. De persoon van de gewezen verdachte wordt in dat geval direct betrokken. Dat is bijvoorbeeld niet het geval bij onderzoek aan celmateriaal dat eerder al van hem is afgenomen en dat aan de opsporing ter

beschikking staat. Het onderzoek kan worden uitgevoerd zonder dat het nodig is de gewezen verdachte te benaderen.

Voorbeelden van bevoegdheden die tegen de gewezen verdachte worden uitgeoefend zijn volgens de memorie van toelichting onder andere diens aanhouding en verhoor, inbeslagneming van voorwerpen die hij in zijn bezit heeft, het doorzoeken van zijn woning, het opnemen van telecommunicatie bij een vermoeden dat de gewezen verdachte daaraan deelneemt, het afnemen van zijn vingerafdrukken of celmateriaal voor een DNA-onderzoek, stelselmatige observatie van de gewezen verdachte en infiltratie.

Problematisch is dat de voorbeelden niet passen bij voorgaande uitleg. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het opnemen van telecommunicatie. Dit kan worden toegepast zonder dat het nodig is de gewezen verdachte te benaderen, maar deze bevoegdheid wordt door de wetgever nu juist geschaard onder 'bevoegdheden die tegen de gewezen verdachte worden uitgeoefend'. Ook Knigge heeft bij gelegenheid van de zaak Vivaldi gewezen op deze onduidelijkheid.¹⁰ In zijn conclusie probeert Knigge een ander onderscheidend kenmerk te vinden maar slaagt daar niet in. Vervolgens werpt hij de vraag op of – voorafgaand aan het onderzoek door de rechter-commissaris – opsporingsambtenaren ook getuigen mogen verhoren (daarbij is de gewezen verdachte ook niet direct betrokken) en telefoongesprekken afluisteren waarvan niet het vermoeden bestaat dat de gewezen verdachte daaraan deelneemt (maar die wel over hem kunnen gaan). Al met al is Knigge van oordeel dat er geen duidelijk antwoord te geven valt op de vraag wanneer sprake is van uitoefening van bevoegdheden tegen de verdachte. Een te restrictieve uitleg van het criterium "tegen de gewezen verdachte" leidt er volgens het College toe dat de toegang tot de aanvraag van een herziening ten nadele nagenoeg onmogelijk wordt gemaakt. De huidige rechtspraktijk heeft dan ook dringend behoefte aan een aanvullende toelichting.

Wettelijke taken openbaar ministerie en zittende magistratuur en samenwerking in de Verkeerstoren++

Het College hecht eraan over dit onderwerp een afzonderlijke opmerking te maken. In het conceptwetsvoorstel worden bepaalde taken toebedeeld aan de voorzitter van het gerechtshof, waar de memorie spreekt van uitvoering van die taken door de Verkeerstoren ++ (namens de voorzitter). Een voorbeeld daarvan is artikel 5.4.2.4, volgens welke de voorzitter van het gerechtshof zo spoedig mogelijk in overleg met de advocaat-generaal en zo mogelijk in overleg met de verdachte of zijn raadsman, de dag en het tijdstip bepaalt waarop de terechtzitting plaatsvindt. De memorie van toelichting gaat ervan uit dat de Verkeerstorens hierover in overleg treden met de verdediging (bijvoorbeeld op p.

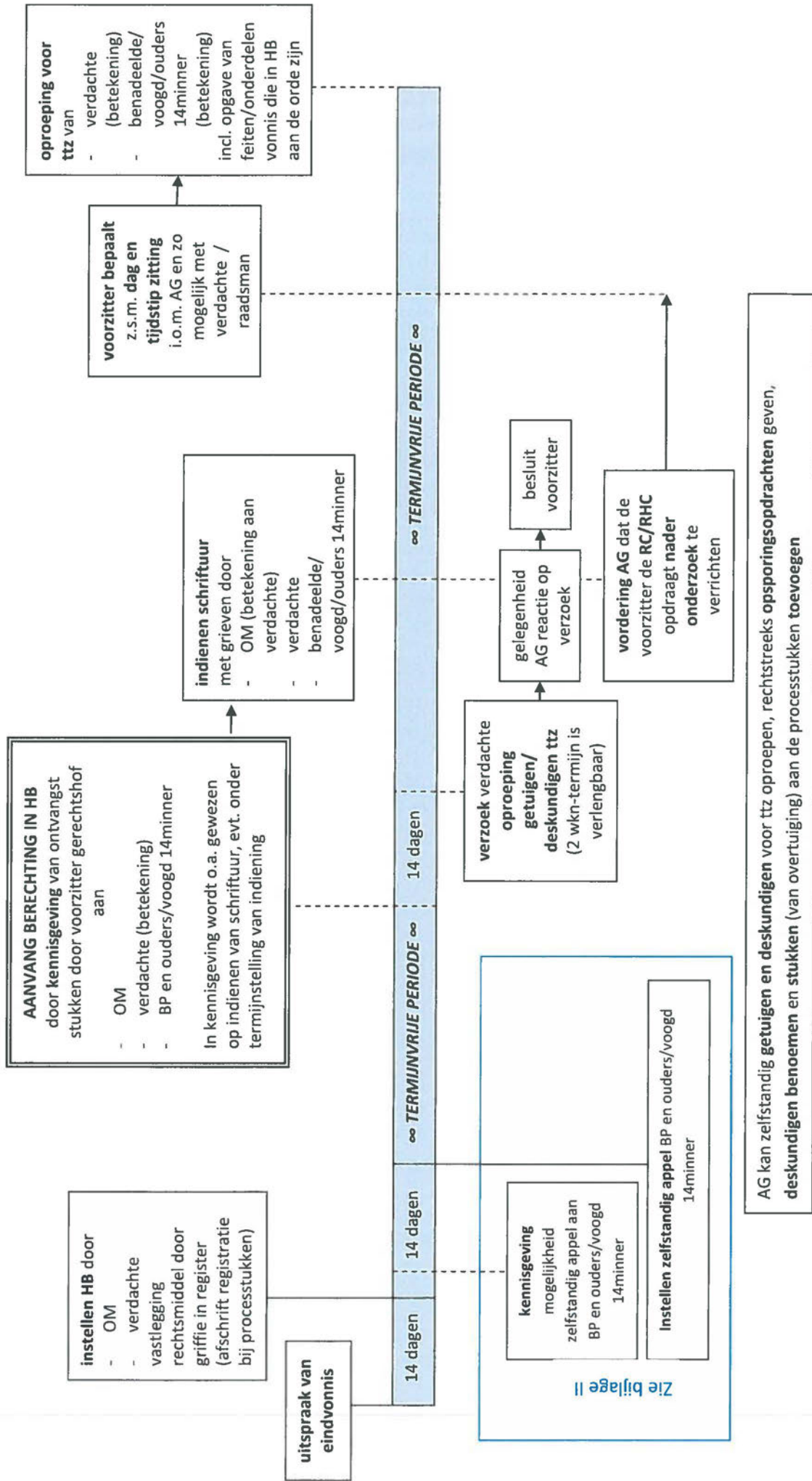
¹⁰ HR 08 november 2016, ECLI:NL:HR:2016:2520, m.nt. T. Kooijmans.

20). De Verkeerstorens ++ fungeren in de huidige situatie als een gezamenlijke werkeenheid van het openbaar ministerie en de zittende magistratuur, waarin taken worden uitgevoerd op het koppelvlak tussen beide organisaties. Vaak is er een gezamenlijke administratie.

Gelet op het verschil tussen de voorgestelde wettekst en bijbehorende toelichting, lijkt hierdoor een ander beeld te ontstaan van de impact van enkele onderdelen van het conceptvoorstel voor het openbaar ministerie. Bovendien is het omwille van de transparantie van groot belang dat de wettelijke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het openbaar ministerie ten opzichte van die van de ZM nader worden uitgewerkt en vastgelegd.

Slotopmerkingen

Een belangrijke doelstelling van de modernisering voor wat betreft de rechtsmiddelen is de verkorting van doorlooptijden. Het College constateert dat met het conceptwetsvoorstel Boek 5 hiertoe een aanzet is gegeven. Tegelijkertijd is het College van oordeel dat niet alle kansen maximaal worden benut, hetgeen de verbeteringen die wel worden voorgesteld van geringere betekenis maakt. De vrijblijvendheid die de rechtspraak nu al parten speelt, wordt met het wetsvoorstel niet aangepakt maar juist vergroot door de toevoeging van vertragende factoren. Het College dringt er dan ook met klem op aan om de voorgestelde wijzigingen te herzien, waarbij de versterking van het voortbouwend appel en de uitbreiding van het grievenstelsel onmisbare stappen zijn.



OPENBAAR MINISTERIE

