

# Deeladvies B. De positie van procesdeelnemers

Van het advies van de Afdeling advisering van  
de Raad van State van 6 april 2022 over  
het nieuwe wetboek van Strafvordering.



# Inhoudsopgave

1. Inleiding 54
2. De positie van de verdachte 54
3. De positie van het Openbaar Ministerie 74
4. De positie van het slachtoffer 88

## Colofon

### Advies

W16.21.0105/II

### Tekst

Afdeling advisering  
van de Raad van State

### Lay-out

Studio Piraat

Den Haag, mei 2022

## 1. Inleiding

Een aantal ontwikkelingen heeft volgens de toelichting de aanleiding gevormd voor een ingrijpende modernisering van het Wetboek van Strafvordering. Eén van deze ontwikkelingen betreft de veranderde rolverdeling tussen de strafvorderlijke actoren. De toelichting wijst op de versterking van de positie van het OM en van de politie. In het wetboek van 1926 stond de rechter centraal. Sindsdien zijn de regeling en de praktijk van de strafvordering ingrijpend veranderd. Gewezen wordt op de afschaffing van het gerechtelijk vooronderzoek en de invoering van de strafbeschikking als vorm van buitengerechtelijke afdoening.

Verder is het belang van de eerbiediging van de rechten van de verdachte volgens de toelichting toegenomen, onder meer onder invloed van het EVRM. Maar ook de emancipatie van het slachtoffer heeft het denken over het strafproces de laatste decennia ingrijpend gewijzigd. Deze ontwikkelingen hebben volgens de toelichting tot nu toe nog onvoldoende een vertaling gekregen in de uitgangspunten en de systematiek van het wetboek.<sup>157</sup>

In dit deeladvies komt een aantal voorstellen aan de orde die raken aan de positie van de verschillende procesdeelnemers. Deze voorstellen worden mede beoordeeld in het licht van de veranderde rolverdeling tussen de procesdeelnemers. Daarbij gaat het achtereenvolgens om de positie van de verdachte (punt 2), het OM (punt 3) en het slachtoffer (punt 4). De positie van de rechter vormt een afzonderlijk thema binnen de advisering over het nieuwe wetboek, dat in het bijzonder aan de orde komt in de Deeladviezen D (Beweging naar voren) en E (De rol van de rechter). Hierna komt de rol van de rechter alleen zijdelings ter sprake.

## 2. De positie van de verdachte

### a. De veranderde positie van de verdachte

#### *i. Algemeen*

De positie van de verdachte in de strafrechtspleging is sinds de invoering van het huidige wetboek ingrijpend veranderd. Verschillende ontwikkelingen, onder meer (in) de jurisprudentie van het EHRM en Richtlijnen van de EU, hebben ertoe geleid dat strafprocessuele bepalingen en regelingen zijn aangepast en nieuwe ingevoerd.<sup>158</sup> De eerbiediging van de rechten en vrijheden

<sup>157</sup> Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 1.1 (Inleiding).

<sup>158</sup> Het gaat hier bijvoorbeeld om het ondervragingsrecht, het aanwezigheidsrecht en rechtsbijstand bij politieverhoor.

van de verdachte is inmiddels een van de nevendoelstellingen van het strafprocesrecht geworden.<sup>159</sup> De modernisering strekt er mede toe deze doelstelling te vertalen in uitgangspunten en systematiek, in plaats van in incidentele aanpassingen.<sup>160</sup>

Wat betreft de positie van de verdachte hebben dus in het recente verleden verschillende wetwijzigingen plaatsgevonden.<sup>161</sup> Het onderhavige voorstel bouwt daarop voort. De regeling van de positie van de verdachte in het nieuwe wetboek verschilt dan ook nauwelijks van die in het huidige wetboek.<sup>162</sup> Wel is een belangrijk doel van het voorstel om de verdachte meer mogelijkheden tot tegenspraak in het vooronderzoek te bieden. Deze doelstelling komt tot uitdrukking in de voorstellen betreffende het principe dat de verdachte aanwezig kan zijn bij verhoren van getuigen bij de rechter-commissaris, de aanwezigheid van de raadsman bij het verhoor van getuigen als dat op bevel van de rechter-commissaris door opsporingsambtenaren wordt afgenomen en de bijzondere toegang die kan worden verleend aan de raadsman bij verhoren van getuigen door opsporingsambtenaren.<sup>163</sup>

Deze voorstellen hangen samen met de door de modernisering beoogde beweging naar voren en vloeien bovendien voort uit de ontwikkeling naar een meer contradictoire gedingstructuur, een concept dat aan de modernisering ten grondslag ligt.<sup>164</sup> De afgelopen twee decennia is de (daadwerkelijke) tegenspraak – wat de partijen verdeeld houdt – van groter belang geworden voor de inrichting van het strafproces. De toelichting karakteriseert de huidige wijze van procesvoering als een contradictoir proces op inquisitoire leest geschoeid. De positieve kanten van het inquisitoire proces zijn behouden: de rechter heeft een eigen verantwoordelijkheid voor een rechtvaardige

---

<sup>159</sup> Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 1.1 (Inleiding).

<sup>160</sup> Toelichting, Algemeen deel, paragrafen 1.1 (Inleiding), 2.1 (Doelstellingen van strafprocesrecht) en 7.2 (Het recht op een eerlijk proces).

<sup>161</sup> Zie de Wet herziening regels betreffende de processtukken in strafzaken, *Stb.* 2011, 601; de Wet versterking positie van de rechter-commissaris, *Stb.* 2011, 600; de Wet van 5 november 2014, houdende implementatie van richtlijn nr. 2012/13/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2012 betreffende het recht op informatie in strafprocedures (*PbEU* 2012, L 142/1) (*Stb.* 2014, 433); de Wet van 17 november 2016, houdende implementatie van richtlijn nr. 2013/48/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming (*PbEU* 2013, L 294/1) (*Stb.* 2016, 475).

<sup>162</sup> Uiteraard raken alle wijzigingen van het wetboek in zekere zin de verdachte, maar hier wordt bedoeld op bepalingen die de positie van de verdachte als zodanig en zijn verdedigingsrechten rechtstreeks betreffen. Zo worden in de definitiebepaling van 'verdachte' enige aanpassingen doorgevoerd, maar die beogen geen inhoudelijke wijziging (toelichting bij artikel 1.4.1).

<sup>163</sup> Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 7.2 (recht op een eerlijk proces) en voorgestelde artikelen 2.10.29, eerste lid, 2.10.9, vierde lid, en 2.3.11, eerste lid onder b.

<sup>164</sup> Aldus de toelichting bij artikel 5.4.29.

uitkomst van het strafproces en het OM heeft een magistratelijke rol. Tegelijkertijd is het tegensprekelijke karakter van het strafproces vergroot doordat de verdachte en het OM een sterkere rechtspositie hebben gekregen en hun standpunten van groot belang zijn voor de wijze waarop het strafproces wordt gevoerd.<sup>165</sup>

*ii. Effectuering verdedigingsrechten: risico's en randvoorwaarden*

De ontwikkeling naar een meer contradictoir proces heeft consequenties voor alle procesdeelnemers.<sup>166</sup> In een contradictoire gedingstructuur heeft de verdachte weliswaar verschillende rechten om tegenspraak te leveren, maar er wordt op dat vlak ook meer van hem verwacht dan in het inquisitoire proces. De betekenis ervan voor de verdediging wordt daarom vaak in termen van (toegenomen) verantwoordelijkheden omschreven. De verdachte dient tijdig, onderbouwd en 'to the point' verweer te voeren en verzoeken te doen; doet hij dit niet, dan kan de rechter het verzoek of verweer zonder motivering verwerpen.<sup>167</sup> De verdachte is daarmee in het algemeen sterk afhankelijk van goede rechtsbijstand. Zo beschouwd brengt een meer contradictoire gedingstructuur risico's mee voor de verdachte zonder (adequate) rechtsbijstand en daarmee ook voor de waarheidsvinding.

De ontwikkeling naar een meer contradictoire gedingstructuur is relevant voor alle fasen van het strafproces en wordt in de toelichting in verband gebracht met een aantal voorgestelde wijzigingen.<sup>168</sup> De voorstellen voorzien nadrukkelijk in een versterking van de contradictoire gedingstructuur in hoger beroep, doordat het gerechtshof zijn beoordeling kan beperken tot de door partijen aangedragen bezwaren tegen het vonnis en een volledige herbeoordeling niet langer noodzakelijk is. Gelet op de hiervoor genoemde risico's rijzen vragen over de voorgestelde wijzigingen van het hoger beroep (zie punt 2e).

De rechtspositie van de verdachte wordt in het strafproces als geheel evident sterk bepaald door het EVRM en de wijze waarop de verdragsrechten van de verdachte worden geïnterpreteerd en toegepast. Daarom is het van groot belang dat de voorstellen beogen de verhouding tot het EVRM te

<sup>165</sup> Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.1 (Doelstellingen van strafprocesrecht).

<sup>166</sup> Zie daarover ook het Algemeen deel van dit advies en Deeladvies E over de rol van de rechter.

<sup>167</sup> PH.PH.M.C. van Kempen, 'Aandacht voor de slechts beperkt capabele verdachte in voor- en hoofdonderzoek – aanbevelingen voor de wetgever', *Delikt en Delinkwent* 2016/22 en A.A. Franken, 'Instemming en afstand', *Delikt en Delinkwent* 2015/1 en de daarin besproken jurisprudentie.

<sup>168</sup> Het gaat hierbij om de voorgestelde wijziging van de motiveringsvoorschriften (zie Deeladvies E, punt 2), van het bewijscriterium (toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.1) en van het beslismodel in hoger beroep (zie punt 2e).

optimaliseren.<sup>169</sup> De Afdeling maakt in Deeladvies D (punten 2c en 4) enkele adviesopmerkingen over de betekenis van artikel 6 EVRM als begrenzing van de mogelijkheden om aan een inactieve houding van de verdachte consequenties te verbinden voor de uitoefening van diens verdedigingsrechten.

Voor de verwezenlijking van verdedigingsrechten is nodig dat de verdachte kan beschikken over informatie omtrent zijn rechten en de strafzaak tegen hem, en over (zo nodig gefinancierde) rechtsbijstand.<sup>170</sup> Het is daarom van groot belang dat de voorgestelde regeling voorziet in deze randvoorwaarden voor het (laten) uitoefenen van verdedigingsrechten. Het is echter niet alleen belangrijk om te bezien in hoeverre de verdachte deze rechten heeft, maar ook of hij in staat is deze daadwerkelijk uit te oefenen. De afgelopen jaren wordt in toenemende mate aandacht gevraagd voor het feit dat een aanzienlijk aantal verdachten beperkingen kent op intellectueel en sociaal niveau.<sup>171</sup>

Bovendien blijken veel mensen in de praktijk niet goed in staat regie te nemen en in actie te komen, zeker in situaties van stress.<sup>172</sup> Veel verdachten voldoen dus niet aan het mensbeeld van de autonome, wilsbekwame en mondige procesdeelnemer dat het contradictoire model tot uitgangspunt neemt.<sup>173</sup> Bij wetgeving dient een realistisch beeld van het denk- en doenvermogen van de betreffende burger leidend te zijn.<sup>174</sup> De Afdeling besteedt daarom hierna aandacht aan de vraag of de voorgestelde regeling de verdachte voldoende handvatten biedt om zijn verdediging vorm te (doen) geven.

Met inachtneming van het voorgaande maakt de Afdeling hieronder enkele adviesopmerkingen over de informatiepositie van de verdachte. Deze hebben betrekking op de communicatie met de verdachte en de mededeling van rechten (punt 2b) en kennisneming van processtukken (punt 2c). Ook maakt

---

<sup>169</sup> Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4 (de positie en functie van het Wetboek van Strafvordering); Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 7.1 (Grondrechten, Inleiding).

<sup>170</sup> Toelichting bij artikel 1.8.6 en toelichting bij Hoofdstuk1 van Boek 4, paragraaf 2 (Opzet en doel van het gefaseerd aanhangig maken van zaken); P.T.C. van Kampen e.a., *Mind the gap. Modernisering Wetboek van Strafvordering: consequenties voor de verdediging*, WODC 2018, p. 271 en 274.

<sup>171</sup> Bijvoorbeeld P.H.P.H.M.C. van Kempen, 'Aandacht voor de slechts beperkt capabele verdachte', *Delikt en Delinkwent* 2016/22; H. Kaal & P.Vrij, *Politiewerk met oog voor Licht Verstandelijke Beperking*, Leiden 2017.

<sup>172</sup> *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*, WRR-rapport nr. 97, Den Haag 2017.

<sup>173</sup> P.H.P.H.M.C. van Kempen, 'Aandacht voor de slechts beperkt capabele verdachte in voor- en hoofdonderzoek – aanbevelingen voor de wetgever', *Delikt en Delinkwent* 2016/22, p. 273; zie P.T.C. van Kampen e.a., *Mind the gap. Modernisering Wetboek van Strafvordering: consequenties voor de verdediging*, WODC 2018, p. 274 voor een opsomming van wat wel en wat niet van de verdachte zonder raadsman kan worden verwacht.

<sup>174</sup> *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*, WRR-rapport nr. 97, Den Haag 2017, p. 135.

de Afdeling enkele opmerkingen over het recht op (gefinancierde) rechtsbijstand (punt 2d) en over de voorgestelde regeling van het hoger beroep (punt 2e).

## **b. Informatiepositie verdachte: mededeling van rechten**

### *i. Voorstel en toelichting*

Wat betreft de informatiepositie van de verdachte zijn de afgelopen jaren belangrijke aanpassingen in het wetboek opgenomen. De voorstellen bevatten daarom nauwelijks wijzigingen van de rechten van de verdachte op informatie over diens rechten en op kennisneming van de processtukken (zie daarover punt 2c).

Wel behelzen de voorstellen een systematische wijziging: het toekennen van belangrijke rechten aan de verdachte wordt onder het nieuwe wetboek definitief gekoppeld aan het politieverhoor.

Aangezien onder invloed van Europese regelgeving ook nu reeds het politieverhoor het moment is waaraan de meeste rechten van de verdachte zijn gekoppeld, heeft deze systematische wijziging tot weinig aanpassingen geleid.<sup>175</sup> Het feit dat de verdachte al vanaf het eerste verhoor verschillende rechten heeft, wordt niettemin in de toelichting een belangrijke bijdrage aan de beweging naar voren genoemd. De verdachte kan door uitoefening van die rechten – in het bijzonder het recht om onderzoekswensen in te dienen bij de rechter-commissaris – reeds in een vroeg stadium de invalshoek van de verdediging naar voren brengen en een bijdrage leveren aan het onderzoek.<sup>176</sup>

Twee EU-Richtlijnen hebben geleid tot de huidige regeling omtrent mededelingen van rechten aan de verdachte bij het politieverhoor. Ter implementatie van de Richtlijn betreffende het recht op informatie in strafprocedures (Richtlijn 2012/13/EU) is in 2014 het huidige artikel 27c ingevoerd.<sup>177</sup> Daarbij is vastgelegd dat de aangehouden verdachte voorafgaand aan zijn verhoor een aantal mededelingen moet worden gedaan betreffende zijn rechtspositie en het feit waarvan hij wordt verdacht. In 2016 is daaraan de verplichting tot mededeling van twee andere rechten toegevoegd, ter implementatie van de Richtlijn betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen van de vrijheidsbeneming

<sup>175</sup> Het gaat om aanpassing van de definitiebepaling van het begrip verdachte (die geen inhoudelijke wijzigingen meebrengt) en om introductie van de plicht kennisgeving van de beslissing van vervolging af te zien te doen aan de verdachte die is verhoord. Zie toelichting, Algemeen deel, paragraaf 7.2 (het recht op een eerlijk proces) en de voorgestelde artikelen 3.1.3 en 3.1.6.

<sup>176</sup> Toelichting bij Hoofdstuk 4 van Boek 1 (De verdachte en zijn raadsman).

<sup>177</sup> Wet van 5 november 2014, houdende implementatie van richtlijn nr. 2012/13/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2012 betreffende het recht op informatie in strafprocedures (*PbEU* 2012, L 142/1) (*Stb.* 2014, 433).



en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming (Richtlijn 2013/48/EU).<sup>178</sup>

Richtlijn 2012/13/EU verplicht tot een schriftelijke verklaring van rechten voor aangehouden verdachten (de zogenoemde 'letter of rights'). De Nederlandse variant (het informatieblad 'mededeling van rechten aan de verdachte')<sup>179</sup> bevat informatie voor zowel aangehouden verdachten als verdachten die zijn uitgenodigd om te worden verhoord. De Richtlijn verplicht ook om de bedoelde mededelingen in eenvoudige en toegankelijke bewoordingen te doen, en daarbij rekening te houden met de behoeftes van kwetsbare verdachten.<sup>180</sup> Essentieel voor het begrip van de verdachte is uiteraard ook het recht op vertolking en vertaling.<sup>181</sup> Het genoemde informatieblad is beschikbaar in 28 andere talen.

In het voorstel wordt de huidige regeling van de mededelingsplichten niet inhoudelijk gewijzigd. Het gaat derhalve nog altijd om de verplichte mededeling aan de aangehouden verdachte, uiterlijk voorafgaand aan diens eerste verhoor door een opsporingsambtenaar, van het feit waarvan hij wordt verdacht, van het recht op rechtsbijstand, het recht op vertolking en vertaling, het recht om te zwijgen, het recht op kennisneming van de processtukken, van de termijn waarbinnen hij voor de rechter-commissaris zal worden geleid, van de mogelijkheden om opheffing van de voorlopige hechtenis te verzoeken, alsmede van het recht op kennisgeving van vrijheidsbeneming.<sup>182</sup> De niet-aangehouden verdachte die wordt uitgenodigd om te worden verhoord, dient voorafgaand aan het verhoor te worden geïnformeerd over diens recht op een raadsman, op vertolking en vertaling en het recht om te zwijgen.<sup>183</sup> De (huidige en voorgestelde) regeling kent dus een onderscheid tussen aangehouden en niet-aangehouden verdachten.

---

<sup>178</sup> Wet van 17 november 2016, houdende implementatie van richtlijn nr. 2013/48/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming (*PbEU* 2013, L 294/1) (*Stb.* 2016, 475). Het gaat hier om de mededelingen van het recht een persoon in kennis te stellen van de vrijheidsbeneming en het recht een consulaire post in kennis te stellen van de vrijheidsbeneming (van mensen die in het buitenland worden gedetineerd).

<sup>179</sup> [www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2014/10/20/mededelingen-van-rechten-aan-de-verdachte](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2014/10/20/mededelingen-van-rechten-aan-de-verdachte).

<sup>180</sup> Richtlijn 2012/13/EU, artikel 3, eerste en tweede lid.

<sup>181</sup> De (huidige en voorgestelde) regeling voorziet in bijstand van een tolk tijdens verhoren, gesprekken met de raadsman en op de zitting, alsmede in vertaling van essentiële processtukken, zie voorgestelde Titel 11.3 van Boek 1 en voorgesteld artikel 1.8.9, eerste lid. Verschillende van deze rechten zijn ingevoerd bij Wet van 28 februari 2013 tot implementatie van Richtlijn nr. 2010/64/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 betreffende het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures (*PbEU* 2010, L 280/1), *Stb.* 2013, 85.

<sup>182</sup> Voorgesteld artikel 1.4.3, eerste, tweede en derde lid.

<sup>183</sup> Voorgesteld artikel 1.4.3, tweede lid.

De verdachte wordt voorts niet alleen voorafgaand aan het eerste politieverhoor kennis gegeven van zijn recht op rechtsbijstand,<sup>184</sup> maar die mededeling wordt hem ook (mondeling) gedaan vóór invezekeringstelling en vóór de inbewaringstelling en bij het eerste verhoor door de rechter-commissaris, evenals bij het instellen van hoger beroep.<sup>185</sup> Voorts wordt hij in kennis gesteld van het recht op rechtsbijstand bij betekening van een aantal procesmededelingen, in het bijzonder de procesinleiding.<sup>186</sup>

## ii. Beoordeling

### Communicatie met de verdachte

De Afdeling is van oordeel dat de regeling zo moet worden vormgegeven dat zij alle verdachten in staat stelt zich adequaat te (laten) verdedigen. Het is belangrijk dat de informatie aan en communicatie met de verdachte plaatsvindt op een wijze die begrijpelijk is en ook handvatten biedt op basis waarvan de verdachte adequaat kan handelen om zijn verdediging te (laten) organiseren. De Afdeling wijst er daarom met instemming op dat de voorstellen met betrekking tot communicatie op verschillende plaatsen rekening houden met mogelijke beperkingen van verdachten. Zo moet de overdracht van berichten en de betekening van stukken volgens het voorstel in beginsel langs elektronische weg plaatsvinden, maar is in het voorstel ervoor gekozen de verplichting om langs elektronische weg te communiceren te beperken tot verdachten die worden bijgestaan door een advocaat.<sup>187</sup>

Voorts behelzen de voorstellen over de jeugdige verdachte de bepaling dat mededelingen aan jeugdige verdachten moeten plaatsvinden in 'eenvoudige en toegankelijke bewoordingen'.<sup>188</sup> Dit is een implementatie van de EU-Richtlijn betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure (Richtlijn 2016/800/EU),<sup>189</sup> maar deze regel sluit aan bij de algemene verplichting uit Richtlijn 2012/13/EU om de daar bedoelde mededelingen in eenvoudige en toegankelijke bewoordingen te doen, en daarbij rekening te houden met de behoeftes van kwetsbare verdachten. De nagestreefde begrijpelijkheid wordt in de praktijk niet altijd gerealiseerd. De Afdeling acht het van belang dat daaraan de nodige aandacht wordt besteed. Zo is de beschikbaarheid van schriftelijke mededeling

<sup>184</sup> Zie voorgesteld artikel 1.4.3, derde lid onder b.

<sup>185</sup> Zie voorgesteld artikel 1.4.6, eerste lid, resp. onder a, onder b en onder c.

<sup>186</sup> Voorgesteld artikel 1.4.6, tweede lid en artikel 4.1.2, eerste lid onder a.

<sup>187</sup> Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.5.

<sup>188</sup> Voorgesteld artikel 6.1.7, tweede lid en voorgesteld artikel 6.1.4, tweede lid.

<sup>189</sup> 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 132/1), artikel 4, tweede lid.

van rechten in verschillende talen alleen van betekenis als de vertaling correct en helder is.<sup>190</sup>

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de mogelijkheden in de praktijk van de strafrechtspleging om de 'doenbaarheid' van de voorstellen te vergroten door het verschaffen van begrijpelijke informatie en het bieden van concrete handvatten. Op basis van de Europese regelgeving dient bij het doen van mededelingen van rechten uitdrukkelijk rekening te worden gehouden met kwetsbare verdachten,<sup>191</sup> maar ook verdachten die niet (duidelijk) in die categorie vallen, hebben niet zelden weinig inzicht in het belang van hun rechten en een beperkt doenvermogen. De Afdeling adviseert daarom in het bijzonder aandacht te besteden aan mogelijkheden om verdachten te stimuleren bijtijds rechtsbijstand in te schakelen.<sup>192</sup>

In de context van het opsporingsonderzoek zou kunnen worden gedacht aan het opnemen van duidelijke informatie in de schriftelijke mededeling van rechten over het belang van rechtsbijstand voor en bij het politieverhoor, en over de mogelijkheden van gefinancierde rechtsbijstand na afloop van de piketbijstand (zie hierover punt 2d).<sup>193</sup> Te denken valt in het bijzonder ook aan het opnemen in de procesinleiding van een duidelijke, eenvoudige en dringende oproep een raadsman te regelen en het verschaffen van een centraal telefoonnummer waarmee de aanvraag van rechtsbijstand in gang kan worden gezet.<sup>194</sup> Ook de verkeerstorens zouden (onder regie van de

<sup>190</sup> Zie T. Spronken, 'Een taal die wij verstaan', *NJB* 2021/3093, afl. 42, die wijst op onderzoek over onjuiste vertalingen in de mededeling van rechten en op onduidelijkheid over de reikwijdte van het recht op vertaling van processtukken.

<sup>191</sup> Het begrip 'kwetsbare' verdachte komt in de verschillende Richtlijnen van de EU voor, maar wordt daarin niet scherp afgebakend. Alleen in de Aanbeveling van de Commissie van 27 november 2013, 2013/C 378/02 (*PbEU* 2013, C 378/8) wordt het begrip uitdrukkelijk omschreven: "verdachten die door hun leeftijd, geestelijke of lichamelijke toestand of handicap niet in staat zijn een strafprocedure te begrijpen en er effectief aan deel te nemen". In de specifieke context van elke Richtlijn krijgt het begrip telkens een iets andere invulling. Zo gaat het bij de mededeling van rechten om verdachten met een beperkt begrips(vermogen) vanwege hun leeftijd of geestelijke dan wel fysieke gesteldheid. De multi-interpretabele aard van het begrip maakt de vereiste beoordeling daarvan in de eerste stadia van het strafproces bijzonder lastig, zie L. Mergaerts, 'De beoordeling van kwetsbaarheid van verdachten in strafprocedures', *Strafblad* 2017/80.

<sup>192</sup> Vergelijk Richtlijn 2013/48/EU, punt 51: de justitiële autoriteiten moeten rekening houden met mogelijke kwetsbaarheid van verdachten die hun vermogen aantast om het recht op toegang tot een advocaat uit te oefenen, en moeten passende maatregelen nemen die ervoor zorgen dat die rechten gewaarborgd worden.

<sup>193</sup> Daarmee wordt ook nader tegemoet gekomen aan Richtlijn 2012/13/EU, artikel 3, eerste lid onder b: de verplichting om de verdachte mededeling te doen van de voorwaarden waaronder hij kosteloze rechtsbijstand kan krijgen.

<sup>194</sup> Gelet op het beperkte doenvermogen van veel verdachten ligt het in de rede het recht op rechtsbijstand in de oproeping te herhalen, in plaats van ervan uit te gaan dat de verdachte die rechtsbijstand wil, deze na ontvangst van de procesinleiding zal regelen, zie toelichting bij artikel 1.4.6, tweede lid.

voorzitter die de voorbereiding van de zitting leidt) een rol kunnen spelen in het motiveren van verdachten tot het regelen van rechtsbijstand.<sup>195</sup>

#### *Mededeling aan niet-aangehouden verdachte van het recht op processtukken*

De Afdeling merkt op dat de niet-aangehouden verdachte, net als de aangehouden verdachte, in ieder geval vanaf het eerste politieverhoor recht heeft op kennisneming van de processtukken.<sup>196</sup> Alleen voor de aangehouden verdachte is uitdrukkelijk geregeld dat hij – in ieder geval voorafgaand aan zijn eerste verhoor – in kennis wordt gesteld van dat recht. Een (verhoorde) verdachte die niet is aangehouden – bijvoorbeeld omdat geen sprake is van heterdaad of van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld<sup>197</sup> – hoeft volgens het voorstel tijdens het opsporingsonderzoek niet te worden geïnformeerd over dit recht.<sup>198</sup> Deze verdachte hoeft pas op dat recht te worden gewezen in de procesinleiding.

Gelet op het feit dat het recht op kennisneming van de processtukken voor alle verdachten van wezenlijk belang is voor het bepalen van de procespositie en het daadwerkelijk uitoefenen van verdedigingsrechten, is de voorgestelde regeling (net als de huidige) onvolkomen. De Afdeling adviseert daarom een verplichting in de wet op te nemen om ook de niet-aangehouden verdachte voorafgaand aan zijn eerste verhoor mededeling te doen van zijn recht op kennisneming van de processtukken.<sup>199</sup>

#### *Mededeling van het recht om zich tot de rechter-commissaris te wenden*

Het feit dat de verdachte al vanaf het eerste verhoor verschillende rechten heeft, stelt hem, aldus de toelichting, in staat in een vroeg stadium de invalshoek van de verdediging naar voren te brengen door onder meer

---

<sup>195</sup> Vergelijk het voorstel van de NOvA, Advies bij de Boeken 3-6 van 30 juli 2018, p. 14, inhoudende dat de voorzitter de verdachte een termijn geeft voor het inschakelen van rechtsbijstand. In het kader van de regie zou de voorzitter van de rechtbank ook eerder kunnen overwegen een last voor een aangewezen raadsman (voorgesteld artikel 1.4.13, tweede lid) af te geven.

<sup>196</sup> Voorgesteld artikel 1.8.6, eerste lid, tweede volzin bepaalt dat de kennisgeving de verdachte in elk geval wordt toegestaan vanaf het eerste verhoor na aanhouding. Het recht daarop is echter niet gekoppeld aan het verhoor na aanhouding. "(...) voor de beantwoording van de vraag of betrokkene het recht op inzage toekomt moet worden aangeknoopt bij het begrip verdachte en niet bij de vraag of de verdachte al is verhoord. Dit impliceert dat kennisneming op een eerder moment dan bij gelegenheid van het eerste verhoor de verdachte niet kan worden onthouden, indien hij daarom verzoekt," toelichting bij artikel 1.8.6.

<sup>197</sup> Vergelijk de voorgestelde artikelen 2.5.4 en 2.5.5.

<sup>198</sup> Voorgesteld artikel 1.4.3, tweede lid. Zie hierover P.T.C. van Kampen e.a., *Mind the Gap. Modernisering Wetboek van Strafvordering: consequenties voor de verdediging*, WODC 2018, p. 245, p. 257, p. 271 en p. 290-292.

<sup>199</sup> Dat recht zou dan kunnen worden opgenomen in het voorgestelde 1.4.3, tweede lid en in het informatieblad 'mededelingen van rechten aan de verdachte'.

het indienen van onderzoekswensen bij de rechter-commissaris.<sup>200</sup> De Afdeling wijst erop dat de verdachte in de voorgestelde regeling vanaf het eerste politieverhoor het recht heeft de rechter-commissaris te benaderen met verschillende verzoeken. Het gaat hierbij om het indienen van onderzoekswensen,<sup>201</sup> het verzoek om een regiebijeenkomst te beleggen,<sup>202</sup> het verzoek om de officier van justitie een termijn te stellen te beslissen over inzage in de processtukken,<sup>203</sup> en het verzoek om de voortgang van het onderzoek te beoordelen en daarbij een termijn te stellen aan de officier van justitie voor een vervolgingsbeslissing.<sup>204</sup>

De Afdeling merkt op dat de verdachte volgens het voorstel weliswaar vanaf het eerste politieverhoor de rechter-commissaris kan benaderen met verzoeken, maar dat de voorgestelde regeling geen verplichting bevat om hem over dat recht te informeren.<sup>205</sup> De verdachte wordt op het moment van het eerste verhoor wel geïnformeerd over een aantal andere rechten, zoals het recht op rechtsbijstand. Vanaf dat moment kan de verdachte voorzien van rechtsbijstand zijn procespositie bepalen en desgewenst dus ook de rechter-commissaris benaderen met verzoeken, aldus de toelichting.<sup>206</sup>

De Afdeling wijst erop dat niet alle verdachten in dit stadium al door een raadsman worden bijgestaan. In gevallen waarin de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt zal in de regel een (aangewezen) raadsman betrokken zijn, die uitleg kan geven over en het initiatief kan nemen tot het richten van verzoeken tot de rechter-commissaris. In andere gevallen is het goed denkbaar dat een verdachte pas een raadsman inschakelt nadat hij de dagvaarding – in de toekomst de procesinleiding – heeft ontvangen.<sup>207</sup>

De Afdeling merkt op dat het recht de rechter-commissaris te benaderen niet is beperkt tot verdachten in voorlopige hechtenis, en dat de toelichting

---

<sup>200</sup> Toelichting bij Hoofdstuk 4 van Boek 1 (De verdachte en zijn raadsman).

<sup>201</sup> Voorgesteld artikel 2.10.2, eerste lid.

<sup>202</sup> Voorgesteld artikel 2.10.68, eerste lid. Dit verzoek wordt ook beschouwd als een stimulans voor de officier van justitie om de processtukken tijdig ter beschikking te hebben en inzage te verlenen, toelichting bij artikel 2.10.68, eerste lid.

<sup>203</sup> Voorgesteld artikel 1.8.5, derde lid. Dit verzoek kan ook worden gedaan door de verdachte die niet is verhoord.

<sup>204</sup> Voorgesteld artikel 2.10.69, eerste en tweede lid. Zie ook toelichting bij artikel 3.1.7. Zie over de regeling van het onderzoek door de rechter-commissaris nader Deeladvies D, punt 2.

<sup>205</sup> Vergelijk P.T.C. van Kampen e.a., *Mind the Gap. Modernisering Wetboek van Strafvordering: consequenties voor de verdediging*, WODC 2018, p. 115-116 en p. 191.

<sup>206</sup> Zie toelichting bij artikel 2.10.2, eerste lid.

<sup>207</sup> P.T.C. van Kampen e.a., *Mind the Gap. Modernisering Wetboek van Strafvordering: consequenties voor de verdediging*, WODC 2018, p. 150, p. 164-165, p. 191-192 en p. 198. Zie ook het voorgestelde artikel 1.4.6, tweede lid, onder a: van het recht op rechtsbijstand wordt de verdachte op vrije voeten in kennis gesteld bij de betekening van de procesinleiding.

hierbij evenmin onderscheidt tussen verschillende soorten zaken. De Afdeling wijst erop dat het inschakelen van de rechter-commissaris bij kleinere, ongecompliceerde zaken weliswaar niet voor de hand ligt, maar dat in meer gecompliceerde zaken (waarbij de verdachte niet altijd in voorlopige hechtenis zit) het adriëren van de rechter-commissaris voor de verdediging van belang kan zijn.<sup>208</sup>

De Afdeling adviseert daarom te voorzien in een wettelijke verplichting om de verdachte bij zijn eerste verhoor (schriftelijk) in kennis te stellen van de verzoeken die hij bij de rechter-commissaris kan indienen.

### **c. Informatiepositie verdachte: processtukken**

#### *i. Voorstel en toelichting*

De in 2013<sup>209</sup> geactualiseerde voorschriften over de processtukken komen terug in het nieuwe wetboek, waarbij enkele verbeteringen zijn aangebracht. In het gemoderniseerde wetboek is de officier van justitie tot het begin van de berechting verantwoordelijk voor de samenstelling van het procesdossier en – voor zover de kennisneming is toegestaan – voor de daadwerkelijke toegankelijkheid daarvan.<sup>210</sup> Die laatste zinsnede brengt tot uitdrukking dat de officier van justitie een zorgplicht heeft voor het feitelijk en vlot realiseren van de kennisneming door de verdachte.<sup>211</sup> De kennisneming van de processtukken wordt de verdachte op diens verzoek toegestaan door de officier van justitie; kennisneming wordt in elk geval toegestaan vanaf het eerste verhoor na aanhouding. Indien het belang van het onderzoek dit vereist, kan de officier van justitie echter de verdachte de kennisneming van bepaalde processtukken onthouden.<sup>212</sup>

Ten aanzien van een aantal processtukken bepaalt de voorgestelde regeling dat de volledige kennisneming niet aan de verdachte mag worden onthouden. Het gaat dan bijvoorbeeld om de processen-verbaal van zijn verhoren of van andere verhoren waar hij of zijn raadsman bij aanwezig kon zijn.<sup>213</sup> Van deze processen-verbaal wordt direct nadat ze zijn opgemaakt ook een kopie aan

---

<sup>208</sup> In deze tussencategorie van zaken worden soms veel getuigen gehoord en deskundigen ingeschakeld (bijvoorbeeld zedenzaken of openlijk geweld), en kan de rechter-commissaris voorts een rol spelen om de voortgang of het beschikbaar stellen van processtukken te stimuleren.

<sup>209</sup> Wet herziening regels betreffende de processtukken in strafzaken (*Stb.* 2011, 601).

<sup>210</sup> Zie het voorgestelde artikel 1.8.2.

<sup>211</sup> Toelichting bij artikel 1.8.2.

<sup>212</sup> Zie het voorgestelde artikel 1.8.6.

<sup>213</sup> Zie het voorgestelde artikel 1.8.7.

de verdachte verstrekt.<sup>214</sup> Dat laatste voorschrift is nieuw en beoogt verder te bevorderen dat de verdachte zo vroeg mogelijk in staat wordt gesteld om zijn recht op kennisneming te effectueren, zodat hij wordt geïnformeerd over het verloop en de resultaten van het opsporingsonderzoek. Deze stukken moeten ook daadwerkelijk zo snel mogelijk ter beschikking komen van de verdediging; logistieke of organisatorische knelpunten mogen daar niet aan in de weg staan.<sup>215</sup> De kennisneming van alle processtukken mag de verdachte volgens de voorgestelde wettekst niet meer worden onthouden zodra de procesinleiding is ingediend.<sup>216</sup>

Met de voorgestelde regeling wordt beoogd de verdachte zo vroeg mogelijk in staat te stellen zijn recht op kennisneming te effectueren. In de toelichting wordt erkend dat in de praktijk niet altijd adequaat wordt gereageerd op verzoeken van de verdediging om kennisneming van de processtukken. Het is de primaire verantwoordelijkheid van het OM om te zorgen voor een zo snel mogelijke verstrekking. Bij gebleken knelpunten in de praktijk moet het OM in samenspraak met opsporingsdiensten en advocatuur maatregelen ter verbetering nemen en afspraken maken over werkbare processen, aldus de toelichting.<sup>217</sup>

#### *ii. Beoordeling*

De Afdeling stelt voorop dat het recht om daadwerkelijk en tijdig kennis te kunnen nemen van de processtukken van wezenlijk belang is voor de verdediging. Alleen indien de verdediging kennis draagt van de inhoud daarvan, is zij in staat om adequaat gebruik te maken van haar verdedigingsrechten.<sup>218</sup> Bovendien vormt de tijdige kennisneming van de processtukken een randvoorwaarde voor de haalbaarheid van de beoogde beweging naar voren (zie ook Deeladvies D, punt 2c). Die kennisneming is immers bepalend voor de mogelijkheden van de verdachte om onderzoekswensen (eerder) in te dienen.

Een adequaat wettelijk stelsel (inhoudende, onder meer, de verplichting verdachten over hun rechten te informeren, zie punt 2b) is echter niet voldoende om de in dit verband gewenste cultuurverandering te bewerkstelligen. Het is van groot belang dat de werkprocessen bij het OM en de politie worden aangepast. Bij de totstandkoming van de Wet herziening processtukken van 2013 stelde de wetgever al dat daadwerkelijke verbeteringen in de praktijk in

---

<sup>214</sup> Zie het voorgestelde artikel 1.8.8, vierde lid. Zie ook het vijfde lid van dit artikel voor een iets afwijkende regeling ten aanzien van processen-verbaal bedoeld in voorgesteld artikel 1.8.7, onderdeel c.

<sup>215</sup> Toelichting bij artikel 1.8.8.

<sup>216</sup> Zie het voorgestelde artikel 1.8.10.

<sup>217</sup> Toelichting bij artikel 1.8.6.

<sup>218</sup> In deze zin ook P.T.C. van Kampen e.a., *Mind the Gap. Modernisering Wetboek van Strafvordering: consequenties voor de verdediging*, WODC 2018, p. 87.

belangrijke mate samenhangen met de organisatie en cultuur binnen de strafrechtspleging. Net als in die wetgeving is in de voorgestelde wettelijke regeling niet voorgeschreven binnen welke termijn het OM na een verzoek daartoe inzage in de processtukken moet verschaffen.<sup>219</sup> Op zich is dat begrijpelijk, aangezien vertraging aan uiteenlopende factoren te wijten kan zijn en een eenduidige sanctie op termijnoverschrijding laat zich niet goed denken, maar dat neemt niet weg dat veranderingen noodzakelijk zijn.<sup>220</sup>

Het is dan ook raadzaam in de toelichting in te gaan op de vraag welke (andere) maatregelen of voorzieningen aangewezen zijn om de (administratieve) werkprocessen bij politie en OM te verbeteren.<sup>221</sup> Daar ligt een taak voor de leiding van het OM (richtlijnen, interne instructies) en voor de politiek verantwoordelijke minister van Justitie en Veiligheid. Langs deze weg zal moeten worden bewerkstelligd dat logistieke en organisatorische knelpunten inderdaad worden weggenomen. Daarbij is ook van belang dat dossiers geordend en op een toegankelijke wijze aangeleverd worden.

Tot slot moet worden opgemerkt dat steeds vaker sprake is van strafzaken waarin opsporing heeft plaatsgevonden door analyse van grote hoeveelheden versleutelde data en waarin het bewijs in belangrijke mate op een selectie van dergelijke gegevens is gebaseerd. Het OM dient dan in de praktijk een effectieve controle van deze datasets te faciliteren, met inachtneming van andere relevante belangen (zoals de privacy van derden en opsporingsbelangen). In hoeverre de volledige datasets aan de verdediging moeten worden verstrekt staat ter beoordeling aan de rechter.<sup>222</sup>

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de maatregelen die worden genomen om een tijdige en adequate kennisneming van de processtukken – en eventueel ander materiaal dat voor de verdediging van belang kan zijn – in de praktijk te verzekeren.

---

219 Wel kan de verdediging de rechter-commissaris verzoeken om daartoe een termijn te stellen aan de officier van justitie (zie hierover punt 2b het voorgestelde artikel 1.8.6, derde lid). Indien de officier van justitie verzuimt om binnen de gestelde termijn inzage te geven, is daar geen sanctie aan verbonden (P.T.C. van Kampen e.a., *Mind the Gap. Modernisering Wetboek van Strafvordering: consequenties voor de verdediging*, WODC 2018, p. 77-79).

220 Vergelijk P.T.C. van Kampen e.a., *Mind the Gap. Modernisering Wetboek van Strafvordering: consequenties voor de verdediging*, WODC 2018, p. 190-191, p. 271-277 en p. 292-293. Dat het voegen van processtukken in het nieuwe wetboek nog steeds niet aan wettelijke termijnen wordt gebonden, noemen de onderzoekers 'niet zonder meer een logische keuze' en zelfs 'problematisch'. Zij erkennen echter dat het onwenselijk zou zijn als vervolgingen falen omdat het OM zich niet heeft gehouden aan dwingende termijnen en sancties.

221 P.T.C. van Kampen e.a., *Mind the Gap. Modernisering Wetboek van Strafvordering: consequenties voor de verdediging*, WODC 2018, p. 190-191, p. 271-277 en p. 292-293.

222 Vergelijk D.N. de Jonge & S.L.J. Janssen, 'Eindelijk toegang tot datasets', *NJB* 2021, p. 2793 e.v.; J. van der Pijll, 'De dataset langs de meetlat van artikel 6 EVRM', *NJB* 2022, p. 346 e.v.



#### d. Recht op (gefinancierde) rechtsbijstand

##### i. De huidige (en voorgestelde) regeling

De bestaande regeling omtrent rechtsbijstand ondergaat na de grote wijzigingen van de afgelopen jaren<sup>223</sup> in het voorstel geen inhoudelijke wijzigingen. De bestaande wettelijke regels wat betreft de momenten waarop rechtsbijstand kan worden genoten, de inhoud van die bijstand, en het recht op gefinancierde rechtsbijstand, blijven gelden.<sup>224</sup>

Verdachten die zijn aangehouden ter zake van een feit waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld of die kwetsbaar zijn,<sup>225</sup> hebben onder de huidige en voorgestelde regeling recht op gefinancierde rechtsbijstand in de vorm van consultatiebijstand,<sup>226</sup> aanwezigheid van de raadsman tijdens het politieverhoor<sup>227</sup> en bijstand bij het verhoor door de hulpofficier dat aan de in verzekeringstelling vooraf gaat.<sup>228</sup> Niet-kwetsbare verdachten die zijn aangehouden ter zake van een feit waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf van minder dan vier jaar is gesteld, hebben wel recht op bijstand van een raadsman op deze momenten, maar geen wettelijk recht op gefinancierde rechtsbijstand.<sup>229</sup> Verdachten die niet zijn aangehouden maar worden uitgenodigd op een plaats van verhoor te verschijnen om te worden verhoord, hebben recht om zich tijdens dat verhoor door een raadsman te laten bijstaan, maar hebben evenmin recht op gefinancierde rechtsbijstand.<sup>230</sup>

---

<sup>223</sup> In het bijzonder door invoering van de Wet van 17 november 2016, houdende implementatie van richtlijn nr. 2013/48/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming (*PbEU* 2013, L 294/1) (*Stb.* 2016, 475).

<sup>224</sup> Regels over de gefinancierde rechtsbijstand zijn ook te vinden in de Wet op de rechtsbijstand (*Wrb*) en de daarop gebaseerde besluiten, zoals het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria (*Brt*) en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 (*Bvr* 2000).

<sup>225</sup> 'Kwetsbaar' in deze bepaling (gebaseerd op Richtlijn 2013/48/EU) ziet, blijkens de toelichting bij de implementatiewet, op jeugdigen of personen met een psychische stoornis of verstandelijke beperking; Kamerstukken II 2014/15, 34157, nr. 3 (tweede herdruk), p. 66.

<sup>226</sup> Een onderhoud van maximaal een half uur voorafgaand aan het eerste politieverhoor; zie voorgesteld artikel 2.3.8.

<sup>227</sup> Voorgesteld artikel 2.3.9.

<sup>228</sup> Voorgesteld artikel 2.5.13. De gefinancierde consultatie- en verhoorbijstand vindt plaats in de vorm van de zogenoemde piketregeling. Het gaat daarbij om het beurtelings verlenen van rechtsbijstand (artikel 1, tweede lid onder e *Brt*), op basis van de melding door de hulpofficier van justitie van de aanhouding bij de raad voor rechtsbijstand (voorgesteld artikel 2.3.7).

<sup>229</sup> Voorgesteld artikel 2.3.7, derde lid jo. voorgesteld artikel 2.3.8, eerste lid jo. voorgesteld artikel 2.3.9, eerste lid.

<sup>230</sup> Voorgesteld artikel 2.3.9, eerste lid.

De verdachte van wie de bewaring wordt gevorderd, kan zich bij het desbetreffende verhoor door een aangewezen raadsman laten bijstaan.<sup>231</sup> Wordt hij vervolgens in bewaring gesteld, dan heeft hij vanaf dat moment recht op gefinancierde rechtsbijstand gedurende de gehele eerste aanleg (opsporingsonderzoek en zitting).<sup>232</sup>

Voor aangehouden verdachten die niet in voorlopige hechtenis worden genomen maar na ophouden voor onderzoek of in verzekeringstelling in vrijheid worden gesteld, eindigt de gefinancierde rechtsbijstand.<sup>233</sup> Als de dagvaarding (in het voorstel: procesinleiding) is betekend, bestaat de mogelijkheid de toevoeging van een raadsman te verzoeken.<sup>234</sup> Nadat de procesinleiding is ingediend, kan bovendien de voorzitter van het gerecht een last tot aanwijzing van een raadsman doen uitgaan als hij oordeelt dat een raadsman nodig is in het belang van de verdediging van een verdachte op vrije voeten die (nog) geen raadsman heeft.<sup>235</sup>

In beginsel heeft de verdachte op vrije voeten dus toegang tot gefinancierde rechtsbijstand vanaf de betekening van de dagvaarding (in het voorstel: procesinleiding). De werkinstructies van de raad voor rechtsbijstand, waarin het beleid van de raad wordt beschreven, maken melding van de mogelijkheid toevoeging te verlenen voorafgaand aan de dagvaarding, namelijk in het geval van ‘substantiële rechtsbijstand’. Hierbij wordt als voorbeeld genoemd “een onderzoekshandeling door de rechter-commissaris.”<sup>236</sup> In het voorstel en de toelichting wordt hierover evenwel niets gezegd. Het is daarom niet duidelijk of en onder welke voorwaarden een verdachte op vrije voeten gefinancierde rechtsbijstand kan krijgen voor het benaderen van de rechter-commissaris. Wel bepaalt de (huidige en voorgestelde) regeling dat de rechter-commissaris opdracht geeft aan de raad voor rechtsbijstand tot aanwijzing van een raadsman voor de verdachte die geen raadsman heeft, indien de raadsman bevoegd zou zijn enig verhoor bij te wonen.<sup>237</sup>

## *ii. Beoordeling*

De Afdeling merkt op dat rechtsbijstand een wezenlijke voorwaarde is voor een adequate uitoefening van verdedigingsrechten in een complexe procedure als het strafproces. Dit geldt des te meer nu de verdachte in een meer

<sup>231</sup> Voorgesteld artikel 2.5.42, vijfde lid en voorgesteld artikel 1.4.12, eerste lid onder a.

<sup>232</sup> Voorgesteld artikel 1.4.12, eerste lid, onder a en voorgesteld artikel 1.4.14, eerste lid.

<sup>233</sup> Voorgesteld artikel 1.4.11, vierde lid.

<sup>234</sup> Toelichting bij Hoofdstuk 1 van Boek 4, paragraaf 2 (Opzet en doel van het gefaseerd aanhangig maken van zaken).

<sup>235</sup> Voorgesteld artikel 1.4.13, tweede lid.

<sup>236</sup> Zie [www.rvr.org/kenniswijzer/](http://www.rvr.org/kenniswijzer/).

<sup>237</sup> Voorgesteld artikel 2.10.12 (geldend artikel 187a Sv).

contradictoire gedingstructuur in hogere mate afhankelijk is (geworden) van rechtsbijstand voor zijn verdediging. Rechtsbijstand geldt bovendien als belangrijkste waarborg voor effectieve participatie aan het strafproces door kwetsbare verdachten.<sup>238</sup> De Commissie-Letschert wijst dan ook terecht op het grote belang van het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand voor de in de strafvordering noodzakelijke ‘checks and balances’.<sup>239</sup> Gelet op het voorgaande benadrukt de Afdeling dat de modernisering van het wetboek niet los kan worden gezien van de ingezette herziening van het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand.<sup>240</sup>

De vraag rijst of onder de (huidige en) voorgestelde regeling op alle momenten waarop de verdachte rechtsbijstand nodig heeft voor het bepalen van zijn procespositie en het waarmaken van zijn verdedigingsrechten, de beschikbaarheid van een raadsman is gegarandeerd.

De Afdeling merkt op dat de niet-aangehouden verdachte geen beroep kan doen op gefinancierde rechtsbijstand rondom het politieverhoor; dat recht heeft deze verdachte in beginsel pas als hij een procesinleiding heeft ontvangen. Daarmee is voor deze verdachte de effectuering van het recht op rechtsbijstand bij het politieverhoor afhankelijk van diens financiële situatie en inschatting van het belang van rechtsbijstand. Rechtsbijstand rondom en bij het politieverhoor is echter niet alleen van belang als sprake is van vrijheidsbeneming, maar ook vanwege de cruciale betekenis van het politieverhoor voor het verloop en de uitkomst van het strafproces.<sup>241</sup> Het EHRM wijst dan ook, ook als geen formele aanhouding heeft plaatsgevonden, op de kwetsbare positie van een verdachte zonder raadsman tijdens het politieverhoor en het risico van onterechte bekentenissen.<sup>242</sup>

Derhalve rijst de vraag in hoeverre het onderscheid tussen aangehouden en niet-aangehouden verdachten gerechtvaardigd kan worden geacht.

---

<sup>238</sup> Verplichte rechtsbijstand is ook voorgeschreven in geval van jeugdige verdachten (voorgestelde Titel 1.1 van Boek 6) en is de belangrijkste maatregel die kan worden genomen onder de bijzondere regeling van verdachten die door beperking of ziekte onvoldoende in staat zijn aan het proces tegen hen deel te nemen (voorgestelde Titel 1.2 van Boek 6).

<sup>239</sup> Daarop heeft ook de Commissie-Letschert gewezen, zie toelichting, Algemeen deel, paragraaf 9.1 (Structurele uitvoeringsconsequenties).

<sup>240</sup> Zie daarover M. Westerveld, ‘De stelselherziening van Dekker, een eerste analyse’, *NJB* 2021/1394 en de Hoofdlijnenbrief Justitie en Veiligheid van 9 februari 2022 (kenmerk 3827898), via [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).

<sup>241</sup> Vergelijk EHRM 27 november 2008, ECLI:CE:ECHR: 2008:1127JUD003639102 (Salduz t. Turkije), par. 54, waarin het Hof wijst op het belang van het opsporingsonderzoek voor de uitkomst van het strafproces, de kwetsbaarheid van de verdachte bij het politieverhoor en de toenemende complexiteit van het strafprocesrecht.

<sup>242</sup> EHRM 17 december 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1217JUD001510210 (Sobko t. Oekraïne), par. 56.

Dat geldt in het bijzonder voor kwetsbare verdachten,<sup>243</sup> ten aanzien van wie ook in Richtlijn 2013/48/EU een zorgplicht wordt geformuleerd.<sup>244</sup> Het EHRM verlangt een proactieve houding van de autoriteiten bij het voorzien in rechtsbijstand bij het politieverhoor als de verdachte (op het oog) mentale beperkingen heeft.<sup>245</sup> De Hoge Raad heeft in dit verband overwogen dat de vraag "(...) of en onder welke voorwaarden bepaalde algemene categorieën van niet aangehouden en niet als jeugdigen aan te merken verdachten recht hebben op bijstand van een advocaat met betrekking tot een politieverhoor, in de eerste plaats door de wetgever onder ogen zal moeten worden gezien".<sup>246</sup>

Gelet op het voorgaande en op het feit dat de rechten die in het nieuwe wetboek worden neergelegd niet los kunnen worden gezien van de feitelijke mogelijkheden deze uit te oefenen, is de Afdeling van oordeel dat een kwetsbare verdachte de beschikking moet kunnen krijgen over gefinancierde rechtsbijstand.<sup>247</sup> Daarom adviseert de Afdeling in de toelichting in te gaan op de vraag of het aangewezen is te voorzien in gefinancierde consultatie- en verhoorbijstand voor kwetsbare niet-aangehouden verdachten.<sup>248</sup>

De Afdeling merkt voorts op dat de verdachte zich vanaf het eerste politieverhoor tot de rechter-commissaris kan wenden met een aantal verzoeken. In de toelichting wordt in het bijzonder de nadruk gelegd op het recht van de verdachte om in dit vroege stadium onderzoekswensen in te dienen.<sup>249</sup> De Afdeling is van oordeel dat het toekennen van rechten aan de verdachte om diens participatie aan het vooronderzoek te stimuleren meebrengt dat ook de effectuering daarvan daadwerkelijk mogelijk moet worden gemaakt. Een eerste stap is de verdachte van deze rechten op de hoogte te brengen (zie punt 2b). Voor het indienen van onderzoekswensen bij de rechter-commissaris

<sup>243</sup> Voor aangehouden kwetsbare verdachten gelden extra waarborgen, zie voorgesteld artikel 2.3.8, tweede lid jo. voorgesteld artikel 2.3.7, tweede lid.

<sup>244</sup> Richtlijn 2013/48/EU, artikel 13: bij de toepassing van de richtlijn moet rekening worden gehouden met de specifieke behoeftes van kwetsbare verdachten. Zie ook onder punt 51: de justitiële autoriteiten moeten rekening houden met mogelijke kwetsbaarheid van verdachten die hun vermogen aantast om het recht op toegang tot een advocaat uit te oefenen, en passende maatregelen moeten nemen die ervoor zorgen dat die rechten gewaarborgd worden.

<sup>245</sup> Vergelijk EHRM 31 maart 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0331JUD002031002 (Plonka t. Polen), par. 37-42 (alcoholverslaving); EHRM 17 december 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1217JUD001521010 (Sobko t. Oekraïne), par. 54-62 (beperkt intellectueel vermogen).

<sup>246</sup> HR 18 november 2014, ECLI:NL:HR:2014:3288, r.o. 3.5.

<sup>247</sup> De huidige regeling vereist reeds dat bij een vermoeden van of twijfel over kwetsbaarheid (van een aangehouden verdachte) telkens een raadsman wordt ingeschakeld, zie Kamerstukken II 2014/15, 34157, nr. 3 (tweede herdruk), p. 66.

<sup>248</sup> Zie Aanbeveling 2013/C 378/02 van de Europese Commissie van 27 november 2013, betreffende procedurele rechten van kwetsbare personen die verdachten of beklagden zijn in een strafprocedure (PbEU 2013, C 378/8), aanbeveling 2.

<sup>249</sup> Toelichting bij Hoofdstuk 4 van Boek 1 (De verdachte en zijn raadsman).

is echter in de meeste gevallen rechtsbijstand noodzakelijk.<sup>250</sup> De beschikbaarheid van (gefinancierde) rechtsbijstand daarbij is daarmee ook belangrijk voor een daadwerkelijke beweging naar voren en effectieve regievoering door de rechter-commissaris.<sup>251</sup>

De Afdeling adviseert daarom in de toelichting in te gaan op de vraag of en in hoeverre de verdachte bij de indiening van dergelijke verzoeken moet kunnen beschikken over gefinancierde rechtsbijstand.

#### **e. De positie van de verdachte in hoger beroep**

##### *i. Voorstel en toelichting*

Met de Wet stroomlijnen hoger beroep<sup>252</sup> is de gedachte van het voortbouwend appel in de huidige wettelijke regeling verankerd. Deze gedachte is ontwikkeld in het kader van het onderzoeksproject *Strafvordering 2001*.<sup>253</sup> Het voortbouwend appel houdt volgens de toelichting in dat de berechting in hoger beroep geen doublure is van de berechting in eerste aanleg, maar wordt ingericht “in lijn met de beslispunten die in appel voorliggen.”<sup>254</sup>

De voorgestelde regeling van het hoger beroep tegen vonnissen is op een aantal punten anders dan de huidige en past volgens de toelichting daardoor beter bij de concepten van de contradictoire gedingstructuur en het voortbouwend appel die aan deze modernisering ten grondslag zijn gelegd.<sup>255</sup> Het gerechtshof oriënteert zich niet alleen tijdens het onderzoek ter terechtzitting op de tegen het vonnis geuite bewaren, maar ook bij de besluitvorming achteraf.<sup>256</sup>

Niet is gewijzigd dat het OM binnen twee weken na het instellen van hoger beroep een schriftuur met bezwaren tegen het vonnis moet indienen en dat de verdachte daartoe in de gelegenheid wordt gesteld.<sup>257</sup> Het gerechtshof

---

<sup>250</sup> In de toelichting wordt onderkend dat “voor een zinvolle inventarisatie van onderzoekswensen doorgaans de bijstand van een raadsman van groot belang zal zijn”, toelichting bij Hoofdstuk 1 van Boek 4, paragraaf 2 (Opzet en doel van het gefaseerd aanhangig maken van zaken). Zie ook P.T.C. van Kampen e.a., *Mind the Gap. Modernisering Wetboek van Strafvordering: consequenties voor de verdediging*, WODC 2018, p. 116, verwijzend naar de eisen waaraan een dergelijk verzoek moet voldoen.

<sup>251</sup> Zie Deeladvies D, punt 2c.

<sup>252</sup> *Stb.* 2006, 470.

<sup>253</sup> M.S. Groenhuijsen & G. Knigge (red.), *Dwangmiddelen en rechtsmiddelen. Derde interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 2002, p. 329-435.

<sup>254</sup> Toelichting bij Hoofdstuk 4 van Boek 5.

<sup>255</sup> De NOvA onderschrijft de voorgestelde uitbouw van het voortbouwende karakter van het appel niet, omdat daardoor de rechtsbescherming afneemt (advies NOvA van 30 juli 2018, p. 8).

<sup>256</sup> Toelichting bij Boek 5, Afdeling 4.1.5 en bij artikel 5.4.29, eerste lid.

<sup>257</sup> Voorgesteld artikel 5.4.7, geldend artikel 416 Sv.

kan het OM onder meer niet-ontvankelijk verklaren indien de officier van justitie geen schriftuur met bezwaren heeft ingediend. Voor de verdachte geldt hetzelfde, mits deze daarnaast op de terechtzitting geen bezwaren tegen het vonnis heeft opgegeven.<sup>258</sup> De advocaat-generaal (A-G) of de verdachte die hoger beroep heeft ingesteld, krijgt tijdens de zitting de gelegenheid de bij schriftuur opgegeven bezwaren toe te lichten en andere bezwaren op te geven.<sup>259</sup> De opgegeven bezwaren zijn van belang voor de inrichting van het onderzoek ter terechtzitting en sturen dit in sterke mate.<sup>260</sup> De wet schrijft immers voor dat het gerechtshof het onderzoek richt op die bezwaren en op hetgeen het verder nodig oordeelt.<sup>261</sup>

De nieuwe regeling van het hoger beroep verschilt van de bestaande, doordat het onderscheid tussen het verwerpen van het hoger beroep en het vernietigen van het vonnis<sup>262</sup> in de plaats wordt gesteld van het huidige onderscheid tussen het bevestigen en het vernietigen van het vonnis.<sup>263</sup> De nieuwe regeling is daardoor nog sterker dan thans gericht op de bezwaren die door de verdachte en het OM tegen het vonnis zijn aangevoerd. De appelrechter hoeft een beslissing van de eerste rechter waartegen geen bezwaren zijn aangevoerd in beginsel niet over te doen. Het gerechtshof kan het hoger beroep verwerpen voor zover het de bezwaren tegen beslissingen in het vonnis ongegrond acht en het niet ambtshalve tot het oordeel komt dat vernietiging van een beslissing aangewezen is.<sup>264</sup> Het vonnis wordt (geheel of gedeeltelijk)<sup>265</sup> vernietigd voor zover het gerechtshof de bezwaren tegen een beslissing gegrond acht of ambtshalve tot het oordeel komt dat vernietiging van een beslissing aangewezen is.<sup>266</sup>

Voor het verwerpen van het hoger beroep is, anders dan voor het bevestigen van het vonnis, niet vereist dat het gerechtshof de beslissingen in het vonnis integraal controleert en voor zijn rekening neemt. Het gerechtshof richt zich

---

<sup>258</sup> Voorgesteld artikel 5.4.27, geldend artikel 416, tweede en derde lid, Sv. Er is aldus niet gekozen voor een grievenstelsel waarin de verdachte op straffe van niet-ontvankelijkheid een schriftuur moet indienen. Daarbij heeft een rol gespeeld dat niet iedere verdachte door een raadsman wordt bijgestaan. Zie Kamerstukken II 2005/06, 30320, nr. 3, paragrafen 3.2.1 en 3.2.2. Zie ook de toelichting bij Hoofdstuk 4 van Boek 5, bij artikel 5.4.7, eerste en tweede lid, en bij artikel 5.4.27, derde lid. Uit aldaar vermeld WODC-onderzoek blijkt dat in 93,5% van de zaken die door het gerechtshof Den Haag berecht werden in 2013 de verdachte door een raadsman werd bijgestaan.

<sup>259</sup> Voorgesteld artikel 5.4.18, eerste lid, geldend artikel 416, eerste lid, Sv.

<sup>260</sup> Toelichting bij artikel 5.4.18, eerste lid en bij artikel 5.4.29, eerste lid. Ook in het geldend recht worden aan het begin van het onderzoek ter terechtzitting de bezwaren in kaart gebracht (artikel 416, eerste lid, Sv).

<sup>261</sup> Voorgesteld artikel 5.4.19, geldend artikel 415, tweede lid, Sv.

<sup>262</sup> Voorgesteld artikel 5.4.29.

<sup>263</sup> Geldend artikel 423, eerste lid, Sv.

<sup>264</sup> Voorgesteld artikel 5.4.29, eerste lid.

<sup>265</sup> Voorgesteld artikel 5.4.29, derde lid.

<sup>266</sup> Voorgesteld artikel 5.4.29, tweede lid.

op de beslissingen waartegen de verdachte of het OM bezwaren heeft,<sup>267</sup> en hoeft geen tijd meer te steken in het overdoen van beslissingen waartegen geen bezwaren bestaan.<sup>268</sup> Als de verdachte bijvoorbeeld geen bezwaar heeft tegen de bewezenverklaring door de rechtbank van een reeks diefstallen, maar wel tegen de straf die zij heeft opgelegd, behoeft het gerechtshof niet langer na te gaan of de aan de verdachte tenlastegelegde diefstallen kunnen worden bewezenverklaard.

Daarnaast beziet het gerechtshof de vraag of er gebreken zijn die meebrengen dat ambtshalve vernietiging van een beslissing aangewezen is. In de nieuwe regeling is bepaald in welke gevallen vernietiging in ieder geval aangewezen is, ook als er geen (desbetreffende) bezwaren naar voren zijn gebracht.<sup>269</sup> Wel wordt in de toelichting benadrukt dat deze gevallen moeten worden gezien als een ondergrens. Het gerechtshof blijft bevoegd om de juistheid van in hoger beroep niet bestreden beslissingen te controleren. De toelichting benadrukt dat de nieuwe regeling van het hoger beroep op geen enkel punt een belemmering voor het gerechtshof vormt om tot vernietiging van een beslissing in een vonnis over te gaan als het daarin een minder juiste of minder gelukkige beslissing ziet. Het is volgens de toelichting gewenst dat het gerechtshof overal waar het een wezenlijk gebrek in het eindvonnis constateert, tot verbetering overgaat. In de nieuwe regeling worden enkel grenzen gesteld aan de verplichting van het gerechtshof om ambtshalve, los van de bezwaren die naar voren zijn gebracht, de juistheid van beslissingen in het eindvonnis te controleren.<sup>270</sup>

## *ii. Beoordeling*

De Afdeling wijst op de gevolgen van de hiervoor genoemde wijzigingen voor de positie van de verdachte zonder rechtsbijstand. Naarmate het onderzoek van het gerechtshof zich verder beperkt tot de bezwaren die tegen het vonnis worden ingebracht, wordt er meer verantwoordelijkheid bij de verdediging neergelegd om de relevante punten naar voren te brengen. Het hoger beroep biedt immers niet meer de garantie dat alle beslissingen van de rechtbank in het vonnis door het gerechtshof worden gecontroleerd. De verdachte wordt daarmee ook in hogere mate afhankelijk van zijn raadsman en de wijze waarop deze zijn taak vervult.

<sup>267</sup> Toelichting bij Afdeling 4.1.5 van boek 5.

<sup>268</sup> Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.6 (Boek 5: 'Rechtsmiddelen').

<sup>269</sup> Voorgesteld artikel 5.4.29, vierde lid. Bijvoorbeeld wanneer de oplegging van een straf of maatregel niet op de wet berust (sub c). Zie ook toelichting bij Afdeling 4.1.5 van Boek 5. Het is volgens de toelichting denkbaar dat de Hoge Raad op termijn meer gevallen aanwijst waarin ambtshalve vernietigd moet worden. Zie toelichting bij artikel 5.4.29, vierde en vijfde lid.

<sup>270</sup> Toelichting bij artikel 5.4.29, eerste lid, en bij artikel 5.4.29, vierde en vijfde lid.

In het voorstel wordt de verplichting van de appelrechter om ambtshalve de juistheid van beslissingen in het eindvonnis te controleren, beperkt. Deze inrichting van het hoger beroep brengt risico's met zich voor de verdachte zonder rechtsbijstand. In deze gevallen kan van de appelrechter worden gevergd dat deze zich extra zal inspannen om een eerlijk proces te garanderen en om door de verdachte onopgemerkte fouten te corrigeren. Dat kan bijvoorbeeld betekenen dat de rechter ter 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.<sup>271</sup>

De Afdeling adviseert dan ook in het licht van het voorgaande in de toelichting te verduidelijken dat en in hoeverre de appelrechter gehouden is bij de beoordeling van het hoger beroep rekening te houden met de positie van de verdachte zonder rechtsbijstand.

### 3. De positie van het Openbaar Ministerie

#### a. De veranderde positie van het Openbaar Ministerie

##### *i. Algemeen*

Over de rol van het OM wordt in de toelichting het volgende opgemerkt: "Het openbaar ministerie heeft een magistratelijke rol. Het treedt niet enkel op als tegenpartij van de verdachte, maar draagt verantwoordelijkheid voor een integere rechtshandhaving."<sup>272</sup> Hoewel de Nederlandse stijl van procesvoering volgens de toelichting is veranderd, is deze positieve kant van het inquisitoire proces daarin behouden. Tegelijkertijd heeft het strafproces een meer contradictoair karakter gekregen: de standpunten die de verdachte en het OM innemen zijn van groot belang voor de wijze waarop het strafproces wordt gevoerd.<sup>273</sup>

De toelichting wijst er verder op dat de staatsrechtelijke positie van het OM is verankerd in de Wet op de Rechterlijke Organisatie (Wet RO), waarin het wordt gepositioneerd als onderdeel van de rechterlijke macht. Deze bijzondere positie brengt voor het OM een 'grote mate van zelfstandigheid' mee en kleurt ook de wijze waarop het zijn taken moet uitoefenen. Die taakuitoefening dient onpartijdig te zijn en met inachtneming van alle betrokken belangen te geschieden.<sup>274</sup> Van onafhankelijkheid is, anders dan bij de zittende magistratuur,

<sup>271</sup> Vergelijk HR 19 december 2017, ECLI:NL:HR:2017:3197, r.o. 3.4.

<sup>272</sup> Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.1 (Doelstellingen van strafprocesrecht).

<sup>273</sup> Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.1 (Doelstellingen van strafprocesrecht).

<sup>274</sup> De toelichting verwijst hier naar Kamerstukken II 1996/97, 25392, nr. 3, p. 3 (reorganisatie openbaar ministerie en instelling landelijk parket).



echter geen sprake. Het OM is immers gebonden aan de algemene en bijzondere aanwijzingen die de minister op grond van artikel 127 Wet RO kan geven.<sup>275</sup>

Aldus geeft de toelichting een bondige beschrijving van de wijze waarop de officier van justitie zijn taken dient uit te oefenen. Volgens de toelichting bevat Boek 1 van het nieuwe wetboek geen volledig 'kernprofiel' van de officier van justitie, mede omdat diens positie ook in organieke wetten (zoals de Wet RO) is geregeld.<sup>276</sup> Die organieke wetten regelen echter alleen welke taken aan deze functionaris worden toebedeeld en zeggen weinig over de wijze waarop daaraan uitvoering moet worden gegeven. In het kernprofiel van de officier van justitie dat in het kader van het onderzoeksproject *Strafvordering 2001* is opgesteld, wordt diens rol wel nader gedefinieerd. Daaruit vloeit vooral voort dat dat hij niet eenzijdig het vervolgingsbelang mag behartigen; de officier van justitie moet een correcte toepassing van het recht nastreven. Dat brengt volgens de onderzoeksgroep met zich dat hij voor de verdediging gunstige informatie en omstandigheden op gelijke wijze in zijn optreden moet betrekken als factoren die het vervolgingsbelang kunnen dienen.<sup>277</sup>

De in de toelichting veronderstelde 'magistratelijke rol' van het OM wordt in de literatuur geassocieerd met waarden als integriteit, deskundigheid, onpartijdigheid, zorgvuldigheid, objectiviteit, transparantie en autonomie.<sup>278</sup> Ministeriële beïnvloeding van het vervolgingsbeleid kan en mag plaatsvinden. Daarbij moeten de toepasselijke procedurele waarborgen en vereiste transparantie in acht worden genomen.<sup>279</sup> Als het gaat om individuele strafzaken betracht de minister in verband met de bijzondere positie van het OM in het strafproces grote terughoudendheid.<sup>280</sup> Een lid van het OM moet immers in beginsel de ruimte hebben om in een concreet geval een zelfstandige belangenafweging te maken.<sup>281</sup> Dat betekent ook dat het OM in beginsel zelf bepaalt of en zo ja, op welke wijze in een concrete zaak vervolging wordt ingesteld.

<sup>275</sup> Toelichting bij Titel 3.1 van Boek 1 (Het College van procureurs-generaal). Zie in dit verband ook het recente initiatiefvoorstel-Groothuizen voor een Wet verval bijzondere aanwijzingsbevoegdheden openbaar ministerie, Kamerstukken II 2020/21, 35768, nr. 2.

<sup>276</sup> Toelichting bij Boek 1 (Strafvordering in het algemeen).

<sup>277</sup> M.S. Groenhuijsen & G. Knigge (red.), *Het onderzoek ter zitting. Eerste interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Groningen 1999, p. 36-37.

<sup>278</sup> Zie voor een overzicht J. Lindeman, *Officieren van justitie in de 21<sup>e</sup> eeuw*, Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 19-26.

<sup>279</sup> M.S. Groenhuijsen & G. Knigge (red.), *Het onderzoek ter zitting. Eerste interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Groningen 1999, p. 36-37. Zie ook M.S. Groenhuijsen & G. Knigge (red.), *Afronding en verantwoording. Eindrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 2004, p. 100.

<sup>280</sup> Kamerstukken II 1996/97, 25392, nr. 3, p. 6 en p. 22 e.v. De Wet RO voorziet in procedurevoorschriften om de zorgvuldigheid en transparantie van de besluitvorming in dergelijke gevallen te waarborgen; zie artikel 128 Wet RO.

<sup>281</sup> J. Lindeman, *Officieren van justitie in de 21<sup>e</sup> eeuw*, Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 293.

## ii. Ontwikkelingen en risico's

In de afgelopen jaren hebben zich verschillende ontwikkelingen voorgedaan die van invloed zijn (geweest) op de wijze waarop de officier van justitie zijn taken kan en moet uitoefenen. Hier kan worden gewezen op de veranderde rolverdeling tussen strafrechtelijke actoren, zoals besproken in de toelichting bij het nieuwe wetboek. In het bijzonder gaat het dan om de toegenomen aandacht voor het slachtoffer in het strafproces<sup>282</sup> en om de eerder genoemde ontwikkeling naar een meer contradictoir procesmodel, waarin de standpunten van het OM en de verdachte van groot belang zijn voor de wijze waarop het strafproces wordt gevoerd.<sup>283</sup> De toelichting merkt verder op dat de rechter-commissaris is teruggetreden als leider van het voorbereidend onderzoek; het opsporingsonderzoek staat in het huidige stelsel onder gezag van de officier van justitie. Tot slot wijst de toelichting op de noodzaak om grote aantallen lichtere strafbare feiten buitengerechtelijk af te doen.<sup>284</sup> Binnen de rolverdeling tussen strafrechtelijke actoren heeft het OM dus meer en grotere verantwoordelijkheden gekregen.

De bedoelde ontwikkelingen brengen uitdagingen en risico's met zich. Gesignaleerd kan worden dat de taakvervulling door het OM regelmatig onderwerp van discussie is, bijvoorbeeld als het gaat om het uitvaardigen van strafbeschikkingen.<sup>285</sup> 'Standaardzaken' worden op grote schaal via een mandaatconstructie (en zonder directe betrokkenheid van een officier van justitie) afgedaan door parketmedewerkers met behulp van een gedetailleerd en geautomatiseerd stelsel van richtlijnen. In deze 'confectieprocedure' bestaat nog maar weinig ruimte voor het meewegen van alle specifieke omstandigheden van het individuele geval, zo blijkt uit wetenschappelijk onderzoek.<sup>286</sup> Ook bij de zogenoemde ZSM-werkwijze<sup>287</sup> kan de ruimte voor

---

<sup>282</sup> Zie over de positie van het slachtoffer punt 4.

<sup>283</sup> Daarmee wordt overigens niet bedoeld dat sprake zou zijn van een 'accusatoir' proces, waarbij beide 'partijen' elkaar met gelijke wapenen bestrijden tegenover een lijdelijke, passieve rechter (M.S. Groenhuijsen & G. Knigge (red.), *Het onderzoek ter zitting. Eerste interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Groningen 1999, p. 30; zie ook G.J.M. Corstens/M.J. Borgers & T. Kooijmans, *Het Nederlands strafprocesrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, paragraaf 1.3).

<sup>284</sup> Toelichting, Algemeen deel, paragrafen 2.1 (Doelstellingen van strafprocesrecht), 2.2 (Veranderingen in de aard van de criminaliteit en het sanctiearsenaal) en 2.3 (Een veranderde rolverdeling tussen strafrechtelijke actoren).

<sup>285</sup> G. Knigge & C.H. de Jonge van Ellemeet, *Beschikt en gewogen*, Den Haag 2014; G. Knigge & M. Peters, *Beproefd verzet*, Den Haag 2017; D. Abels e.a., *Evaluatie Wet OM-afdoening*, Amsterdam: Rozenberg Publishers 2018.

<sup>286</sup> J. Lindeman, *Officieren van justitie in de 21<sup>e</sup> eeuw*, Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 179-184, p. 231-239 en p. 250-262.

<sup>287</sup> Deze werkwijze houdt in dat het OM zeven dagen per week, veertien uur per dag aanwezig is op een ZSM-locatie (meestal een politiebureau) om zaken te behandelen. Door de aanwezigheid van alle ketenpartners op deze locatie wordt informatie-uitwisseling en samenwerking bevorderd en kan sneller een besluit genomen worden over de zaak. De officier van justitie streeft er binnen deze aanpak naar om binnen zes uur een besluit te nemen over de afdoening.

de officier van justitie om maatwerk te leveren beperkt zijn als gevolg van de grote aantallen zaken en de snelheid waarmee beslissingen genomen moeten worden. De rol van de officier van justitie als leider van het opsporingsonderzoek is weliswaar versterkt, maar de nauwe samenwerking met de politie die daaruit voortvloeit doet de vraag rijzen of hij met voldoende distantie toezicht kan uitoefenen op het opsporingsonderzoek.<sup>288</sup>

De Afdeling stelt vast dat de positie van de officier van justitie ten opzichte van de andere procesdeelnemers in de loop der tijd is veranderd en versterkt. Het OM heeft zich bovendien ontwikkeld van een verzameling lokale parketten naar een landelijke en centraal geleide organisatie. Dat is een logische ontwikkeling gezien de veranderde aard en omvang van de criminaliteit en de noodzaak van een adequate misdaadbestrijding. In het voorgaande is echter gewezen op een aantal ontwikkelingen die de ruimte voor de officier van justitie om in individuele gevallen maatwerk te leveren (kunnen) beperken. Naarmate de taken en bevoegdheden van het OM toenemen rijst bovendien de vraag of de toepasselijke waarborgen en correctiemechanismen niet versterkt en uitgebreid moeten worden. Op dat vraagstuk wordt hieronder nader ingegaan.

## **b. Opportuniteitsbeginsel en vervolgingsbeslissing; waarborgen**

### *i. Voorstel en toelichting*

In het nieuwe wetboek blijven twee belangrijke uitgangspunten van het huidige stelsel behouden, te weten het opportuniteitsbeginsel en het vervolgingsmonopolie.<sup>289</sup> Het vervolgingsmonopolie houdt in dat alleen de officier van justitie strafzaken ter berechting bij de strafrechter mag aanbrengen. Op basis van het opportuniteitsbeginsel is de officier van justitie niet verplicht om een vervolging in te stellen, maar kan hij daarvan afzien, ook in gevallen waarin hij een vervolging haalbaar acht. Bij de belangenafweging die daaraan ten grondslag ligt moet ook de beperkte capaciteit worden betrokken, zodat dikwijls prioriteiten moeten worden gesteld. Een waarborg voor een evenwichtig vervolgingsbeleid is volgens de toelichting gelegen in het feit dat de minister daarvoor politiek verantwoordelijk is. Daarnaast is het vervolgingsbeleid voor een belangrijk deel vastgelegd in richtlijnen van het College van procureurs-generaal.<sup>290</sup>

<sup>288</sup> M. Samadi, 'Het toezicht op de opsporing', *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving* 2021, p. 132-142.

<sup>289</sup> Zie de voorgestelde artikelen 1.3.2 en 1.3.4. Zie voor een uitzondering op het vervolgingsmonopolie het voorgestelde artikel 1.3.3, tweede lid. Ook ten tijde van de invoering van het huidige wetboek in 1926 waren deze uitgangspunten niet nieuw; zie Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 1.1 (Inleiding).

<sup>290</sup> Toelichting bij artikel 1.3.4.

In de toelichting wordt gesignaleerd dat de samenleving steeds meer van het strafrecht verwacht. Politie en OM moeten volgens de toelichting optreden bij meer en steeds complexere strafbare feiten. Ook is met de opkomst en erkenning van slachtofferbelangen een grotere vraag naar strafrechtelijke handhaving ontstaan. Tegelijkertijd is er een handhavingstekort en moet de strafrechtelijke handhaving steeds meer worden afgestemd op handhaving buiten het strafrecht. De vervolgingsbeslissing is tegenwoordig dus aanzienlijk gecompliceerder dan ten tijde van de invoering van het huidige wetboek. Dit vraagt om meer afweging en verantwoording door het OM. De voorgestelde regeling sluit daarbij aan, waarbij de toelichting wijst op de codificatie van de verplichting tot het mededelen van een beslissing tot niet-vervolgving aan de verdachte.<sup>291</sup>

Het is volgens de toelichting van essentieel belang dat wordt voorzien in een stelsel van waarborgen en correctiemechanismen rondom de vervolgingsbeslissing. De manier waarop het OM gebruik maakt van de desbetreffende bevoegdheden kan immers diep ingrijpen in het leven van personen. Het voorstel beoogt het bestaande stelsel van waarborgen en correctiemechanismen te verbeteren, ter bescherming van de verdachte én het slachtoffer. Gewezen wordt onder meer op de reeds genoemde kennisgeving van een gemotiveerde beslissing tot niet-vervolgving aan de verdachte en op de wijzigingen in de beklagprocedure tegen het uitblijven van opsporing of vervolging.<sup>292</sup>

#### *ii. Controlemechanismen en rechterlijke toetsing*

De koppeling van vervolgingsmonopolie en opportuniteitsbeginsel leidt tot een grote beleidsruimte en daarmee tot een grote concentratie van macht bij het OM. Bij aanvaarding van het opportuniteitsbeginsel moet het gevaar van willekeur en rechtsonzekerheid dan ook worden beteugeld. In het huidige stelsel is daarom voorzien in de mogelijkheid van beklag over de niet-vervolgving bij het gerechtshof (artikel 12 Sv) en in de mogelijkheid om een bezwaarschrift tegen de dagvaarding in te dienen (artikel 262 Sv).<sup>293</sup> Het tegengaan van willekeur en rechtsonzekerheid wordt ook gediend door de democratische controle op het OM via de politieke verantwoordelijkheid van de minister voor het vervolgingsbeleid (zie punt 3a).

<sup>291</sup> Voorgesteld artikel 3.1.3. Zie de toelichting bij Hoofdstuk 1 van Boek 3 (De beslissing tot vervolging en het afzien van vervolging).

<sup>292</sup> Toelichting bij Boek 3 (Beslissingen over vervolging). Zie voor de wijzigingen in de beklagprocedure punt 4b van dit deeladvies.

<sup>293</sup> G.J.M. Corstens/M.J. Borgers & T. Kooijmans, *Het Nederlands strafprocesrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, paragrafen 3.2 en 13.1; M.E. de Meijer & J.B.H.M. Simmelink, 'Het OM in de strafrechtsketen', in: M.E. de Meijer e.a. (red.), *Het Openbaar Ministerie verandert*, Preadviezen voor de Nederlands-Vlaamse Vereniging voor Strafrecht 2014, p. 246-249.

Van oudsher is de opportuniteit van de vervolging niet onderworpen aan een afzonderlijke rechterlijke beoordeling. Net als het huidige wetboek voorziet ook het voorstel alleen in specifieke situaties in een separate rechterlijke toetsing van de vervolgingsbeslissing. In de eerste plaats kan de rechtbank op verzoek van de verdachte verklaren dat de zaak is geëindigd, indien het opsporingsonderzoek of de vervolging stagneert en een beslissing over (voortzetting van) de vervolging uitblijft.<sup>294</sup> In de tweede plaats kan een rechtstreeks belanghebbende zich bij het gerechtshof beklagen over het achterwege blijven van opsporing of (voortzetting van de) vervolging van een strafbaar feit, alsmede over vervolging van een strafbaar feit door middel van een strafbeschikking (de huidige artikel 12 Sv-procedure).<sup>295</sup> In de derde plaats kan de verdachte een bezwaarschrift tegen de procesinleiding<sup>296</sup> indienen bij de rechtbank.<sup>297</sup> Voor deze laatste procedure geldt dat alleen een summier toetsing plaatsvindt van de haalbaarheid – en niet van de opportuniteit – van de vervolging.<sup>298</sup> Deze vormen van rechterlijk toezicht op de vervolgingsbeslissing (of het uitblijven daarvan), hoe waardevol ook, kennen ieder een beperkt toepassingsbereik.<sup>299</sup>

Buiten deze specifieke situaties kan de vervolgingsbeslissing alleen door de zittingsrechter worden getoetst aan de beginselen van een behoorlijke procesorde, waaronder het verbod van willekeur. In dat verband kan de rechter volgens de Hoge Raad slechts in uitzonderlijke gevallen een niet-ontvankelijkheid uitspreken, indien hij van oordeel is dat geen redelijk handelend lid van het OM heeft kunnen oordelen dat met de vervolging enig door strafrechtelijke handhaving beschermd belang gediend kan zijn. Voor deze beslissing gelden zware motiveringseisen. De vervolgingsbeslissing leent zich slechts in zeer beperkte mate voor een inhoudelijke rechterlijke toetsing, aldus de Hoge Raad.<sup>300</sup>

---

<sup>294</sup> Zie het voorgestelde artikel 3.1.7 en het geldende artikel 29f Sv.

<sup>295</sup> Zie het voorgestelde Hoofdstuk 2 van Boek 3.

<sup>296</sup> In het voorstel vangt de berechting aan door het indienen en betekenen van een 'procesinleiding'; de term 'dagvaarding' wordt niet meer gehanteerd. Zie verder Deeladvies D, punt 3b.

<sup>297</sup> Zie het voorgestelde Hoofdstuk 3 van Boek 3.

<sup>298</sup> H.G. van der Wilt, 'Rechterlijke toetsing van de vervolgingsbeslissing', *Delikt en Delinkwent* 2017/55; J. Lindeman, *Officieren van justitie in de 21<sup>e</sup> eeuw*, Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 231-232.

<sup>299</sup> Zie G.J.M. Corstens/M.J. Borgers & T. Kooijmans, *Het Nederlands strafprocesrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, paragrafen 13.5, 13.6 en 13.7, ook over de praktische betekenis van deze procedures en de al dan niet marginale (of zelfs 'summier') toetsing in dat verband.

<sup>300</sup> Zie o.a. HR 6 november 2012, ECLI:NL:HR:2012:BX4280 en naar aanleiding daarvan J.M.W. Lindeman, 'Redelijk handelende officieren en de vervolgingsbeslissing', in: C. Kelk e.a. (red.), *Veelzijdige gedachten*, Den Haag: Boom Lemma 2013, p. 283-295.

### iii. Beoordeling

In het voorstel wordt aan de sterke(re) machtspositie van het OM en de toenomen complexiteit van de vervolgingsbeslissing niet de consequentie verbonden dat de waarborgen en controlemechanismen rondom de vervolgingsbeslissing substantieel moeten worden versterkt. Volstaan wordt met de eerder genoemde specifieke verbeteringen betreffende de mededeling van een beslissing tot niet-vervolgving aan de verdachte en de beklagprocedure (zie hierboven, onder ii). De vraag is of dat voldoende is.

In het verleden heeft de discussie zich in dit verband vooral toegespitst op de vraag of er meer rechterlijk toezicht dient te komen op de (al dan niet buitengerechtelijke) afdoening van zaken door het OM.<sup>301</sup> Verschillende auteurs hebben eerder gepleit voor de introductie van de mogelijkheid om de vervolgingsbeslissing in een concreet geval aan (nadere) rechterlijke controle te onderwerpen.<sup>302</sup> Daarbij wordt gedacht aan zaken waarin vervolgving wordt ingesteld, terwijl de verwijtbaarheid van de dader gering is en het algemeen belang in redelijkheid niet met vervolgving is gediend. Dit terwijl vervolgving ingrijpende gevolgen kan hebben voor de verdachte, ook als deze eindigt in een rechterlijk pardon: kosten van rechtsbijstand, reputatieschade, spanning over de uitkomst van het proces en een aantekening op de justitiële documentatie.

Verder wordt gewezen op de grote veranderingen binnen de organisatie en het werk van het OM die zich in de afgelopen twintig jaar hebben voorgedaan (zie ook punt 3a). Die veranderingen kunnen meebrengen dat de officier van justitie feitelijk niet (meer) in staat is om in ieder individueel geval met inachtneming van alle bijzondere omstandigheden een beslissing te nemen om al dan niet te vervolgen (en om daarbij eventueel van de richtlijnen af te wijken).<sup>303</sup> In een vroeg stadium van de moderniseringsoperatie is de kwestie van een verdergaande rechterlijke toetsing van de vervolgingsbeslissing ook al in een discussiestuk aan de orde gesteld.<sup>304</sup> In de contourennota en de daaropvolgende voorstellen keert deze gedachte echter niet terug.

---

<sup>301</sup> In dit verband kan ook worden gewezen op het recente conceptwetsvoorstel naar aanleiding van de evaluatie van de Wet OM-afdoening, dat voorziet in rechterlijke toetsing van de beslissing om een hoge transactie aan te bieden aan de verdachte; via [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl).

<sup>302</sup> Zie o.a. Y. Buruma, 'Rechterlijke controle op de vervolgingsbeslissing', *Strafblad* 2015, p. 314-324; H.G. van der Wilt, 'Rechterlijke toetsing van de vervolgingsbeslissing', *Delikt en Delinkwent* 2017/55; J.M.W. Lindeman, 'Redelijk handelende officieren en de vervolgingsbeslissing', in: C. Kelk e.a. (red.), *Veelzijdige gedachten*, Den Haag: Boom Lemma 2013, p. 283-295.

<sup>303</sup> Y. Buruma, 'Rechterlijke controle op de vervolgingsbeslissing', *Strafblad* 2015, p. 314-324.

<sup>304</sup> Zie daarover M.E. de Meijer & J.B.H.M. Simmelink, 'Het OM in de strafrechtsketen', in: M.E. de Meijer e.a. (red.), *Het Openbaar Ministerie verandert*, Preadviezen voor de Nederlands-Vlaamse Vereniging voor Strafrecht 2014, p. 216 e.v.

De Afdeling onderstreept dat de veranderde positie van het OM en de toegenomen complexiteit van de vervolgingsbeslissing vergen dat deze met voldoende waarborgen is omgeven. Dat roept de vraag op of een wat minder terughoudende toetsing van de vervolgingsbeslissing, zoals eerder in de literatuur bepleit, niet in de rede zou liggen. Daarbij verdient opmerking dat rechterlijke toetsing van de vervolgingsbeslissing aan de algemene beginselen van een behoorlijke procesorde (waaronder het verbod van willekeur) geen afbreuk doet aan de beleidsruimte die het OM op grond van het opportuniteitsbeginsel toekomt. Het OM dient deze beleidsruimte immers – net als andere bestuursorganen die beleidsruimte hebben – te benutten in overeenstemming met deze beginselen. Daarmee doet een (marginale) rechterlijke toets ook niet af aan de politieke verantwoordelijkheid van de minister voor het vervolgingsbeleid.

Ook naar huidig recht is de officier van justitie bij het nemen van de vervolgingsbeslissing al gebonden aan de beginselen van een behoorlijke procesorde, zoals het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel. Als de vervolgingsbeslissing met een van die beginselen in strijd is, wordt de officier van justitie niet-ontvankelijk verklaard in de vervolging. In dit verband kan de vervolgingsbeslissing ook aan het verbod van willekeur worden getoetst, zij het dat de Hoge Raad deze toets thans door middel van een zeer strenge maatstaf tot uitzonderlijke gevallen heeft beperkt (zie hierboven, onder ii).

Overigens is het in de eerste plaats aan het OM zelf om te investeren in de kwaliteit en professionaliteit van de eigen organisatie en om deze verder te ontwikkelen en te verbeteren.<sup>305</sup> Eventuele manco's van het vervolgingsbeleid kunnen (deels) ook worden opgevangen door de richtlijnen en OM-aanwijzingen aan te scherpen.<sup>306</sup> Het vooruitzicht van een rechterlijke toets kan een prikkel vormen voor een dergelijke aanscherping van het vervolgingsbeleid. Tot slot acht de Afdeling van belang dat de minister vanuit zijn politieke verantwoordelijkheid waar nodig zijn aanwijzingsbevoegdheid kan aanwenden om aanvullende maatregelen te nemen.

In het licht van het voorgaande adviseert de Afdeling in de toelichting te verduidelijken op welke wijze de toetsing van de vervolgingsbeslissing door de zittingsrechter in concrete gevallen dient plaats te vinden. Daarbij zou het uitgangspunt moeten blijven dat de vervolgingsbeslissing gelet op het opportuniteitsbeginsel alleen marginaal kan worden getoetst. De vraag is

---

<sup>305</sup> Zie in dit verband ook Visitatiecommissie OM 2020-2021, *Tijd maken voor transitie*, Visitatierapport Openbaar Ministerie, 5 juli 2021.

<sup>306</sup> M.E. de Meijer & J.B.H.M. Simmelink, 'Het OM in de strafrechtsketen', in: M.E. de Meijer e.a. (red.), *Het Openbaar Ministerie verandert*, Preadviezen voor de Nederlands-Vlaamse Vereniging voor Strafrecht 2014, p. 222.

echter of deze toetsing niet minder terughoudend zou kunnen en moeten zijn dan in de huidige praktijk het geval is. In aanvulling daarop kan eventueel worden overwogen om de beginselen van een behoorlijke procesorde – in het bijzonder het verbod van willekeur – (nader) in de wet te codificeren.<sup>307</sup>

Daarnaast rijst de vraag in hoeverre de vervolgingsbeslissing ook voorafgaand aan de zitting kan worden getoetst aan beginselen van een behoorlijke procesorde, bijvoorbeeld in het kader van het bezwaarschrift tegen de procesinleiding. De huidige regeling in artikel 262 Sv stelt de rechter al in staat om voorafgaand aan de zitting achter gesloten deuren de ontvankelijkheid van de officier van justitie in de vervolging te toetsen.<sup>308</sup> De rechtbank beoordeelt in de voorgestelde regeling onder meer of de officier van justitie “klaarblijkelijk” niet-ontvankelijk is.<sup>309</sup> Deze formulering brengt tot uitdrukking dat sprake moet zijn van een terughoudende (marginale) toetsing van de juistheid van de vervolgingsbeslissing.<sup>310</sup> Doordat slechts de “klaarblijkelijke” niet-ontvankelijkheid reden kan zijn voor een buitenvervolginstelling wordt voorkomen dat van de bezwaarschriftprocedure een al te sterke aanzuigende werking uitgaat. De toetsing door de rechter beperkt zich immers tot evidente gevallen waarin de vervolging in strijd is met rechtsbeginselen. Daarmee is echter nog niet de vraag beantwoord of aan een toetsing aan het verbod van willekeur ook hier, in het verlengde van de toetsing door de zittingsrechter, een minder terughoudende toepassing zou kunnen worden gegeven dan in de huidige praktijk. De toelichting moet daarover duidelijkheid verschaffen.

Een toetsing in dit vroege stadium heeft als belangrijk voordeel dat het (indien het bezwaarschrift gegrond wordt verklaard) niet meer hoeft te komen tot een inhoudelijke en openbare behandeling van de zaak. Dat is niet alleen efficiënt, maar ook minder belastend voor de verdachte.<sup>311</sup> Een vroegtijdige toetsing past ook goed in de ‘beweging naar voren’ die in het nieuwe wetboek wordt nagestreefd en waarbij de procesinleiding eerder wordt ingediend.<sup>312</sup> Zo kan een stelsel ontstaan waarin de beslissing om al dan niet vervolging in te stellen op vergelijkbare (marginale) wijze kan worden getoetst in respectievelijk de beklagprocedure, de bezwaarschriftprocedure en ter terechtzitting.<sup>313</sup>

---

<sup>307</sup> Dit in aanvulling op de thans voorgestelde algemene bepaling over proportionaliteit en subsidiariteit in Boek 2; zie het voorgestelde artikel 2.1.3. De keuze om de beginselen van een goede procesorde niet in de wet op te nemen is kort toegelicht in de artikelsgevijsse toelichting bij Titel 1.1 van Boek 1.

<sup>308</sup> G.J.M. Corstens/M.J. Borgers & T. Kooijmans, *Het Nederlands strafprocesrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, paragraaf 13.6

<sup>309</sup> Zie het voorgestelde artikel 3.3.3, tweede lid, onder a.

<sup>310</sup> Toelichting bij artikel 3.3.3, tweede lid.

<sup>311</sup> De behandeling van het bezwaarschrift door de rechtbank is niet openbaar (artikel 3.3.2, derde lid).

<sup>312</sup> Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.8 (De ‘beweging naar voren’).

<sup>313</sup> Zie over de beklagprocedure verder hierna, onder punt 4b.



De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en zo nodig het voorstel aan te passen.

### c. De landelijke bevoegdheid van de officier van justitie

#### i. Voorstel en toelichting

In het voorstel wordt aan de officier van justitie bij een arrondissementsparket een landelijke bevoegdheid toegekend, waardoor hij bij alle rechtbanken strafbare feiten ter berechting kan aanbrengen. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan een wens van het OM. Om mogelijke bezwaren te ondervangen bevat Titel 3.4 van Boek 1 een aantal 'instructienormen', die onder meer aangeven dat een zaak die bij een bepaald gerecht is begonnen daar in beginsel ook moet worden afgemaakt.<sup>314</sup> De Raad voor de rechtspraak en het OM hebben in hun adviezen ieder vanuit hun eigen invalshoek (zeer) kritisch gereageerd op de voorgestelde regeling. Waar de rechtspraak zich onder meer zorgen maakt over het risico van 'forumshopping'<sup>315</sup>, richt de kritiek van het OM zich in het bijzonder op de beperking van de landelijke bevoegdheid door de bedoelde instructienormen (zie verder hierna, onder iii).

Naar huidige recht is de vervolgingsbevoegdheid van de officier van justitie bij het arrondissementsparket afhankelijk gesteld van de relatieve competentie van de rechtbank in het 'eigen' arrondissement. Dit betekent dat de officier van justitie belast is met de vervolging van strafbare feiten waarvan de rechtbank in diens arrondissement kennisneemt.<sup>316</sup> De praktische betekenis van deze bepaling is echter beperkt omdat de officier van justitie van rechtswege ook plaatsvervangend officier van justitie is bij de andere parketten.<sup>317</sup> Volgens de literatuur is de relatieve competentieverdeling van de officier van justitie hierdoor in de praktijk achterhaald.<sup>318</sup>

---

<sup>314</sup> Zie het voorgestelde artikel 1.3.9.

<sup>315</sup> Dat wil zeggen dat een zekere ruimte wordt gelaten om de rechtbank te kiezen die om een of andere reden door het OM wordt beschouwd als de meest geschikte instantie, bijvoorbeeld vanwege de reputatie als strenge bestraffer (G.J.M. Corstens/M.J. Borgers & T. Kooijmans, *Het Nederlands strafprocesrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, paragraaf 5.3).

<sup>316</sup> Zie artikel 9, eerste lid, Sv. In het geldende artikel 2 Sv zijn de regels over de relatieve bevoegdheid van de rechtbank opgenomen. Die bevoegdheden zijn overigens ruim, zodat het OM vaak kan kiezen tussen verschillende competente rechtbanken. Dat is volgens de literatuur niet vanzelfsprekend, omdat hierin het gevaar van 'forumshoppen' schuilt. Zo is bijvoorbeeld gelijkelijk bevoegd de rechtbank binnen het rechtsgebied waar het feit is begaan; waar de verdachte woont of verblijfplaats heeft; of waar de verdachte zich bevindt (G.J.M. Corstens/M.J. Borgers & T. Kooijmans, *Het Nederlands strafprocesrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, paragraaf 5.3).

<sup>317</sup> Artikel 136, vijfde lid, Wet RO.

<sup>318</sup> G.J.M. Corstens/M.J. Borgers & T. Kooijmans, *Het Nederlands strafprocesrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, paragraaf 5.5 ('Competentieverdeling van het openbaar ministerie').

Voorgesteld wordt thans om de officier van justitie 'landelijk bevoegd' te laten zijn. Daardoor krijgt de officier van justitie in beginsel de mogelijkheid om bij alle (bevoegde) rechtbanken in het land vorderingen te doen en strafbare feiten ter berechting aan te brengen. Dit wordt onder meer gerechtvaardigd met een verwijzing naar de instelling van landelijke parketten (het Landelijk Parket, het Functioneel Parket en het parket CVOM<sup>319</sup>) waarmee het eerdere systeem al doorbroken is.<sup>320</sup> Verder wijst de toelichting erop dat het OM zich als gevolg van maatschappelijke veranderingen heeft ontwikkeld van een 'losse verzameling arrondissementsparketten' naar een centraal geleide, landelijke organisatie. De arrondissementsparketten behouden in de voorgestelde regeling een eigen taakstelling en zullen in het bijzonder (maar niet meer uitsluitend) belast zijn met de vervolging van strafbare feiten waarvoor de 'eigen' rechtbank bevoegd is. Een zaak kan echter een bovenlokaal aspect blijken te hebben, waardoor het wenselijk is dat deze bij een andere rechtbank wordt aangebracht. Met de voorgestelde landelijke bevoegdheid is, gegeven de beperkte capaciteit van het OM, ook het organisatorische belang van een flexibele inzet van personeel en middelen gemoeid. Bij een arrondissementsparket kan sprake zijn van een zodanige overbelasting dat de zaak met het oog op een voortvarende afhandeling wordt 'uitbesteed' aan een ander parket, dat de zaak vervolgens aanbrengt bij de (relatief bevoegde) rechtbank van het arrondissement waartoe het overbelaste parket behoort.<sup>321</sup>

De huidige regeling voorziet er zoals gezegd al in dat een officier van justitie van rechtswege plaatsvervanger is bij de andere parketten. De officier van justitie die als plaatsvervanger van rechtswege optreedt, is op dat moment feitelijk werkzaam bij een ander parket dan dat waarbij hij is aangesteld. Dit betekent volgens de toelichting dat hij werkt onder verantwoordelijkheid van de hoofdofficier van justitie van dat andere parket en wordt ondersteund door medewerkers van dat andere parket. In een systeem waarin de officier van justitie landelijke bevoegdheid heeft, blijft deze onder verantwoordelijkheid van de eigen hoofdofficier van justitie werken en gebruikmaken van de diensten van de eigen parketmedewerkers.

De toelichting wijst er verder op dat parketmedewerkers die werkzaamheden van de officier van justitie in mandaat uitvoeren niet van rechtswege plaatsvervanger zijn bij de andere parketten. De landelijke bevoegdheid van de officier van justitie maakt het mogelijk dat zij bijvoorbeeld strafbeschikkingen

---

<sup>319</sup> Centrale Verwerking Openbaar Ministerie.

<sup>320</sup> In de artikelsgewijze toelichting bij Titel 3.3 van Boek 1 wordt opgemerkt dat het aanbrengen van zaken door de landelijke parketten organisatorisch gezien weliswaar een uitdaging met zich brengt, in het bijzonder bij de appointering van zaken, maar dat dit niet onoverkomelijk is gebleken.

<sup>321</sup> Toelichting bij Titel 3.3 van Boek 1.

uitvaardigen uit naam van een officier van justitie bij een ander parket, bijvoorbeeld als er bij dat parket sprake is van achterstanden in de verwerking van zaken. De introductie van een landelijke bevoegdheid kan ook een toereikende wettelijke basis verschaffen aan het zogenoemde Virtueel Parket, dat bestaat uit een poule van medewerkers van alle parketten die achterstanden wegwerken waar die in het land optreden. Deze medewerkers kunnen dan voortaan strafvorderlijke bevoegdheden namens elke officier van justitie uitoefenen.<sup>322</sup>

*ii. Dwingende instructienormen*

Het voorstel voorziet in een regeling om de mogelijke negatieve consequenties van een landelijke bevoegdheid (zoals het risico van forumshopping) te beteugelen. Uitgangspunt van die regeling is dat de officier van justitie bij een arrondissementsparket zich bij de uitoefening van zijn bevoegdheden (hoofdzakelijk) richt op de strafbare feiten die door de rechtbank in 'zijn' arrondissement worden berecht. Een tweede uitgangspunt is dat de officier van justitie die verantwoordelijk was voor het opsporingsonderzoek – althans een officier van justitie van hetzelfde parket – in beginsel ook met de vervolging van het strafbare feit is belast. Een derde uitgangspunt is dat een zaak waarin bepaalde vorderingen zijn gedaan bij een specifieke rechtbank, door diezelfde rechtbank verder wordt behandeld (beginsel van eenheid van instantie).<sup>323</sup>

Schending van de bedoelde instructienormen kan volgens de toelichting<sup>324</sup> leiden tot een (herstelbare) niet-ontvankelijkheid van het OM, tenzij het gebruik van de landelijke bevoegdheid of de overdracht van de zaak aan een ander parket 'redelijkerwijs noodzakelijk' was.<sup>325</sup> Dat betekent dat de officier van justitie de zaak alsnog voor zijn eigen rechtbank kan vervolgen. De noodzaak om een zaak bij een andere rechtbank aan te brengen kan bijvoorbeeld voortvloeien uit de bijzondere kenmerken van de zaak (zoals de samenhang met andere strafbare feiten) of uit capaciteitsoverwegingen. De rechtbank zal het belang van een voortvarende afhandeling van de strafzaak in dit verband moeten afwegen tegen het belang dat de officier van justitie de strafzaak voor zijn eigen rechtbank vervolgt, mede gelet op de opstelling van de verdediging.<sup>326</sup>

<sup>322</sup> Toelichting bij Titel 3.3 van Boek 1. De P-G bij de Hoge Raad had de werkwijze van het Virtueel Parket in strijd met het geldende recht geoordeeld (G. Knigge & M. Peters, *Beproefd verzet*, Den Haag 2017).

<sup>323</sup> Zie respectievelijk de voorgestelde artikelen 1.3.6, 1.3.8 en 1.3.9. Voorgesteld artikel 1.3.8, tweede lid, en voorgesteld artikel 1.3.9 vormen samen materieel gezien de voortzetting van het geldende artikel 246, tweede lid Sv.

<sup>324</sup> Uit de voorgestelde regeling in Titel 3.3 volgt dit niet expliciet.

<sup>325</sup> Ook als de rechtbank tot het oordeel komt dat de officier van justitie geen goede grond had voor de voortzetting van de behandeling van een zaak bij een andere rechtbank, kan zij de officier van justitie niet-ontvankelijk verklaren (zie de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1.3.9).

<sup>326</sup> Toelichting bij artikel 1.3.6.

### *iii. Consultatie*

In het kader van de consultatie zijn uiteenlopende kantttekeningen geplaatst bij de voorgestelde regeling van de landelijke bevoegdheid van de officier van justitie. Hoewel het voorstel zoals gezegd tegemoet wil komen aan een wens van het OM, heeft het OM 'forse bezwaren' tegen de voorgestelde regeling. Het OM pleit voor een stelsel waarin alleen de relatieve bevoegdheid van de rechter relevant is en waarin de landelijke bevoegdheid van het OM niet wordt gerelativeerd door 'dwingende instructienormen'. Met de voorgestelde regeling zou de flexibiliteit van de organisatie van het OM ernstig worden belemmerd.<sup>327</sup>

Een niet-ontvankelijkverklaring als reactie op een (incidentele) afwijking van de instructienormen is volgens het OM 'volkomen disproportioneel'. Overigens realiseert het OM zich dat er bilaterale afspraken bestaan tussen rechtbanken en parketten en dat het voor slachtoffers en getuigen handig is om een goed toegankelijk OM-loket te hebben. Die noties zouden echter niet verloren gaan in een minder strikte wettelijke regeling.<sup>328</sup>

Om geheel andere redenen vindt de Raad voor de rechtspraak de voorgestelde regeling niet goed onderbouwd, niet effectief, niet noodzakelijk en onwenselijk. Het is onvoldoende duidelijk welke gevolgen de regeling in de praktijk zal hebben voor de verplaatsing van zaken. In de huidige regeling is de officier van justitie (ook als hij optreedt als plaatsvervanger van rechtswege bij een ander parket) gebonden aan de werk-, appointerings- en convenantafspraken die worden gemaakt door het lokale parket met de desbetreffende rechtbank. De voorgestelde regeling geeft te veel mogelijkheden voor de keuze van een te adieren rechter en leidt voor verdachten en slachtoffers tot grote onduidelijkheid over de vraag waar een zaak wordt aangebracht. Voordat het voorgestelde stelsel wordt ingevoerd moet eerst worden bekeken welke interne organisatorische en logistieke oplossingen binnen het bestaande kader mogelijk zijn, waarbij meer zou moeten worden ingezet op een flexibele inzet van menskracht dan op het verschuiven van zaken.<sup>329</sup>

Wat betreft de verlegging van de zaakstromen merkt de toelichting op dat de officier van justitie voortaan niet vrij zal zijn om elke strafzaak bij welke (bevoegde) rechtbank dan ook aan te brengen. Hij richt zich immers primair op de lokale criminaliteit die door de 'eigen' rechtbank wordt berecht en kan de zaak alleen bij een andere rechtbank aanbrengen als dit 'redelijkerwijs

<sup>327</sup> Zie het advies van het OM van 5 juli 2017 over Boek 1, p. 4-5.

<sup>328</sup> Zie het advies van het OM van 5 juli 2017 over Boek 1, p. 17-20.

<sup>329</sup> Zie het advies van de Raad voor de rechtspraak van 11 juli 2017 over de Boeken 1-2, p. 9-11. Vergelijk ook T. Kooijmans, 'Het OM en de vervolging in het nieuwe Wetboek van Strafvordering', *RM Themis* 2017, p. 299.

noodzakelijk' is. Aldus wordt de regeling 'iets flexibeler' gemaakt; een groot effect op de zaakstromen wordt niet verwacht. Over het bezwaar dat met de landelijke bevoegdheid de afspraken met het 'eigen' parket over het benutten van zittingscapaciteit zouden worden doorkruist, merkt de toelichting op dat nadere afspraken kunnen worden gemaakt door het College van procureurs-generaal en de Raad voor de rechtspraak.<sup>330</sup>

#### *iv. Beoordeling*

De Afdeling merkt op dat de voorgestelde landelijke bevoegdheid van de officier van justitie past in de eerder genoemde ontwikkeling van het OM van een verzameling lokale parketten naar een landelijke en centraal geleide organisatie. Bovendien blijft de huidige regeling van de relatieve competentie van de rechtbanken in het voorstel behouden. Dat brengt mee dat de mogelijkheden voor de officier van justitie om de zaak bij een andere rechtbank aan te brengen feitelijk slechts in beperkte mate zullen toenemen. In de toelichting wordt terecht opgemerkt dat het OM ook naar geldend recht vaak kan kiezen uit verschillende bevoegde rechtbanken, door de zaak over te dragen aan het betreffende parket of door de figuur van het plaatsvervangerschap van rechtswege te gebruiken. Met de toelichting acht de Afdeling de vrees voor forumshopping en voor een verlegging van zaakstromen dan ook ongegrond.<sup>331</sup>

Gelet hierop hoeft de voorgestelde landelijke bevoegdheid van de officier van justitie niet te leiden tot nadelige consequenties voor de burger, in het bijzonder niet waar het gaat om de (feitelijke) toegankelijkheid van de rechtspraak. Tegenover het eventuele nadeel van een langere reistijd 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 Afdeling merkt op dat de voorgestelde regeling het karakter heeft van een compromis, waarbij enerzijds een landelijke bevoegdheid wordt ingevoerd die anderzijds meteen weer wordt beperkt door een aantal dwingende instructienormen. De Afdeling adviseert de wetgever op dit punt een duidelijke keuze te maken. Zij wijst op het risico dat de bedoelde instructienormen in de praktijk lastig hanteerbaar blijken te zijn en dat de toepassing daarvan in de praktijk zal leiden tot (grote) problemen. Zo kan in de rechtszaal

<sup>330</sup> Toelichting bij Titel 3.3 van Boek 1. Gewezen wordt op artikel 139b Wet RO, dat een voorziening bevat voor de al bestaande landelijke bevoegdheid van het Landelijk Parket en het Functioneel Parket. In het kader van de Invoeringswet zal worden gezien in hoeverre nadere afspraken tussen rechtspraak en OM een verankering moeten krijgen in de Wet RO, bijvoorbeeld door een verbreding van het werkingsbereik van het genoemde artikel 139b. Zie in dit verband het voorgestelde artikel 1.3.6.

<sup>331</sup> Toelichting bij Titel 3.3 van Boek 1.

bijvoorbeeld debat ontstaan over de redenen waarom een zaak bij een andere rechtbank moet worden aangebracht of over de vraag in welk arrondissement de opsporing begonnen is.

Daarnaast is onduidelijk 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 OM.<sup>332</sup> Voorts merkt de Afdeling op dat de einduitspraak van niet-ontvankelijkheid van het OM hier niet de meest aangewezen reactie lijkt.<sup>333</sup> De Afdeling wijst er nog op dat de toelichting niet ingaat op de bezwaren die in het kader van de consultatie door het OM naar voren zijn gebracht tegen de beperking van de landelijke bevoegdheid door dwingende instructienormen en de daaraan verbonden niet-ontvankelijkheid.

De Afdeling adviseert de beperking van de landelijke bevoegdheid van de officier van justitie door dwingende instructienormen uit het voorstel te schrappen.

## 4. De positie van het slachtoffer

### a. De veranderde positie van het slachtoffer

#### *i. Algemeen*

De positie van het slachtoffer in het strafproces is de afgelopen decennia sterk veranderd.<sup>334</sup> Bij de inwerkingtreding van het Wetboek van Strafvordering in 1926 had het slachtoffer de rol van aangever en getuige. Wanneer vervolging uitbleef, kon het slachtoffer beklag instellen. Als 'beledigde partij' kon het slachtoffer binnen het strafrecht een kleine schadevergoeding eisen. Met de inwerkingtreding van de Wet Terwee in 1995 werden de mogelijkheden voor het slachtoffer uitgebreid om als "benadeelde partij" een schadevergoeding van de verdachte te eisen binnen het strafproces.<sup>335</sup> Vanaf 2005 kregen slachtoffers het recht om op zitting te spreken.<sup>336</sup> In 2011<sup>337</sup> en

<sup>332</sup> T. Kooijmans, 'Het OM en de vervolging in het nieuwe Wetboek van Strafvordering', *RM Themis* 2017, p. 301.

<sup>333</sup> Het verwijzen van de zaak naar de 'eigen' rechtbank van de betreffende officier van justitie zou een meer efficiënte oplossing kunnen zijn. Vergelijk de mogelijkheid van de politierechter om de zaak naar de meervoudige kamer te verwijzen (het geldende artikel 369, tweede lid, Sv).

<sup>334</sup> Zie toelichting bij Hoofdstuk 5 van Boek 1 (Het slachtoffer).

<sup>335</sup> Wet van 23 december 1992, *Stb.* 1993, 29.

<sup>336</sup> Wet van 21 juli 2004 tot wijzigingen van enige bepalingen van het Wetboek van Strafvordering (invoering van het spreekrecht voor slachtoffers en nabestaanden), *Stb.* 2004, 382.

<sup>337</sup> Wet van 17 december 2009 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van strafrecht ter versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces, *Stb.* 2010, 1.

2021<sup>338</sup> is dit spreekrecht uitgebreid. Naast het spreekrecht hebben slachtoffers ook andere rechten gekregen, die hen in staat stellen deel te nemen aan het strafproces. Aan deze ontwikkeling heeft onder andere de EU-Richtlijn tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten van 2012 een belangrijke impuls gegeven.<sup>339</sup> Met de belangen van het slachtoffer dient nu in elke fase van het strafproces rekening te worden gehouden.

Bij de modernisering van het Wetboek van Strafvordering worden weinig grote wijzigingen ten aanzien van de positie van het slachtoffer voorgesteld. De meest noemenswaardige wijzigingen zijn:

In het wetboek wordt als beginsel opgenomen dat strafvordering plaatsheeft op een wijze die recht doet aan de belangen van het slachtoffer.<sup>340</sup> Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat de strafrechtelijke autoriteiten zich te allen tijde rekenschap moeten geven van de belangen van het slachtoffer, inclusief zijn kwetsbaarheden.<sup>341</sup>

De mogelijkheid tot het instellen van beklag tegen niet-opsporen wordt expliciet in het wetboek opgenomen (zie verder punt 4b).

De behandeling van de vordering van de benadeelde partij kan worden afgesplitst van de behandeling van de strafzaak. De benadeelde partij is de aanduiding voor het slachtoffer of anderen die als het gevolg van het strafbare feit schade hebben geleden en binnen het strafproces een schadevergoeding van de verdachte eisen.

De Afdeling begrijpt dat de voorgestelde regeling met betrekking tot de behandeling van de vordering van de benadeelde partij in een afgesplitste procedure nog zal worden aangepast naar aanleiding van het rapport van de Commissie-Donner<sup>342</sup> en het onderzoek van het WODC,<sup>343</sup> dat op het moment van het toezenden van het voorstel aan de Afdeling nog moest worden afgerond. Zij benadrukt in dit verband dat haar rol als adviseur in laatste instantie vergt dat andere rapporten of adviezen beschikbaar en verwerkt zijn op het moment dat een voorstel bij de Afdeling aanhangig wordt

---

<sup>338</sup> Wet uitbreiding slachtofferrechten, *Stb.* 2021, 220.

<sup>339</sup> Wet van 8 maart 2017, houdende implementatie van Richtlijn 2012/29/EU van het Europees parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ (*PbEU* 2012, L 315), *Stb.* 2017,90.

<sup>340</sup> Voorgesteld artikel 1.1.4.

<sup>341</sup> Toelichting bij artikel 1.1.4.

<sup>342</sup> Kamerstukken II 2019/20, 33553, nr. 65; Commissie onderzoek stelsel schadevergoeding voor slachtoffers van strafbare feiten (Commissie Donner), *Op verhaal komen. Naar een afgewogen, consistent en betaalbaar stelsel voor compensatie van slachtoffers van een strafbaar feit*, maart 2021.

<sup>343</sup> Toelichting bij Afdeling 4.1.2 van Boek 4 (Afzonderlijke behandeling). Zie L.A. Dantzig, J.P. Kuipers & J.C. van Rij, *Afzonderlijke behandeling vordering benadeelde partij*, Cebeon 2021.

gemaakt. De Afdeling zal dan ook in dit stadium geen inhoudelijk advies geven over deze regeling. Zij adviseert de regeling na verwerking van het rapport van de Commissie-Donner en het onderzoek van het WODC opnieuw aan haar voor te leggen.

## *ii. Beoordeling*

Gelet op de snelle ontwikkeling van slachtofferrechten in de afgelopen decennia vindt de Afdeling het positief te waarderen dat in dit voorstel een pas op de plaats wordt gemaakt. De Afdeling onderkent het belang van een behoorlijke positie voor het slachtoffer in het strafproces. Het toekennen van meer wettelijke slachtofferrechten leidt echter niet per definitie tot betere resultaten voor het slachtoffer. De echte winst voor een slachtoffer is te behalen door een goede implementatie en praktische uitvoering van de bestaande wet- en regelgeving.<sup>344</sup> Met het oog op de belangen van het slachtoffer wil de Afdeling in het bijzonder aandacht vragen voor het belang van tijdige beslissingen, die op heldere wijze gemotiveerd worden.

Ten eerste is het belangrijk dat slachtoffers voldoende informatie krijgen als wordt afgezien van de opsporing of vervolging. Het OM is in de huidige en voorgestelde regeling verplicht om het slachtoffer hiervan op de hoogte te stellen,<sup>345</sup> maar de uitvoering laat te wensen over. In de toelichting wordt het belang van een goede informatievoorziening op diverse punten vermeld.<sup>346</sup> Gewezen wordt op onderzoek waaruit blijkt dat een betere uitleg van afdoeningsbeslissingen (zoals een sepot) bijdraagt aan het begrip bij en de acceptatie door slachtoffers. Hierdoor zou in sommige gevallen kunnen worden voorkomen dat zij in beklag gaan bij het gerechtshof als het OM de opsporing of vervolging achterwege laat (zie verder punt 4b).<sup>347</sup> In de toelichting worden de politie en het OM opgeroepen om de afdoeningsbeslissingen beter te motiveren, maar er worden geen concrete eisen gesteld of andere suggesties gedaan om dit te bewerkstelligen.<sup>348</sup> De Afdeling adviseert daarom aanvullende maatregelen te treffen om de motivering van afdoeningsbeslissingen te verbeteren. Hierbij kan worden gedacht aan nieuwe beleidsregels of een intern actieplan.

---

<sup>344</sup> Zie het Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over de Wet uitbreiding slachtofferrechten (WV16.19.0149/II), Kamerstukken II 2019/20, 35349, nr. 4.

<sup>345</sup> Geldend artikel 51ac, eerste lid, Sv; voorgesteld artikel 1.5.4, eerste lid.

<sup>346</sup> Toelichting bij voorgesteld artikel 3.1.4 en bij Boek 3, Hoofdstuk 2, onder Algemeen.

<sup>347</sup> A. Benschop e.a., *Beklag over niet vervolgen. Hoe gaat het Openbaar Ministerie om met art. 12 Sv-zaken?*, Den Haag: Boom juridisch 2018. Zie ook F. Augusteijn & C. Bijleveld, 'Sepotbeslissingen motiveren aan slachtoffers en de klacht tegen niet-vervolgving ex artikel 12 Sv', *NJB* 2020/2568.

<sup>348</sup> Toelichting bij voorgesteld artikel 3.1.4 en bij Boek 3, Hoofdstuk 2, onder Algemeen.



Ten tweede moet het voor de benadeelde partij duidelijk zijn waarom de rechter een bepaalde beslissing heeft genomen op de vordering tot schadevergoeding. Deze beslissing moet met redenen zijn omkleed.<sup>349</sup> Ten aanzien van deze motivering heeft de Hoge Raad gesteld: “Naarmate de vordering uitvoeriger en specifiekere wordt weersproken, zal de motivering van de toewijzing van de vordering dus meer aandacht vragen.”<sup>350</sup> In de literatuur wordt opgemerkt dat de bedoelde beslissingen in de praktijk zeer summier gemotiveerd worden. Aan rechters wordt de oproep gedaan om deze beslissing beter te motiveren.<sup>351</sup> Dit is niet alleen in het belang van de benadeelde partij, maar ook in het belang van de andere procespartijen en de rechtsontwikkeling in bredere zin. In de toelichting wordt deze problematiek echter niet genoemd.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de wenselijkheid van aanvullende maatregelen ter verbetering van de motivering van beslissingen op de vordering van de benadeelde partij.

b. Het beklag over het niet opsporen of vervolgen van strafbare feiten  
Een van de substantiële wijzigingen die betrekking heeft op de positie van het slachtoffer, betreft het beklag over het niet opsporen of vervolgen van strafbare feiten (de huidige artikel 12-procedure).

*i. De inhoud van de voorstellen*

De voorgestelde beklagprocedure komt in grote lijnen overeen met de artikel 12-procedure in het huidige Wetboek van Strafvordering. De “rechtstreeks belanghebbende” (volgens de tekst van de huidige en voorgestelde bepalingen) kan beklag doen bij het gerechtshof tegen het achterwege blijven van opsporing of vervolging, of tegen afdoening door middel van een strafbeschikking. De belanghebbenden zijn meestal slachtoffers of nabestaanden. Dit kunnen echter ook rechtspersonen zijn die belangen behartigen die door de genoemde beslissingen rechtstreeks worden getroffen.<sup>352</sup> De belanghebbende kan de klacht indienen bij het gerechtshof nadat hij een kennisgeving heeft ontvangen van het uitblijven van de opsporing, vervolging of

<sup>349</sup> Geldend artikel 361, vierde lid, Sv.

<sup>350</sup> HR 25 mei 2019, ECLI:NL:HR:2019:793, r.o. 2.8.6.

<sup>351</sup> S. van Wingerden, M. Moerings & J. van Wilsem, *De praktijk van schadevergoeding voor slachtoffers van misdrijven*, Den Haag: Boom juridisch 2007, p. 80-81; R.S.B. Kool e.a., *Civiel schadeverhaal via het strafproces. Een verkenning van de rechtspraak en regelgeving betreffende de voeging benadeelde partij*, Utrecht: UCALL 2016, p. 257; I. Felix & A. Schild, ‘Rechtstreekse schade en causaal verbrand bij de vordering van de benadeelde partij in het strafproces’, *NJB* 2019/1317; N.A. Schipper, ‘De Hoge Raad over de vordering benadeelde partij: op welke punten is er ruimte voor verduidelijking en/of heroverweging’, *Tijdschrift Praktijkwijzer Strafrecht* 2019/101, p. 259-260; R.A. Korver e.a., ‘Goede zorg voor slachtoffers versterkt de rechtsstatelijkheid van de strafrechtspleging’, *Boom Strafbblad* 2020, nr. 5, p. 284.

<sup>352</sup> Voorgesteld artikel 3.2.2. Zie ook het tweede lid van geldend artikel 12 Sv.

voortzetting van de vervolging, of kennisgeving heeft ontvangen van de vervolging door middel van de strafbeschikking.<sup>353</sup> Het gerechtshof draagt de A-G vervolgens op om verslag te doen.<sup>354</sup> In raadkamer hoort het gerechtshof vervolgens de klager en degene op wie het beklag betrekking heeft (de persoon wiens vervolging wordt verlangd of die de strafbeschikking heeft gekregen).<sup>355</sup> Als het gerechtshof van oordeel is dat opsporing, vervolging of voortzetting van de vervolging had moeten plaatsvinden, beveelt het de opsporing of de vervolging. Het gerechtshof wijst het beklag af als het beklag niet gegrond wordt geacht of op gronden aan het algemeen belang ontleend.<sup>356</sup> Met dat laatste wordt bedoeld dat de toetsing kan plaatsvinden 'met inachtneming van het opportuniteitsbeginsel'.<sup>357</sup>

De bestaande beklagprocedure wordt op een aantal punten gewijzigd. Voor dit advies zijn twee wijzigingen in het bijzonder relevant:

- In de wet wordt expliciet geregeld dat het beklag over het uitblijven van de opsporing mogelijk is. Voor dergelijke klachten wordt een 'voorprocedure' ingericht. Als de officier van justitie de klacht afwijst, kan beklag worden ingesteld bij het gerechtshof.<sup>358</sup>
- Er worden termijnen gesteld om de doorlooptijden in de beklagprocedure te bekorten.<sup>359</sup>

#### *ii. De context van de voorstellen*

De beklagprocedure werd in 1926 opgenomen in het Wetboek van Strafvordering als tegenwicht tegen de toegenomen macht van het OM. De rechterlijke controle diende ter voorkoming van willekeur bij het OM en vormde een correctiemechanisme op de toepassing van het opportuniteitsbeginsel. Naast deze algemene belangen werd erkend dat de beklagprocedure de private belangen van de klager, veelal het slachtoffer, diende. Met het oog op het rechtsgevoel en de belangen van belanghebbenden werd het wenselijk geacht dat de rechter de vervolgingsbeslissing kan toetsen. In de loop der tijd is het accent in de beklagprocedure verschoven van het algemene belang naar het private belang van de klager.<sup>360</sup>

<sup>353</sup> Voorgesteld artikel 3.2.1, eerste lid en artikel 3.2.4, eerste lid. Zie ook geldend artikel 12 Sv.

<sup>354</sup> Voorgesteld artikel 3.2.4, vijfde lid. Zie ook geldend artikel 12a, tweede lid, Sv.

<sup>355</sup> Voorgesteld artikel 3.2.5 tot en met 3.2.9. Zie ook geldend artikel 12d en 12e Sv.

<sup>356</sup> Voorgesteld artikel 3.2.10. Zie ook geldend artikel 12i Sv.

<sup>357</sup> Toelichting bij artikel 3.2.10, vijfde lid.

<sup>358</sup> Voorgesteld artikel 3.2.1.

<sup>359</sup> Voorgesteld artikel 3.2.4, vijfde lid.

<sup>360</sup> M.J.A. Duker, 'De toetsingsruimte van het hof in beklagzaken ex artikel 12 Sv', *Delikt en Delinkwent* 2009/32; L. van Lent, M. Boone & K. van den Bos, *Klachten tegen niet-vervolgving (artikel 12 Sv-procedure). Doorlooptijden, instroom, verwachtingen van klagers en het belang van procedurele rechtvaardigheid*, Montaigne Centrum/Universiteit Utrecht 2016.

In deze voorstellen staat het belang van de klager voorop. Zo wordt de beklagregeling getypeerd als "(...) een correctiemechanisme voor slachtoffers, nabestaanden en overige belanghebbenden die willen opkomen tegen een beslissing van de officier van justitie om niet te vervolgen"<sup>361</sup> Het is opvallend dat de algemene belangen die met de beklagregeling gemoeid zijn, niet genoemd worden in de toelichting. Sinds 1926 zijn de bevoegdheden van de officier van justitie in de voorfase van het strafproces aanzienlijk uitgebreid. Onderzoek laat zien dat professionals het belang van de controle op het OM onderkennen. Volgens hen draagt de rechterlijke toets bij aan de legitimiteit van de beslissingen van het OM.<sup>362</sup> In het licht van deze ontwikkelingen kan gesteld worden dat de rechterlijke controle op de opsporing en de vervolging geenszins aan belang heeft ingeboet. Bij de beoordeling van de opzet van de beklagregeling heeft de Afdeling oog gehad voor zowel het publieke belang als het private belang van de klager.

### *iii. Het beklag over niet-opsporen*

Een belangrijke wijziging van de beklagprocedure is dat in artikel 3.2.1, tweede lid, van het voorgestelde wetboek expliciet wordt opgenomen dat beklag kan worden ingesteld bij het achterwege blijven of beëindigen van de opsporing. In de toelichting wordt opgemerkt dat volgens de huidige bewoordingen van artikel 12 Sv kan worden geklaagd over de niet-vervolgving van een strafbaar feit. Vervolgens wordt in de toelichting geconstateerd dat onder niet-vervolgving ook het niet aanvangen van de opsporing of het stagneren van het opsporingsonderzoek wordt geschaard.<sup>363</sup> Hoewel de tekst van het geldende artikel 12 Sv niet over de opsporing rept, behandelen hoven dergelijke klachten wel.<sup>364</sup> Het beklag tegen niet-opsporen wordt nu expliciet in de wet vastgelegd.

---

<sup>361</sup> Toelichting bij Hoofdstuk 2 van Boek 3 (Algemeen).

<sup>362</sup> L. van Lent, M. Boone & K. van den Bos, *Klachten tegen niet-vervolgving (artikel 12 Sv-procedure). Doorlooptijden, instroom, verwachtingen van klagers en het belang van procedurele rechtvaardigheid*, Montaigne Centrum/Universiteit Utrecht 2016, p. 49-51.

<sup>363</sup> Toelichting bij Hoofdstuk 2 van Boek 3 (Beklag over niet-opsporen). Zie ook G.J.M. Corstens/M.J. Borgers & T. Kooijmans, *Het Nederlands strafprocesrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, paragraaf 13.7.

<sup>364</sup> Sommige gerechtshoven gaan soepel om met klachten over niet-opsporen uit efficiëntieoverwegingen en met het oog op de belangen van de klager. Klachten over niet-opsporen worden bijvoorbeeld ook ontvankelijk verklaard als deze worden doorgestuurd door het OM of als het OM gedurende langere tijd niet heeft gereageerd op de klacht. Zie L. van Lent, M. Boone & K. van den Bos, *Klachten tegen niet-vervolgving (artikel 12 Sv-procedure). Doorlooptijden, instroom, verwachtingen van klagers en het belang van procedurele rechtvaardigheid*, Montaigne Centrum/Universiteit Utrecht 2016, p. 50-51.

In de consultatieadviezen adviseerden uitvoerende instanties negatief over het wettelijk regelen van het beklag tegen niet-opsporen, omdat dit tot een grote toename van het aantal klachten zou (kunnen) leiden.<sup>365</sup> In de consultatieadviezen merken politie en OM op dat in circa 500.000-600.000 zaken per jaar besloten wordt om af te zien van opsporing.<sup>366</sup> Hoewel slechts een klein deel van de belanghebbenden in beklag gaat, illustreren deze cijfers dat het aantal potentiële klagers groot is. Geadviseerd werd om, als de beklagmogelijkheid toch zou worden gehandhaafd, in ieder geval een voorprocedure te introduceren.<sup>367</sup> Dit laatste advies is overgenomen.<sup>368</sup>

Volgens de voorstellen kan een klacht tegen niet-opsporen worden ingediend bij de officier van justitie. Volgens de toelichting zal echter nader bij algemene maatregel van bestuur (amvb) worden geregeld dat de belanghebbende zich eerst moet beklagen bij de opsporingsinstantie. Als de opsporingsinstantie de klacht afwijst, kan de belanghebbende zich wenden tot de officier van justitie.<sup>369</sup> Dit betekent dat er volgens de toelichting een procedure is die nog weer voorafgaat aan de procedure bij de officier van justitie.

Anders dan de toelichting suggereert, staat nu niet in de Aanwijzing voor de opsporing dat de belanghebbende zich direct tot de opsporingsdienst moet wenden met een klacht over het achterwege blijven van de opsporing. Bij veelvoorkomende criminaliteit bepaalt de politie zelf of een zaak wordt opgepakt en of een zaak zonder geïdentificeerde verdachte vroegtijdig wordt beëindigd. Als de aangever het niet eens is met een dergelijke beslissing, kan de aangever het OM vragen om een heroverweging.<sup>370</sup> In de praktijk stuurt de politie wel een afdoeningsbericht waarin staat dat de aangever op een laagdrempelige wijze contact kan opnemen met de politie voor meer informatie over de beëindiging van de opsporing. Voor een dergelijk informatieverzoek gelden geen formaliteiten, waardoor het een wat informeel karakter heeft. Het is géén voorwaarde voor het indienen van een klacht bij de officier van justitie.<sup>371</sup>

---

<sup>365</sup> Advies Platform Bijzondere opsporingsdiensten over Boeken 3-6 van 24 juli 2018, p. 3-4; Advies Koninklijke Marechaussee (KMar) over Boeken 3-6 van 31 juli 2017, p. 2; Advies OM over Boek 3 van 24 juli 2018, p. 10-12; Advies Politie over Boeken 3-6 van 31 juli 2018, p. 19.

<sup>366</sup> Advies Politie over Boeken 3-6 van 31 juli 2018, p. 19; Advies OM over Boek 3 van 24 juli 2018, p. 11.

<sup>367</sup> Advies KMar over Boeken 3-6 van 31 juli 2017, p. 2; Advies OM over Boek 3 van 24 juli 2018, p. 11-12; Advies Politie over Boeken 3-6 van 31 juli 2018, p. 19-20; Advies Raad voor de rechtspraak over Boeken 3-6 van 12 juli 2018, p. 22.

<sup>368</sup> Toelichting bij Boek 3 (Beslissingen over vervolging).

<sup>369</sup> Toelichting bij artikel 3.2.1, tweede lid.

<sup>370</sup> Aanwijzing voor de opsporing, *Stcr.* 2013, 35757, onder 3.

<sup>371</sup> Bij de voorbereiding van het advies heeft de Afdeling hierover gesproken met vertegenwoordigers van OM en politie.

Het voorstel in de toelichting dat de klager zich eerst tot de opsporingsdienst moet wenden, is dus een wijziging van de huidige klachtprocedure bij niet-opsporen. De Afdeling adviseert de toelichting in het licht van het voorgaande aan te passen en in te gaan op de gevolgen van deze wijziging voor het OM en de politie. De Afdeling adviseert daarnaast de klachtprocedure bij de opsporingsinstantie op te nemen in het voorgestelde artikel 3.2.1 Sv en niet alleen in een amvb te regelen. Deze stap wordt immers een vast element van de beklagregeling en is niet enkel te typeren als een voorschrift van technische of administratieve aard.<sup>372</sup> Het komt bovendien de duidelijkheid van de procedure ten goede als alle stappen van de klachtprocedure in de wet zijn opgenomen.

#### *iv. Het verkorten van de doorlooptijden*

In de voorstellen worden termijnen gesteld om een snellere behandeling van het beklag te bevorderen. De officier moet over een klacht over niet-opsporen binnen zes weken beslissen.<sup>373</sup> Bij overschrijding van deze termijn wordt aangenomen dat de officier van justitie een fictieve beslissing tot niet-opsporen heeft genomen. Vanaf dat moment staat beklag bij het gerechtshof open.<sup>374</sup> De A-G moet binnen drie maanden nadat hij de opdracht van het gerechtshof heeft ontvangen, verslag uitbrengen.<sup>375</sup> Het gerechtshof dient binnen zes weken na de sluiting van het onderzoek te beslissen.<sup>376</sup>

In de toelichting wordt opgemerkt: "Van het stellen van termijnen aan het inbrengen van stukken en het nemen van een beslissing zal naar verwachting enige normerende werking uitgaan, maar het zwaartepunt ligt bij de uitvoering in de praktijk om de benodigde informatie tijdig te verzamelen".<sup>377</sup>

Uit de in de toelichting aangehaalde onderzoeken blijkt dat de lange doorlooptijden in het bijzonder het gevolg zijn van de gebrekkige informatie-uitwisseling en communicatie bij de voorbereiding van het advies van de A-G.<sup>378</sup> Het stellen van termijnen alleen zal, zoals overigens ook uit de toelichting blijkt, daarom niet tot een verkorting van de doorlooptijden leiden als instanties niet de capaciteit hebben om dergelijke verzoeken te behandelen,

<sup>372</sup> Zie Aanwijzingen voor de regelgeving, Aanwijzing 2.19.

<sup>373</sup> Voorgesteld artikel 3.2.1, tweede lid.

<sup>374</sup> Toelichting bij Hoofdstuk 2 van Boek 3 (Getrapte regeling bij niet-opsporen).

<sup>375</sup> Voorgesteld artikel 3.2.4, vijfde lid.

<sup>376</sup> Voorgesteld artikel 1.2.13, tweede lid.

<sup>377</sup> Toelichting bij Hoofdstuk 2 van Boek 3 (Algemeen).

<sup>378</sup> A. Benschop e.a., *Beklag over niet vervolgen. Hoe gaat het Openbaar Ministerie om met art. 12 Sv-zaken?*, Den Haag: Boom juridisch 2018; L. van Lent, M. Boone & K. van den Bos, *Klachten tegen niet-vervolgving (artikel 12 Sv-procedure). Doorlooptijden, instroom, verwachtingen van klagers en het belang van procedurele rechtvaardigheid*, Montaigne Centrum/Universiteit Utrecht 2016.

of als de benodigde informatie niet aanwezig of niet goed ontsloten is. In de toelichting wordt weinig aandacht aan deze uitvoeringsproblemen besteed. De toelichting laat evenmin zien dat is overwogen op andere, meer structurele manieren een snellere behandeling van het beklag te bewerkstelligen. In de literatuur zijn verschillende voorstellen gedaan, zoals een voorprocedure bij het OM (bij klachten over niet-vervolgen)<sup>379</sup> of een heroverweging van de rol van de A-G in de beklagprocedure.<sup>380</sup>

De Afdeling adviseert daarom in de toelichting nader in te gaan op de vraag hoe verzekerd zal worden dat de gestelde termijnen daadwerkelijk worden gehaald.

#### *v. De toetsing door het gerechtshof*

Als het gerechtshof van oordeel is dat opsporing, vervolging of verdere vervolging had moeten plaatsvinden, beveelt het de opsporing respectievelijk vervolging van het feit. Het gerechtshof kan het beklag afwijzen op gronden aan het algemeen belang ontleend.<sup>381</sup> In de bestaande en voorgestelde wettelijke regeling is niet bepaald hoe het gerechtshof het beklag moet toetsen. Op wetshistorische gronden stelt de Hoge Raad dat het beklag in volle omvang getoetst kan worden.<sup>382</sup> Dat wil zeggen dat het gerechtshof een eigen oordeel vormt over welke vervolgingsbeslissing aanvankelijk door de officier van justitie had moeten worden genomen. Volgens de toelichting wordt dit uitgangspunt gehandhaafd.<sup>383</sup>

In de praktijk blijkt dat enkele gerechtshoven een marginale toetsing toepassen, waarbij het gerechtshof beoordeelt of het OM redelijkerwijs heeft kunnen komen tot de beslissing om niet te vervolgen. In de contourennota heeft de minister daarom het voornemen uitgesproken een duidelijk toetsingskader te formuleren.<sup>384</sup> In de voorgelegde voorstellen wordt hier echter van afgezien. In de toelichting staat dat in een groot deel van de zaken een marginale toetsing vostaat, maar dat niet kan worden uitgesloten dat “in een

<sup>379</sup> L. van Lent, M. Boone & K. van den Bos, *Klachten tegen niet-vervolging (artikel 12 Sv-procedure). Doorlooptijden, instroom, verwachtingen van klagers en het belang van procedurele rechtvaardigheid*, Montaigne Centrum/Universiteit Utrecht 2016, p. 109 en 112; A. Benschop e.a., *Beklag over niet vervolgen. Hoe gaat het Openbaar Ministerie om met art. 12 Sv-zaken?*, Den Haag: Boom juridisch 2018, p. 202.

<sup>380</sup> L. van Lent, M. Boone & K. van den Bos, *Klachten tegen niet-vervolging (artikel 12 Sv-procedure). Doorlooptijden, instroom, verwachtingen van klagers en het belang van procedurele rechtvaardigheid*, Montaigne Centrum/Universiteit Utrecht 2016, p. 81-82.

<sup>381</sup> Voorgesteld artikel 3.2.10, vierde en vijfde lid. Dit criterium geldt ook nu al (artikel 12), eerste en tweede lid, Sv).

<sup>382</sup> HR 24 juni 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZD0502.

<sup>383</sup> Toelichting bij artikel 3.2.10, vijfde lid.

<sup>384</sup> Contourennota Modernisering Wetboek van Strafvordering, Kamerstukken II 2015/2016, 29279, nr. 278 (bijlage), p. 78. De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak roept de minister hiertoe ook op in haar advies over Boek 3-6 van 31 juli 2018, p. 8.

minderheid van de ernstige zaken' de vervolgingsbeslissing volledig moet worden getoetst.<sup>385</sup> Er wordt geen reden gezien om vast te leggen dat de gehele beoordeling is gebaseerd op een marginale toetsing. Dit zou tot een onwenselijke nivellering leiden en afbreuk doen aan de waarde van het correctiemechanisme. De verschillen tussen de gerechtshoven zouden volgens de toelichting niet via de wet moeten worden geadresseerd, maar door onderlinge afstemming door de gerechtshoven.<sup>386</sup>

Met het oog op de controlefunctie van het beklag en de gelijke behandeling van de betrokkenen acht de Afdeling het wenselijk dat alle gerechtshoven het beklag in vergelijkbare zaken op dezelfde manier toetsen. De afgelopen jaren is niet gebleken dat de gerechtshoven hun onderlinge verschillen hebben overbrugd. De modernisering van het Wetboek van Strafvordering lijkt een goed moment voor de wetgever om meer duidelijkheid over de toetsingsomvang te verschaffen in de verwachting dat hiermee de verschillen tussen gerechtshoven kleiner worden. De Afdeling constateert bovendien dat in de toelichting niet aan de orde komt op welke wijze de beslissing tot niet-opsporen moet worden getoetst.

De Afdeling adviseert daarom in de toelichting te verduidelijken hoe de opsporings- en vervolgingsbeslissing getoetst dient (of dienen) te worden. Gelet op hetgeen eerder (in punt 3b, onder iii) is opgemerkt over het opportuniteitsbeginsel en de rechterlijke toetsing van de vervolgingsbeslissing ligt (ook) in het kader van de beklagprocedure een terughoudende toetsing in de rede.

---

<sup>385</sup> Toelichting bij Hoofdstuk 2 van Boek 3 (*Toetsing gerechtshof*).

<sup>386</sup> Toelichting bij artikel 3.2.10, vijfde lid.

