

Deeladvies D. Beweging naar voren

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 156
2. Onderzoek en regie door de rechter-commissaris 159
3. Procesinleiding en regie door de voorzitter 166
4. Criteria voor het oproepen en horen van getuigen 178

Colofon

Advies

W16.21.0105/II

Tekst

Afdeling advisering
van de Raad van State

Lay-out

Studio Piraat

Den Haag, mei 2022

1. Inleiding

Van meet af aan is de beweging naar voren een belangrijk onderdeel van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering geweest.⁶⁷² In de toelichting wordt die omschreven als “het samenstel van bepalingen waarmee wordt bevorderd dat zaken beter voorbereid bij de zittingsrechter komen.” De achterliggende gedachte is dat betere voorbereiding de kwaliteit van de berechting ten goede komt en doorlooptijden verkort.⁶⁷³

De toelichting somt een aantal onderwerpen op, waarbinnen de beweging naar voren in de voorstellen haar beslag krijgt:⁶⁷⁴

- de ruimere onderzoeks- en regiemogelijkheden voor de rechter-commissaris (zie verder punt 2);
- de gefaseerde aanbrenging van de zaak ter terechtzitting door introductie van de procesinleiding en de oproeping als afzonderlijke fases (zie verder punt 3);
- de toekenning aan de voorzitter van de rechtbank en de voorzitter van het gerechtshof van een versterkte regierol bij de voorbereiding van de zitting (zie verder punt 3);
- de aanpassing van de bestaande criteria voor de beoordeling van getuigenverzoeken en het verduidelijken van het toepassingsbereik daarvan (zie verder punt 4).

In dit deeladvies maakt de Afdeling achtereenvolgens opmerkingen over deze vier onderwerpen. Naast de hierboven vermelde onderwerpen noemt de toelichting nog de afschaffing van de verplichting dat na ommekomst van de negentigdagentermijn voor voorlopige hechtenis het onderzoek ter terechtzitting een aanvang neemt.⁶⁷⁵ Met het vervallen van deze regel worden de zogenoemde pro-formazittingen afgeschaft. Het bevel gevangenhouding wordt vóór de (inhoudelijke) terechtzitting voortaan telkens door de raadkamer in een (na drie maanden) openbare procedure getoetst en eventueel met periodes van ten hoogste drie maanden verlengd. Dit onderdeel van het voorstel geeft de Afdeling geen aanleiding tot opmerkingen. Ook de introductie van een nieuw beslismodel in hoger beroep kan met de beweging naar voren in verband worden gebracht: de berechting in eerste aanleg krijgt daardoor in verhouding meer gewicht ten opzichte van de berechting in hoger beroep. De nieuwe regeling van het hoger beroep komt nader aan

⁶⁷² In het Algemeen Deel van de toelichting wordt op de beweging naar voren ingegaan in paragrafen 2.3 (Een veranderde rolverdeling tussen strafrechtelijke actoren), 3.8 (De 'beweging naar voren') en 5.7 (Doorbreking van de negentigdagentermijn en de 'beweging naar voren').

⁶⁷³ Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.8 (De 'beweging naar voren').

⁶⁷⁴ Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.8 (De 'beweging naar voren').

⁶⁷⁵ Thans neergelegd in artikel 66, derde lid, Sv.

de orde bij de bespreking van de positie van de verdachte in een contradictoire wijze van procesvoering.⁶⁷⁶

De hierboven bedoelde voorstellen beogen dus gezamenlijk te bevorderen dat zaken 'zittingsrijp' zijn voordat zij op de terechtzitting worden behandeld, zodat minder aanhoudingen behoeven plaats te vinden om alsnog het gewenste onderzoek te kunnen verrichten, en doorlooptijden worden verkort. Het streven is te bewerkstelligen dat (ruim) vóór de terechtzitting onderzoekswensen worden opgegeven, over de inwilliging daarvan wordt beslist en daaraan uitvoering wordt gegeven. Wat betreft verzoeken van de zijde van de verdediging tot het horen van getuigen (waarover het in deze context dikwijls gaat) houdt de nagestreefde beweging naar voren in dat door de verdediging in een zo vroeg mogelijk stadium wordt opgegeven of en welke getuigen zij wenst te horen zodat de rechter-commissaris daartoe kan overgaan, dan wel – als horen ter terechtzitting gewenst wordt – dat vóór de zitting wordt beslist of dat verzoek wordt ingewilligd en de getuigen worden opgeroepen ter zitting te verschijnen.⁶⁷⁷

Het voorgaande is een korte schets van de beweging naar voren in de voorliggende toelichting. In de contourennota werd de beweging naar voren veel meer als een verschuiving gepresenteerd, die samenhangt met één van de in de contourennota genoemde subdoelen van de modernisering: “verkorting van doorlooptijden waarbij de verantwoordelijkheid van de procesdeelnemers voor een voortvarende procesgang wettelijk wordt vastgelegd en het onderzoek zoveel mogelijk wordt afgerond vóór de inhoudelijke behandeling ter zitting.”⁶⁷⁸

In dit kader werd met de beweging naar voren bedoeld dat het voorbereidend onderzoek in verhouding tot het onderzoek ter terechtzitting in gewicht zou toenemen. De verschuiving van zitting naar vooronderzoek zou worden gestimuleerd doordat een verzoek ter zitting zou moeten worden afgewezen als het in redelijkheid in een eerder stadium had kunnen worden gedaan. De bedoeling was om nader onderzoek zoals het horen van getuigen zoveel mogelijk in het voorbereidend onderzoek te laten plaatsvinden met als doel ‘meer panklare dossiers, minder getuigenverhoren ter zitting en een daling van het aantal aanhoudingen voor nader onderzoek’.⁶⁷⁹ Deze benadering is

⁶⁷⁶ Deeladvies B, punt 2e.

⁶⁷⁷ Zie toelichting bij Hoofdstuk 1 van Boek 4, paragraaf 2 (Opzet en doel van het gefaseerd aanhangig maken van zaken).

⁶⁷⁸ Contourennota Modernisering Wetboek van Strafvordering, Kamerstukken II 2015/16, 29279, nr. 278 (bijlage), p. 4.

⁶⁷⁹ Contourennota Modernisering Wetboek van Strafvordering, Kamerstukken II 2015/16, 29279, nr. 278 (bijlage), p. 12.

in de consultatieadviezen en in de literatuur sterk bekritiseerd omdat daarmee de verdedigingsrechten, de waarheidsvinding en de eindverantwoordelijkheid van de zittingsrechter, de onmiddellijkheid en de openbaarheid in het gedrang zouden komen.⁶⁸⁰

In de consultatieversie werd het streven naar een beweging naar voren gehandhaafd, waarbij werd vermeld dat een procescultuur wordt nagestreefd waarin onderzoek zo vroeg mogelijk plaatsvindt en zinloze herhaling van zittingen (zoals getuigenverhoren) zo veel mogelijk wordt voorkomen. In de toelichting bij de consultatieversie werd echter uitdrukkelijk aangegeven dat het niet de bedoeling is dat de verdachte al voor de procesinleiding belangrijke processuele rechten kan verspelen.⁶⁸¹

In de nu voorliggende toelichting wordt de beweging naar voren (nog) minder sterk aangezet. De term wordt vooral gebruikt als verwijzing naar de nagestreefde betere voorbereiding van het onderzoek ter zitting en verwijst naar voorstellen die vroegtijdig onderzoek beogen te faciliteren. In de toelichting wordt erkend dat de belangen van onmiddellijkheid en openbaarheid soms nopen tot het horen van getuigen op zitting.⁶⁸² De principiële kritiek op de eerdere benadering van de beweging naar voren wordt door deze andere invalshoek voor een (groot) deel weggenomen.

De Afdeling onderschrijft het streven naar een betere voorbereiding van de zitting en het tegengaan van onnodige aanhoudingen. Zij wijst op een aantal belangrijke randvoorwaarden voor het slagen van de beoogde beweging naar voren, zoals de beschikbaarheid van voldoende financiële en personele middelen, adequate rechtsbijstand en informatievoorziening en tijdige verstrekking van processtukken.⁶⁸³ Daarnaast maakt zij opmerkingen over een aantal (deels daarmee overlappende) onderwerpen die raken aan de waarheidsvinding en de eisen van een eerlijk proces. Mede in het licht van daaruit voortvloeiende beperkingen voor een beweging naar voren wijst zij voorts op het belang van aanvullende voorzieningen om een voortvarende behandeling van de zaak te bevorderen.

De onderwerpen die in dit deeladvies aan de orde komen hangen nauw samen met thema's die (ook) in andere deeladviezen worden behandeld.

⁶⁸⁰ Advies NOVvA naar aanleiding van de Contourennota Modernisering Wetboek van Strafvordering van 31 maart 2015, p. 16; Advies Raad voor de rechtspraak over concept-Contourennota Modernisering Wetboek van Strafvordering van 2 april 2015, p. 7; J.S. Nan, 'Moderne onmiddellijkheid, onmiddellijkheid "light"', *Strafblad* 2015/47; L. van Lent, A. Smolders & M. Malsch, "'We kennen allemaal de stukken...'", *Delikt en Delinkwent* 2020/38.

⁶⁸¹ Toelichting bij consultatieversie van Boek 4, Algemeen deel, paragraaf 1.3 (Verhouding tot contourennota).

⁶⁸² Toelichting bij Hoofdstuk 2 van Boek 4, paragraaf 2 (Het oproepen en verhoren van getuigen).

⁶⁸³ Zie daarover nader Deeladvies B, punt 2.

In het bijzonder gaat het dan om de uitvoerbaarheid van de voorgestelde regeling (Deeladvies A), de positie van de verdachte (Deeladvies B) en de rol van de rechter (Deeladvies E).

2. Onderzoek en regie door de rechter-commissaris

a. Achtergrond en huidig recht

Met de inwerkingtreding van de Wet versterking positie rechter-commissaris per 1 januari 2013 is het gerechtelijk vooronderzoek afgeschaft.⁶⁸⁴ Daarmee is het opsporingsonderzoek onder leiding van de officier van justitie nu het alomvattende processuele kader voor het onderzoek naar strafbare feiten geworden. Tegelijkertijd wordt binnen dat onderzoek meer dan voorheen van de rechter-commissaris een actieve en 'regie-voerende' rol verwacht. Dat wil zeggen dat hij toezicht houdt op het verloop van het vooronderzoek en (vooral) op verzoek van de officier van justitie en de verdediging onderzoekshandelingen verricht.⁶⁸⁵ Verder heeft de rechter-commissaris de bevoegdheid gekregen om de officier van justitie en de verdachte op te roepen voor een regiebijeenkomst en om deze procespartijen in dat verband een termijn te stellen voor het indienen of onderbouwen van onderzoekswensen.⁶⁸⁶

Met deze wetwijziging werd onder meer beoogd de doorlooptijden in strafzaken te verkorten. Zaken zouden eerder op de terechtzitting kunnen worden aangebracht en de terechtzitting zou efficiënter kunnen worden ingericht, als de verdediging in een vroeg(er) stadium meer invloed op het onderzoek zou krijgen.⁶⁸⁷ De toelichting verschaft geen gegevens over de mate waarin de doelstellingen van deze wetwijziging in de afgelopen jaren daadwerkelijk zijn bereikt.⁶⁸⁸

In het nieuwe wetboek blijft de verhouding tussen de officier van justitie en de rechter-commissaris ongewijzigd. Wel wordt de positie van de rechter-commissaris (verder) 'verstevigd' als onderdeel van de voorstellen die zijn gericht op een betere voorbereiding van de vervolgingsbeslissing en de berechting.⁶⁸⁹ Deze verstevinging bestaat uit een aantal elementen, die hierna aan de orde komen.

⁶⁸⁴ Wet van 1 december 2011, *Stb.* 2011, 600.

⁶⁸⁵ Zie de geldende artikelen 181-184 Sv.

⁶⁸⁶ Zie het geldende artikel 185 Sv.

⁶⁸⁷ P.T.C. van Kampen e.a., *Mind the Gap. Modernisering Wetboek van Strafvordering: consequenties voor de verdediging*, WODC 2018, p. 94-95. Zie over de hoofdlijnen van deze wet verder R.G.A. Beaujean, *Onderzoek door de rechter-commissaris in strafzaken*, Deventer: Kluwer 2013, p. 33 e.v.

⁶⁸⁸ Vergelijk M. Dubelaar e.a., *Alleen voor de vorm? Frequentie, organisatie en praktijk van proformazittingen*, WODC 2015, p. 70-71.

⁶⁸⁹ Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.3.

b. Voorstel en toelichting

Voor de positionering van de rechter-commissaris in het vooronderzoek is in het nieuwe wetboek aangesloten bij de taak die voor hem is vastgesteld bij de wetwijziging van 2013. De rechter-commissaris is geen ‘onderzoeksrechter’, maar ‘rechter in het vooronderzoek’. De officier van justitie – en dus niet de rechter-commissaris – heeft het gezag over het opsporingsonderzoek en heeft in het vooronderzoek de ‘regie’ over de strafzaak, aldus de toelichting. Tegelijkertijd wordt volgens de toelichting ook wel gesproken over ‘regievoering’ door de rechter-commissaris. Deze regievoering vindt echter steeds plaats in de sleutel van en binnen de (beperkte) bandbreedte van de rol die hem in de wet is toebedeeld. Dat wil zeggen dat hij zijn bevoegdheden uitoefent in het belang van de rechtsbescherming en van de volledigheid, de evenwichtigheid en de voortgang van het onderzoek.⁶⁹⁰ De rechter-commissaris vervult geen rol in de beslissing over de opsporing en vervolging van de verdachte en is niet verantwoordelijk voor het ‘rond’ krijgen van het onderzoek.⁶⁹¹

Een voorname taak van de rechter-commissaris is het beoordelen en uitvoeren van onderzoekswensen. Deze wensen honoreert hij voor zover het onderzoek redelijkerwijs van belang kan zijn voor de in het kader van de berechting door de rechter te nemen beslissingen.⁶⁹² Dat laatste ‘relevantie-criterium’ wordt in een nieuwe wettelijke bepaling vastgelegd.⁶⁹³ Het doel daarvan is te bevorderen dat er ‘ruime gelegenheid’ is om onderzoek dat benodigd is voor een zorgvuldige inhoudelijke behandeling van de strafzaak zoveel mogelijk in een vroeg stadium te doen.⁶⁹⁴

De rechter-commissaris krijgt in de voorgestelde regeling meer mogelijkheden om ‘regie’ te voeren en de voortgang van het opsporingsonderzoek te bewaken. Dit betreft in de eerste plaats de bevoegdheid om – ook buiten het kader van een regiebijeenkomst⁶⁹⁵ – termijnen te stellen aan de officier van justitie en de verdachte voor het opgeven of onderbouwen van onderzoekswensen. Op niet-naleving van een gestelde termijn staat op zichzelf geen sanctie. Wel wordt de termijnstelling bij de processtukken gevoegd, zodat dit ‘markeringspunt’ later in het strafproces kan worden betrokken bij de afweging of een onderzoekswens nog gehonoreerd moet worden.⁶⁹⁶

⁶⁹⁰ Zie voorgesteld artikel 1.2.25, tweede lid. De term ‘regie’ lijkt in dit verband dan ook een minder gelukkige term, die in de rechtspraak echter is ingeburgerd.

⁶⁹¹ Toelichting bij Hoofdstuk 10 van Boek 2 (Onderzoek door de rechter-commissaris).

⁶⁹² Toelichting bij Hoofdstuk 10 van Boek 2 (Onderzoek door de rechter-commissaris).

⁶⁹³ Zie voorgesteld artikel 2.10.5, eerste lid.

⁶⁹⁴ Toelichting bij artikel 2.10.5, eerste lid.

⁶⁹⁵ Tijdens of in aansluiting op de regiebijeenkomst beschikt hij naar huidig recht al over deze bevoegdheid; zie geldend artikel 185, tweede lid, Sv.

⁶⁹⁶ Toelichting bij artikel 2.10.67.

In de tweede plaats wordt een ruimere toepassing van de regiebijeenkomst mogelijk gemaakt. In het huidige wetboek⁶⁹⁷ ligt het initiatief daartoe geheel bij de rechter-commissaris; in het gemoderniseerde wetboek kunnen ook de officier van justitie en de verdachte verzoeken een regiebijeenkomst te houden.⁶⁹⁸ Deelname aan de regiebijeenkomst is niet verplicht.⁶⁹⁹ Mede op basis van het proces-verbaal van de regiebijeenkomst zal de zittingsrechter volgens de toelichting later moeten afwegen welke verzoeken alsnog gehonoreerd moeten worden. In dit verband merkt de toelichting op dat bij de beoordeling van getuigenverzoeken die na aanvang van het onderzoek ter terechtzitting worden ingediend onder andere ook in ogenschouw wordt genomen of de vordering of het verzoek redelijkerwijs in een eerder stadium van het geding kon worden gedaan.⁷⁰⁰

Net als onder de huidige wet⁷⁰¹ behoudt de rechter-commissaris in het voorstel de bevoegdheid om de processtukken op te vragen teneinde de voortgang van het opsporingsonderzoek te beoordelen. In dit verband kan de rechter-commissaris een termijn stellen aan de officier van justitie voor het nemen van een vervolgingsbeslissing.⁷⁰²

In het nieuwe wetboek kan de rechter-commissaris tot de aanvang van het onderzoek op de terechtzitting onderzoek (blijven) verrichten en beslissen over nieuwe vorderingen en verzoeken tot onderzoek. Na de indiening van de procesinleiding kan hij bepaalde bevoegdheden echter alleen uitoefenen met de instemming van de voorzitter van de rechtbank. Het gaat dan vooral om het verhoren van de verdachte of van getuigen of om het benoemen of het verhoren van deskundigen.⁷⁰³ De voorgestelde regeling verruimt de periode waarin de rechter-commissaris bevoegd is ten opzichte van het geldende recht, dat volgens de toelichting in de praktijk als knellend wordt ervaren.⁷⁰⁴

⁶⁹⁷ Zie geldend artikel 185, eerste lid, Sv.

⁶⁹⁸ Zie echter J.M. Reijntjes, 'De rechter-commissaris als regisseur', *Strafblad* 2015/34, p. 216, die ten aanzien van het huidige recht opmerkt dat een regiebijeenkomst 'uiteraard' ook op verzoek van OM of verdediging kan worden gehouden, al spreekt het wetboek daar niet van.

⁶⁹⁹ Toelichting bij artikel 2.10.68, eerste lid.

⁷⁰⁰ Toelichting bij artikel 2.10.68, derde lid.

⁷⁰¹ Zie geldend artikel 180, tweede lid, Sv.

⁷⁰² Zie voorgesteld artikel 2.10.69, eerste en tweede lid.

⁷⁰³ Toelichting bij Hoofdstuk 10 van Boek 2 (Onderzoek door de rechter-commissaris).

⁷⁰⁴ Volgens de Hoge Raad vloeit uit de huidige wet namelijk voort dat de rechter-commissaris na de kennisgeving van de officier van justitie dat tot dagvaarding zal worden overgegaan, niet meer over nieuwe (aanvullende) onderzoekswensen mag beslissen. Zie het geldend artikel 238, tweede lid, Sv zoals uitgelegd in HR 3 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:505.

c. Effectiviteit en aanvullende maatregelen

Met de voorstellen voor een beweging naar voren wordt zoals gezegd beoogd dat strafzaken beter voorbereid bij de zittingsrechter komen en dat doorlooptijden worden teruggedrongen (zie punt 1). De vraag rijst in hoeverre deze doelstellingen met de voorgestelde wijzigingen in de praktijk inderdaad zullen worden behaald. De Afdeling ziet in dit verband belemmeringen van verschillende aard.

De wettelijke mogelijkheden van de rechter-commissaris om regie te voeren en de voortgang van het onderzoek te bewaken worden op enkele punten verruimd, maar dit betreft per saldo slechts beperkte aanpassingen (zie punt 2b).⁷⁰⁵ Bovendien faciliteert de voorgestelde regeling weliswaar de regievoering en voortgangsbewaking door de rechter-commissaris, maar deze bevat daartoe geen dwingende voorschriften. De effectiviteit ervan zal dan ook in sterke mate afhangen van de wijze waarop de rechter-commissaris in de praktijk de handschoen zal oppakken en invulling zal geven aan zijn regievoerende taak. Of de rechter-commissaris zich geroepen zal voelen om deze taak (ambtshalve) in een bepaald opsporingsonderzoek aan zich te trekken is in de eerste plaats een kwestie van attitude.⁷⁰⁶ Voorts moet worden gewezen op de beperkte capaciteit en de lange wachttijden bij de kabinetten rechter-commissaris.⁷⁰⁷ Gelet daarop valt niet te verwachten dat de voorgestelde wetswijziging zal leiden tot een meer actieve betrokkenheid van de rechter-commissaris bij het opsporingsonderzoek, wanneer deze niet gepaard gaat met het verschaffen van de daartoe benodigde (personele) middelen.⁷⁰⁸

De voorgestelde regeling wil bevorderen dat onderzoek zoveel mogelijk in een vroeg stadium wordt verricht en is afgerond voordat de inhoudelijke behandeling op de terechtzitting begint.⁷⁰⁹ Een tijdige mogelijkheid tot kennisneming van de processtukken is een randvoorwaarde voor een eerdere

⁷⁰⁵ In deze zin ook Advies OM over Boek 2 van 5 juli 2017, p. 44. Vergelijk ook J.H. Crijns, 'Taak en positie van de rechter-commissaris in het nieuwe Wetboek van Strafvordering', *RM Themis* 2017, p. 310.

⁷⁰⁶ Vergelijk P.A.M. Mevis, 'Modernisering strafvordering bij de aanvang van het vervolg', *Delikt en Delinkwent* 2015/69, p. 764: "Geen RC gaat zonder enige aanleiding op z'n eentje eens wat onderzoek doen, toezicht houden of partijen bij elkaar roepen." Vergelijk ook J.M. Reijntjes, 'De rechter-commissaris als regisseur', *Strafblad* 2015/34, p. 225: "[E]en wetswijziging zal nauwelijks effect sorteren wanneer zij niet gepaard gaat met een stevige omslag in attitude en een sterk verbeterde organisatie".

⁷⁰⁷ Advies NOvA over Boeken 1-2 van 30 juni 2017, p. 18; J.H. Crijns, 'Taak en positie van de rechter-commissaris in het nieuwe Wetboek van Strafvordering', *RM Themis* 2017, p. 311.

⁷⁰⁸ Zie in algemene zin over deze kwestie Deeladvies E, punt 3. Zie ook het advies van de Raad voor de rechtspraak over Boeken 1-2 van 11 juli 2017, p. 42. Ook ten tijde van de invoering van de Wet versterking positie rechter-commissaris werd al opgemerkt dat er voldoende middelen moeten worden vrijgemaakt om de kabinetten rechter-commissaris zodanig toe te rusten dat zij in de praktijk ook daadwerkelijk een reële invulling kunnen geven aan hun nieuwe taakopdracht (zie N.J.M. Kwakman, 'De nieuwe Wet versterking positie rechter-commissaris', *Trema* 2012, p. 233; vergelijk ook P.A.M. Verrest, 'De Wet versterking positie rechter-commissaris', *Ars Aequi* 2012, p. 765 en p. 769).

⁷⁰⁹ Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.8.

indiening van onderzoekswensen door de verdachte. In de praktijk zijn de processtukken echter niet altijd op een vroeg moment beschikbaar.⁷¹⁰ Het voorstel bevat verder geen duidelijke prikkels die de verdediging stimuleren om – ook als de processtukken wel beschikbaar zijn – vroegtijdig onderzoekswensen in te dienen.

Op niet-naleving van een door de rechter-commissaris gestelde termijn staat geen sanctie en aanwezigheid bij een regiebijeenkomst is niet verplicht.⁷¹¹ Wel wordt op verschillende plaatsen in de toelichting opgemerkt dat de omstandigheid dat een termijn niet is nageleefd, dan wel een verzoek eerder had kunnen worden gedaan, in een later stadium kan worden betrokken bij de afweging of een verzoek alsnog moet worden gehonoreerd (zie punt 2b). Aldus wordt de suggestie gewekt dat aan het ontbreken van een actieve proceshouding bij de verdachte door de rechter consequenties kunnen worden verbonden, maar wordt niet duidelijk in hoeverre dat inderdaad kan leiden tot het niet honoreren van een verzoek.⁷¹² Als het gaat om de beoordeling van een getuigenverzoek is volgens de toelichting wel sprake van ‘enige sanctionering’, doordat een strenger criterium geldt als dat verzoek (te) laat is gedaan.⁷¹³ Ook dan is het echter de vraag hoeveel ruimte de rechter feitelijk heeft om een getuigenverzoek af te wijzen, mede gelet op de beperkingen die (de jurisprudentie over) het in artikel 6 EVRM neergelegde ondervragingsrecht daaraan stelt.⁷¹⁴

De Afdeling adviseert in de toelichting duidelijkheid te verschaffen over de aanvullende maatregelen en middelen die – mede gelet op het genoemde capaciteitstekort – noodzakelijk zijn om te verzekeren dat de rechter-commissaris zijn regie-voerende taak daadwerkelijk kan en zal vervullen. Gelet op al het voorgaande adviseert de Afdeling voorts om te bezien of het vroegtijdig indienen van onderzoekswensen op andere wijze kan worden gestimuleerd dan door het niet honoreren van verzoeken door de zittingsrechter. In lijn met hetgeen hierna onder punt 2d wordt opgemerkt, adviseert zij het voorstel zo nodig aan te passen.

⁷¹⁰ Zie daarover Deeladvies B, punt 2c.

⁷¹¹ Toelichting bij de artikelen 2.10.67 en 2.10.68, eerste en derde lid; Advies Raad voor de rechtspraak over Boeken 1-2 van 11 juli 2017, p. 39.

⁷¹² P.T.C. van Kampen e.a., *Mind the Gap. Modernisering Wetboek van Strafvordering: consequenties voor de verdediging*, WODC 2018, p. 35-36. Vergelijk ook P.A.M. Mevis, ‘Modernisering strafvordering bij de aanvang van het vervolg’, *Delikt en Delinkwent* 2015/69, p. 765.

⁷¹³ Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 5.7 (Doorbreking van de negentigdagetermijn en de ‘beweging naar voren’).

⁷¹⁴ Zie verder punt 4 van dit deeladvies.

d. Ambtshalve bevoegdheden, voorlopige hechtenis en alternatieven

De rechter-commissaris kan zijn bevoegdheden om regie te voeren en de voortgang van het opsporingsonderzoek te bewaken volgens het voorstel uitoefenen op vordering van de officier van justitie dan wel op verzoek van de verdachte die is verhoord. Daarnaast kan hij deze bevoegdheden ambtshalve inzetten, indien hij al onderzoek in de zaak verricht.⁷¹⁵ De rechter-commissaris kan dat ambtshalve onderzoek alleen verrichten indien de verdachte in voorlopige hechtenis is gesteld, of ter aanvulling van onderzoek dat hij op vordering van de officier van justitie of op verzoek van de verdachte verricht.⁷¹⁶ Ook de verplichting van de officier van justitie om de verdachte en de rechter-commissaris in kennis te stellen van de stand van zaken in het opsporingsonderzoek – en de verdachte daarbij inzage te geven in de beschikbare processtukken – bestaat alleen als de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt, namelijk uiterlijk drie maanden nadat diens gevangenhouding is bevolen.⁷¹⁷

Ook in de nieuwe regeling kan de rechter-commissaris dus niet elke zaak naar zich toe trekken voor het doen van onderzoek. De mogelijkheid van ambtshalve voortgangscontrole en regie door de rechter-commissaris ontbreekt volledig in zaken waarin geen sprake is van voorlopige hechtenis en waarin hij niet door de officier van justitie of de verdediging in de zaak betrokken wordt.⁷¹⁸ Ook in dit opzicht is het de vraag of het voorstel daadwerkelijk een beweging naar voren zal bewerkstelligen. De rechter-commissaris krijgt van een groot deel van de zaken immers geen kennis en kan daarin dus ook geen sturende rol vervullen. Het voorstel en de toelichting lijken vooral toegesneden op grote en ernstige strafzaken, waarin de verdachte (langer dan drie maanden) in voorlopige hechtenis zit.⁷¹⁹ Mede gelet op de al eerder vermelde beperkte capaciteit bij de kabinetten rechter-commissaris is dat een begrijpelijke keuze. Een andere keuze zou ook spanning kunnen opleveren met het uitgangspunt dat het gezag over het opsporingsonderzoek bij de officier van justitie berust (zie punt 2a).

⁷¹⁵ Zie respectievelijk de voorgestelde artikelen 2.10.67, 2.10.68, eerste lid en 2.10.69, eerste lid.

⁷¹⁶ Zie voorgestelde artikel 2.10.3, eerste lid.

⁷¹⁷ Zie voorgestelde artikel 2.10.66, eerste en tweede lid.

⁷¹⁸ Zie ook J.H. Crijns, 'Taak en positie van de rechter-commissaris in het nieuwe Wetboek van Strafvordering', *RMThemis* 2017, p. 307.

⁷¹⁹ Advies Raad voor de rechtspraak over Boeken 1-2 van 11 juli 2017, p. 39.

De Afdeling merkt echter op dat lange doorlooptijden in de praktijk vooral een probleem zijn in zaken waarin de verdachte zich niet in voorlopige hechtenis bevindt.⁷²⁰ Dat probleem wordt met het voorstel niet opgelost. Een verdachte aan wie zijn vrijheid is ontnomen bevindt zich weliswaar in een meer urgente situatie, maar dat mag er niet toe leiden dat een voortvarende behandeling achterwege blijft in zaken van verdachten die op vrije voeten zijn.

Het is primair aan de officier van justitie, als leider van het opsporingsonderzoek, om de voortgang van dat onderzoek te bewaken en de doorlooptijd zo beperkt mogelijk te houden. De (voorgestelde) wettelijke regeling staat ook geenszins in de weg aan het rechtstreeks aan de officier van justitie richten van wensen om bepaald onderzoek uit te (laten) voeren. Een en ander komt in de huidige wet en in het voorstel niet expliciet tot uitdrukking. Wel zijn in de praktijk werkwijzen ontwikkeld waarbij op vaste momenten – bijvoorbeeld als het eindproces-verbaal van de politie gereed is – onderzoekswensen worden geïnventariseerd door het OM of termijnen worden afgesproken voor het opgeven daarvan.⁷²¹

De Hoge Raad heeft recent overwogen dat het in het Nederlandse stelsel van belang is dat al voor de aanvang van het onderzoek ter terechtzitting gelegenheid bestaat voor het uitoefenen van het recht om getuigen te ondervragen (artikel 6 EVRM). Dat betekent dat het OM en in bepaalde gevallen ook de rechter-commissaris al tijdens het vooronderzoek het initiatief daartoe moeten nemen.⁷²² Mede in het licht daarvan geeft de Afdeling in overweging een wettelijke basis te creëren voor een werkwijze waarbij het OM op een vast moment tijdens het opsporingsonderzoek (ook) de (niet voorlopig gehechte) verdachte in kennis stelt van de (voorlopige) tenlastelegging, hem in de gelegenheid stelt kennis te nemen van de (beschikbare) processtukken en een termijn stelt voor het aandragen van onderzoekswensen. Waar nodig kan de officier van justitie deze wensen dan doorgeleiden naar de

⁷²⁰ De doorlooptijd in ('complexe') strafzaken over misdrijven met een volwassen verdachte was in 2008 55 weken bij toepassing van voorlopige hechtenis, tegenover een doorlooptijd van 80 weken als geen voorlopige hechtenis werd toegepast; zie A.M.G. Zuiderwijk e.a., *Doorlooptijden in de strafrechtsketen*, WODC 2012, p. 73. Vergelijk meer recent *Doorlooptijden in beweging!*, Eindrapport project doorlooptijden Rechtspraak, oktober 2019, p. 125-140, i.h.b. p. 129 en p. 134; V. Mul, 'Tijdige strafrechtspraak: weg met lange doorlooptijden!', *Boom Strafblad* 2021, p. 79. In het Landelijk strafprocesreglement (inwerkingtreding per 1 januari 2019) komt dit onderscheid ook terug in de termijnen waarbinnen de rechter-commissaris getuigen moet horen na binnenkomst van het verzoek (artikel 4.1.5): drie maanden indien de verdachte zich in preventieve hechtenis bevindt en vier maanden indien de verdachte zich niet in preventieve hechtenis bevindt. Dit zijn overigens instructienormen waarop in individuele zaken geen beroep kan worden gedaan.

⁷²¹ In voorlopige hechtenis-zaken gebeurt dit ook wel bij de raadkamer gevangenhouding. Zie bijvoorbeeld het advies van de Raad voor de rechtspraak over Boeken 1-2 van 11 juli 2017, p. 39, i.h.b. voetnoot 27. Vergelijk ook P.T.C. van Kampen e.a., *Mind the Gap. Modernisering Wetboek van Strafvordering: consequenties voor de verdediging*, WODC 2018, p. 69.

⁷²² HR 20 april 2021, ECLI:NL:HR:2021:576 (Post-Keskin), r.o. 2.10.

rechter-commissaris. In gevallen waarin de rechter-commissaris al betrokken is in de zaak mag van deze ook een actieve houding worden verwacht, bijvoorbeeld door de verdediging nadrukkelijk uit te nodigen tot het kenbaar maken van verzoeken of door het ambtshalve horen van bepaalde getuigen.⁷²³

De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan mogelijke voorzieningen die de voortgang van het onderzoek en het (vroeg)tijdig indienen van onderzoekswensen kunnen bevorderen, ook in zaken⁷²⁴ waarin geen sprake is van voorlopige hechtenis en waarin de rechter-commissaris niet betrokken is. In het bijzonder kan worden gedacht aan een werkwijze als hierboven bedoeld, waarbij de officier van justitie (of de rechter-commissaris) het initiatief neemt tot het actief benaderen van de verdediging met het verzoek om eventuele onderzoekswensen (binnen een bepaalde termijn) kenbaar te maken. Zij adviseert het voorstel op dit punt zo nodig aan te vullen.

3. Procesinleiding en regie door de voorzitter

a. De huidige regeling in het kort

Als de officier van justitie naar aanleiding van het voorbereidend onderzoek meent dat de zaak op zitting moet worden gebracht, brengt hij een dagvaarding uit.⁷²⁵ Met het betekenen van de dagvaarding aan de verdachte wordt de zaak ter terechtzitting aanhangig gemaakt en vangt – in de woorden van artikel 258, eerste lid Sv – het rechtsgeding aan. Derhalve markeert de dagvaarding de overgang naar het eindonderzoek. Aan de dagvaarding wordt een viertal functies toegekend:⁷²⁶ de aanduiding van de verdachte, de oproeping van de verdachte op een bepaalde dag en tijd ter terechtzitting te verschijnen,⁷²⁷ de beschuldiging van de verdachte (door de in de dagvaarding opgenomen tenlastelegging) en de informatiefunctie. Die laatste functie houdt in dat de dagvaarding de verdachte informeert over bepaalde hem

⁷²³ Vergelijk T. Kooijmans, 'Verdedigingsbelang en noodzakelijkheid: noopt *Keskin* tot aanpassing van het te moderniseren Wetboek van Strafvordering?', *RM Themis* 2021, p. 49. Dat zou dan wel ingrijpende praktische gevolgen kunnen hebben in termen van tijd, menskracht, ondersteuning en dus geld, maar denkbaar is dat deze investering zich terugbetaalt in het vervolg van het proces. Zie verder punt 2c over de in dit verband benodigde capaciteit en attitude.

⁷²⁴ Hierbij kan vooral worden gedacht aan zaken die bij de meervoudige kamer worden aangebracht. Bij veelvoorkomende criminaliteit wordt via de zogenoemde ZSM-aanpak gestreefd naar een snelle strafrechtelijke reactie.

⁷²⁵ Zie de geldende artikelen 167, eerste lid, 242, eerste lid en 258, eerste lid Sv.

⁷²⁶ G.J.M. Corstens/M.J. Borgers & T. Kooijmans, *Het Nederlands strafprocesrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 673-674.

⁷²⁷ In het tweede lid van artikel 258 Sv staat dat de voorzitter de dag voor de terechtzitting bepaalt. Die dagbepaling gaat altijd aan het uitbrengen van de dagvaarding (waarop het geldende artikel 258, eerste lid, Sv ziet) vooraf. In de huidige praktijk gaat de appointering via de Verkeerstoren.

toekomstige rechten⁷²⁸ en ook andere informatie bevat die van belang kan zijn voor de proceshouding van de verdachte, zoals de namen van door de officier van justitie opgeroepen getuigen.⁷²⁹

De dagvaarding luidt het eindonderzoek in, hetgeen betekent dat de officier van justitie het dossier overdraagt aan de rechtbank. In het daaropvolgende tijdsbestek tot aan de zitting kan de zaak door de zittingsrechter worden voorbereid. Hoe lang dit is, is afhankelijk van de dagvaardingstermijn (die kan variëren van vele weken tot enkele dagen) en de tijd die gemoeid is met het ter beschikking stellen van het dossier aan de zittingsrechter.

De hoeveelheid mogelijk vermijdbare aanhoudingen van zaken en het daarmee gemoeide verlies aan zittingscapaciteit en voorbereidingstijd worden al vele jaren als een probleem beschouwd. Tegen deze achtergrond is al eerder wetgeving tot stand gekomen.⁷³⁰ Sinds 1 januari 2005 heeft de voorzitter van de rechtbank enkele bevoegdheden in de fase voorafgaand aan de terechtzitting om een efficiënte behandeling van de strafzaak ter zitting te bevorderen.⁷³¹ Zo kan de voorzitter onder meer een bevel verschijning en last medebrenging uitvaardigen (ten aanzien van de verdachte of van een getuige) en de officier van justitie bevelen nader onderzoek te doen, stukken bij de processtukken te voegen en getuigen op te roepen.⁷³² Deze bevoegdheden konden vóór invoering van deze wetgeving alleen op de terechtzitting worden uitgeoefend.⁷³³ In de memorie van toelichting wordt vermeld dat verwacht mag worden dat deze bevoegdheden van de voorzitter zullen kunnen bijdragen aan het terugdringen van het aantal aanhoudingen.⁷³⁴

Naast deze wetgeving zijn er in de praktijk vele afspraken gemaakt die tot doel hebben vermijdbare aanhoudingen te voorkomen. Een aantal daaruit voortvloeiende voorschriften gericht op verbetering van roostering, logistiek, appointering en dossiersamenstelling is neergelegd in het Landelijk

⁷²⁸ Het gaat hier om het recht op rechtsbijstand, het recht een bezwaarschrift tegen de dagvaarding in te dienen, het recht om getuigen en deskundigen mee te nemen of te doen oproepen (en hoe), het recht te verzoeken om een tolk, zie de geldende artikelen 260, vierde lid en 27ca, tweede lid, Sv.

⁷²⁹ Voorts de namen van de opgeroepen slachtoffers en benadeelde partijen, van een eventueel opgeroepen tolk, mededeling dat bij niet-verschijnen een bevel medebrenging kan worden uitgevaardigd.

⁷³⁰ Kamerstukken II 2004/05, 29254, nr. 3, p. 6-8.

⁷³¹ Zie de geldende artikelen 258, tweede lid en 263, vierde lid, Sv.

⁷³² Deze bevoegdheden zijn ingevoerd bij Wet van 10 november 2004, *Stb.* 2005, 579.

⁷³³ In de memorie van toelichting worden de voornaamste redenen voor aanhoudingen van de zitting opgesomd: het horen van getuigen (75%), het verwijzen naar de rechter-commissaris voor het horen van getuigen (20%), het opmaken van een rapportage over de verdachte (20,8%) en de afwezigheid van opgeroepen personen (13,4%); zie Kamerstukken II 2004/05, 29254, nr. 3, p. 12.

⁷³⁴ Kamerstukken II 2004/05, 29254, nr. 3, p. 12.

Strafprocesreglement.⁷³⁵ Bovendien zijn in dit reglement termijnen opgenomen, waarmee wordt beoogd een bijdrage te leveren aan de verkorting van de doorlooptijden.⁷³⁶ Daarnaast wordt in de praktijk van de strafrechtspraak ook op andere manieren regie gevoerd in individuele zaken. Een recent voorbeeld is het initiatief om procespartijen aan te zetten tot het maken van zogenoemde procesafspraken, waarbij getracht wordt tot overeenstemming te komen over de strafeis, waarbij dan de (omvangrijke) onderzoekswensen komen te vervallen.⁷³⁷

b. Voorstel en toelichting

i. Positionering en inhoud van de procesinleiding

In het nieuwe wetboek vangt de berechting⁷³⁸ aan met het indienen door de officier van justitie van de procesinleiding bij de voorzitter van de rechtbank en het betekenen daarvan aan de verdachte.⁷³⁹ De term 'dagvaarding' verdwijnt. De functies die de dagvaarding thans vervult worden opgesplitst in de informatieve functie die de procesinleiding gaat vervullen, en de oproepingsfunctie die wordt vervuld door de afzonderlijke oproeping voor de terechtzitting.⁷⁴⁰ Voorts wordt de verdachte in de procesinleiding gewezen op een aantal rechten,⁷⁴¹ waaronder het recht op rechtsbijstand, het recht om kennis te nemen van alle processtukken en het recht om bij de voorzitter van de rechtbank een verzoek in te dienen getuigen en deskundigen voor de terechtzitting te doen oproepen.⁷⁴²

Anders dan onder de huidige regeling ontstaat door de onderscheidenlijke momenten van procesinleiding en oproeping een tijdspanne⁷⁴³ waarin de zaak al wel onder de verantwoordelijkheid van de rechtbank valt, maar nog

⁷³⁵ Landelijk Strafprocesreglement, i.w.tr. per 1 januari 2019, via www.rechtspraak.nl.

⁷³⁶ Landelijk Strafprocesreglement, i.w.tr. per 1 januari 2019, p. 2, via www.rechtspraak.nl.

⁷³⁷ Zie o.a. Rb. Rotterdam 4 oktober 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:9953. Zie ook R. Terpstra, 'De behoefte aan een nieuwe strafrechtelijke procesmodaliteit', *NJB* 2022, p. 529 e.v.

⁷³⁸ De term 'berechting' duidt de fase aan beginnend met het indienen van de procesinleiding en eindigend met het eindvonnis in eerste aanleg, waarin de verantwoordelijkheid voor de afdoening van de strafzaak bij de rechter ligt. Het begrip 'rechtsgeding' keert niet terug in het wetboek (toelichting bij artikel 4.1.1, eerste lid).

⁷³⁹ Zie voorgesteld artikel 4.1.1, eerste lid.

⁷⁴⁰ Zie voorgesteld artikel 4.1.11. Er is gekozen voor een nieuwe terminologie om het verschil wat betreft de twee fasen die in de nieuwe regeling besloten liggen, tot uitdrukking te brengen; zie Toelichting bij Hoofdstuk 1 van Boek 4, paragraaf 2 (Opzet en doel van het gefaseerd aanhangig maken van zaken).

⁷⁴¹ Zie voorgesteld artikel 4.1.2.

⁷⁴² Zie voorgesteld artikel 4.1.4, eerste en tweede lid.

⁷⁴³ Waarvan de duur niet is vastgelegd in de voorgestelde regeling.

geen zitting is gepland.⁷⁴⁴ Deze gefaseerde wijze van aanbrengen van de zaak wordt alleen gehanteerd bij zaken die bij de meervoudige kamer worden aangebracht.⁷⁴⁵ De voorzitter bepaalt in deze fase de dag en het tijdstip van de terechtzitting. De voorzitter doet dit pas zodra hij heeft kunnen nagaan wat er nog moet gebeuren alvorens de zaak inhoudelijk kan worden behandeld,⁷⁴⁶ doch zo spoedig mogelijk, en in overleg met de officier van justitie en zo mogelijk met de verdachte of diens raadsman.⁷⁴⁷ De oproeping gebeurt vervolgens door de officier van justitie.⁷⁴⁸

Met het indienen en betekenen van de procesinleiding vangt de berechting aan. De procesinleiding markeert dus de overgang van vooronderzoek naar berechting en de overgang van de verantwoordelijkheid voor de afdoening van de strafzaak van de officier van justitie naar de rechter. De verdachte moet van alle processtukken kennis kunnen nemen zodra de procesinleiding is ingediend.⁷⁴⁹ Vanaf dat moment gaat de zeggenschap over de processtukken ook over naar de rechter, zodat de voorzitter van de rechtbank in de voorbereidende fase beslissingen kan nemen over de processtukken.

De procesinleiding is ook belangrijk voor het streven naar een betere voorbereiding van de zitting. Ten eerste ligt in een aantal voorstellen betreffende het voorbereidend onderzoek (zie punt 2) het streven besloten dat al tijdens het opsporingsonderzoek de inhoudelijke behandeling van de zaak zo goed mogelijk wordt voorbereid en dat er meer tijd komt voor afronding daarvan. Het uitgangspunt in de voorgestelde wetgeving is dan ook dat het indienen van een procesinleiding pas plaatsvindt als de officier van justitie op basis van een afgerond opsporingsonderzoek van oordeel is dat de zaak voldoende

⁷⁴⁴ Deze fasering komt ook tot uitdrukking in de indeling van het hoofdstuk. Hoofdstuk 1 (Het aanbrengen van de zaak ter berechting) valt uiteen in twee titels: Titel 1.1 (Procesinleiding en voorbereiding van de terechtzitting) en Titel 1.2 (Oproeping en intrekking van de procesinleiding).

⁷⁴⁵ In zaken die bij een enkelvoudige kamer (politierechter of kantonrechter) worden aangebracht, wordt tegelijkertijd met de procesinleiding ook de oproeping aan de verdachte betekend. In het type zaken dat enkelvoudig wordt behandeld, weegt de betere voorbereiding door fasering volgens de toelichting niet op tegen het nadeel dat de doorlooptijd aanzienlijk zal oplopen. Zie voorgesteld artikel 4.5.4, eerste lid. Zie verder de toelichting bij Boek 4, paragraaf 4 (Voorzittersbeslissingen) en bij artikel 4.5.4.

⁷⁴⁶ Toelichting bij artikel 4.1.1. Daarbij zal hij wachten tot de termijn van vier weken waarbinnen de verdachte verzoeken ingevolge voorgesteld artikel 4.1.4, eerste en tweede lid, kan indienen, is verstreken om duidelijkheid te verkrijgen over de onderzoekswensen en de tijd die met het uitvoeren daarvan gemoeid is (toelichting bij artikel 4.1.4). Indien op voet van voorgesteld artikel 4.1.4, derde lid, instemming is verkregen van de verdachte om deze termijn te verkorten, wordt, zo lijkt het, het verstrijken van die verkorte termijn afgewacht. In voorgesteld artikel 4.1.4, vierde en vijfde lid, ligt besloten dat vervolgens het standpunt van de officier van justitie moet worden afgewacht.

⁷⁴⁷ Zie voorgesteld artikel 4.1.6, eerste lid.

⁷⁴⁸ Zie voorgesteld artikel 4.1.11, eerste lid.

⁷⁴⁹ Zie voorgesteld artikel 1.8.10.

is voorbereid en aan de rechter moet worden voorgelegd.⁷⁵⁰Ten tweede luidt de procesinleiding de berechtingsfase in, waarin door de fasering de gelegenheid wordt gecreëerd eerst te inventariseren of de zaak klaar is om inhoudelijk te worden behandeld (zie verder hierna, onder ii).⁷⁵¹

ii. Regiebevoegdheden van de voorzitter

Met de fasering kan de gewenste regierol van de voorzitter van de rechtbank concrete invulling krijgen doordat hem een aantal bevoegdheden ter beschikking staat.⁷⁵² De bevoegdheden van de voorzitter zijn, meer dan die van de rechter-commissaris, gericht op de op handen zijnde terechtzitting.⁷⁵³ De bedoeling is dat de zaak pas op de zitting wordt behandeld als deze ook daadwerkelijk zittingsrijp is, zodat de behandeling ter terechtzitting zich kan toespitsen op inhoudelijke bespreking en niet op mogelijke lacunes in de beschikbare informatie.⁷⁵⁴

De voorstellen betreffen een aantal nieuwe bevoegdheden. Het gaat om overleg met de partijen, het inlassen van een schriftelijke ronde, het beleggen van een regiezitting, het bepalen van de dag van de terechtzitting en het beslissen over bepaalde verzoeken.⁷⁵⁵ Deze bevoegdheden komen toe aan de voorzitter van de rechtbank (zie verder punt 3c). Een belangrijk onderdeel van deze voorzittersbevoegdheden is de regeling dat de verdachte de voorzitter van de rechtbank kan verzoeken getuigen en/of deskundigen te doen oproepen voor de terechtzitting.⁷⁵⁶ Naar huidig recht dient de verdachte verzoeken om getuigen en/of deskundigen ter zitting op te roepen in te dienen bij de officier van justitie, die om in de wet omschreven redenen kan weigeren daaraan gevolg te geven.⁷⁵⁷

Deze verzoeken moeten binnen vier weken na de betekening van de procesinleiding bij de voorzitter worden ingediend.⁷⁵⁸ In de procesinleiding wordt

⁷⁵⁰ Toelichting bij Hoofdstuk 1 van Boek 4, onder paragraaf 4 (Voorzittersbeslissingen). Het oordeel of de zaak voldoende is voorbereid, is aan de officier van justitie. In de toelichting op artikel 1.8.2 wordt de mate van afronding gekoppeld aan het kunnen aanvangen van de berechting: "Voor de beslissing een strafbaar feit aan te brengen bij de rechtbank ter berechting, geldt dat het opsporingsonderzoek in elk geval in zoverre afgerond dient te zijn dat met de berechting een aanvang kan worden gemaakt."

⁷⁵¹ Toelichting bij Hoofdstuk 1 van Boek 4, onder paragraaf 2 (Opzet en doel van het gefaseerd aanhangig maken van zaken).

⁷⁵² Vergelijk de toelichting bij Boek 4.

⁷⁵³ Toelichting bij Hoofdstuk 1 van Boek 4, paragraaf 4 (Voorzittersbeslissingen).

⁷⁵⁴ Toelichting bij Hoofdstuk 1 van Boek 4, paragraaf 2 (Opzet en doel van het gefaseerd aanhangig maken van zaken). Het slachtoffer is niet gebonden aan termijnen, waardoor met de behandelduur daarvan bij roostering geen rekening kan worden gehouden en aanhoudingen onvermijdelijk zijn (zie Advies OM over Boek 4 van 24 juli 2018, p. 6).

⁷⁵⁵ Zie voorgestelde artikelen 4.1.3, 4.1.4, 4.1.5 en 4.1.6.

⁷⁵⁶ Zie voorgesteld artikel 4.1.4, eerste lid. In het tweede lid is de mogelijkheid opgenomen de voorzitter te verzoeken bevelen te doen uitgaan in verband met voeging bij de processtukken.

⁷⁵⁷ Zie de geldende artikelen 263, eerste en tweede lid, en 264 Sv.

⁷⁵⁸ Zie voorgesteld artikel 4.1.4, derde lid.

de verdachte daarop gewezen.⁷⁵⁹ De voorzitter kan deze termijn op verzoek van de verdachte of ambtshalve eenmaal verlengen met een door hem te bepalen termijn.⁷⁶⁰ De termijn van vier weken wordt beschouwd als voldoende lang voor de verdachte om zich te verzekeren van rechtsbijstand, kennis te nemen van de processtukken en verzoeken te formuleren. In sommige gevallen zal vier weken niet lang genoeg zijn; de mogelijkheid van een verlenging van de termijn komt daaraan tegemoet.⁷⁶¹

Als het verzoek buiten de (verlengde) termijn wordt ingediend, geldt het verzoek als niet tijdig gedaan. Als de voorzitter meent dat het verzoek niettemin kan worden ingewilligd omdat daarvoor nog genoeg tijd resteert tot de terechtzitting, dan wordt het alsnog ingewilligd.⁷⁶² Is dat niet het geval, dan kan de verdachte het verzoek ter terechtzitting herhalen.⁷⁶³ De officier van justitie wordt door de voorzitter in de gelegenheid gesteld een reactie te geven op het verzoek van de verdachte, binnen een door de voorzitter te bepalen termijn van ten hoogste twee weken.⁷⁶⁴ Indien het gaat om een verzoek om een getuige of deskundige te horen en de officier van justitie een van de drie in de wet genoemde gronden aanvoert,⁷⁶⁵ moet de voorzitter het verzoek afwijzen.⁷⁶⁶ Het staat de voorzitter voor het overige vrij het verzoek in te willigen of af te wijzen.⁷⁶⁷ De voorzitter dient bij voorkeur geen onomkeerbare beslissingen te nemen die (sterk) omstreden zijn.⁷⁶⁸ De regeling is daarom zo vormgegeven dat de voorzitter een verzoek niet definitief kan afwijzen.⁷⁶⁹

⁷⁵⁹ Toelichting bij artikel 4.1.4.

⁷⁶⁰ Zie voorgesteld artikel 4.1.4, derde lid.

⁷⁶¹ Toelichting bij artikel 4.1.4.

⁷⁶² Zie voorgesteld artikel 4.1.4, negende lid.

⁷⁶³ Als het gaat om een verzoek tot het horen van getuigen of deskundigen, dan geldt voor tijdig bij de voorzitter ingediende verzoeken een ander beoordelingscriterium dan voor niet tijdig bij de voorzitter ingediende verzoeken. Zie daarover de bespreking onder punt 4.

⁷⁶⁴ Zie voorgesteld artikel 4.1.4, vierde lid.

⁷⁶⁵ Het gaat daarbij om de thans in artikel 264, eerste lid onder b en tweede lid, Sv opgenomen gronden voor afwijzing van het verzoek van de verdachte getuigen op te roepen, te weten indien de gezondheid of het welzijn van de getuige een belemmering opwerpt voor het horen ter zitting, indien de getuige een beschermde of afgeschermd getuige is, of indien de officier van justitie de getuige heeft toegezegd dat deze alleen zal worden gehoord als beschermde of afgeschermd getuige en de rechter-commissaris over de desbetreffende vordering nog niet onherroepelijk heeft beslist.

⁷⁶⁶ Zie voorgesteld artikel 4.1.4, vijfde lid. Hetzelfde geldt voor een verzoek op grond van 4.1.4, tweede lid om de officier van justitie te bevelen stukken over te dragen ter voeging bij de processtukken; de voorzitter wijst het verzoek af indien de officier van justitie de in de wet opgenomen gronden aanvoert. Het gaat om de gronden genoemd in voorgesteld artikel 1.8.5, vierde lid.

⁷⁶⁷ Toelichting bij artikel 4.1.4.

⁷⁶⁸ Toelichting bij artikel 4.1.4.

⁷⁶⁹ Toelichting bij Hoofdstuk 1 van Boek 4, paragraaf 4 (Voorzittersbeslissingen); toelichting bij artikel 4.1.6.

Met deze regeling wordt beoogd dat op een verzoek om een getuige of deskundige ter zitting te horen vóór de zitting kan worden beslist en, bij inwilliging, dat de getuige tijdig kan worden opgeroepen. De voorzitter kan bepalen dat de verzochte getuige of deskundige door de rechter-commissaris wordt verhoord, als de verdachte en de officier van justitie daarmee instemmen.⁷⁷⁰ In dat geval kan de dagbepaling worden afgestemd op het afronden van het verhoor door de rechter-commissaris. De voorzitter mag de zaak dus niet ‘open’ verwijzen naar de rechter-commissaris. In lijn met de verhouding tussen rechter en de rechter-commissaris in de fase na indienen van de procesinleiding is het de voorzitter die moet beslissen welke getuigen op welke wijze worden gehoord, niet de rechter-commissaris.⁷⁷¹

De mogelijkheid om een verzoek tot het horen van een getuige in te dienen bij de voorzitter is bij uitstek bedoeld om aan te geven dat de verdediging een verhoor ter terechtzitting wenst. Indien een verhoor bij de rechter-commissaris adequaat wordt geacht, kan dit door de verdediging worden aangegeven in het verzoek aan de voorzitter, maar het ligt in de rede dat het verzoek tot het verhoren van de getuige dan direct bij de rechter-commissaris wordt ingediend.⁷⁷² Deze is immers in de nieuwe regeling bevoegd onderzoekswensen uit te voeren tot de aanvang van het onderzoek ter terechtzitting. Voor een dergelijk verhoor bij de rechter-commissaris dient nadat de procesinleiding is ingediend echter wel instemming van de voorzitter te worden verkregen (zie punt 2b).

c. De ‘voorzitter van de rechtbank’

In de voorstellen krijgt de voorzitter van de rechtbank na indiening van de procesinleiding uitdrukkelijk de verantwoordelijkheid voor een goede voorbereiding van de terechtzitting. De thans voorliggende toelichting geeft aan dat het aan de rechtspraak wordt gelaten uit te maken wie deze voorzitter in de praktijk zal zijn: de beoogd zittingsvoorzitter of een poortrechter.⁷⁷³

⁷⁷⁰ Zie voorgesteld artikel 4.1.4, zesde lid.

⁷⁷¹ Toelichting bij Hoofdstuk 1 van Boek 4, paragraaf 4 (Voorzittersbeslissingen).

⁷⁷² Zie ook voorgesteld artikel 2.10.71.

⁷⁷³ Toelichting bij Hoofdstuk 1 van Boek, paragraaf 2 (Opzet en doel van het gefaseerd aanhangig maken van zaken); toelichting bij artikel 4.1.4.

Dit was in de toelichting bij de consultatieversie niet geheel duidelijk geworden,⁷⁷⁴ getuige ook de consultatieadviezen.⁷⁷⁵

De thans voorliggende voorstellen bouwen voort op eerdere wetgeving, waarmee reeds een aantal voorzittersbevoegdheden in de fase voorafgaand aan de terechtzitting is geïntroduceerd (zie punt 3a). Als de thans voorgestelde regeling wordt ingevoerd, heeft de voorzitter van de rechtbank een palet aan bevoegdheden die zowel de logistiek als de procesorganisatie en de inhoud van de terechtzitting betreffen. De vraag kan worden gesteld in hoeverre een poortrechter, die geen deel uitmaakt van de beoogde zittingscombinatie, al deze bevoegdheden kan en zou moeten uitoefenen. Voor zover het gaat om planning en logistiek – contact met de procespartijen over data en tijdstippen en contact over toegezegde rapportages met de desbetreffende organisatie – kan een niet bij de zaak betrokken rechter, of, zoals thans gebruikelijk, de Verkeerstoren een rol (blijven) vervullen.⁷⁷⁶ Aan de andere kant van het spectrum liggen bevoegdheden en beslissingen die invloed hebben op het zittingsonderzoek.

De Afdeling wijst erop dat de wetgever in 2005 tot uitgangspunt nam dat de toen ingevoerde bevoegdheden (oproepen van getuigen, een bevel medebrenging van de verdachte en/of een getuige en een bevel tot nader onderzoek) aan de voorzitter van de zittingscombinatie toekwamen.⁷⁷⁷ De vraag rijst of dat uitgangspunt niet overeind moet blijven gelet op de verantwoordelijkheid van de zittingsrechter voor het onderzoek ter terechtzitting.

⁷⁷⁴ Ofschoon in de toelichting bij de consultatieversie van Boek 4 op twee punten ervan melding werd gemaakt dat de ‘voorzitter van de rechtbank’ in de praktijk de beoogd voorzitter van de combinatie of een poortrechter kon zijn (Algemeen deel, paragraaf 2.3 en bij artikel 4.1.1.1, eerste lid), stond op vele andere plekken achter ‘voorzitter van de rechtbank’ tussen haakjes ‘de beoogd voorzitter van de zittingscombinatie’ (Algemeen deel, paragraaf 2.1 (Overzicht van de wijzigingen in hoofdstuk 1) en bij artikel 4.1.1.4, eerste lid). Dat is nog altijd het geval, zie toelichting bij Hoofdstuk 1 van Boek 4, paragraaf 4 (Voorzittersbeslissingen) en toelichting bij artikel 4.1.4, eerste lid.

⁷⁷⁵ De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak vraagt of het juist is dat de gerechten zelf invulling mogen geven (Advies Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak over Boeken 3-6 van 31 juli 2018, p. 10), maar uit het advies van de Raad voor de rechtspraak blijkt dat de Raad veronderstelt dat in de consultatieversie onder ‘voorzitter van de rechtbank’ de beoogd voorzitter van de zittingscombinatie wordt verstaan (Advies Raad voor de rechtspraak over Boeken 3-6 van 12 juli 2018, bijvoorbeeld p. 34-36). Ook het College van procureurs-generaal van het OM geeft in zijn advies aan ervan uit te gaan dat met ‘voorzitter van de rechtbank’ wordt bedoeld op de voorzitter van de samenstelling die de zaak inhoudelijk gaat behandelen. Alleen in dat geval is, aldus het College, het nemen van voorzittersbeslissingen zinvol (Advies OM over Boek 4 van 24 juli 2018, p. 18).

⁷⁷⁶ Verkeerstorens zijn logistieke centra, waarin medewerkers van het OM en de gerechten samenwerken in het bekijken of het strafdossier in administratief opzicht gereed is en in het logistiek plannen van de zaak.

⁷⁷⁷ Kamerstukken II 2003/04, 29254, nr. 3, p. 1, waar van ‘voorzitter van de strafkamer’ gesproken wordt. Ook elders in deze memorie van toelichting is duidelijk dat de voorzitter van de combinatie wordt bedoeld, zie bijvoorbeeld p. 6 en p. 7.

In dat verband wijst de Afdeling erop dat de huidige regeling, waarin de officier van justitie beslist op verzoeken van de verdachte tot oproepen van getuigen en deskundigen, volgens de toelichting wordt aangepast omdat het beleggen van deze bevoegdheid bij de voorzitter van de rechtbank beter past bij de verantwoordelijkheid van de zittingsrechter voor de volledigheid van het onderzoek, de wijze waarop het proces wordt gevoerd en de juistheid van het eindvonnis.⁷⁷⁸ De gedachte dat de eindverantwoordelijke zittingsrechter ook verantwoordelijkheid moet dragen voor de voorzittersbeslissingen over getuigenverzoeken, komt op verschillende punten in de voorstellen en de toelichting naar voren.⁷⁷⁹

In de praktijk wordt een grote diversiteit aan strafzaken aangebracht bij de meervoudige kamer. De voorgestelde regeling moet in al deze zaken maatwerk mogelijk maken, waarmee recht gedaan kan worden aan zowel de nagestreefde adequate voorbereiding als het in de toelichting tot uitdrukking komende belang van inhoudelijke verantwoordelijkheid van de zittingsrechter. De Afdeling onderschrijft de wens bestaande, goed lopende, organisatiestructuren, zoals de Verkeerstorens, niet te doorkruisen. Voorts kan het inzetten van een poortrechter dienstig zijn, mede gelet op de complexiteit van (vroegtijdig) inroosteren van rechters en appointeren van zaken.

De Afdeling wijst er evenwel op dat het antwoord op de vraag wie beslissingen neemt die het onderzoek ter terechtzitting betreffen niet door roosterlogistieke overwegingen mag worden gedomineerd. Bovendien is de voorzitter van de zittingscombinatie ook uit het oogpunt van goede en efficiënte voorbereiding van de zitting het beste in staat om voorzittersbeslissingen te nemen die het zittingsonderzoek betreffen. Niet alleen betekent de inzet van een poortrechter dat een vierde rechter zich in het dossier verdiept, ook vervalt de winst van

⁷⁷⁸ Toelichting bij Hoofdstuk 1 van Boek 4, paragraaf 4 (Voorzittersbeslissingen). In zijn Aanvullend ongevraagd advies inzake de ambtelijke eindversie van 18 december 2019 vraagt de Raad voor de rechtspraak om codificatie van het uitgangspunt dat de zittingsrechter eindverantwoordelijk is voor de volledigheid van het onderzoek en de juistheid van de beslissingen, een en ander in het licht van mogelijke onduidelijkheid over wie in welke fase waarvoor verantwoordelijk is (p. 6).

⁷⁷⁹ Bijvoorbeeld in de (nieuwe) regel de verdachte in geval van een niet verschenen, doch wel opgeroepen getuige, ter zitting het verzoek de getuige op te roepen niet hoeft te herhalen, aangezien de voorgestelde regeling veronderstelt dat discussie over het oproepen van de getuige al heeft plaatsgevonden in aanloop naar de voorzittersbeslissing hierover; zie de toelichting bij artikel 4.2.19. Zie ook de opmerking in de toelichting in verband met de bepaling dat geen rechtsmiddel openstaat tegen een afwijzende beslissing van de rechter-commissaris tot horen van een getuige als de procesinleiding is ingediend: "Vanaf het moment van indiening van de procesinleiding is de zittingsrechter, in de persoon van de beoogd zittingsvoorzitter, verantwoordelijk voor de voorbereiding van de terechtzitting. De verantwoordelijkheid van de zittingsrechter (en bij aanvang van de terechtzitting is dat de zittingscombinatie) voor de volledigheid van het onderzoek op de terechtzitting en de te nemen eindbeslissingen, rechtvaardigt dat vanaf deze fase het laatste woord over onderzoekswensen ook bij de zittingsrechter komt te liggen" (toelichting bij artikel 2.10.72, eerste lid). Deze gedachte lijkt ook ten grondslag te liggen aan hetgeen in de toelichting wordt opgemerkt over de instemming die de voorzitter moet geven aan getuigenverhoren door de rechter-commissaris in de fase na de procesinleiding, zie toelichting bij artikel 2.10.71.

voorbereidende beslissingen als ter zitting alsnog wordt aangehouden omdat de zittingscombinatie anders oordeelt over het verzoek.⁷⁸⁰ Gelet op de verantwoordelijkheid van de zittingsrechter ligt het in de rede dat beslissingen die het onderzoek op de terechtzitting betreffen worden genomen door de (beoogd) voorzitter van de zittingscombinatie. De Afdeling wijst er in dat verband op dat ook in de 'professionele standaarden strafrecht' als norm is opgenomen dat de voorzitter van de behandelend meervoudige kamer verantwoordelijk is voor voortgang en regie.⁷⁸¹

Gelet op de verantwoordelijkheid van de zittingsrechter, zoals tot uitdrukking gebracht in de voorgestelde loketfunctie van de voorzitter van de rechtbank en in de professionele standaarden, lijkt het wenselijk dat beslissingen die het zittingsonderzoek betreffen door of met uitdrukkelijke instemming van de voorzitter van de zittingscombinatie worden genomen.⁷⁸² De Afdeling adviseert om tegen deze achtergrond nader toe te lichten waarom de invulling van wie dergelijke beslissingen neemt in het voorstel geheel aan de praktijk wordt overgelaten.

d. Termijn voor verzoeken aan de voorzitter

De verdachte krijgt in de aan de Afdeling voorgelegde voorstellen een termijn van vier weken na betekening van de procesinleiding om verzoeken te doen aan de voorzitter van de rechtbank (zie punt 3b, onder ii). De voorzitter kan deze termijn eenmalig met een door hem te bepalen termijn verlengen. In de consultatieversie was een termijn van twee weken opgenomen, eenmalig te verlengen met twee weken. Voor deze korte termijn was gekozen vanwege de ervaring met termijnen in de praktijk, namelijk dat men pas kort voor het verstrijken van de termijn in actie komt.⁷⁸³ De toelichting bij de consultatieversie vermeldt voorts dat niet is voorzien in een volgende verlenging of een verlenging met meer dan twee weken, omdat "redelijkerwijs niet voorstelbaar is dat het niet lukt om binnen vier weken verzoeken in te dienen".⁷⁸⁴ In consultatieadviezen en in de literatuur is naar voren gebracht dat een termijn van twee weken juist in veel gevallen te krap zou zijn. Daarbij is gewezen op

⁷⁸⁰ Onderzoek naar de pro-formazittingen laat zien welke inefficiënties ontstaan door de wisselende zittingscombinaties die door roosterproblematiek zijn ingegeven, waaronder ook het feit dat opeenvolgende combinaties meer ruimte geven voor onderzoekswensen; zie M. Dubelaar e.a., *Alleen voor de vorm? Frequentie, organisatie en praktijk van pro-formazittingen*, WODC 2015, p. 81.

⁷⁸¹ Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht, *Professionele standaarden strafrecht*, februari 2016, gepubliceerd op www.rechtspraak.nl, onder 1.6 en 2.6.

⁷⁸² Die verduidelijking zou ook in de in de toelichting gebruikte terminologie tot uitdrukking moeten komen. In de toelichting wordt namelijk afwisselend gesproken van 'voorzitter van de rechtbank' en 'zittingsvoorzitter' als het gaat over de voorzittersbevoegdheden. Zie bijvoorbeeld toelichting, Boek 2, Hoofdstuk 10 (De tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen) en toelichting bij artikel 2.10.71.

⁷⁸³ Toelichting bij artikel 4.1.1.4, derde lid van de consultatieversie van het voorstel.

⁷⁸⁴ Toelichting bij consultatieversie Boek 4, Algemeen deel, paragraaf 2.3 (Gefaseerd aanhangig maken).

de grote groep verdachten die zich pas tot een raadsman wendt na officieel in kennis te zijn gesteld van de vervolging, en de tijd die vervolgens gemeoid is met onder meer het regelen van toevoeging en kennisneming van stukken.⁷⁸⁵

In de thans voorliggende toelichting wordt op de adviezen en de aanpassingen ten opzichte van de consultatieversie niet ingegaan.⁷⁸⁶ Uit de significante aanpassing van de regeling van de termijnen blijkt dat aan de tegen de eerdere termijnstelling ingebrachte bezwaren tegemoet is gekomen. Gelet op het feit dat (kennelijk) met deze achtergrond in het voorliggende voorstel de voorzitter de omvang van de verlenging van de termijn bepaalt, rijst de vraag of de beperking tot een 'eenmalige' verlenging (nog) moet worden opgenomen. Deze beperking past bij de korte en vaste termijn(en) waarvoor in de consultatieversie was gekozen, maar niet zonder meer bij de thans gekozen benadering van afstemming op de aard en omstandigheden van de concrete zaak. Te denken valt in het bijzonder aan situaties – die zich in de praktijk geregeld voordoen – waarin nieuwe processtukken laat beschikbaar komen en waarmee de voorzitter bij het bepalen van de termijn dus geen rekening heeft kunnen houden.⁷⁸⁷

De Afdeling wijst erop dat de beperking van de verlenging tot 'eenmalig' in dergelijke (en andere) situaties een averechts effect zou kunnen hebben. Deze beperking kan immers tot gevolg hebben dat verzoeken doorschuiven naar de terechtzitting, of dat voorzitters juist (te) lange termijnen geven om te voorkomen dat verzoeken niet meer voor de terechtzitting kunnen worden beoordeeld en daaruit voortvloeiend onderzoek niet meer voor de terechtzitting kan worden uitgevoerd. Tegelijkertijd is het, gelet op de verantwoordelijkheid van de voorzitter voor de voorbereiding van de zitting, niet goed denkbaar dat het laten vervallen van deze beperking in de praktijk tot overbodige verlengingen zal leiden.

De Afdeling adviseert dan ook in de toelichting te verhelderen om welke redenen is besloten de beperking tot een eenmalige verlenging te handhaven en zo nodig het voorstel op dit punt aan te passen.

⁷⁸⁵ Advies NOvA over Boeken 3-6 van 30 juli 2018, p. 13; Advies Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak over Boeken 3-6 van 31 juli 2018, p. 18; P.T.C. van Kampen e.a., *Mind the Gap. Modernisering Wetboek van Strafvordering: consequenties voor de verdediging*, WODC 2018, p. 198-199.

⁷⁸⁶ De tekst over dit onderwerp is identiek aan die in de consultatieversie, afgezien van vervanging van 'twee' door 'vier' en van 'eenmaal met twee weken te verlengen' door 'eenmaal te verlengen met een door de voorzitter te bepalen termijn'; zie toelichting bij artikel 4.1.4.

⁷⁸⁷ Vergelijk Advies NOvA over Boeken 3-6 van 30 juli 2018, p. 13 en P.T.C. van Kampen e.a., *Mind the Gap. Modernisering Wetboek van Strafvordering: consequenties voor de verdediging*, WODC 2018, p. 199.

e. Termijn na verstrekking processtukken

In de procesinleiding wordt de verdachte op de hoogte gesteld van zijn recht kennis te nemen van alle processtukken. Na het indienen van de procesinleiding is de voorzitter verantwoordelijk voor de processtukken en beslist deze over voeging van materiaal bij de processtukken. De regeling dat de kennisneming van alle processtukken niet aan de verdachte mag worden onthouden zodra de procesinleiding is ingediend,⁷⁸⁸ brengt op zichzelf niet mee dat alle processtukken op dat moment al beschikbaar zijn. Onder de voorgestelde regeling kunnen immers ook na het indienen van de procesinleiding nog stukken worden geproduceerd, die vervolgens bij de processtukken moeten worden gevoegd. Zo kan de rechter-commissaris zijn onderzoek voortzetten tot aanvang van de terechtzitting⁷⁸⁹ en kan er ook na het indienen van de procesinleiding nog opsporingsonderzoek plaatsvinden.⁷⁹⁰ Ieder nieuw processtuk kan op zichzelf weer aanleiding zijn voor nieuwe onderzoekswensen.

De voorgestelde regeling waarborgt echter niet expliciet dat de verdediging bij ieder nieuw processtuk de gelegenheid krijgt om een verzoek bij de voorzitter in te dienen dat als tijdig geldt. Als kennisneming van een processtuk pas mogelijk is na afloop van de termijn van vier weken, kan bij de voorzitter verlenging van de termijn worden gevraagd. Als een stuk buiten of (te) kort voor het einde van die verlengde termijn wordt verstrekt, dan geldt het daarop gebaseerde verzoek niet als tijdig ingediend en geldt – als het gaat om een getuigenverzoek – op zitting het noodzaakcriterium (zie verder punt 4).⁷⁹¹ De toelichting vermeldt dat het noodzaakcriterium de ruimte biedt om rekening te houden met omstandigheden die maken dat de verdediging weinig te verwijten valt.⁷⁹² De Afdeling wijst erop dat het noodzaakcriterium hier als sanctie op termijnoverschrijding geldt; het dient ertoe de verdediging te motiveren om verzoeken getuigen en deskundigen te horen zo snel mogelijk in te dienen. De regeling schiet haar doel voorbij als zonder vertraging ingediende verzoeken niettemin met het noodzaakcriterium te maken krijgen. Ook als de (verlengde) termijn is verstreken, moet er een termijn worden gegeven waarbinnen kan worden gereageerd op nieuw binnengekomen of net beschikbaar gestelde stukken.

De Afdeling is van oordeel dat in de wettelijke regeling moet worden uitgedrukt dat bij dergelijke nieuwe stukken een termijn voor het indienen van

⁷⁸⁸ Zie voorgesteld artikel 1.8.10.

⁷⁸⁹ Voorgesteld artikel 2.10.71, tweede lid.

⁷⁹⁰ Toelichting bij artikel 1.3.3, eerste lid.

⁷⁹¹ Het verdient opmerking dat alleen in het geval van getuigenverzoeken sprake is van een sanctie in geval van termijnoverschrijding, in de vorm van toepasselijkheid van een strenger criterium. Zie hierover punt 4.

⁷⁹² Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 5.7 (Doorbreking van de negentigdagetermijn en de 'beweging naar voren'); toelichting bij artikel 4.1.4, negende lid.

verzoeken gaat lopen die, gemeten aan aard en omvang van het stuk en de daarop te baseren verzoeken, redelijk is. Het ligt in de rede dat de voorzitter van de rechtbank deze termijn bepaalt. De ruimte van het noodzaakcriterium om rekening te houden met het feit dat de vertraging niet aan de verdediging te wijten is, kan daarnaast een oplossing bieden voor onvoorziene situaties.⁷⁹³

De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt aan te passen.

4. Criteria voor het oproepen en horen van getuigen

a. Huidig recht en voorstel

Net als in het huidige wetboek zijn in de voorgestelde regeling twee criteria voor het beoordelen van getuigenverzoeken door de zittingsrechter opgenomen: het criterium van het verdedigingsbelang – voor het OM: het vervolgingsbelang – enerzijds en het strengere noodzaakcriterium anderzijds.⁷⁹⁴ Welk criterium van toepassing is, is in beginsel afhankelijk van de fase waarin het verzoek wordt gedaan. Naar huidig recht worden verzoeken die voortgaand aan de terechtzitting worden gedaan (binnen de daarvoor gestelde termijn) beoordeeld aan de hand van het verdedigingsbelang.⁷⁹⁵ Verzoeken die pas ter terechtzitting (of na de bedoelde termijn) worden gedaan, worden beoordeeld met de maatstaf van het noodzaakcriterium.⁷⁹⁶

Het criterium van het verdedigingsbelang houdt in dat van het oproepen en/of horen van een getuige kan worden afgezien als de verdachte daardoor redelijkerwijs niet in zijn verdediging wordt geschaad. Het verzoek kan volgens vaste jurisprudentie alleen worden afgewezen indien de punten waarover de getuige kan verklaren “in redelijkheid niet van belang kunnen zijn voor enige in de strafzaak te nemen beslissing, dan wel redelijkerwijze moet worden uitgesloten dat die getuige iets over die punten zou kunnen verklaren”.⁷⁹⁷

⁷⁹³ Volgens de jurisprudentie van de Hoge Raad verschilt de concrete toepassing van het noodzaakcriterium in dit geval niet wezenlijk van wat met de toepassing van het criterium van het verdedigingsbelang zou worden bereikt (HR 19 juni 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ1702; HR 1 juli 2014, ECLI:NL:HR:2014:1496). Deze jurisprudentie draagt overigens bij aan de onduidelijkheid over het onderscheid tussen de beide getuigencriteria (zie hierover punt 4).

⁷⁹⁴ Voor de rechter-commissaris geldt het criterium van voorgesteld artikel 2.10.5, eerste lid: hij wijst een vordering of een verzoek toe, voor zover het onderzoek redelijkerwijs van belang kan zijn voor de in het kader van de berechting door de rechter te nemen beslissingen (zie over dit ‘relevantiecriterium’ punt 2b).

⁷⁹⁵ Zie de geldende artikelen 263, eerste en tweede lid, 264, eerste lid, onder c en 288, eerste lid, onder c, Sv.

⁷⁹⁶ Zie de geldende artikelen 315 en 328 Sv.

⁷⁹⁷ HR 1 juli 2014, ECLI:NL:HR:2014:1496.

Het noodzaakcriterium is aan de orde als de rechtbank (ambtshalve of desgevraagd) beveelt een getuige op te roepen als haar “de noodzakelijkheid blijkt van het verhoor”.⁷⁹⁸ Het oproepen van een getuige kan op grond van dit criterium worden geweigerd “indien de rechter zich door het verhandelde op de terechtzitting voldoende ingelicht acht en hem dus de noodzakelijkheid van het gevraagde verhoor niet is gebleken”.⁷⁹⁹ Bij toepassing van het criterium van het verdedigingsbelang zal dus (in theorie) sneller worden overgegaan tot het oproepen van getuigen dan onder het noodzaakcriterium.⁸⁰⁰

De contourennota kondigde aan dat het gemoderniseerde wetboek één overkoepelende regeling en één criterium voor de beoordeling van getuigenverzoeken zou kennen. Daarmee zou zo veel mogelijk moeten worden bevorderd dat verzoeken al in een vroeg stadium (lieft in het voorbereidend onderzoek) worden gedaan. Bovendien zou de huidige regeling in de praktijk als nodeloos ingewikkeld worden ervaren. De rechter zou volgens de contourennota in beginsel de mogelijkheid moeten krijgen om een verzoek (gemotiveerd) af te wijzen, indien redelijkerwijs kan worden gevergd dat dit verzoek in een eerder stadium van het geding werd gedaan. Tegelijkertijd zou er ruimte bestaan voor toewijzing van het verzoek als de rechter dit nodig acht met het oog op het belang van de waarheidsvinding en/of het recht van de verdachte op een eerlijk proces.⁸⁰¹

Van dit voornemen is in de consultatieversie afgestapt. Bij nader inzien zou met twee criteria toch meer recht kunnen worden gedaan aan de belangen van de waarheidsvinding en een eerlijk proces. Een regeling met één criterium is, aldus de toelichting, al snel zodanig algemeen dat zij weinig handvatten biedt aan de praktijk bij de te maken afweging. Ook de mogelijkheid om getuigenverzoeken die zonder goede reden in een laat stadium worden gedaan strenger te kunnen toetsen is bij het handhaven van twee criteria van groot belang (geweest). Een systeem met twee criteria biedt volgens de toelichting meer rechtszekerheid en duidelijkheid aan alle procesdeelnemers. Wel worden enkele wijzingen voorgesteld om in de praktijk ervaren knelpunten weg te nemen. Zo wordt op een aantal punten verhelderd welk criterium van toepassing is en wordt het noodzaakcriterium geherformuleerd.

⁷⁹⁸ Zie het geldende artikel 315 Sv.

⁷⁹⁹ HR 1 juli 2014, ECLI:NL:HR:2014:1496.

⁸⁰⁰ In de praktijk is het onderscheid niet zo scherp en in de jurisprudentie is het gerelativeerd, zie HR 19 juni 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ1702; HR 1 juli 2014, ECLI:NL:HR:2014:1496.

⁸⁰¹ Contourennota Modernisering Wetboek van Strafvordering, Kamerstukken II 2015/16, 29279, nr. 278 (bijlage), p. 14, p. 33, p. 40 en p. 79-80.

In de voorgestelde regeling gaat het om oproeping van een getuige of deskundige indien de rechtbank dit noodzakelijk acht 'in het belang van een behoorlijke behandeling van de zaak'. In deze nieuwe formulering wordt tot uitdrukking gebracht dat ook andere (processuele) belangen dan het belang van de waarheidsvinding kunnen worden meegewogen.⁸⁰²

Ook in het voorstel wordt dus uitgegaan van een 'trechtermodel', waarbij getuigenverzoeken aanvankelijk ruimhartig worden beoordeeld, namelijk bij indiening binnen de daarvoor in de wet bepaalde termijn, en strenger worden getoetst bij indiening na het verstrijken van die termijn. Dat trechtermodel wordt net als in het huidige wetboek vormgegeven door het gebruik van respectievelijk het verdedigingsbelang en het noodzaakcriterium. Het vooruitzicht van een strenger criterium moet de verdediging stimuleren verzoeken tot het horen van getuigen in een vroeg(er) stadium in te dienen.⁸⁰³

De voorgestelde regeling van het oproepen en horen van getuigen komt volgens een aantal geconsulteerde instanties nauwelijks tegemoet aan de bezwaren tegen de huidige regeling. De regeling blijft ingewikkeld en het onderscheid tussen de verschillende criteria is nog steeds diffuus.⁸⁰⁴ Sterker nog, het noodzaakcriterium lijkt juist minder 'streng' te worden.⁸⁰⁵ Een serieuze prikkel om zo vroeg als redelijkerwijs mogelijk is een getuigenverzoek te doen ontbreekt daarmee nog altijd. De verdediging kan immers zonder consequenties verzoeken 'opsparen' tot na de procesinleiding om deze vervolgens aan de voorzitter voor te leggen.⁸⁰⁶ Een meer gradueel ingestoken 'relevantiecriterium' zou de beweging naar voren kunnen versterken, door ook wanneer eerder in het opsporingsonderzoek een verzoek had kunnen worden gedaan aan de officier of de rechter-commissaris – en dit nagelaten wordt door de verdediging – met deze omstandigheid rekening te houden bij de beoordeling van het getuigenverzoek.⁸⁰⁷ Op deze kritische consultatiereacties wordt in de toelichting niet ingegaan.

⁸⁰² Toelichting bij Hoofdstuk 2 van Boek 4, paragraaf 2 (Het oproepen en verhoren van getuigen). Daarnaast wordt in de wet verduidelijkt welk criterium van toepassing is na schorsing van het onderzoek ter terechtzitting.

⁸⁰³ Toelichting bij Hoofdstuk 2 van Boek 4, paragraaf 2 (Het oproepen en verhoren van getuigen).

⁸⁰⁴ Advies Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak over Boeken 3-6 van 31 juli 2018, p. 21; Advies NOvA over Boeken 3-6 van 30 juli 2018, p. 26-27; Advies OM over Boek 4 van 24 juli 2018, p. 23-26.

⁸⁰⁵ Advies Raad voor de rechtspraak over Boeken 3-6 van 12 juli 2018, p. 31-33; Advies Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak over Boeken 3-6 van 31 juli 2018, p. 21-23.

⁸⁰⁶ Het omslagpunt van verdedigingsbelang naar noodzaak komt immers pas na de procesinleiding aan de orde.

⁸⁰⁷ Advies Raad voor de rechtspraak over Boeken 3-6 van 12 juli 2018, p. 31-33 en Advies Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak over Boeken 3-6 van 31 juli 2018, p. 21-23.

b. Beoordeling

De Afdeling onderschrijft het streven om duidelijkheid te bieden over de overwegingen op basis waarvan moet worden beslist getuigen al dan niet op te roepen, en om rechtszekerheid te bieden aan de verdediging over de wijze waarop een ingediend getuigenverzoek wordt beoordeeld. Daartoe wordt in de voorstellen uitdrukkelijk vastgelegd dat in bepaalde situaties, waarin afgaande op de fase van de procedure het strengere noodzaakcriterium van toepassing zou zijn, slechts op grond van het verdedigingsbelang kan worden afgezien van hernieuwde oproeping van een getuige.⁸⁰⁸

De Afdeling wijst erop dat dergelijke rechtszekerheid niet overal in de regeling wordt geboden. Zo geldt dat een verzoek dat niet binnen de termijn bij de voorzitter wordt ingediend, bij herhaling op de terechtzitting wordt beoordeeld aan de hand van het noodzaakcriterium. In de toelichting wordt aangegeven dat zich ook in deze sfeer situaties zullen voordoen waarin het strengere criterium, ofschoon strikt genomen toepasselijk, niet streng zal (moeten) worden toegepast. Voorbeelden zijn het niet correct betekend zijn van de procesinleiding en het laat beschikbaar komen van processtukken waarop het getuigenverzoek is gebaseerd (zie ook punt 3e).⁸⁰⁹

De toelichting stelt dat het noodzaakcriterium ruimte biedt om rekening te houden met 'eventuele omstandigheden die maken dat het niet aan de verdediging te wijten is dat het verzoek niet binnen de termijn is gedaan'.⁸¹⁰ Voor enkele situaties wordt dus expliciet het verdedigingsbelang aangewezen als criterium, terwijl in andere situaties in de toelichting wordt verwezen naar een soepele toepassing van het strengere noodzaakcriterium om een vergelijkbare problematiek op te lossen. Dat komt de duidelijkheid en rechtszekerheid niet ten goede.⁸¹¹ De Afdeling roept in herinnering (zie punt 3e) dat het van belang is dat telkens gelegenheid bestaat om onderzoekswensen in te dienen naar aanleiding van kennisneming van een (nieuw) processtuk en dat dergelijke verzoeken aan dezelfde beoordelingsmaatstaf worden onderworpen.

⁸⁰⁸ Het gaat hier om situaties van schorsing van de terechtzitting en van situatie na verwijzing naar de rechter-commissaris, waarin reeds was besloten tot horen van de getuige en er geen reden is een strenger criterium te hanteren.

⁸⁰⁹ Zie bijvoorbeeld toelichting bij Hoofdstuk 1 van Boek 4, paragraaf 2 (Opzet en doel van het gefaseerd aanhangig maken van zaken) over de ruimte voor de voorzitter om een niet tijdig verzoek in te willigen en over een op de zitting blijvende incorrecte betekening van de procesinleiding.

⁸¹⁰ Toelichting bij Hoofdstuk 1 van Boek 4, paragraaf 2 (Opzet en doel van het gefaseerd aanhangig maken van zaken).

⁸¹¹ Het kan gaan om afwijzing door de voorzitter vanwege termijnoverschrijding, en vervolgens toepassing van het noodzaakcriterium in een strenge variant door de latere zittingsrechter, afwijzing door de voorzitter vanwege termijnoverschrijding en toepassing van het noodzaakcriterium in een ruimhartige variant vanwege niet-verwijtbare termijnoverschrijding of om inwilliging door de voorzitter vanwege de ruimte die de resterende tijd tot de terechtzitting biedt (vergelijk voorgesteld artikel 4.1.4, negende lid).

Nu de huidige regeling voor het overige in de voorstellen geen wijzigingen ondergaat, is het de vraag of de voorgestelde wetgeving de onduidelijkheid omtrent de beoordeling van getuigenverzoeken wegneemt. Daarmee rijst ook de vraag of de gehandhaafde criteria daadwerkelijk een stimulans (zullen) zijn om getuigenverzoeken tijdig in te dienen. In dit verband is van belang dat in enkele consultatieadviezen is aangegeven dat de voorgestelde regeling nauwelijks tegemoet komt aan de bezwaren tegen het huidige systeem (zie punt 4a). Voorts wijst de Afdeling erop dat het feit dat de bestaande regeling als nodeloos ingewikkeld wordt ervaren alsmede de wensen duidelijkheid te scheppen over de beoordelingsmaatstaven en het doen van verzoeken in een vroeg stadium te bevorderen, in de contourennota juist overwegingen waren om één algemene regeling van getuigenverzoeken voor te stellen.⁸¹²

De Afdeling wijst erop dat de Hoge Raad de vraag naar het bestaansrecht van twee verschillende maatstaven uitdrukkelijk heeft opgeworpen, in verband met het feit dat artikel 6 EVRM dit niet vereist en de concrete toepassing van het ene criterium niet wezenlijk verschilt van wat bij toepassing van het andere zou zijn bereikt. De beantwoording van die vraag heeft de Hoge Raad bij de wetgever neergelegd.⁸¹³

De Afdeling merkt op dat tussen beide criteria thans nog moeilijker te onderscheiden is. Onder het in de voorstellen geherformuleerde noodzaakcriterium vallen uitdrukkelijk ook de vereisten van het ondervragingsrecht gesteld in de jurisprudentie van het EHRM, en daarin komen – zo is in het recente Keskin-arrest⁸¹⁴ duidelijk geworden – andere afwegingen aan de orde dan het moment waarop het verzoek wordt gedaan.

De Afdeling vraagt in dit kader aandacht voor het feit dat artikel 6 EVRM een algemene beperking vormt voor de mogelijkheid getuigenverzoeken af te wijzen vanwege niet tijdig of niet eerder indienen daarvan. De Hoge Raad heeft recentelijk nog tot uitdrukking gebracht dat de omstandigheid dat de verdediging geen gebruik heeft gemaakt van een eerder bestaande gelegenheid om wenssen met betrekking tot de ondervraging van getuigen kenbaar te maken of niet zelf in een eerder stadium van het onderzoek gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheden om een verzoek te doen een getuige te horen, terwijl daarvoor op dat moment geen beletsel bestond, op zichzelf geen grond biedt voor de afwijzing van zo'n verzoek tijdens het onderzoek ter terechtzitting.⁸¹⁵

⁸¹² Kamerstukken II 2015/16, 29279, nr. 278 (bijlage), p. 79.

⁸¹³ HR 1 juli 2014, ECLI:NL:HR:2014:1496, r.o. 2.78.

⁸¹⁴ EHRM 19 januari 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:019JUD000220516 (Keskin t. Nederland).

⁸¹⁵ HR 20 april 2021, ECLI:NL:HR:2021:576, r.o. 2.11 (Post-Keskin).

Gelet op het onduidelijke onderscheid tussen beide criteria en de beperkingen die artikel 6 EVRM in dit verband meebrengt stelt de Afdeling vast dat hiervan nauwelijks nog een prikkel kan uitgaan om getuigenverzoeken eerder te doen. Het vroegtijdig indienen van onderzoekswensen zal daarom op andere wijze moeten worden gestimuleerd (zie verder punt 2d). In het licht hiervan, en gelet op de door de Hoge Raad opgeworpen vraag naar het bestaansrecht van twee verschillende maatstaven, adviseert de Afdeling het voorstel om twee afzonderlijke getuigencriteria te handhaven te heroverwegen.

