

## Platform Modernisering Strafvordering

# Call for papers

n.a.v. het [Advies over het nieuwe Wetboek van Strafvordering](#)  
van de Afdeling advisering van de Raad van State van 6 april 2022

Op 16 mei jl. werd het *Advies over het nieuwe Wetboek van Strafvordering* van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: *Advies RvS*) aan de openbaarheid prijsgegeven. Het wachten is nu op het Nader rapport van de betrokken ministers en de indiening van het uiteindelijke wetsvoorstel en de bijbehorende memorie van toelichting bij de Tweede Kamer. De verwachting is dat de parlementaire behandeling nog dit kalenderjaar een aanvang zal nemen. De verschijning van het genoemde Advies – het omvangrijkste in de geschiedenis van de Afdeling advisering van de Raad van State – vormt een belangrijk markeerpunt in de majeure wetgevingsoperatie die (gerekend vanaf de [Contourennota](#) van september 2015) inmiddels al bijna zeven jaren gaande is.

**Het [Platform Modernisering Strafvordering](#) doet hierbij een oproep om nieuwe bijdragen in te dienen over de modernisering van het Wetboek van Strafvordering (zie de [website](#) voor auteursrichtlijnen). Daarbij denkt de redactie met name aan artikelen over de volgende onderwerpen. Uiteraard houdt de redactie zich eveneens aanbevolen voor bijdragen die andere dan de hieronder genoemde vraagpunten adresseren.**

**De redactie ontvangt graag een kort abstract van de beoogde bijdrage via [t.en.t@ziggo.nl](mailto:t.en.t@ziggo.nl). Dit met name om overlap te voorkomen.**

Deeladvies A: uitvoerbaarheid en digitalisering

### 1. Doelstellingen en evaluatie

In haar Advies vraagt de Afdeling advisering met nadruk aandacht voor de wijze waarop de doelstellingen van de moderniseringsoperatie zijn geformuleerd. Tot op heden zijn deze nog erg algemeen, terwijl in de toelichting op de verschillende onderdelen van het voorgestelde wetboek wel degelijk ook meer concrete beleidsdoelstellingen worden geformuleerd (*Advies RvS*, p. 38). Het gebrek aan heldere en concrete doelstellingen acht de Raad van State reeds in zichzelf problematisch voor een goede beoordeling van de voorgestelde wijzigingen, maar dit maakt het daarnaast moeilijk de wijzigingen in een later stadium zinvol te evalueren. Dit laatste acht de Raad van State wel nodig, reden waarom hij ook met klem adviseert een evaluatiebepaling in het wetsvoorstel op te nemen (*Advies RvS*, p. 49-51). Dit advies werpt eenieder die inhoudelijk betrokken is bij het moderniseringstraject terug naar het begin: waarom is de modernisering eigenlijk nodig en welke concrete doelen worden ermee beoogd? En hoe kunnen deze doelstellingen zodanig worden geformuleerd dat in een later stadium ook op zinvolle wijze kan worden geëvalueerd of en in hoeverre zij zijn behaald?

### 2. Randvoorwaarden voor uitvoerbaarheid

Mede in relatie tot de geformuleerde doelstellingen van de moderniseringsoperatie waarschuwt de Raad van State voor al te hooggespannen verwachtingen. In dit verband wijst de Raad van State op een aantal randvoorwaarden voor uitvoerbaarheid: voldoende (gekwalificeerd) personeel, goede digitale voorzieningen en het 'doenvermogen' van de burger. Over al deze randvoorwaarden heeft de Raad van State de nodige zorgen. Hoe te zorgen voor voldoende gekwalificeerd personeel dat met het nieuwe wetboek kan werken, zeker in het licht van de toch al overspannen arbeidsmarkt (*Advies RvS*, p. 41-44)? Hoe te zorgen voor adequate digitale voorzieningen, terwijl de uitgangspositie met tal van uiteenlopende digitale systemen niet bijzonder gunstig is en de overheid ook niet bepaald een indrukwekkend *track record* heeft als het gaat om grootschalige projecten (*Advies RvS*, p. 44-46)? En wordt het 'doenvermogen' van burgers in het strafproces niet overschat, zeker wanneer zij niet kunnen

beschikken over adequate rechtsbijstand (*Advies RvS*, p. 46-47)? In die zin leest deeladvies A van de Raad van State dan ook als één grote winstwaarschuwing. Dit leidt als vanzelf tot de vraag of en in hoeverre, maar bovenal *hoe* de zorgen van de Raad van State over de randvoorwaarden voor een succesvolle implementatie van het gemoderniseerde wetboek kunnen worden weggenomen.

### 3. Digitalisering

Een van de doelstellingen van het gemoderniseerde wetboek is om het wetboek weer bij de tijd te brengen, of sterker nog: dit zoveel mogelijk techniekonafhankelijk te maken, opdat het wetboek de voortschrijdende digitalisering ook in de toekomst kan accommoderen (zie onder meer *Advies RvS*, p. 44). Zoals de Raad van State terecht constateert, brengt digitalisering echter ook de nodige risico's met zich (zie onder meer *Advies RvS*, p. 46), waarbij onder meer kan worden gedacht aan inbreuken op het recht op privacy door het vergaren, analyseren en bewaren van persoonlijke gegevens, op het discriminatieverbod in geval van het gebruik van algoritmes, op het verschoningsrecht in geval van grootschalige dataverzameling of op het aanwezigheidsrecht en het beginsel van *equality of arms* in geval van berechting langs de weg van een videoverbinding. Biedt het gemoderniseerde wetboek afdoende waarborgen tegen deze en dergelijke risico's van digitalisering of zijn aanvullende waarborgen noodzakelijk?

### Deeladvies B: de positie van procesdeelnemers

#### 4. (De driehoeksverhouding tussen) officier van justitie, verdachte en slachtoffer

De Raad van State gaat in op de veranderde posities van de officier van justitie, de verdachte en het slachtoffer in het strafproces. Het nieuwe wetboek beoogt aan al deze procesdeelnemers rechten en soms ook plichten te geven, opdat de strafvordering een voor alle betrokkenen adequate reactie kan bieden op (vermoedelijk) strafbare feiten. Omdat de rechter in een meer contradictoire procesvorm eerder achterover kan en wellicht ook zal leunen (maar vgl. *Advies RvS*, p. 196-218), moeten de voormelde procesdeelnemers ervoor zorgdragen dat op ieder moment in de strafvorderlijke keten een juiste beslissing kan worden en ook wordt genomen en aan ieders belangen voldoende aandacht wordt besteed. De vraag rijst of de positie van ieder van deze drie actoren in het nieuwe wetboek afzonderlijk goed is ingebed, en vervolgens of die posities in evenwicht zijn (*Advies RvS*, p. 24). Niet zelden is immers sprake van tegengestelde belangen en de kans bestaat dat de positie van een of meer deelnemers in de knel komt doordat andere deelnemers gebruikmaken van hun bevoegdheden of rechten. Aandacht wordt in het bijzonder gevraagd voor de (financiële) toegang tot rechtsbijstand en de (kwetsbare) verdachte zonder raadsman.

Interessant zijn daarom beschouwingen over de drie individuele, veranderde posities van de officier van justitie, de verdachte en het slachtoffer, alsmede over hun relationele inwerking op elkaar. Klopt de rolverdeling? In dat opzicht is een belangrijk onderwerp of voldoende is gewaarborgd dat de verdediging c.q. de verdachte afdoende weerwoord kan bieden tegen de officier van justitie en het slachtoffer, alsmede haar belangen voldoende voor het voetlicht kan brengen bij de rechter. Een aandachtspunt is ook dat het goed kan zijn dat samenwerking tussen de drie procesdeelnemers juist wordt gestimuleerd en tot een bevredigende uitkomst kan leiden en dat het strafrechtelijke apparaat minder wordt belast bij afdoening van een bepaalde strafzaak. Naast de in opkomst zijnde vonnisafspraken kan daarbij gedacht worden aan de mogelijkheid van *mediation* (zie de op 21 juni door de Eerste Kamer aangenomen Innovatiewet strafvordering, die bij inwerkingtreding een innovatietitel aan het huidige wetboek toevoegt met daarin een vijfde afdeling: Mediation na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting, artikelen 571-574 Sv). Biedt het nieuwe wetboek voldoende handvatten voor dergelijke initiatieven en komen alle procesdeelnemers dan voldoende aan bod?

## Deeladvies C: opsporing

### 5. **Onafhankelijke voorafgaande toetsing van (digitale) opsporingsbevoegdheden**

De Raad van State vraagt aandacht voor de vraag naar de bredere gevolgen van het Prokuraat-arrest (HvJ EU 2 maart 2021, [ECLI:EU:C:2021:152](#)) voor de normering van (digitale) opsporingsbevoegdheden. Op grond van dit arrest moet de rechter-commissaris immers de inzet van de bevoegdheid tot het vorderen van verkeers- en locatiegegevens toetsen, terwijl het (gemoderniseerde) wetboek een voorafgaande rechterlijke toets niet voorschrijft bij vergelijkbare of zwaardere bevoegdheden. Hoe moet het onafhankelijke toezicht op ingrijpende (digitale) opsporing worden geregeld; dwingt het arrest tot het een centralere positie van de rechter-commissaris in het opsporingsonderzoek (*Advies RvS*, p. 138-139)?

### 6. **Voorlopige hechtenis: wat is nodig voor échte verandering?**

In het licht van de aanhoudende en omvangrijke kritiek op de wijze waarop de voorlopige hechtenis in Nederland wordt toegepast, wordt in het voorliggende voorstel *de toepassing van alternatieven voor voorlopige hechtenis* een betere inbedding gegeven. De rechter krijgt de wettelijke opdracht om in alle gevallen na te gaan of schorsing van de voorlopige hechtenis onmiddellijk of op termijn mogelijk is. De vraag is echter of de voorgestelde wetwijziging daadwerkelijk zal leiden tot terughoudender toepassing van voorlopige hechtenis. Daarvoor lijkt meer nodig dan een wettelijke regeling die niet wezenlijk verschilt van de oude. Welke flankerende maatregelen zijn nodig om een echte cultuuromslag te bewerkstelligen (*Advies RvS*, p. 149)?

### 7. **Hoe woke is het nieuwe Wetboek van Strafvordering?**

Bewustwording van racismeproblematiek en sociaal onrecht jegens minderheden in de samenleving is een belangrijk onderwerp in het huidige maatschappelijk debat. Is die bewustwording voldoende aanwezig in het nieuwe wetboek – en welke invloed zou die bewustwording in de wet kunnen hebben op de opsporingspraktijk? Zo vraagt de Raad van State aandacht voor het niet codificeren van het discriminatieverbod bij de algemene beginselen voor de opsporing. Een ander aandachtspunt betreft het gebruik van de beladen term ‘ras’ als uiterlijk waarneembaar kenmerk bij DNA-onderzoek. Waar gaat het dan precies over (*Advies RvS*, p. 105, 123)?

## Deeladvies D: beweging naar voren

### 8. **Hoe kan de beweging naar voren daadwerkelijk van de grond komen?**

De Afdeling advisering onderschrijft de ‘beweging naar voren’ om te streven naar een betere voorbereiding van de terechtzitting en het tegengaan van onnodige aanhouding van inhoudelijke behandelingen op zitting. Maar volgens de Afdeling moet dan wel aan randvoorwaarden zijn voldaan. Het wetsvoorstel bevat volgens de Afdeling onvoldoende prikkels om een betere voorbereiding van de terechtzitting al lopende het opsporingsonderzoek te stimuleren. De Afdeling doet een aantal suggesties voor aanpassing van het wetsvoorstel. Er zou een wettelijke plicht moeten komen om de verdachte al bij zijn eerste verhoor te wijzen op zijn recht op kennisneming van de processtukken en zijn recht om onderzoeksverzoeken bij de rechter-commissaris in te dienen (*Advies RvS*, 160-161).

De Afdeling geeft verder – onder verwijzing naar de verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie voor de voortgang van het opsporingsonderzoek en de doorlooptijden – in overweging een wettelijke basis te scheppen voor een werkwijze waarbij de officier van justitie “op een vast moment tijdens het opsporingsonderzoek” (*Advies RvS*, p. 165), ook in loopzaken, de verdachte in kennis stelt van de (voorlopige) tenlastelegging, hem gelegenheid geeft kennis te nemen van de processtukken en een termijn stelt voor het doen van onderzoeksverzoeken. Waar aangewezen zou de officier van justitie deze verzoeken kunnen doorgeleiden naar de rechter-commissaris. En in zaken waarin de rechter-commissaris is betrokken, zou van hem een actieve houding mogen worden verwacht door de verdediging uit te nodigen onderzoeksverzoeken in te dienen of door het ambtshalve horen van bepaalde getuigen. Daarbij kan worden gedacht aan een getuige die bij de politie een verklaring met een belastende strekking heeft afgelegd en wiens verklaring beslissend zou kunnen zijn voor het bewijs.

Tegen deze achtergrond rijst de vraag of en onder welke voorwaarden de voorstellen tot aanpassing van het wetsvoorstel die de Afdeling doet (in strafzaken bij een meervoudige kamer) zouden kunnen bijdragen aan het realiseren van de beweging naar voren. Welke bijdrage zou vooral het openbaar ministerie daaraan kunnen leveren?

Deeladvies E: de rol van de rechter

#### 9. **Processuele sancties op onrechtmatigheden**

De Afdeling advisering van de Raad van State schaart zich in haar Advies achter het in de jurisprudentie van de Hoge Raad op het huidige artikel 359a Sv tot uitdrukking komende en in het wetsvoorstel overgenomen uitgangspunt dat de rechter terughoudendheid past bij het verbinden van rechtsgevolgen (in het nieuwe wetboek: 'processuele sancties') aan vormverzuimen (in het nieuwe wetboek: 'onrechtmatigheden'). Dit betekent onder meer "dat voor een lichtere sanctie dient te worden gekozen als hiermee voldoende aan de geschonden rechten van de verdachte tegemoet kan worden gekomen" (*Advies RvS*, p. 195). De Afdeling merkt in dit verband op dat "de rechter niet primair verantwoordelijk is voor het toezicht op de opsporing en daar evenmin voor is toegerust" (*Advies RvS*, p. 195). Binnen de strafvordering is immers de officier van justitie belast met het gezag over het opsporingsonderzoek; hij dient "in die hoedanigheid de rechtmatigheid en betrouwbaarheid van het opsporingsonderzoek te waarborgen" (*Advies RvS*, p. 196). Maar zoals de Afdeling eveneens opmerkt, heeft de officier van justitie in de praktijk "niet altijd zicht op de activiteiten van de politie" en heeft hij "daarenboven niet altijd de benodigde objectiviteit en distantie om onrechtmatigheden te signaleren en hierop te reageren" (*Advies RvS*, p. 196). Een terughoudende opstelling van de rechter bij het verbinden van processuele sancties aan onrechtmatigheden leidt daarbij tot het risico dat er lacunes in het toezicht op de opsporing ontstaan. Tegen deze achtergrond rijst de vraag hoe kan worden gewaarborgd dat op een adequate en effectieve wijze toezicht wordt uitgeoefend op het optreden van de strafvorderlijke autoriteiten (*Advies RvS*, p. 197).

Een ander punt betreft de belangenafweging van de rechter. Het wetsvoorstel bindt de toepassing van de sancties strafvermindering en bewijsuitsluiting aan het nieuwe richtsnoer 'het belang van een goede rechtsbedeling'; dit nieuwe criterium vervangt de in artikel 359a lid 2 Sv opgenomen factoren "het belang dat het geschonden voorschrift dient, de ernst van het verzuim en het nadeel dat daardoor wordt veroorzaakt". In navolging van T. Kooijmans (*In het belang van een goede rechtsbedeling*, afscheidsrede Tilburg 2021, p. 52-53) adviseert de Afdeling om het wetsvoorstel op dit punt te heroverwegen. Hoe verhoudt het nieuwe criterium zich tot de thans in artikel 359a, tweede lid Sv genoemde factoren en welke eisen stelt het nieuwe criterium aan de inrichting van verweren en aan de reactie daarop van de rechter (*Advies RvS*, p. 203-204)?

#### 10. **Motivering van rechterlijke beslissingen**

In de [Memorie van Toelichting](#) bij het voorgestelde nieuwe wetboek wordt de huidige procesvoering in strafzaken gekarakteriseerd als een "contradictoir proces op inquisitoire leest geschoeid" (Algemeen deel, paragraaf 2.1: Doelstellingen van strafprocesrecht, p. 12). In aansluiting daarop wordt als algemeen uitgangspunt in de wet neergelegd dat in het vonnis op te nemen beslissingen worden gemotiveerd "voor zover dat voor de begrijpelijkheid van die beslissingen noodzakelijk is" (zie o.a. voorgesteld artikel 4.3.21 lid 1) en dat de motivering zich dient te concentreren op de punten waarover partijen van mening verschillen (*Advies RvS*, p. 189).

De Afdeling signaleert dat allerlei beslissingen die onder het huidige recht motivering behoeven, onder het voorgestelde recht niet meer behoeven te worden gemotiveerd als dat voor de begrijpelijkheid van die beslissingen niet noodzakelijk is (*Advies RvS*, p. 189). In dit verband rijst de vraag wat onder de term 'begrijpelijk' moet worden verstaan. Daarnaast is de vraag welke mogelijke consequenties het wetsvoorstel heeft voor de verschillende functies van de motivering van rechterlijke beslissingen (inscherpingsfunctie, informatiefunctie, controlefunctie; zie *Advies RvS*, p. 190).

Juni 2022,

Jan Crijns, Ferry de Jong, Marc Kessler, Joost Nan, Lonkeke Stevens & Tanja de Vette,

*redactie Platform Modernisering Strafvordering*