

Vergaderjaar 2009–2010

32 468

Wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de herziening van de regels inzake de processtukken, de verslaglegging door de opsporingsambtenaar en enkele andere onderwerpen (herziening regels betreffende de processtukken in strafzaken)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Een zorgvuldig samengesteld en compleet strafdossier bevordert een efficiënte gang van zaken op de terechtzitting en verschaft de basis voor een adequate rechtsbescherming. De processtukken vormen samen met het onderzoek ter terechtzitting de primaire bronnen voor de beantwoording van de vraag of de verdachte het feit heeft begaan en strafbaar is. Zij moeten een volledig beeld geven van hetgeen ter opsporing is verricht, waargenomen en beslist. Het procesdossier biedt daarmee ook mogelijkheden tot controle op de rechtmatige uitvoering van het opsporingsonderzoek. Voorts kunnen derden, zoals slachtoffers en personen die schade hebben geleden door een strafbaar feit, gegevens aan het dossier ontleen om op te komen voor hun gerechtvaardigde belangen.

Aan de basis van de dossiervorming in strafzaken ligt de verbaliseringsplicht van de opsporingsambtenaar. De huidige wettelijke regeling van de verbaliseringsplicht (artikel 152 Sv) is sinds de invoering van het wetboek in 1926 ongewijzigd gebleven. Destijds werd aan het opsporingsonderzoek, te verrichten door de politieambtenaar, een beperkte rol toebedacht. Dat verklaart waarom de regeling van artikel 152 Sv betrekkelijk summier is. De regels met betrekking tot de processtukken dateren eveneens uit 1926. Ook zij zijn eenvoudig van opzet en ook dat spoorde met het toenmalige strafproces waarin die processtukken een geringere betekenis hadden. Inmiddels heeft het strafprocesrecht een ontwikkeling doorgemaakt waarbij in toenemende mate aan het vooronderzoek gewicht toekomt. In de huidige regeling en praktijk speelt het opsporingsonderzoek waarvan in processen-verbaal verslag wordt gedaan van alle verrichte onderzoekshandelingen een centrale rol. Voorts, en mede in verband daarmee, hebben de processtukken in de loop der tijd een steeds belangrijker functie in het onderzoek ter terechtzitting gekregen. Nadere wettelijke normering is daarbij achterwege gebleven.

Dit wetsvoorstel strekt ertoe de wettelijke voorzieningen betreffende de verbaliseringsplicht en de processtukken af te stemmen op de geschetste ontwikkelingen in het strafprocesrecht. Daarbij wordt aangesloten op het programma Versterking Opsporing en Vervolgning dat in den brede de kwaliteit van het opsporingsonderzoek wil verhogen. Kort gezegd gaat het om:

- een precisering van de verbaliseringsplicht;
- een versterking van de rechtspositie van de verdachte bij de samenstelling van de processtukken;
- een wettelijke verankering van de verantwoordelijkheid van de officier van justitie voor de samenstelling van het procesdossier tijdens het opsporingsonderzoek;
- een omschrijving in de wet van het begrip processtukken en;
- de introductie van de bevoegdheid om bepaalde informatie buiten de processtukken te laten en de verstrekking van afschriften te beperken, indien gewichtige belangen daartoe nopen.

Ter verduidelijking van de begrippen processtukken en procesdossier, die hierna als synoniemen aan de orde komen, wordt reeds op deze plaats het volgende opgemerkt. Het Wetboek van Strafvordering geeft niet expliciet aan wat onder de term processtukken moet worden verstaan en welke stukken als zodanig moeten worden aangemerkt. In verschillende artikelen wordt gesproken over het voegen of de voeging van bepaalde bescheiden bij de processtukken. Het wetboek heeft het ook in tal van andere bepalingen over processtukken. Daarnaast volgt uit het huidige artikel 31 Sv welke stukken daaronder tijdens het voorbereidend onderzoek in elk geval worden verstaan. Het betreft een aantal processen-verbaal waarvan de kennisneming aan de verdachte niet mag worden onthouden. Verder zullen gewoonlijk veel andere processen-verbaal als processtuk deel uitmaken van het dossier. In het algemeen omvat een compleet procesdossier de volgende stukken: processen-verbaal van opsporingsverrichtingen, van verklaringen van verdachte, getuigen en deskundigen; correspondentie tussen procesdeelnemers (rechter-commissaris, officier van justitie, raadsman, rechtbank enz.); het persoonsdossier (justitiële documentatie, rapportages); rapportages over onderzoekshandelingen van de rechter-commissaris (processen-verbaal betreffende verklaringen, beslissingen, verrichtingen, mini-instructie; informatie over benadeelde partij(stelling) alsmede de stukken betreffende de terechtzitting (dagvaarding, bezwaarschrift, pleitaantekeningen, het proces-verbaal van de terechtzitting) (vgl. R. de Bree en A. Verbruggen 2007, Sdu Commentaar Strafvordering Vooronderzoek, art. 30 Sv, C 1.1.3). De aanzet tot deze verzameling van stukken wordt gedaan door de opsporingsambtenaren die met het eerste onderzoek zijn belast. Zij leggen hun eerste onderzoekshandelingen vast in een proces-verbaal dat wordt voorzien van een proces-verbaalnummer waarop doorgaans de nummering van de verslaglegging van vervolghandelingen en van nadere onderzoeksresultaten aansluit. Zodra de eerste processen-verbaal aan de officier van justitie zijn gezonden en op het parket worden geregistreerd onder een parketnummer, wordt doorgaans de dossiervorming stapsgewijs overgenomen door het openbaar ministerie.

Waar de wetswijzigingen ter versterking van de positie van de rechter-commissaris (Kamerstukken II 2009/10, 32 177, nrs. 1–3) een actiever optreden van de rechter-commissaris beogen te bevorderen bij de voorbereiding van het onderzoek van strafzaken op de terechtzitting, wil dit wetsvoorstel meer in het bijzonder de bemoeienis van de rechter-commissaris met de samenstelling van het procesdossier vergroten. Er is dan ook sprake van een duidelijke samenhang tussen beide voorstellen. Het wetsvoorstel versterking positie rechter-commissaris voorziet in een nieuwe opzet voor de rol van de rechter-commissaris in het vooron-

derzoek. De rechter-commissaris opereert niet meer primair als onderzoeksrechter, maar als «rechter in het vooronderzoek» die toezicht houdt op het goede verloop van het onderzoek en die op verzoek van de officier van justitie en van de verdachte onderzoekshandelingen verricht. De nieuwe rol wordt voorzien van passende bevoegdheden, zodat de rechter-commissaris weer zorg kan dragen voor voldoende rechterlijke betrokkenheid bij het vooronderzoek. Onderhavig wetsvoorstel sluit op deze doelstellingen aan en concretiseert deze uitgangspunten in nieuwe taken en bevoegdheden voor de rechter-commissaris bij de dossiervorming in strafzaken. De voorgestelde regeling beoogt een nadere accentuering van de toezichthoudende rol van het rechter-commissariaat bij de dossiervorming, terwijl tegelijkertijd wordt verduidelijkt dat de verantwoordelijkheid voor de samenstelling van de processtukken in het vooronderzoek berust bij de officier van justitie.

Het wetsvoorstel versterkt positie rechter-commissaris beoogt de toegankelijkheid van de rechter-commissaris voor de officier van justitie en de verdediging, en het faciliteren van de rechter-commissaris in zijn werkzaamheden beter vorm te geven en waar nodig uit te breiden. De verhouding tussen de officier van justitie en de rechter-commissaris wordt in de nieuwe regeling van het vooronderzoek duidelijker tot uitdrukking gebracht. De officier van justitie heeft de leiding over het opsporingsonderzoek, en daarmee tevens over het gehele vooronderzoek. Het logisch sequeel daarvan is de in dit wetsvoorstel geëxpliciteerde verantwoordelijkheid van de officier van justitie voor het procesdossier. De rechter-commissaris krijgt in de door wetsvoorstel 32 177 voorziene nieuwe opzet de taak om als rechter in het vooronderzoek toezicht uit te oefenen op het verloop van het opsporingsonderzoek. In onderhavig wetsvoorstel krijgt die toezichthoudende functie onder meer gestalte door een aanvullende rol van de rechter-commissaris bij het effectueren van het inzagerecht van de verdachte en bij de besluitvorming inzake het al dan niet voegen van stukken bij de processtukken en het verstrekken van afschriften. Dat de rechter-commissaris met het oog op de uitvoering van deze taken telkens tijdig over het gehele procesdossier kan beschikken, volgt reeds uit de voorstellen die zijn opgenomen in wetsvoorstel 32 177. Gewezen kan in dit verband worden op de wijzigingen die worden voorgesteld met betrekking tot de artikelen 177a en 180 Sv (vgl. Kamerstukken 2009/10, 32 177, nr. 2, Artikel I, onderdelen T en V).

Net als wetsvoorstel 32 177 maakt dit wetsvoorstel deel uit van de reeks van wetswijzigingen die tot uiteindelijk doel hebben te komen tot een volledige herstructurering van het vooronderzoek. Uitgangspunt is daarbij dat het wetboek uitdrukking moet geven aan een juiste afweging van de verschillende belangen van procesdeelnemers als de verdachte, getuigen, deskundigen en slachtoffers, zonder dat daardoor het belang van het onderzoek en dat van de waarheidsvinding in het gedrang komen. Daartoe moet steeds een nieuwe afweging van die belangen worden gemaakt. Dit wetsvoorstel vormt daarvan – voor zover deze afweging de regeling inzake het processtukken betreft – het resultaat. Het onderzoek in een strafzaak dient vanaf het begin zowel zorgvuldig als voortvarend plaats te vinden. Adequate regels voor een deugdelijke en transparante verwerking van gegevens, vergaard ten behoeve van het strafproces, dragen hieraan bij. Het wetsvoorstel sluit daarnaast aan op de ontwikkelingen op het gebied van het E-dossier. Binnen de Nederlandse politie is het Digitaal Procesdossier Loopzaken (DPL) in ontwikkeling, dat voorziet in de mogelijkheid tot het langs elektronische weg opstellen en verzenden van een proces-verbaal. En door het openbaar ministerie en de zittende magistratuur wordt thans gewerkt aan de invoering van het Geïntegreerd Processysteem Strafrecht (GPS) dat voorziet in vervanging van het papieren strafdossier door een elektronisch strafdossier. De hier voorliggende regeling bevat inhoudelijke, techniek-onafhankelijke bepalingen

over de processtukken en kunnen daarom ook toepassing vinden als de dossiervorming plaatsvindt in een elektronische omgeving.

Na een paragraaf over de hoofdlijnen van het wetsvoorstel en over de relatie tot het EVRM zal ik elk van de voorgestelde aanpassingen nader toelichten. Daarbij verdient aandacht dat deze voorstellen belangrijke overeenkomsten vertonen met de voorstellen die in het kader van het grondslagenproject Strafvordering 2001 met betrekking tot de verbaliseringsplicht en de samenstelling van de processtukken zijn gedaan (zie M.S. Groenhuijsen & G. Knigge (red.), Het vooronderzoek in strafzaken. Tweede interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001, p. 486 e.v.). De verhouding tot die voorstellen zal in de afzonderlijke paragrafen aan de orde komen.

Het wetsvoorstel is voor advies voorgelegd aan het Openbaar Ministerie (OM), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) en de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA).¹ De NVvR geeft aan met instemming te hebben kennis genomen van het wetsvoorstel. Het regelt een belangrijk strafprocesueel onderwerp en biedt een heldere bevoegdheidsverdeling tussen de officier van justitie en de rechter, in het bijzonder de rechter-commissaris. De voorgestelde regeling sluit naar haar mening ook goed aan bij het wetsvoorstel tot versterking van de positie van de rechter-commissaris. De NVvR heeft op bepaalde onderdelen ook kritiek, zoals met betrekking tot de omschrijving van het begrip «processtukken», het bewaken van de samenhang tussen de wetsvoorstellen die de herstructurering van het vooronderzoek tot doel hebben en het ontbreken van regels met betrekking tot het overgangsrecht. Op deze onderdelen zal in het navolgende nader worden ingegaan. De NOvA is van oordeel dat door het voorgelegde wetsontwerp het recht van de verdachte op de processtukken niet wordt versterkt. Zij wijst erop dat er een wettelijke regeling wordt gecreëerd om aan de verdachte bepaalde stukken permanent te onthouden, terwijl voorts wordt voorzien in uitzonderingen op het recht tot het verkrijgen van afschrift van alle stukken waarvan kennisneming is toegestaan. Het wetsvoorstel beoogt ook niet een verdere versterking van het recht van de verdachte op de processtukken. Het uitgangspunt van het wetboek is thans reeds dat de verdachte in beginsel recht heeft op inzage in alle processtukken. Onderhavig wetsvoorstel wil het beperkt aantal uitzonderingen op deze algemene regel, die in loop der tijd jurisprudentieel zijn aanvaard, nader normeren en voorzien van waarborgen die ook de positie van de verdediging verstevigen als zich een dergelijk uitzonderingsgeval voordoet. Terecht stelt de NOvA dat inzake de transparantie en controleerbaarheid van het onderzoek de verdachte een centrale plaats inneemt. Tegelijk geldt dat genoemde aspecten evenzeer van belang zijn voor de overige procesdeelnemers. Het gaat derhalve steeds om een juiste afweging van belangen.

De Rvdr vraagt in zijn advies in het bijzonder aandacht voor het toenemende gebruik in het strafproces van gegevensdragers met daarop processtukken of voor de bewijsvoering relevante audiovisuele opnamen. Volgens de Rvdr bevat het wetsvoorstel een basisregeling op dit punt die, voor zover het gaat om stukken op gegevensdragers, toereikend voorkomt. De Raad vraagt wel om nadere verduidelijking over de verstrekking van afschriften van audiovisuele opnamen die zich op gegevensdragers in het procesdossier bevinden. Hierna in deze memorie van toelichting zal ik daarop nader ingaan. De Rvdr adviseert voorts om het wetsvoorstel aan te grijpen om de wijze waarop met audiovisuele opnamen ter terechtzitting moet worden omgegaan duidelijker te regelen. Ik meen evenwel dat een nadere bestudering van dit onderwerp – hoewel het belang daarvan niet wordt onderschat – buiten de context van dit wetsvoorstel valt, aangezien de vragen die daarbij aan de orde komen

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

voornamelijk het bewijsrecht betreffen. De Rvdr heeft voorts nog opmerkingen over het moment van eerste kennisname, de verantwoordelijkheid voor het procesdossier in relatie tot het verstrekken van afschriften en het voegen van tapgesprekken in het procesdossier. Aan deze onderwerpen zal ik in het navolgende nog aandacht besteden.

Het OM begroet in zijn advies met instemming een wetsvoorstel dat ertoe strekt de wettelijke regeling met betrekking tot de processtukken in strafzaken te verbeteren. Het wetsvoorstel biedt naar de mening van het OM een kans om aan de bestaande onvolkomenheden en onduidelijkheden een einde te maken. Maar volgens het OM maakt het ter advisering voorgelegde conceptwetsvoorstel in dat opzicht niet alle ambities waar. De onderwerpen die het OM in dit kader bespreekt, komen hierna nog uitvoerig aan de orde. Daarbij zal ik voorts aangeven – evenals met betrekking tot de suggesties van de overige adviesinstanties – of, en zo ja, op welke wijze aan de voorstellen van het OM gevolg is gegeven. In het advies wordt verder opgemerkt dat, ondanks dat dit wetsvoorstel een transparante werkwijze bij de dossiervorming beoogt te bevorderen, in het wetsvoorstel een «disclosure procedure» wordt gemist voor de toetsing van het gebruik van opsporingsbevoegdheden waarbij bijzondere belangen een rol spelen. In reactie op deze opmerking zou ik erop willen wijzen dat het wetsvoorstel wel degelijk een «disclosure procedure» introduceert. Kenmerkend aan een dergelijke voorziening is immers dat op een afgeschermd wijze en onder rechterlijk toezicht wordt beoordeeld welke stukken deel zullen uitmaken van het procesdossier. De nieuwe regeling die is opgenomen in artikel 149b Sv beoogt dit te bereiken. Bij een procedure ten behoeve van de toetsing van het gebruik van opsporingsbevoegdheden waarbij bijzondere belangen spelen, staat de besluitvorming over de inzet van de bevoegdheden centraal. Zij houdt dus veel meer verband met het stelsel betreffende de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden dan met de regels over de verslaglegging van hetgeen in het kader van de opsporing met de eventuele toepassing van bevoegdheden is bevonden.

Alle adviesorganen maken tot slot een opmerking over de noodzaak tot en de mogelijkheden om de samenhang te bewaken tussen de wetsvoorstellen die strekken tot herziening van het vooronderzoek. Dit belang van het bewaken van de samenhang wordt zeker onderkend. Bedacht moet daarbij worden dat, gelet op de omvang van deze wetgevingsoperatie, gekozen is voor een stapsgewijze benadering. Dat betekent dat de verschillende wetsvoorstellen één voor één in procedure worden gebracht, ter advisering worden voorgelegd aan de Raad van State en vervolgens, vergezeld van het advies van de Raad van State en het bijbehorende nader rapport, bij de Tweede Kamer worden ingediend. De wetsvoorstellen zullen uiteindelijk, indien zij door beide Kamers zijn aanvaard en tot wet zijn verheven, op hetzelfde tijdstip in werking treden. Terecht wijst de NVvR in dit verband op het belang van een adequaat overgangsrecht omdat op voorhand voor de rechtspraak duidelijk dient te zijn welke rechtsregels (nog) geldend zijn, ook in lopende procedures. De gefaseerde aanpak maakt het ook overigens mogelijk om gedurende het gehele traject aanpassingen door te voeren die zorgen voor de juiste samenhang tussen de verschillende voorstellen. Vanzelfsprekend zullen de adviesorganen over de voorstellen die in dat kader nog nodig blijken, wederom worden geconsulteerd.

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

De verbaliseringsplicht

Artikel 152 Sv bepaalt dat opsporingsambtenaren ten spoedigste proces-verbaal opmaken van het door hen opgespoorde strafbare feit of van hetgeen door hen tot opsporing is verricht of bevonden. Deze verbaliseringsplicht is evenwel niet absoluut. In de rechtspraak is

aanvaard dat op bepaalde gronden en onder bepaalde voorwaarden kan worden afgezien van het opmaken van proces-verbaal. Dit is deels nader uitgewerkt in richtlijnen van het openbaar ministerie, deels hangt het achterwege laten van het opmaken van proces-verbaal samen met de praktijk van het politieoptreden. Vast staat intussen dat de tekst van de wet een beeld van de realiteit schetst dat niet overeenkomt met de werkelijkheid. Het wetsvoorstel beoogt hierin verandering te brengen. Op het niveau van de wet wordt tot uitdrukking gebracht dat het openbaar ministerie, binnen nader bepaalde grenzen, de opsporingsambtenaar kan toestaan van het opmaken van een proces-verbaal af te zien. Belangrijk uitgangspunt blijft echter dat wel geverbaliseerd wordt wat, als de zaak naar verwachting tot een strafrechtelijke afdoening leidt, voor een later oordelende rechter van belang is. Ook dient steeds proces-verbaal te worden opgemaakt als een klacht op grond van artikel 12 Sv een reële mogelijkheid is. Meer in het algemeen geldt dat het openbaar ministerie zijn bevoegdheid om de verbaliseringsplicht nader te stroomlijnen in overeenstemming met de beginselen van een behoorlijke procesorde moet hanteren.

De NVvR kan zich vinden in de voorgestelde regeling van de verbaliseringsplicht. Het openbaar ministerie houdt de regie over de opsporing en kan het beleid bepalen, in voorkomend geval in overleg met het lokale bestuur. Daarbij tekent de NVvR naar mijn oordeel terecht aan dat het een illusie is te denken, dat er niet altijd een restcategorie van informeel politiesepot zal overblijven. De NOvA merkt met betrekking tot de verbaliseringsplicht op dat het in de praktijk regelmatig voorkomt dat processen-verbaal pas weken na het verrichten van de desbetreffende opsporingshandeling worden opgemaakt en ondertekend. De Orde is van oordeel dat leidraad zou moeten zijn dat een proces-verbaal van opsporingshandelingen onverwijld wordt opgemaakt en dat eenmaal opgemaakte processen-verbaal of andere ter beschikking gekomen processtukken onmiddellijk beschikbaar voor de verdediging moeten worden gemaakt. Dit uitgangspunt kan ik uiteraard onderschrijven. Tegelijkertijd moet – en dit standpunt deel ik met de Rvdr – ook niet worden onderschat dat vaak het niet onmiddellijk beschikbaar zijn van stukken wordt veroorzaakt door het doorlopen van een logistiek proces. Daardoor kan bijvoorbeeld niet meteen na het gereedkomen van een proces-verbaal daarvan kennis worden genomen of een afschrift worden verstrekt. Het OM is het eens met de wijze waarop in de memorie van toelichting de praktijk inzake de verbaliseringsplicht wordt beschreven. Die benadering klonk naar het oordeel van het OM evenwel onvoldoende door in de tekst van het voorstel dat ter advisering is voorgelegd. De door het OM voorgestelde aanpassing van de wettekst heb ik overgenomen.

Het procesdossier en de betrokkenheid van de verdediging

De huidige wettelijke regeling met betrekking tot de samenstelling van de processtukken is tamelijk rudimentair. Nergens in het wetboek is in algemene zin bepaald welke stukken in elk geval in het procesdossier moeten zitten en wie tijdens het vooronderzoek verantwoordelijk is voor de samenstelling ervan. Voorgesteld wordt om – als vertrekpunt voor een herziene regeling voor het procesdossier – op deze onderdelen in de wet duidelijkheid te scheppen.

De NVvR en de NOvA hebben in hun adviezen opmerkingen gemaakt over de in dit kader door mij gekozen wettelijke formuleringen. Daarop zal ik in het navolgende nog terugkomen. In zijn advies over het conceptwetsvoorstel geeft het OM aan dat de regeling duidelijk zou moeten maken wanneer een stuk nu precies moet worden aangemerkt als een processtuk. Vervolgens wordt echter gesteld dat de opzet die de regeling kent, namelijk dat de beoordeling daarvan in beginsel in handen ligt van de officier van justitie, de juiste is. De RvdR adviseert om een nadere verduidelijking in de memorie van toelichting op te nemen waarin het

jurisprudentiële uitgangspunt tot uitdrukking wordt gebracht dat heeft te gelden bij de bepaling van de aan het dossier toe te voegen stukken. Aan dit advies heb ik gevolg gegeven (vgl. paragraaf 5.4).

De inhoud van het procesdossier is voor de verdachte van groot belang. Niet alleen omdat hij zich op basis daarvan een beeld kan vormen van de belastende en ontlastende informatie die te zijnen aanzien bestaat. Het stelt hem ook in de gelegenheid zijn verdediging daarnaar in te richten en invloed uit te oefenen op de loop van het onderzoek. In dat kader kan de verdachte er baat bij hebben dat bepaalde informatie aan het dossier wordt toegevoegd. Voorgesteld wordt om de mogelijkheid van een actieve betrokkenheid van de verdediging bij de samenstelling van de processtukken nader in de wet te expliciteren. Daartoe wordt een bevoegdheid geïntroduceerd op grond waarvan de verdachte kan verzoeken om bepaalde stukken bij de processtukken te voegen. De NVvR merkt in haar advies over deze voorziening op dat zij haar reikwijdte niet goed kan overzien. Zij vraagt daarom om in de memorie van toelichting uitgebreider op deze bepaling in te gaan. De vrees bestaat dat de regeling een basis zou bieden voor veel «fishing expeditions». De NOvA meent daarentegen dat de regeling onvoldoende is. Teneinde het recht om toevoeging van stukken te waarborgen, is het volgens de Orde van belang dat er in iedere strafzaak een verslag wordt bijgehouden van alles wat er aan opsporingshandelingen is verricht en voorts van wat daarbij de bevindingen zijn geweest. Zij adviseert daarnaast de bevoegdheid in die zin te verruimen dat de verdachte om kennisneming kan verzoeken van alle stukken die aan politie en justitie ter beschikking staan en nog niet aan het procesdossier zijn toegevoegd. Voor een dergelijke ongeclausuleerde bevoegdheid zie ik evenwel geen aanleiding. Met de onderzoekers van het grondslagenproject Strafvordering 2001 ben ik van mening dat de maatstaf voor de beoordeling van het verzoek tot toevoeging het ook voor de officier van justitie tot leidraad strekkende relevantiecriteria moet zijn. Daaruit volgt dat de noodzaak om in beginsel toegang te krijgen tot alle gegevens die bij politie en justitie berusten, ontbreekt. In paragraaf 5.4 wordt de betekenis van de voorziening nader uiteengezet.

Een volledig procesdossier op de zitting

Met enige regelmaat vinden op de openbare terechtzitting discussies plaats over de samenstelling van de processtukken. Het gaat daarbij vaak om verzoeken om aanvullingen, meestal bij onderzoek waarin het geven van volledige openheid van zaken zich moeilijk laat verenigen met andere belangen, zoals het opsporingsbelang of de belangen van derden. Dit wetsvoorstel beoogt een betere normering van de mogelijkheden om reeds tijdens het voorbereidend onderzoek vast te stellen wat wel en wat niet in het dossier moet worden gevoegd. Daarbij wordt ook voorzien in een versterking van het rechterlijk toezicht op de inhoud van het procesdossier. De inhoud daarvan dient in hoofdzaak te zijn vastgesteld op het moment waarop de dagvaarding wordt uitgebracht. Het is gewenst dat het strafvorderlijk stelsel daarop is ingericht.

In dit verband vestig ik nog de aandacht op het toenemende gebruik van (audio)visuele middelen in het strafproces. Voor zover het hierbij gaat om toepassingen die het strafproces audiovisueel beogen te ondersteunen met een reconstructie of simulatie van de feiten is het van belang dat alle procesdeelnemers daarvan in een zo vroeg mogelijk stadium op de hoogte worden gebracht. De wijze waarop de in de processtukken vervatte gegevens worden gepresenteerd, kan immers van invloed zijn op de waardering van die gegevens in het strafproces (zie ook M. J. Dubelaar en G. N. G. Vanderveen, «Beeld en geluid in het strafproces», *NJB* 2009, p. 1954–1960). Het verdient dan ook aanbeveling dat zowel het openbaar ministerie als de verdediging betrokken zijn bij het maken van een

reconstructie of simulatie met audiovisuele hulpmiddelen. Als dat niet mogelijk is, zal de ene procespartij steeds voldoende in de gelegenheid moeten worden gesteld om te reageren op de voorgestelde weergave van de feiten van de andere procespartij, bijvoorbeeld door de inbreng van een reconstructie of simulatie vanuit de eigen invalshoek. In elk geval dient voorkomen te worden dat een van de procespartijen op de zitting rauwelijks wordt geconfronteerd met een audiovisuele presentatie van feitenmateriaal. Ook hier gaat het om processtukken en daarvan moet men ruimschoots voor de inhoudelijke behandeling van de zaak kennis kunnen nemen.

De NVvR heeft in haar advies aangegeven dat zij de stelling onderschrijft dat andere deelnemers aan het strafproces niet mogen worden overvallen door het gebruik van audiovisuele middelen ten behoeve van requisitoir of pleidooi. Met de NVvR ben ik van mening dat, voorzover het gaat om «echte» reconstructies, dit niet snel het geval zal zijn, omdat de medewerking van zowel de officier van justitie als de verdachte daarbij meestal onontbeerlijk is. Terecht ziet dit adviesorgaan hierbij ook een verantwoordelijkheid voor de zittingsrechter, die steeds een redelijke termijn zal moeten gunnen om te reageren op een wederpartij die onaangekondigd gebruik blijkt te maken van audiovisuele hulpmiddelen.

Het recht op inzage en de rechter-commissaris

De mogelijkheid van een tijdelijke beperking van het recht op inzage kent de wet reeds. Indien het belang van het onderzoek dit vordert, kan de officier van justitie tijdens het opsporingsonderzoek aan de verdachte de kennisneming van bepaalde processtukken onthouden. De verdachte kan daartegen bezwaar maken. Deze bezwaarschriftprocedure bij de raadkamer voldoet echter niet in alle opzichten. De raadkamer beschikt namelijk niet over de bevoegdheid om zelf overlegging van stukken te bevelen. En de officier van justitie zal daartoe niet overgaan omdat deze de kennisneming van die stukken in het belang van het onderzoek aan de verdachte wil onthouden. Een en ander is verdedigbaar vanuit het gezichtspunt dat de rechter niet meer weet dan bij de behandeling van het bezwaar besproken kan worden (HR 8 juli 2003, NJ 2003, 636). Het betekent evenwel ook dat de rechterlijke toetsing op dit moment beperkt is. Voorgesteld wordt om deze bezwaarschriftprocedure over te hevelen van de raadkamer naar de rechter-commissaris. Daarmee wordt het mogelijk een volledige toetsing van de beperking op het inzagerecht te realiseren. Voor de beoordeling of het onderzoeksbelang noopt tot tijdelijke geheimhouding van bepaalde processtukken zal de rechter-commissaris telkens zelf kennis kunnen nemen van de inhoud van de stukken waarvan het openbaar ministerie nog geen inzage wil verlenen aan de verdachte. Artikel 177a Sv, zoals voorgesteld in het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten tot versterking van de positie van de rechter-commissaris (Wet versterking positie rechter-commissaris), regelt mede met het oog hierop dat de rechter-commissaris over alle relevante stukken kan beschikken.

Uit haar advies over dit wetsvoorstel leid ik af dat de NVvR zich kan vinden in de voorgestelde overheveling van de bezwaarschriftprocedure naar het rechter-commissariaat. Zij is, zoals aangegeven, van mening dat het wetsvoorstel een heldere bevoegdheidsverdeling biedt tussen de officier van justitie en de rechter, in het bijzonder de rechter-commissaris. Verder onderschrijft de NVvR de opvatting dat het wenselijk is dat de rechter die over de onthouding van stukken oordeelt daar zelf volledige toegang toe heeft. De NOvA acht het niet gewenst dat de rechterlijke toetsing in de bezwaarschriftprocedure tegen de onthouding van processtukken door de rechter-commissaris wordt overgenomen. Volgens de NOvA is de voorgestelde procedure niet met de benodigde waarborgen omkleed waardoor de rechter-commissaris onvoldoende met de belangen

van de verdachte rekening zal kunnen houden. Ik meen echter dat de positie van de verdediging in de procedure juist wordt verbeterd. Er wordt een volledige toetsing van de onthoudingsgrond mogelijk gemaakt en bovendien kan de verdachte in de nieuwe regeling de rechter-commissaris betrekken bij zijn pogingen om zijn recht op kennisneming van de processtukken te effectueren. Met de NOvA ben ik het wel eens dat ervoor gewaakt moet worden dat de procedure laagdrempelig blijft en dat besluitvorming over de kennisneming van processtukken niet door andere werkzaamheden van de rechter-commissaris in het gedrang komt. Het OM en de Rvdr hebben geen opmerkingen gemaakt over de voorgestelde overheveling. Wel zijn deze adviesorganen ingegaan om een aantal procedurele aspecten van de regeling die hierna in paragraaf 5.3 zullen worden besproken.

Het onvermeld laten van bepaalde informatie

Het huidige artikel 33 Sv geeft de processuele momenten aan vanaf wanneer de verdachte het recht toekomt van alle processtukken kennis te nemen. Dat is het geval zodra het vooronderzoek is afgerond en er een beslissing is genomen over de verdere vervolging. Op dat moment worden alle processtukken toegankelijk voor de verdachte. Tegenover het belang van de verdachte zich op de hoogte te stellen van al hetgeen tegen hem of voor hem is aangevoerd, kunnen echter andere belangen worden geplaatst die daarmee niet altijd kunnen worden verzoend. De wet erkent reeds dat belangen van kwetsbare getuigen, zwaarwegende opsporingsbelangen en het belang van de staatsveiligheid in botsing kunnen komen met het belang van de waarheidsvinding en onder bijzondere omstandigheden boven dat belang kunnen prevaleren. Bestaande wettelijke regelingen met betrekking tot het verhoor van bedreigde en afgeschermd getuigen bevatten daarvoor de nodige voorschriften. Daarnaast kan uit de gepubliceerde rechtspraak worden afgeleid dat het de officier van justitie ter bescherming van dezelfde belangen onder omstandigheden wordt toegestaan om bepaalde schriftelijke informatie niet bij de processtukken te voegen. In HR 5 december 1995, NJ 1996, 422, m.nt. Kn was sprake van een politieonderzoek waarin door anoniem gebleven opsporingsambtenaren observaties waren verricht, waarvan geen proces-verbaal was opgemaakt. De Hoge Raad overwoog dat «in zaken als de onderhavige bijvoorbeeld niet noodzakelijkerwijze in het opgemaakte proces-verbaal in detail [zal] behoeven te worden vermeld op welke wijze personen zijn gevolgd of vanuit welke positie observaties zijn gedaan, terwijl daarin evenmin de identiteit van de observanten behoeft te worden vermeld, mits vaststaat dat die observanten bevoegde opsporingsambtenaren zijn.» In de rechtspraak is voorts aanvaard dat informatie over de identiteit van tipgevers en infiltranten niet in de processtukken behoeft te worden vermeld. Een wettelijke inkadering van deze mogelijkheid tot het onvermeld laten van bepaalde informatie in de processtukken ontbreekt op dit moment. Daardoor is sprake van een onevenwichtigheid ten opzichte van de bestaande wettelijke regelingen met betrekking tot het verhoor van getuigen die door een beperking van de interne openbaarheid een bevredigende afweging tussen de verschillende belangen mogelijk maakt. Dit wetsvoorstel beoogt voor het vraagstuk van het voegen van stukken bij de processtukken te voorzien in een vergelijkbaar afwegingskader.

De Rvdr geeft aan dat het verlenen van machtiging aan de officier van justitie tot onthouding van de kennisneming van bepaalde stukken zeer ingrijpende gevolgen kan hebben, niet alleen voor de verdediging maar ook voor het openbaar ministerie. Voor het openbaar ministerie staat ingevolge artikel 446 Sv tegen een afwijzende beslissing van de rechter-commissaris hoger beroep open op de raadkamer. Omdat voor de verdachte niet is voorzien in een rechtsmiddel, adviseert de Rvdr op dit verschil in de memorie van toelichting nader in te gaan. Daarvoor wordt

op deze plaats verwezen naar paragraaf 5.4. Naar de mening van de NOvA zou in de mogelijkheid van beroep tegen de beslissing tot het achterwege laten van de voeging alsnog moeten worden voorzien. Daarnaast maakt de Orde nog enkele opmerkingen over de procedurele waarborgen, in het bijzonder met betrekking tot de informatieverschaffing aan de verdediging. Juist ook op dat punt uit het OM kritiek, maar dan vanuit een andere invalshoek. Het OM leest in het voorstel dat de officier van justitie en de rechter-commissaris zouden moeten uitleggen waarom bijvoorbeeld een proces-verbaal niet is gevoegd. Ik wijs er evenwel op dat de regeling bepaalt dat de officier van justitie zoveel mogelijk moet motiveren waarom hij een bepaald stuk of een gedeelte daarvan buiten de processtukken wil houden. Deze motiveringsverplichting wordt begrensd door de noodzaak tot geheimhouding ter bescherming van de belangen, vermeld in artikel 187d, eerste lid, Sv.

Dossiervorming in de praktijk

De hier voorgestelde wijzigingen in de wettelijke regeling met betrekking tot de processtukken beogen een transparante werkwijze bij de dossiervorming te ondersteunen. Daadwerkelijke verbeteringen in de praktijk hangen verder in belangrijke mate samen met de organisatie en cultuur binnen de strafrechtspleging. Het gaat bijvoorbeeld bij complexe onderzoeken om vergroting van de bewustwording van het belang van het direct toevoegen van opsporingsresultaten aan het procesdossier. Met voeging van alle relevante stukken dient bijvoorbeeld niet te worden gewacht totdat een volgende fase in het opsporingsonderzoek intreedt. Bij grote fraudezaken waarbij de verdachte zich niet in voorlopige hechtenis bevindt, komt het voor dat het dossier pas vlak voor de dagvaarding ter terechtzitting alle stukken bevat. Dit dient zoveel mogelijk te worden voorkomen. Verder kan worden gedacht aan het landelijk standaardiseren van de dossiervorming in grootschalige onderzoeken. Procesdossiers zijn vaak heel wisselend ingericht, ook in kwalitatief opzicht. Uniformering komt de toegankelijkheid en de ontsluiting van de informatie ten goede. Dit bevordert ook een werkwijze waarbij het vizier is gericht op een volledig dossier (vgl. ook M. Krommendijk e.a., «De Wet BOB: Titels IVa en V in de praktijk. Besluitvorming over bijzondere opsporingsbevoegdheden in de aanpak van georganiseerde criminaliteit», ministerie van Justitie/WODC, Den Haag 2009, p. 16–17). Overigens is hier een zekere nuancering op zijn plaats. Het gros van de strafzaken ligt namelijk opsporings- en bewijstechnisch eenvoudig en de praktijk laat zien dat zich daarbij nauwelijks problemen rondom het procesdossier voordoen. Voor die zaken waarbij wel discussies ontstaan over de inhoud van het procesdossier biedt dit wetsvoorstel een duidelijk wettelijk kader aan de hand waarvan (besluitvorming over de) dossiervorming kan plaatsvinden. Daarin ligt de meerwaarde van deze regeling.

De NOvA is van mening dat de verantwoordelijkheid van de officier van justitie voor de samenstelling van de processtukken ook zou moeten inhouden dat hij erop toeziet dat elke opsporingshandeling in een chronologisch verslag wordt aangetekend en dat van iedere opsporingshandeling afzonderlijk, onder vermelding van hetgeen daarbij is bevonden, een verslag wordt opgemaakt, waarnaar in het chronologisch verslag, onder vermelding van de vindplaats, wordt verwezen. Een dergelijke werkwijze zou aansluiten bij de praktijk in grote strafzaken en zou voorts in de pas lopen met de (toekomstige) digitalisering van het procesdossier. Bedoelde verslaglegging is in de ogen van de NOvA gewenst omdat dit chronologisch verslag de verdachte behulpzaam kan zijn bij het onderbouwen van zijn verzoek om bepaalde stukken bij de processtukken te voegen. Zoals uit het bovenstaande blijkt, onderschrijf ik met de NOvA het belang van een overzichtelijke dossiervorming. Met het oog daarop zullen ook de nodige initiatieven worden ontplooid. Ik denk dan aan regelstelling op basis van het voorgestelde artikel 149a, derde lid,

Sv. Een zo vergaande uniforme en alomvattende verslagleggingsverplichting die de NOvA voor ogen staat, heb ik daarbij niet in gedachten. Niet alle opsporingsonderzoeken zijn hetzelfde en teveel administratieve verplichtingen dragen niet bij aan een slagvaardig strafrechtelijk handhavingsapparaat.

Personele en financiële gevolgen

Het wetsvoorstel heeft gevolgen voor de werklast van de rechtspraak, in het bijzonder voor de rechter-commissaris. Een adequate dossiervorming in een vroeg stadium kan leiden tot een doelmatiger procesvoering in latere fases van de procedure, maar door het creëren van nieuwe voorzieningen en rechtsmiddelen zal de werklast voor de rechter-commissaris toenemen. De NVvR en de Rvdr vragen in hun adviezen hiervoor aandacht. De rechter-commissaris krijgt een aantal nieuwe taken. Hij dient, zoals hierboven besproken, bijvoorbeeld te beslissen op een bezwaar tegen het niet verstrekken van afschriften van bepaalde processtukken (artikel 32, vierde lid, Sv) en kan door de verdachte worden benaderd voor het stellen van een termijn als de officier van justitie in gebreke blijft bij het verlenen van kennisneming van de processtukken (artikel 30, tweede lid, Sv) of bij het nemen van een beslissing over het al dan niet voegen van stukken (artikel 34, derde lid, Sv). Daarnaast zal de rechter-commissaris belast zijn met het verlenen van machtiging aan de officier van justitie in de gevallen, bedoeld in de artikelen 34, vierde lid, en 149b, eerste lid, Sv. Voorts zal er sprake zijn van een verschuiving van taken omdat de beslissing op het bezwaar tegen het onthouden van stukken wordt overgeheveld van de raadkamer naar de rechter-commissaris (artikel 30, vierde lid, Sv). De Rvdr geeft in zijn advies aan dat de verwachte omvang van de werklastverzwaring voor de rechter-commissaris beperkt is. De Raad beschouwt de nieuwe taken voor de rechter-commissaris als een onderdeel van de versterking van de positie van de rechter-commissaris in het vooronderzoek. Daarvoor geldt dat voorshands nog geen reële berekening van de totale werklast onder de nieuwe regeling valt te maken; voor de rechter-commissaris komen er immers taken bij, maar op bepaalde terreinen verdwijnen er ook taken, zoals de verantwoordelijkheid voor de dossiervorming gedurende het gerechtelijk vooronderzoek. De eventuele financiële consequenties van dit wetsvoorstel zullen overigens binnen de bestaande kaders van de financiële ramingen van de Raad worden opgevangen. Verwacht wordt dat het voorstel voor de werklast van het OM geen noemenswaardige consequenties zal hebben. Het OM verricht ook nu al werkzaamheden in het kader van de samenstelling van het procesdossier. Dit wetsvoorstel structureert in het bijzonder de mogelijkheden voor de overige procesdeelnemers om invloed uit te oefenen op en kennis te nemen van de inhoud van het procesdossier. Die mogelijkheden zijn er ook nu al (en kosten het openbaar ministerie derhalve ook nu al tijd), maar zij kunnen vaak pas tijdens het onderzoek ter terechtzitting worden geëffectueerd.

3. Relatie tot het EVRM

Artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) geeft een ieder recht op een eerlijk proces. Deze verdragsbepaling besteedt geen expliciete aandacht aan de samenstelling van de processtukken en het recht op inzage van het procesdossier. Wel bepaalt artikel 6, derde lid, onder b, EVRM dat een ieder tegen wie een vervolging is ingesteld, het recht heeft «te beschikken over de tijd en faciliteiten die nodig zijn voor de voorbereiding van zijn verdediging». Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) kan verder worden afgeleid dat dit Hof van oordeel is dat het recht op kennisneming van de processtukken ook overigens rechtstreeks voortvloeit uit het recht op een «fair trial» en het daarmee

samenhangende recht op «equality of arms». Relevante rechtspraak geeft samengevat het volgende beeld.

De mogelijkheid tot het kennisnemen van de processtukken vormt een essentiële voorwaarde om een procedure op tegenspraak te voeren. Indien een verdachte zijn verdediging zelf wil voeren, kan daarom inzage in de processtukken niet beperkt worden tot alleen de raadsman (EHRM 19 december 1989, Series A 168, Kamasinski tegen Oostenrijk). Van belang voor de zeggenschap over de samenstelling van de processtukken is de Bendenoun-zaak (EHRM 24 februari 1994, Series A 284, Bendenoun tegen Frankrijk). De verdediging verzocht in deze zaak om voeging van het gehele (fiscale) dossier. Dit verzoek werd afgewezen omdat het beschikbare materiaal door de rechters toereikend werd geacht. Het Hof overwoog dat het «does not rule out that in such circumstances the concept of a fair trial may nevertheless entail an obligation on the Revenue to agree to supply the litigant with certain documents from the file on him or even with the file in its entirety. However, it is necessary, at the very least, that the person concerned should have given, even if only briefly, specific reasons for his request.» In de zaak Edwards bepaalde het Hof dat de vervolgende autoriteiten alle relevante informatie, zowel de belastende als ontlastende, aan de verdediging ter beschikking moeten stellen. Aangegeven werd dat «it is a requirement of fairness [...] that the prosecution authorities disclose to the defence all material evidence for or against the accused» (EHRM 16 december 1992, Series A 247-B, Edwards tegen het Verenigd Koninkrijk). Dit betekent evenwel niet, zo bleek uit latere rechtspraak, dat de verdediging een onbeperkt recht op stukken heeft. Zo oordeelde het Hof bijvoorbeeld in de zaak Jasper dat «[...] the entitlement to disclosure of relevant evidence is not an absolute right. In any criminal proceedings there may be competing interests, such as national security, or the need to protect witnesses at risk of reprisals or keep secret police methods of investigation of crime, which must be weighed against the rights of the accused. In some cases it may be necessary to withhold certain evidence from the defence so as to preserve the fundamental rights of another individual or to safeguard an important public interest. However, only such measures restricting the rights of the defence which are strictly necessary are permissible under Article 6 § 1. Moreover, in order to ensure that the accused receives a fair trial, any difficulties caused to the defence by a limitation on its rights must be sufficiently counterbalanced by the procedures followed by the judicial authorities» (EHRM 16 februari 2000, 27054/95, Jasper tegen het Verenigd Koninkrijk).

Uit artikel 6 EVRM volgt dat deze bepaling ook tot op zekere hoogte van toepassing is in het vooronderzoek. De in dat artikel neergelegde waarborgen zijn – naast die van artikel 5 EVRM – met name voor de voorlopige hechtenis van belang. Ook dan heeft een verdachte recht op inzage in de processtukken. In de zaak Lamy bepaalde het Hof dat «[a]ccess to these documents was essential for the applicant at this crucial stage in the proceedings, when the court had to decide whether to remand him in custody or to release him. Such access would, in particular, have enabled counsel for Mr Lamy to address the court on the matter of the co-defendants» statements and attitudes. [...] Whereas Crown Counsel was familiar with the whole file, the procedure did not afford the applicant an opportunity of challenging appropriately the reasons relied upon to justify a remand in custody. Since it failed to ensure equality of arms, the procedure was not truly adversarial» (EHRM 30 maart 1989, Series A 151, Lamy tegen België). Eveneens met betrekking tot de voorlopige hechtenis gaf het Hof aan dat «[E]quality of arms is not ensured if counsel is denied access to those documents in the investigation file which are essential in order effectively to challenge the lawfulness of his client's detention. [...] It thus follows that, in view of the

dramatic impact of deprivation of liberty on the fundamental rights of the persons concerned, proceedings conducted under Article 5 § 4 of the Convention should in principle also meet, to the largest extent possible under the circumstances of an ongoing investigation, the basic requirements of a fair trial, such as the right to an adversarial procedure» (EHRM 13 februari 2001, 25116/94, Schöps tegen Duitsland).

Op grond van de hierboven aangehaalde rechtspraak van het EHRM kan het volgende worden geconcludeerd. Het recht op inzage in de processtukken mag niet uitsluitend worden toegekend aan de raadsman van de verdachte. Wil de verdediging stukken toegevoegd zien aan het procesdossier, dan mag worden verwacht dat zij een daartoe strekkend verzoek voldoende onderbouwt. Verder moet het openbaar ministerie in beginsel alle relevante informatie – zowel de belastende als de ontlastende – waarover het de beschikking heeft gekregen, aan de verdediging openbaren. Bepaalde informatie kan echter in het belang van de opsporing, de nationale veiligheid of de bescherming van getuigen of slachtoffers worden achtergehouden. Dit kan alleen voor zover dit strikt noodzakelijk is en in de procedure de beperkingen van de verdedigingsrechten worden gecompenseerd. Met betrekking tot het vooronderzoek kan tot slot worden geconcludeerd dat het onderzoeksbelang grond kan vormen om de verdedigingsrechten tijdelijk te beperken. Om te bewerkstelligen dat de rechten van de verdediging in voldoende mate en in overeenstemming met artikel 6 EVRM worden gerespecteerd, beoogt dit wetsvoorstel de (mogelijkheid van) rechterlijke bemoeienis bij het procesdossier tijdens het opsporingsonderzoek te vergroten.

4. De verbaliseringsplicht

De wettelijke verplichting voor de opsporingsambtenaar om proces-verbaal op te maken van de door hem verrichte opsporingsactiviteiten kent verschillende doeleinden. In de eerste plaats stelt een proces-verbaal de officier van justitie in de gelegenheid om controle uit te oefenen op het onderzoek en de daarbij gehanteerde opsporingsbevoegdheden. In de tweede plaats ondersteunen processen-verbaal het nemen van een verantwoorde vervolgingsbeslissing. En in de derde plaats speelt het proces-verbaal een centrale rol bij het bewijs van strafbare feiten (vgl. artikel 344, tweede lid, Sv). Een proces-verbaal stelt de rechter ook in staat om de rechtmatigheid van het onderzoek te toetsen en zich een oordeel te vormen over de betrouwbaarheid van de resultaten van het onderzoek. De NVvR geeft in haar advies terecht aan, dat de verbaliseringsplicht niet alleen ten behoeve van de officier van justitie en de rechter strekt, maar uiteraard ook ten dienste staat aan de verdediging bij haar beoordeling van de rechtmatigheid van het opsporingsonderzoek en de bepaling van haar processtrategie. Uit deze belangrijke functies van het proces-verbaal volgt dat van een opsporingsambtenaar wordt verwacht dat hij zo objectief en volledig mogelijk verslag doet van zijn waarnemingen en verrichtingen. Volledige duidelijkheid over de reikwijdte van de verbaliseringsplicht is er niet. De tekst van het huidige artikel 152 Sv houdt het eenvoudig en wekt de suggestie dat opsporingsambtenaren van alle door hen opgespoorde strafbare feiten proces-verbaal opmaken. Die processen-verbaal moeten vervolgens onverwijld bij de officier van justitie worden ingediend (artikelen 155 en 156 Sv).

De opsporingspraktijk wijkt af van dit wettelijk kader. De politie is vaak niet in staat om alle strafbare feiten waarop zij stuit, op te sporen. Het kan daarbij gaan om keuzes waartoe men gedwongen wordt door de hectiek van het moment. Ook komt het voor dat wordt besloten tot het achterwege laten van het opmaken van proces-verbaal, terwijl men daartoe wel in de gelegenheid is. Te denken valt aan situaties die door de betrokken

opsporingsambtenaar niet ernstig genoeg worden geacht en waarbij bijvoorbeeld een waarschuwing volstaat. Verder wordt dikwijls niet geverbaliseerd indien valt te voorzien dat het openbaar ministerie geen strafvervolgning zal instellen. Deze politieke handelwijze wordt doorgaans het politiesepot genoemd (vgl. HR 31 januari 1950, NJ 1950, 668 m.nt. W.P). Ook in andere situaties dan die van het politiesepot wordt soms van het opmaken van proces-verbaal afgezien. Te denken valt aan opsporingsinformatie die niet relevant blijkt en aan materiaal waarvan het wenselijk of noodzakelijk wordt geacht dat zij in het belang van de opsporing of de veiligheid van derden geheim wordt gehouden. De mogelijkheden hiertoe zijn de afgelopen jaren door de wetgever (vgl. de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden) en de rechtspraak nader genormeerd. In dit kader bepaalde de Hoge Raad in zijn arrest van 19 december 1995, NJ 1996, 249 over de reikwijdte van artikel 152 Sv het volgende: «Redelijke uitleg van [artikel 152] in het licht van de aan een eerlijk proces te stellen eisen brengt het volgende mee. Het staat de in die bepaling genoemde opsporingsambtenaren slechts dan vrij het opmaken van een proces-verbaal achterwege te laten ingeval hetgeen door hen is verricht of bevonden naar hun, aan toetsing door de officier van justitie onderworpen, oordeel redelijkerwijs niet van belang kan zijn voor enige door de rechter in het eindonderzoek te nemen beslissing.» Bestaand beleid waarin is vastgelegd wanneer in elk geval proces-verbaal moet worden opgemaakt, is neergelegd in een aantal aanwijzingen van het openbaar ministerie (vgl. de Aanwijzing opsporingsbevoegdheden (*Stcrt.* 2004, 227), de Aanwijzing opmaken proces-verbaal tegen onbekende daders (*Stcrt.* 2005, 253) en de Aanwijzing voor de opsporing (*Stcrt.* 2003, 41). Daarnaast vindt lokale beleidsvorming over het verbaliseringsbeleid plaats in het reguliere driehoeksoverleg tussen de burgemeester, de korpschef en de officier van justitie.

Tegen de achtergrond van deze stand van zaken achten de onderzoekers van het grondslagenproject Strafvordering 2001 het wenselijk om de verbaliseringsplicht te voorzien van een clausulering die het niet opmaken van een proces-verbaal wettelijk mogelijk maakt. Zij menen dat de erkenning van de bevoegdheid om onder omstandigheden af te zien van het opmaken van een proces-verbaal recht doet aan de praktijk van het politieoptreden. Dat de politie niet verplicht is elke strafbare gedraging te verbaliseren, maar zich over haar beleid ter zake onder gezag van de officier van justitie een eigen inzicht moet verwerven, is in overeenstemming met wat in de praktijk wenselijk is en ook geschiedt. Die praktijk dient volgens de onderzoekers in het wetboek te worden bevestigd en gelegitimeerd. Daarbij gaan zij ervan uit dat een «in detail tredende wettelijke regeling van de uitzondering op de verbaliseringsplicht onvoldoende recht kan doen aan de subtiliteiten van de strafrechtspraktijk». De onderzoekers stellen voor om te volstaan met een algemeen luidende bevoegdheid om af te zien van het opmaken van een proces-verbaal. Het gaat daarbij niet om een autonome bevoegdheid van de politie; de verantwoordelijkheid voor de beslissing tot het niet verbaliseren zou moeten berusten bij het openbaar ministerie. Met behulp van richtlijnen, aanwijzingen en instructies zou het openbaar ministerie vervolgens deze verantwoordelijkheid nader kunnen vormgeven (M.S. Groenhuijsen & G. Knigge (red.), *Het vooronderzoek in strafzaken. Tweede interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, p. 486).

Deze benadering kan ik onderschrijven. Wanneer de ratio van een wettelijke bepaling deels wegvalt omdat de uitvoering daarvan bij strikte naleving zou leiden tot irrelevante uitkomsten, behoort het tot de taak van de wetgever te bevorderen dat deze bepaling exacter wordt toegesneden op haar doelstellingen. Het komt wenselijk voor dat de wet, zij het geclausuleerd, tot uitdrukking brengt dat niet altijd van alles wat men heeft opgespoord of in het kader van de opsporing bevindt dan wel verricht proces-verbaal behoeft te worden opgemaakt. Dat bepaalde

vergrijpen niet worden geverbaliseerd moet toelaatbaar en aanvaardbaar worden geacht, voor zover een en ander onder regie en instructie van het openbaar ministerie blijft plaatsvinden. Die voorwaarde moet worden gesteld omdat immers in de kern steeds wordt besloten om het in het geheel niet tot een strafzaak te laten komen. Als uitgangspunt dient te gelden, zoals ook volgt uit het bestaande beleid, dat – tenzij sprake is van zaken die (onder regie en controle van het openbaar ministerie) geseponeerd worden of van onderzoek waaruit geen relevante informatie is gekomen – telkens proces-verbaal wordt opgemaakt van alle onderzoeksresultaten (vastlegging bewijsmateriaal) en van de toepassing van strafvorderlijke dwangmiddelen en andere bevoegdheden.

Het OM geeft in zijn advies aan zich te kunnen vinden in de hierboven gegeven beschrijving van de wijze waarop in de praktijk met de verbaliseringsplicht wordt omgegaan. Ook is het OM het eens met het voorstel om deze verbaliseringsplicht te voorzien van een clausulering die het niet opmaken van een proces-verbaal wettelijk mogelijk maakt. Tegen de aanvankelijke formulering die met het oog daarop in het wetsvoorstel was opgenomen, te weten dat het opmaken van proces-verbaal met instemming van de officier van justitie achterwege kan worden gelaten, maakte het OM evenwel bezwaar. Deze formulering zou doen vermoeden dat voor iedere individuele beslissing in elke individuele zaak expliciet toestemming van de officier van justitie moest worden gevraagd om geen proces-verbaal op te maken. Dat dit – in samenhang met hetgeen hierboven over de voorgestelde aanpassing van artikel 152 Sv wordt opgemerkt – ook met de oude wettekst zeker niet de bedoeling is geweest, spreekt uiteraard voor zich. Niettemin heb ik ter vermindering van elk misverstand besloten om de suggestie van het openbaar ministerie om de woorden «instemming van de officier van justitie» te vervangen door «onder verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie» over te nemen. Op deze wijze wordt nog preciezer tot uitdrukking gebracht dat aan de hand van beleidsregels vorm wordt gegeven aan het achterwege laten van het opstellen van processen-verbaal.

Ook uit het advies van de NOvA blijkt dat de aanvankelijk gekozen formulering voor het nieuwe tweede lid van artikel 152 Sv tot onduidelijkheid kan leiden. De NOvA kan zich verenigen met de opvatting dat wanneer het gaat om materiaal dat niet relevant blijkt, afgezien zou moeten kunnen worden van het opmaken van proces-verbaal. Voorts wijst de NOvA erop dat de huidige praktijk van het politiesepot goed loopt en overigens door middel van richtlijnen wordt genormeerd. Desalniettemin adviseert de Orde wel tot opnemings van een tweede lid dat in wezen de strekking heeft wederom in de wet de suggestie te wekken dat van elke handeling die in het kader van een opsporingsonderzoek heeft plaatsgevonden proces-verbaal wordt opgemaakt. Zoals reeds aangegeven, wil ik de nadere normering in dit verband overlaten aan het openbaar ministerie.

De voorgestelde precisering van de algemene verbaliseringsplicht heeft geen invloed op de bestaande bijzondere verbaliserings- of verslagleggingsplichten. Deze voorschriften waarborgen dat van bepaalde onderzoekshandelingen altijd, in een proces-verbaal of anderszins, verslag wordt gedaan. Ook zijn er bepalingen die, enigszins losstaand van het opsporingsonderzoek, voorschrijven dat met het oog op de interne controle op een ambtsverrichting proces-verbaal wordt opgemaakt (bijvoorbeeld vernietiging van gegevens). Daargelaten eventuele toekomstige keuzes met betrekking tot de inrichting van een samenhangend stelsel van bijzondere verbaliserings- en verslagleggingsplichten kan artikel 152 Sv nu reeds worden omgevormd tot een voorschrift dat de mogelijkheid biedt om van het opmaken van proces-verbaal af te zien. Daaraan wordt, zo stel ik voor, de voorwaarde gekoppeld dat dit

uitsluitend geschiedt onder verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie dat ter zake bevoegd is tot het opstellen van beleidsregels. Het past het openbaar ministerie om toezicht te houden op de kwaliteit van de ingezonden processen-verbaal. Het aantal sepots vanwege technische gebreken is een indicatie voor de kwaliteit van het politiewerk.

5. Het procesdossier

5.1 Verantwoordelijkheid voor de dossiervorming, het begrip processtukken

Hiervoor in deze memorie van toelichting is reeds aangegeven dat de processtukken in het strafproces een steeds belangrijker rol zijn gaan spelen. Ook is opgemerkt dat de huidige wettelijke regeling met betrekking tot de processtukken niet volledig en op enkele onderdelen onvoldoende duidelijk is. Daarbij dient echter te worden aangetekend dat in de jurisprudentie nader is gepreciseerd welke stukken tot de processtukken behoren en wie beslist over de samenstelling van het procesdossier (vgl. Hoge Raad 7 mei 1996, NJ 1996, 687 m.nt. Sch).

De onderzoekers van het grondslagenproject Strafvordering 2001 stellen voor om de verantwoordelijkheid van de officier van justitie voor de samenstelling van de processtukken in de wet te verduidelijken. Dat deze verantwoordelijkheid in het vooronderzoek berust bij de officier van justitie kan volgens de onderzoekers worden afgeleid uit de positie die hij in deze fase van het strafproces inneemt. Die positie sluit aan bij de brugfunctie die het openbaar ministerie vervult in de overgang van vooronderzoek naar eindonderzoek ter zitting. Daarnaast doen de onderzoekers de aanbeveling om de wet aan te vullen met een criterium aan de hand waarvan de stukken met het oog op het al dan niet voegen in het procesdossier kunnen worden geselecteerd (Het vooronderzoek in strafzaken, red. M. S. Groenhuisen en G. Knigge, p. 486 e.v.).

De verantwoordelijkheid van de officier van justitie voor de samenstelling van het procesdossier in de opsporingsfase kan ook nu al uit het wettelijk stelsel worden afgeleid. Het huidige artikel 30, eerste lid, Sv stelt bijvoorbeeld voorop dat de officier van justitie beslist over de kennisneming van de processtukken en artikel 126aa, vijfde lid, Sv duidt ook op een bijzondere verantwoordelijkheid van de officier van justitie voor het procesdossier. Datzelfde geldt voor de artikelen 155, 156 en 157 Sv. Op grond van deze bepalingen dienen opsporingsambtenaren hun processen-verbaal zo spoedig mogelijk toe te zenden aan de officier van justitie. Een algemeen wettelijk voorschrift waaruit de verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie voor de samenstelling van de processtukken tijdens het opsporingsonderzoek blijkt, sluit hierop aan en past bij een herordering van de belangrijkste taken en verantwoordelijkheden van de procesdeelnemers in het wetboek. Voorgesteld wordt om deze verantwoordelijkheid van de officier van justitie vast te leggen in een nieuw artikel 149a, eerste lid, Sv.

Bedoeld voorschrift laat overigens de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de overige procesdeelnemers onverlet. Indien bijvoorbeeld de rechter-commissaris beslist dat bepaalde stukken moeten worden gevoegd, dan houdt de verantwoordelijkheid van de officier van justitie in casu in dat hij daarvoor dient zorg te dragen. Eerder heb ik reeds de aandacht gevestigd op het belang van een tijdige attendering van het feit dat gegevensdragers, houdende audiovisueel materiaal, aan het dossier worden toegevoegd. Dat geldt niet alleen voor de officier van justitie, maar ook voor de verdediging. In dit verband kan voorts nog worden gewezen op de bevoegdheid van het slachtoffer om relevante stukken aan het dossier toe te voegen, zoals is bepaald in de Wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en de Wet schadefonds geweldsmisdrijven ter versterking van de positie van het

slachtoffer in het strafproces (Stb. 2010, 1). Daarbij geldt overigens dat de officier van justitie met het oog op nader omschreven belangen (bescherming persoonlijke levenssfeer, de opsporing en vervolging van strafbare feiten en het belang van het onderzoek) de toevoeging van dergelijke stukken aan het dossier kan weigeren.

Met de onderzoekers van het grondslagenproject *Strafvordering 2001* ben ik voorts van mening dat een herziene regeling voor het procesdossier een criterium zou moeten bevatten aan de hand waarvan kan worden vastgesteld welke stukken moeten worden gevoegd. Het belang van een dergelijk criterium is ook daarin gelegen dat het tijdens de gehele procesvoering als toetssteen kan fungeren voor de dossiervorming. Voor de selectie van de stukken ter voeging in het dossier kan worden aangesloten bij de vaste rechtspraak op dit punt (zie bijvoorbeeld HR 20 juni 2000, NJ 2000, 502 en HR 4 januari 2000, NJ 2000, 537 m.nt. Sch). Dat betekent dat de relevantie voor de desbetreffende strafzaak doorslaggevend is voor de selectie van de stukken. Het gaat daarbij niet alleen om belastende of onlastende stukken in het kader van het bewijs van het ten laste gelegde feit, maar ook bijvoorbeeld om stukken die van belang kunnen zijn voor de ontvankelijkheid van het openbaar ministerie, de controle op de rechtmatigheid van het opsporingsonderzoek of de straftoemeting (G. J. M. Corstens, «het Nederlands strafprocesrecht» (zesde druk), Kluwer, Deventer 2008, p. 249). De Rvdv wijst erop dat de ervaring leert dat over de vraag wat in dit verband als relevant moet worden beschouwd, van mening wordt verschild. In het bijzonder de verdediging wenst meer dan eens onderzoek te doen naar datgene wat verband houdt met de start van het onderzoek. Uit de rechtspraak van de Hoge Raad volgt evenwel dat de rechtmatigheid van de verkrijging van het bewijsmateriaal mag worden verondersteld. Dat uitgangspunt heeft ook te gelden bij de bepaling van de aan het dossier toe te voegen stukken. Zulks laat onverlet dat desgevraagd alsnog toevoeging van de in dit kader relevant gebleken stukken kan plaatsvinden. Tegen de achtergrond van het voorgaande stel ik voor het begrip processtukken met de volgende omschrijving wettelijk vorm te geven: «Tot de processtukken behoren alle stukken die voor de ter terechtzitting door de rechter te nemen beslissingen redelijkerwijs van belang kunnen zijn.» Verwezen zij in dit verband naar het voorgestelde artikel 149a, tweede lid, Sv.

Er geldt op grond van artikel 126aa Sv een specifieke wettelijke regeling voor de processen-verbaal en voorwerpen (bijvoorbeeld geluids- of videobanden) waaraan gegevens kunnen worden ontleend die zijn verkregen door de uitoefening van bijzondere opsporingsbevoegdheden. De officier van justitie moet die processen-verbaal, voor zover zij voor het onderzoek in de zaak van betekenis zijn, als processtuk in het dossier voegen. Voeging dient plaats te vinden zodra het belang van het onderzoek dit toelaat. De gegevens en voorwerpen mogen dus enige tijd afgeschermd blijven. Indien een opsporingsbevoegdheid is toegepast zonder dat dit relevante informatie heeft opgeleverd, wordt in elk geval in de processtukken van het gebruik melding gemaakt (artikel 126aa, vierde lid, Sv). Verdachte en raadsman kunnen de officier van justitie in dat geval altijd verzoeken bepaalde informatie alsnog in het dossier te voegen. Voor zover het gaat om de stukken, bedoeld in artikel 126aa, eerste lid, Sv, geldt hierbij dat het criterium aan de hand waarvan wordt getoetst («voor zover voor het onderzoek in de zaak van betekenis») inhoudelijk overeenkomt met het thans voorgestelde, algemene criterium van artikel 149a, tweede lid, Sv.

De Rvdv vraagt onder verwijzing naar artikel 126aa, vijfde lid, Sv aandacht voor de wijze waarop tapgegevens worden geregistreerd. Daarbij wijst de Raad op de gebruikelijke praktijk waarbij relevante gesprekken in schriftelijke vorm in het procesdossier worden gevoegd, eventueel (ook)

op een gegevensdrager. De andere gesprekken maken geen deel uit van het procesdossier. Artikel 126aa Sv voorziet erin dat de verdachte en zijn raadsman om voeging van bepaalde gesprekken kunnen verzoeken. De Raad signaleert dat in de praktijk ook wel niet relevante gesprekken in het dossier worden gevoegd, met name door middel van het voegen in het dossier van de gegevensdrager waarop de gesprekken zijn vastgelegd. Met de Raad ben ik van mening dat door deze handelwijze teveel niet relevante persoonsgegevens aan het dossier kunnen worden toegevoegd. Anders dan de Rvdr zie ik evenwel geen aanleiding om dit wetsvoorstel aan te grijpen om op dit punt – in de woorden van de Raad – helderheid te verschaffen. Het bestaande wettelijke kader, opgenomen in de artikelen 126aa en 126cc Sv en de daarop gebaseerde lagere regelgeving, biedt voldoende houvast voor de – ook door de Rvdr gewenste – gedragslijn dat alleen die tapgegevens in het dossier worden gevoegd welke relevant zijn voor de desbetreffende strafzaak. De officier van justitie dient erop toe te zien dat het dossier ook volgens deze gedragslijn wordt samengesteld. Voor zover het gaat om de incidenten die zich recentelijk hebben voorgedaan met betrekking tot zgn. geheimhoudersgesprekken, waaraan de Rvdr in dit verband eveneens refereert, vermeld ik nog dat het College van procureurs-generaal en de NOvA hebben voorgesteld een systeem van nummerherkenning in te voeren waardoor kan worden voorkomen dat gesprekken met van tevoren ingevoerde telefoonnummers van geheimhouders kunnen worden beluisterd (Kamerstukken II 08/09, 30 517, nrs. 8 en 12).

De NVvR merkt op dat het in artikel 149a, tweede lid, Sv voorgestelde criterium teveel nadruk legt op het eindonderzoek en dat daardoor aan het belang van de kennisneming van processtukken in het voorbereidend onderzoek onvoldoende recht wordt gedaan. Het komt de NVvR daarom gewenst voor om voor de omschrijving van het begrip processtukken aan te knopen bij de in artikel 132a Sv voorkomende formulering «het nemen van strafvorderlijke beslissingen». Tegelijkertijd onderkent NVvR dat de formulering nauw luistert; niet ieder voorbereidend stuk hoeft tot processtuk verheven te worden. Dat brengt haar tot het subsidiaire voorstel om in de thans voorgestelde tekst de woorden «in ieder geval» in te voegen. Vergelijkbare opmerkingen maakt de NOvA over het voorgestelde artikel 149a, tweede lid, Sv. De NOvA leest eveneens in de beschrijving dat alleen aansluiting is gezocht bij het eindonderzoek. Naar de mening van de Orde zou veel meer aangesloten moeten worden bij de relevantie voor enige in de strafzaak te nemen beslissing, waarbij het ook om beslissingen in het vooronderzoek gaat. De NOvA stelt dan ook voor om in het artikellid de verwijzing naar de terechtzitting te laten vervallen. Voor de aanpassingen, zoals voorgesteld, zie ik evenwel geen aanleiding. Het criterium dat nu in artikel 149a, tweede lid, Sv is opgenomen, houdt voldoende rekening met de dossiervorming in het vooronderzoek. Het gaat om een criterium waarbij naar de toekomst wordt gekeken; het dossier ter terechtzitting geldt daarbij als eindperspectief. Tijdens het vooronderzoek kunnen de stukken al op hun waarde voor de oordeelsvorming ter terechtzitting worden geselecteerd. Dat daartoe in elk geval ook de relevante stukken behoren die in de fase van het vooronderzoek worden geproduceerd, spreekt voor zich. Voorts spreekt voor zich dat die informatie zo snel mogelijk moet worden gevoegd, tenzij het belang van het onderzoek zich daartegen verzet. De NOvA heeft in dit verband bepleit om wettelijke termijnen te stellen waarbinnen stukken moeten worden opgemaakt en vervolgens zouden moeten worden gevoegd. Ofschoon ik het belang van in beginsel onverwijld voeging zeker onderschrijf, meen ik dat – los van het feit dat de vraag kan worden gesteld of voor een zo grote variëteit aan gevallen generieke termijnen kunnen worden gesteld – een strikte termijnstelling het risico in zich bergt dat daardoor het belang van een adequate verslaglegging ondergeschikt wordt gemaakt aan het

belang om tijdig stukken te voegen. Deze suggestie van de NOvA heb ik dan ook niet overgenomen.

Het OM is van mening dat het wetsvoorstel duidelijk moet maken wanneer een stuk nu precies moet worden aangemerkt als processtuk. De onduidelijkheid in de huidige omschrijving van processtukken zou gelegen zijn in het feit dat aan het woord «behoren» twee betekenissen zouden kunnen worden gegeven. Volgens het OM zou het woord «behoren» in de eerste plaats gebruikt kunnen zijn in de betekenis van «zij maken deel uit van het procesdossier». Daaruit trekt het OM vervolgens de conclusie dat dergelijke stukken van rechtswege tot de processtukken behoren. In de tweede plaats zou in de visie van het OM «behoren» kunnen betekenen dat de stukken door de officier van justitie aan de processtukken behoren te worden toegevoegd. Beide mogelijke lezingen die het OM aan het begrip «behoren» in de omschrijving van artikel 149a, tweede lid, Sv geeft, zijn niet bedoeld. Terwijl de voorgestelde wettekst aan het woord «behoren» binnen de context van de omschrijving van het begrip processtukken de feitelijke betekenis geeft van «worden gerekend tot», lijkt het OM in «behoren» in beide gevallen meer te lezen; ofwel ligt in het begrip een min of meer automatisch rechtsgevolg besloten, ofwel omvat het een impliciete opdracht aan het openbaar ministerie. Zoals hierboven reeds is aangegeven, fungeert het criterium echter alleen als een objectieve maatstaf voor degene die dient te beoordelen of bepaalde stukken als een processtuk moet worden aangemerkt. Doorgaans zal dat inderdaad de officier van justitie zijn. En in de regel vloeit uit diens vaststelling dat een bepaald stuk voldoet aan de omschrijving van artikel 149a, tweede lid, Sv voort dat tot voeging moet worden overgegaan. Het is dus niet zo, zoals het OM veronderstelt, dat stukken pas tot processtuk worden «gepromoveerd» als de officier van justitie deze als zodanig bij de processtukken heeft gevoegd. Ook stukken die nog niet zijn gevoegd, kunnen een processtuk zijn (vgl. ook artikel 126aa, derde lid, Sv).

5.2 Recht op kennisneming van de processtukken

Het huidige artikel 30 Sv biedt de verdachte een in beginsel onbeperkte bevoegdheid tot kennisneming van de processtukken. De verdachte kan daardoor al vroeg worden geïnformeerd over het verloop en de resultaten van het opsporingsonderzoek. Hij kan gebruik maken van zijn verdedigingsrechten en op die manier een bijdrage leveren aan de waarheidsvinding. Zo is het mogelijk dat de verdachte na inzage van de processtukken verzoekt om de verrichting van enig onderzoek door de rechter-commissaris. Daarmee kan worden voorkomen dat de zaak later ter terechtzitting wordt aangehouden voor nader onderzoek.

Het blijkt dat zich in de praktijk gevallen voordoen waarin op verzoeken om kennisneming van de processtukken onvoldoende adequaat wordt gereageerd. De toestemming tot inzage in het dossier blijft uit of over de wijze waarop de kennisneming wordt verleend, ontstaat discussie. De huidige wettelijke regeling biedt de verdachte in dergelijke situaties niet altijd een adequaat middel om het hem toegekende recht tot kennisneming van de processtukken te effectueren (vgl. ook R.H. Hermans, «Kennisneming van processtukken in het voorbereidend onderzoek in strafzaken», *DD* 2009, 39). Het wetsvoorstel beoogt hierin verandering te brengen. Daartoe wordt de verdachte, indien aan zijn verzoek om inzage geen of, naar zijn oordeel, ontoereikend gevolg wordt gegeven, de mogelijkheid geboden om de rechter-commissaris te verzoeken om de officier van justitie te bevelen binnen een bepaalde termijn alsnog inzage te verlenen. Uiteraard dient het openbaar ministerie de gelegenheid te krijgen om, mede naar aanleiding van een verzoek om kennisneming van de processtukken, het procesdossier te vormen en te ordenen. Maar tegelijkertijd moet het grote belang dat de verdediging heeft bij inzage in de beschikbare stukken, ingescherpt blijven. Daarbij kan, zo wordt

voorgesteld, de rechter-commissaris een toezichhoudende rol vervullen. Mocht de officier van justitie de kennisneming van bepaalde stukken nog tijdelijk aan de verdachte willen onthouden, dan dient hij toepassing te geven aan artikel 30, tweede lid, Sv (zie hierna).

Met betrekking tot de voorgestelde termijnstelling door de rechter-commissaris heeft het OM de vraag gesteld welke mogelijkheden er voor de verdachte open staan als de verlening van kennisneming binnen de gestelde termijn (toch) uitblijft. Dezelfde vraag heeft het OM ten aanzien van artikel 34, vierde lid, Sv op grond waarvan de rechter-commissaris op verzoek van de verdachte een termijn kan stellen binnen welke de officier van justitie een beslissing moet nemen over de vraag of bepaalde stukken bij de processtukken kunnen worden gevoegd. Met het OM ben ik van mening dat als uitgangspunt heeft te gelden dat de officier van justitie de kennisneming binnen de gestelde termijn verleent, of – nog beter – inzage in de processtukken geeft zonder dat het nodig is dat de rechter-commissaris hierbij wordt betrokken. Datzelfde geldt voor de besluitvorming over het al dan niet voegen van stukken die de verdachte van belang acht voor de beoordeling van de zaak. Er kunnen zich evenwel bijzondere omstandigheden voordoen die eraan in de weg kunnen staan om toch binnen de gestelde termijn te reageren. In dergelijke gevallen ligt het naar mijn mening op de weg van het openbaar ministerie om in overleg te treden met de verdediging (en eventueel de rechter-commissaris) teneinde duidelijkheid te verschaffen over de termijn waarbinnen alsnog de kennisneming kan worden verleend, respectievelijk besloten wordt over het voegen van stukken. Daarnaast staat voor de verdachte de mogelijkheid open om de rechter-commissaris andermaal te verzoeken om een termijn te stellen.

5.3 Tijdelijke geheimhouding van processtukken

Onbeperkte inzage van de processtukken kan onder omstandigheden de loop van het opsporingsonderzoek doorkruisen. Het onderzoeksbelang kan daarom meebrengen dat de verdachte tijdelijk onbekend moet blijven met relevante onderzoeksresultaten. De bestaande wettelijke regeling maakt dit reeds mogelijk (artikel 30, tweede lid, Sv). Zij komt kort gezegd op het volgende neer. De officier van justitie kan aan de verdachte en ook aan diens raadsman (artikel 51 Sv) de kennisneming van bepaalde processtukken onthouden als het belang van het onderzoek dit vordert. Daarvan is sprake indien ernstig valt te vrezen dat de verdachte, door kennis te nemen van de inhoud van deze processtukken, de waarheidsvinding ernstig zou kunnen belemmeren (vgl. Cleiren & Nijboer 2007, (T&C Sv), art. 30 Sv, aant. 6.). Wanneer de verdachte verzoekt om kennisneming van de processtukken, terwijl de officier van justitie van mening is dat artikel 30, tweede lid, Sv toepassing moet vinden, dient de officier van justitie de verdachte van de beperkte inzage schriftelijk in kennis te stellen. Tegen onthouding van de kennisneming kan de verdachte ingevolge artikel 32 Sv een bezwaarschrift indienen bij het gerecht «waartoe het openbaar ministerie (...) behoort, dat zo spoedig mogelijk beslist». Bij deze raadkamerprocedure geldt dat de raadkamer zelf geen kennis neemt van de stukken die het openbaar ministerie nog niet beschikbaar wil stellen aan de verdachte.

Het ontstaansmoment van het recht op kennisneming

De regeling van het inzagerecht behoeft volgens de onderzoekers van het grondslagenproject Strafvordering 2001 geen drastische wijzigingen te ondergaan. Op twee onderdelen wordt een aanpassing in overweging gegeven. In de eerste plaats stellen de onderzoekers voor «het eerste processuele moment vanaf hetwelk het recht tot inzage van de stukken geldend kan worden gemaakt» in de wet te markeren. Uit de huidige regeling zou dit onvoldoende duidelijk blijken. Vanuit de gedachte van een

algemeen startpunt van het systeem van rechtsbescherming zou het inzagerecht moeten ingaan op het moment van het eerste verhoor van de verdachte. De vraag kan gesteld worden of een nadere regeling op dit punt nodig en wenselijk is. De wet knoopt in artikel 30 Sv aan bij het begrip verdachte. Artikel 27 Sv geeft aan wie daaronder wordt verstaan en wanneer. Een belangrijk aangrijpingspunt voor de beantwoording van de vraag of betrokkene het recht op inzage toekomt, is daarmee al gegeven. Daarnaast stelt de wet zeker dat van bepaalde stukken altijd zonder beperking kennis mag worden genomen (artikel 31 Sv). Uit artikel 31 sub a Sv vloeit bijvoorbeeld voort dat de verdachte vanaf zijn eerste verhoor recht op kennisneming heeft van het proces-verbaal dat van dit verhoor wordt opgemaakt. Voorts moet worden bedacht – zo stellen ook de onderzoekers vast – dat er geen rechtspraak van het EHRM is die richtinggevend kan zijn voor de vaststelling van het moment waarop in het vooronderzoek het recht tot inzage moet kunnen worden geëffectueerd. Bij deze stand van zaken acht ik het niet raadzaam en ook niet nodig om een ander ontstaansmoment te introduceren van het recht op kennisneming van de processtukken. Ik merk hierbij nog op dat uit lagere rechtspraak blijkt dat de rechter voor de vaststelling van dit moment waarop betrokkene een recht op inzage toekomt in een enkel geval ook bepalend acht of sprake is van een criminal charge in de zin van het EVRM (vgl. Rechtbank Rotterdam 4 april 2008, LJN BD7553, Rechtbank Amsterdam 27 februari 2003, LJN AL6804 en Rechtbank Amsterdam 28 juni 2002, LJN AO3105). Het OM geeft in zijn advies over het wetsvoorstel aan dat ik met voormelde constatering in het midden laat of, en zo ja, welke gevolgen moeten worden verbonden aan deze rechtspraak. Uit de voorgestelde regeling en de hierboven gegeven toelichting blijkt echter dat ik op het punt van het ontstaan van het recht op kennisneming van de processtukken de wet ongewijzigd wil laten. Het is vervolgens niet meer aan mij, maar aan de rechter om aan die herbevestiging van het ijkmoment eventuele gevolgen te verbinden.

Onder verwijzing naar mijn hierboven gegeven standpunt dat het begrip «verdachte» reeds een belangrijk aangrijpingspunt vormt voor de beantwoording van de vraag of betrokkene recht op inzage heeft, merkt het OM op dat daarmee een te vereenvoudigd beeld van het wettelijk begrip verdachte wordt geschetst. Het OM zet vervolgens in zijn advies uiteen dat artikel 27 Sv zowel een materieel, als een formeel criterium hanteert ter beantwoording van de vraag wie als verdachte kan worden aangemerkt. Uit dat gegeven zou noodzakelijkerwijs voortvloeien dat moet worden bepaald of aan de hand van hetzij het materiële, hetzij het formele verdachtenbegrip beoordeeld dient te worden of betrokkene recht op kennisneming van de processtukken heeft. Ik meen evenwel dat die keuze niet behoeft te worden gemaakt. In de bestaande wettelijke eis dat het inzagerecht alleen toekomt aan de verdachte, ligt de inhoudelijke eis besloten dat tegen de persoon die om inzage vraagt een redelijk vermoeden van schuld in de zin van artikel 27, eerste lid, Sv (het materiële criterium) moet bestaan, of dat er sprake moet zijn van een tegen de betrokkene gerichte vervolging (artikel 27, tweede lid, Sv; het formele criterium). Doorgaans zal daarbij het moment waarop jegens een persoon een redelijk vermoeden van schuld is gerezen op een eerder tijdstip liggen dan het moment waarop sprake is van een daad van vervolging tegen de verdachte. Dat dit materiële verdachtenbegrip naar het oordeel van het OM beslist te ruim zou zijn, wekt – nu het hier gaat om bestaand recht – enige verwondering. Het OM werpt als bezwaar op dat er onzekerheid zou kunnen bestaan over de vraag of sprake is van een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit. Die vaststelling ligt toch voornamelijk in handen van het openbaar ministerie. En zij kan bijvoorbeeld worden afgeleid uit de strafvorderlijke bevoegdheden die tegen de betrokkene zijn toegepast. De suggestie van het OM om in dit kader een diepgaande beschouwing in de memorie van toelichting op te nemen die onder meer

zou moeten ingaan op de vraag vanaf welk moment een persoon een verdachte is en wanneer sprake is van een «criminal charge» is niet overgenomen. Het antwoord op de vraag op welk moment iemand kan worden aangemerkt als een verdachte in de zin van artikel 27, eerste lid, Sv hangt steeds af van de concrete feiten en omstandigheden van het geval. Dit is bij uitstek een beoordeling die moet worden overgelaten aan diegenen die in de praktijk met de opsporing en vervolging van strafbare feiten zijn belast. Er is ook geen aanleiding om nader aan te geven wanneer gesproken kan worden van een «criminal charge». Zoals hierboven vermeld, wordt immers niet voorgesteld om de bestaande regeling in die richting aan te passen. Het OM acht handhaving van het materiële verdachten criterium voorts problematisch omdat in de praktijk ook wel sprake is van opsporingsonderzoek waarin de verdachte nog niet bekend is. Onder die omstandigheden is echter niet goed voorstelbaar welke persoon dan aanspraak wil maken op het recht op kennisneming. Op grond van voormelde bezwaren, die zoals hiervoor geschetst voor weerlegging vatbaar zijn, concludeert het OM dat het verdachtenbegrip, zoals neergelegd in artikel 27 Sv, onvoldoende houvast biedt voor de beantwoording van de vraag of betrokkene recht heeft op inzage van de stukken. Het OM adviseert daarom het hierboven besproken voorstel van de onderzoekers van het grondslagenproject Strafvordering 2001 over te nemen. De praktijk zou volgens het OM zeer gebaat zijn met een duidelijk gemarkeerd moment waarop de verdachte recht op kennisneming van de processtukken heeft. Ook de Rvdr stipt deze kwestie in zijn advies aan. Met beide adviesorganen ben ik van mening dat het voorstel van de onderzoekers, dat aansluit bij het moment van het eerste verhoor van de verdachte, als pluspunt heeft dat over het moment van kennisneming weinig tot geen discussie meer zal kunnen ontstaan. Daar staat evenwel tegenover dat er in de praktijk ook geregeld onderzoeken plaatsvinden waarbij de verdachte pas laat in het onderzoekstraject wordt verhoord, terwijl hij veel eerder weet of vermoedt dat hij als verdachte wordt aangemerkt. Op deze situaties wordt ook gewezen in de adviezen van de NOvA en de NVvR. Voor dit soort gevallen is het alleszins redelijk dat de verdachte, nog voordat hij als zodanig voor de eerste keer wordt verhoord, inzage kan krijgen in het procesdossier. Verder meen ik dat het gegeven dat het recht op inzage aanknoopt bij een begrip dat aan de bevoegde opsporingsautoriteiten een zekere discretionaire ruimte laat (het verdachtenbegrip), opsporingstechnisch niet problematisch behoeft te zijn. Zoals de NVvR terecht aangeeft, kan de officier van justitie in het belang van het onderzoek kennisneming van stukken (tijdelijk) onthouden als door vroegtijdige verstrekking schade kan ontstaan aan het lopende opsporingsonderzoek.

Naar aanleiding van de verschillende standpunten van de adviesorganen waarop ik hierboven ben ingegaan en het advies van de Raad van State over dit onderwerp, stel ik wel voor om in het voorgestelde artikel 30, eerste lid, Sv te verduidelijken dat de verdachte het recht op kennisneming van de processtukken in ieder geval toekomt vanaf het eerste verhoor na aanhouding. Die toevoeging impliceert dat kennisneming op een eerder moment de verdachte niet kan worden onthouden, indien hij daarom verzoekt, maar biedt tegelijkertijd meer duidelijkheid over het moment waarop dit recht de verdachte in elk geval toekomt.

In dit verband dient ook aandacht te worden besteed aan het volgende. Uit artikel 30, eerste lid, Sv volgt dat een verzoek tot kennisneming wordt gericht tot de officier van justitie. Inzageverzoeken dienen dus niet te worden gericht tot de politie. Ook de raadsman van een in verzekering gestelde verdachte die met het oog op de behandeling van een vordering tot inbewaringstelling kennis wil nemen van bepaalde gegevens die nog bij de politie berusten, zal zich moeten wenden tot het openbaar ministerie. De officier van justitie bepaalt, zonedig na overleg met de politie, of

de verzochte gegevens door de politie aan de verdediging kunnen worden verstrekt. Aldus wordt ook duidelijk hoe de strafvorderlijke regeling inzake de kennisneming van de processtukken zich verhoudt tot het regime van de Wet politiegegevens: het is de officier van justitie die naar aanleiding van een verzoek tot kennisneming beslist over de verstrekking van relevante gegevens, bijvoorbeeld de in een proces-verbaal neergelegde herkenning van de verdachte door een getuige. Deze gegevens worden op grond van de Wet politiegegevens aan het openbaar ministerie verstrekt omdat het openbaar ministerie de desbetreffende gegevens behoeft voor de uitvoering van zijn strafvorderlijke taken (vgl. artikel 16, eerste lid, onder c, sub 2°, van de Wet politiegegevens).

In het verlengde hiervan vermeld ik dat de NVvR, de NOvA en de Rvdr door een minder precieze formulering in de concept-memorie van toelichting de indruk hadden gekregen dat in het kader van dit wetsvoorstel het uitgangspunt wordt gehanteerd dat pas van een procesdossier kan worden gesproken nadat de eerste processen-verbaal aan de officier van justitie zijn gestuurd en die stukken worden geregistreerd onder een parketnummer. De bekritiseerde zinsnede heb ik naar aanleiding van deze adviezen geschrapt. Van belang is niet wanneer er sprake is van een procesdossier. Van belang is wanneer het recht op kennisneming van de processtukken kan worden gerealiseerd.

Ik merk nog op dat de redactie van artikel 30 Sv ook is aangepast naar aanleiding van het advies van het OM. Waar in artikel 30 (nieuw) Sv van het ter consultatie voorgelegde conceptwetsvoorstel nog gesproken werd over het recht op kennisneming tijdens het opsporingsonderzoek, maakt de huidige tekst duidelijk dat de voorgestelde regeling voor het recht op kennisneming van processtukken ziet op het gehele voorbereidende onderzoek. Die reikwijdte heeft het bestaande voorschrift overigens ook al. De NVvR is van mening dat uit het voorgestelde artikel 30 Sv niet duidelijk wordt welke rechter-commissaris bevoegd is de officier van justitie een termijn te stellen binnen welke de kennisneming van processtukken wordt verleend. Op dit punt brengt de regeling geen wezenlijke wijziging aan ten opzichte van de huidige situatie. Het bestaande artikel 32 Sv koppelt de bevoegde rechter aan het gerecht waartoe het openbaar ministerie behoort. Voor de toepassing van artikel 30 (nieuw) Sv zal – analoog hieraan – de rechter-commissaris bevoegd zijn die belast is met de behandeling van strafzaken in de rechtbank waarbij de officier van justitie is geplaatst die over het verlenen van kennisneming van processtukken beslist.

Relatie met de pro forma terechtzitting

Het tweede voorstel van de onderzoekers van het grondlagenproject Strafvordering 2001 betreft een uitbreiding van de door de wet aangegeven momenten «van waaraf uiterlijk een in principe onbeperkt recht tot inzage van de stukken moet worden verleend». Dit voorstel hangt samen met de aanbevelingen van de onderzoekers op het gebied van de behandeling van verlengingszittingen inzake de voorlopige hechtenis. In dat kader zou de pro forma-zitting worden vervangen door een raadkamerprocedure. Het gevolg daarvan is dat de automatische opheffing van de mogelijkheid tot het beperken van het inzagerecht door het uitbrengen van de dagvaarding komt te vervallen. Gelet op de samenhang met de eventuele herinrichting van de wettelijke regeling inzake de voorlopige hechtenis laat ik dit voorstel hier verder buiten beschouwing.

De NVvR wijst erop dat het kan voorkomen dat het moment van de dagvaarding ter terechtzitting in eerste aanleg te vroeg is om volledige kennisneming van alle processtukken toe te staan. De NVvR noemt in dit verband de situatie waarin een verdachte of een getuige naar aanleiding van eerst recent beschikbaar gekomen resultaten van technisch onderzoek nader wordt gehoord. Het kan dan aangewezen zijn om bepaalde

processtukken tussen de pro forma zitting en de inhoudelijke behandeling van de strafzaak niet «plompverloren ter beschikking te stellen». Ook het OM brengt onder de aandacht dat blijkens een aantal rechterlijke beslissingen in de feitenrechtspraak bij de toepassing van het huidige artikel 33 Sv rekening wordt gehouden met het onderscheid tussen een dagvaarding voor een pro forma terechtzitting en een dagvaarding voor een terechtzitting waarop de zaak inhoudelijk wordt behandeld. Het OM bepleit dat in het kader van dit wetsvoorstel een onthoudingsmogelijkheid wordt gecreëerd voor de situatie na dagvaarding voor een pro forma terechtzitting. De NOvA is daarentegen van oordeel dat de verdachte altijd op het moment van betekening van de dagvaarding of het moment van het uitvaardigen van de strafbeschikking inzage moet kunnen hebben in alle processtukken. In het verlengde hiervan stelt de NOvA voor om het ijkmoment voor de verstrekking van alle processtukken naar voren te verleggen, zodat een betere beoordeling mogelijk wordt om eventueel tegen de strafbeschikking verzet aan te tekenen dan wel een bezwaarschrift in te dienen tegen de dagvaarding.

Vast staat dat de kwestie van het tijdstip waarop volledige kennisneming van processtukken moet worden verleend nauw samenhangt met de dagvaarding ter terechtzitting en het fenomeen van de pro forma terechtzitting. Voorop dient daarbij te staan dat aan de verdachte de kennisneming van de processtukken niet meer wordt onthouden indien het eindonderzoek een aanvang neemt. Zoals hierboven blijkt, doen zich echter in de praktijk gevallen voor waarin de maximale periode voor de voorlopige hechtenis, voorafgaand aan het onderzoek ter terechtzitting, niet lang genoeg is om het voorbereidend onderzoek af te ronden. De pro forma zitting biedt alsdan een oplossing om de verdachte, in verband met het bepaalde in artikel 66, derde lid, Sv, in voorlopige hechtenis te kunnen houden. Jurisprudentieel is aanvaard dat onder die omstandigheden in uitzonderlijke gevallen ook onthouding van de kennisneming van bepaalde processtukken nog mogelijk is. Met het OM en de NVvR ben ik van mening dat een wettelijke regeling waarin duidelijker tot uitdrukking wordt gebracht dat het voorbereidende onderzoek een langere periode kan omvatten dan de periode die thans voortvloeit uit artikel 66, derde lid, Sv in het licht van het voorgaande aangewezen is. Binnen de context van die regeling dient, zoals ik al aangaf, ook nader te worden bezien wat daarvan de verdere gevolgen zullen zijn voor het ontstaansmoment van het volledig inzagerecht. Ik meen uit het advies van de NVvR te kunnen opmaken dat de NVvR zich kan verenigen met deze benadering en ik kan mij goed voorstellen dat ook de andere adviesorganen over samenhangende wijzigingen met betrekking tot de voorlopige hechtenis, de aanvang van het onderzoek ter terechtzitting en het daaraan gekoppelde inzagerecht nog afzonderlijk geconsulteerd willen worden. Daarbij teken ik aan dat goede nota is genomen van de opmerking van de NVvR, behelzende dat het voorstel van de onderzoekers van het grondslagenproject Strafvordering 2001 om de pro forma zitting te vervangen door een zitting in raadkamer velerlei en ingrijpende consequenties kan hebben.

Besluitvorming door de rechter-commissaris

De wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en enkele andere wetten ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven (Wet van 20 november 2006, Stb. 580) heeft het mogelijk gemaakt om, als het gaat om een verdenking van een terroristisch misdrijf, bepaalde processtukken gedurende een langere periode dan uiterlijk na negentig dagen gevangenhouding geheim te houden. Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel dat heeft geleid tot deze wetswijziging, is uitvoerig gesproken over de waarborgen tegen het mogelijk te lang achterhouden van informatie. Ook in de rechtsgeleerde literatuur is hiervoor de nodige

aandacht gevraagd (vgl. T. Kooijmans & J. B. H. M. Simmelink, «Het recht op kennisneming van de processtukken in het Wetsvoorstel tot verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven», *DD* 2006, 79). Daarbij is aan de orde gekomen dat in het kader van de huidige bezwaarschriftprocedure de raadkamer uitspraak over beperkingen op het inzagerecht moet doen zonder zelf volledig kennis te nemen van de processtukken. Dit is zeker in het licht van het beginsel van interne openbaarheid – procesdeelnemers moeten in gelijke mate kennis kunnen nemen van de stukken op basis waarvan een beslissing wordt genomen – verdedigbaar, maar daar staat het nadeel van een beperkte toetsing tegenover. De raadkamer beoordeelt op dit moment alleen de gegrondheid en de ernst van de redenen die aan kennisneming van de stukken in de weg staan (artikel 23, eerste lid, Sv). Wat verder de consequenties zijn van de beperking voor de procespositie van de verdediging valt in beginsel buiten het kader van de procedure. Bovendien beschikt de raadkamer niet over het volledige dossier. Op dit punt kan worden voorzien in een versterking van het rechterlijk toezicht. Dit kan worden gerealiseerd door in het vooronderzoek, bij bezwaar tegen de onthouding, voor de rechter volledige toegang tot alle op de zaak betrekking hebbende gegevens mogelijk te maken, terwijl bepaalde gegevens voor de verdediging nog tijdelijk geheim worden gehouden. Ik stel voor de rechter-commissaris daarin een rol te laten vervullen. Een dergelijke taak voor de rechter-commissaris past bij diens positie in het vooronderzoek om actief te waken over de belangen van de verdediging, bijvoorbeeld met betrekking tot de voortgang van het onderzoek. De rechter-commissaris zal op de hoogte kunnen worden gesteld van alle informatie die nog aan de verdediging wordt onthouden en is daarmee beter in staat het onderzoeksbelang op zijn merites te beoordelen. Bovendien stelt zijn kennis van de inhoud van het volledige dossier hem in de gelegenheid zich een oordeel te vormen over het belang van de achtergehouden informatie in relatie tot andere beslissingen tijdens het voorbereidend onderzoek. Het wetsvoorstel beoogt artikel 30 Sv in het licht van het voorgaande aan te passen.

De NVvR en de NOvA hebben in dit verband aandacht gevraagd voor de termijn van artikel 30, vierde lid, Sv, na ommekomst waarvan de verdachte een nieuw bezwaarschrift kan indienen tegen onthouding van kennisneming van de processtukken. De NVvR is van oordeel dat de termijn van negentig dagen, zoals voorgesteld in het ter consultatie voorgelegde conceptwetsvoorstel, nogal lang is. Ook de NOvA heeft kritiek op deze termijn. Zij bepleit een regeling – zo begrijp ik althans haar advies – op grond waarvan de verdachte onbeperkt bezwaar zou moeten kunnen maken tegen een voortdurende (tijdelijke) onthouding van processtukken in het belang van het onderzoek. Een dergelijke voorziening acht ik te belastend en ook niet zinvol. Als stukken in het belang van het onderzoek nog enige tijd moeten worden achtergehouden, moet het openbaar ministerie ook tijd gegund worden om dat onderzoek te verrichten. Daartegenover staat, zoals de NOvA terecht stelt, dat van de officier van justitie en het onderzoeksteam mag worden verwacht dat het onderzoek met voortvarendheid wordt uitgevoerd. De NVvR heeft in overweging gegeven om de termijn te verkorten tot dertig dagen. Die termijn zou meer recht doen aan de feitelijke gang van zaken, met name in strafzaken waarin de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt. Indien deze voorlopige hechtenis (mede) op de «onderzoekgrond» is gebaseerd, wordt voor de tussentijdse toetsing veelal een termijn van dertig dagen gehanteerd. Deze suggestie van de NVvR heb ik overgenomen. Het voorgestelde artikel 30, vierde lid, Sv hanteert thans een periode van dertig dagen waarna de mogelijkheid tot het indienen van een bezwaarschrift herleeft. Met deze termijnstelling meen ik ook goeddeels tegemoet te kunnen komen aan de bezwaren van de NOvA.

Het OM wijst in zijn advies nog op de verwantschap tussen het huidige artikel 32 Sv en de voorgestelde tekst van artikel 30 Sv. Met betrekking tot het huidige artikel 32 Sv zou volgens het OM in de praktijk de vraag zijn gerezen of de schriftelijke mededeling een voorwaarde is voor de ontvankelijkheid van het bezwaarschrift tegen de onthouding van kennisneming. Dat over deze kwestie vragen zijn gerezen, zou wellicht verband kunnen houden met het feit dat langs de weg van artikel 32 Sv thans ook wel wordt opgekomen tegen het uitblijven van een reactie op een verzoek om kennisneming van de processtukken. Het wetsvoorstel biedt daarvoor echter een specifieke regeling, namelijk dat de verdachte zich tot de rechter-commissaris kan wenden met het verzoek om ten aanzien van de verstrekking van de processtukken een termijn te stellen. Tegen die achtergrond kan onder de nieuwe regeling de lijn worden aangehouden dat de schriftelijke mededeling betreffende de onthouding van stukken als voorwaarde geldt voor de ontvankelijkheid van een daartegen gericht bezwaarschrift.

Een kwestie die zich in dit verband nog opdringt, is in hoeverre de kennisneming van stukken die niet bij de processtukken zijn gevoegd, nadere wettelijke regeling behoeft. Het gaat hier bijvoorbeeld om gegevens waarvan de verdediging veronderstelt dat zij wellicht van belang zijn voor de procesvoering of voor een juiste beoordeling van de strafzaak. In het reeds genoemde arrest van 7 mei 1996 (HR 7 mei 1996, NJ 1996, 687 m.nt. Sch) heeft de Hoge Raad geoordeeld dat indien de verdediging de betrouwbaarheid of rechtmatigheid van de verkrijging van enig bewijsmateriaal aanvecht, de beginselen van een behoorlijke procesorde meebrengen dat de verdediging in beginsel de kennisneming van voor de beoordeling van die vragen van belang zijnde, (nog) niet tot de processtukken behorende, documenten niet mag worden onthouden. Wel wordt van de verdediging verlangd dat zij aangeeft op welke stukken zij het oog heeft (HR 17 oktober 1995, NJ 1996, 147). Dat kan onder omstandigheden een lastige opgave vormen. De verdediging is immers doorgaans niet op de hoogte van de mogelijk relevante stukken die buiten het procesdossier worden bewaard (vgl. ook HR 16 november 1999, NJ 2000, 214, m.nt. JR). Dat pleit ervoor om de verdachte op dit punt meer handvatten te bieden. De daarvoor benodigde wettelijke voorzieningen werk ik hieronder uit.

5.4 Niet gevoegde stukken

De procedures inzake de bedreigde getuigen (artikel 226a Sv e.v.) en de afgeschermd getuigen (artikel 226m Sv e.v.) kunnen worden gezien als regelingen die de mogelijkheid bieden om in bijzondere gevallen bepaalde gevoelige informatie in het strafproces af te schermen. De voorziening van artikel 187d Sv e.v. behoort hier ook toe. Afscherming van informatie waarover getuigen zijn gehoord, is krachtens deze procedures mogelijk. Er kan echter ook schriftelijke informatie zijn die noopt tot afscherming. In de praktijk wordt in verband daarmee de officier van justitie toegestaan bepaalde informatie niet op te nemen in het procesdossier. Dan gaat het bijvoorbeeld om informatie die betrekking heeft op zaken tegen (vermoedelijke) mededaders (HR 18 mei 1999, NJ 2000, 104 m.nt. Sch). Ook stukken die inzicht geven in de wijze van opsporing behoeven niet altijd te worden gevoegd (HR 7 mei 1996, NJ 1996, 687). De NVvR geeft in haar advies nog als voorbeeld de situatie waarin bepaalde aspecten van monsterneming geheim dienen te worden gehouden. De onderzoekers van het grondslagenproject Strafvordering 2001 zijn van mening dat de bestaande wettelijke regeling in dit opzicht onevenwichtig is. De bevoegdheid van de officier van justitie om bepaalde relevante informatie niet in de processtukken op te nemen, dient zelfstandig

wettelijk te worden ingekaderd (Het vooronderzoek in strafzaken, red. M.S. Groenhuijsen en G. Knigge, p. 490).

Het verschil met de hierboven besproken beperking van het inzagerecht is dat het bij deze vorm van afscherming niet gaat om het tijdelijk onthouden van de kennisneming van bepaalde processtukken. Het betreft informatie waarvan in beginsel voortdurende afscherming noodzakelijk wordt geacht ter bescherming van bepaalde gerechtvaardigde belangen (opsporingsbelang, gewichtige belangen van getuigen, het belang van de staatsveiligheid). Bij de afweging van deze belangen tegenover het verdedigingsbelang dient telkens aan de hand van het relevantie criterium te worden beoordeeld welke stukken moeten worden gevoegd. Verder speelt dat gewoonlijk niemand anders dan de officier van justitie en de politie van de aanwezigheid van in het dossier ontbrekende stukken weet of kan weten. Dit onderstreept de verantwoordelijkheid van de officier van justitie. Omdat een algemene regeling op dit moment ontbreekt, bestaat er geen eenduidig antwoord op de vraag door wie en op welke wijze de stukken waarvan de voeging is verzocht, kunnen worden ingezien. Zo gaf bijvoorbeeld het Hof Arnhem in een tussenarrest van 16 mei 2007 het openbaar ministerie het bevel geschoonde CIE-journaals door tussenkomst van de raadsheer-commissaris over te leggen (Gerechtshof Arnhem 16 mei 2007, LJN BA7274), terwijl de Rechtbank Amsterdam de officier van justitie opdroeg – het betrof hier overigens nog niet gevoegde processtukken terwijl het onderzoek ter terechtzitting reeds was aangevangen – de raadkamer inzage te geven in stukken die nog ontbraken in het strafdossier (Rechtbank Amsterdam 9 mei 2007, LJN BA5058). Tegen deze achtergrond komt het gewenst voor om ook op dit punt een nadere wettelijke voorziening te treffen.

Bevoegdheid van de verdediging inzake het voegen van stukken

De voorgestelde regeling bevat de volgende elementen. De verdediging wordt een algemene bevoegdheid toegekend tot het doen van een verzoek tot voeging van nader door hem aangeduide stukken bij de processtukken (artikel 34 Sv). Deze bevoegdheid staat naast het recht op kennisneming van de (bestaande) processtukken. De officier van justitie toetst ingeval van een dergelijk verzoek het materiaal aan het relevantie criterium en beslist aan de hand daarvan over het voegen. De NOvA geeft in haar advies aan dat niet valt in te zien waarom voeging van stukken zou kunnen worden geweigerd, uitsluitend omdat de gevraagde stukken niet als processtukken aan te merken zouden zijn. De reden daarvan is uiteraard dat het doel van de dossiervorming is dat daarin de stukken worden verzameld die van betekenis zijn voor de ter terechtzitting te nemen beslissingen. Het gaat niet aan om procesdossiers te belasten met stukken die niet relevant zijn. Dat komt een doelmatige en zorgvuldige behandeling van de strafzaak niet ten goede en leidt tot versnippering en verspilling van de aandacht. Daarmee is ook geen enkel verdedigingsbelang gediend.

De officier van justitie kan voeging van de stukken ook tegenhouden indien hij dit onverenigbaar acht met een van de in artikel 187d, eerste lid, Sv vermelde belangen. Naar aanleiding van de opmerking van de NVvR over mogelijk gevaar voor «fishing expeditions» is het goed te verduidelijken dat deze bevoegdheid niet betekent dat de verdachte zich met allerlei onbestemde en «open» verzoeken tot de officier van justitie kan richten. Het moet steeds gaan om nauwkeurig omschreven stukken, het verzoek dient schriftelijk te worden gedaan en te zijn voorzien van een motivering waaruit de relevantie voor de desbetreffende strafzaak blijkt. Anders dan de NOvA in haar advies veronderstelt, vervalt de motiveringsplicht niet als onduidelijk is of een stuk bestaat. Dat het om bestaande stukken moet gaan, is eveneens een vereiste; de bevoegdheid ziet niet op stukken die nog in de toekomst zullen verschijnen. Opgemerkt zij voorts dat de motiveringsplicht eveneens betrekking heeft op het verzoek om

kennis te mogen nemen van de stukken (vgl. artikel 34, tweede lid, Sv). De NOvA stelt voorts dat de redactie van het voorgestelde artikel 34, tweede lid, Sv niet tegemoet komt aan de bestaande praktijk waarbij in grote zaken een zogenoemde dataroom door het OM ter beschikking wordt gesteld ter inzage van alle stukken die politie en justitie ter beschikking staan. Naar mijn mening staat die praktijk los van hetgeen artikel 34, tweede lid, Sv beoogt te regelen. Toestemming tot kennisneming is immers door de terbeschikkingstelling van de gegevens al impliciet gegeven. Wel kan het inzien van stukken tijdens een bezoek aan een dataroom voor de verdediging aanleiding vormen om op grond van artikel 34, eerste lid, Sv de officier van justitie te verzoeken om bepaalde stukken te voegen.

Het OM merkt in zijn advies op dat artikel 34, eerste lid, Sv op twee manieren kan worden gelezen. Het zou kunnen gaan om stukken die de verdachte in zijn bezit heeft en die hij van belang acht voor de beoordeling van de zaak en daarom wil laten voegen. Maar het is volgens het OM ook mogelijk het artikellid zo te lezen dat het betrekking heeft op stukken die in het bezit zijn van de officier van justitie, en die door deze niet bij de processtukken zijn gevoegd. Omdat de bepaling beide situaties wil bestrijken en daartoe ook de ruimte biedt, heb ik het advies van het OM om artikel 34, eerste lid, Sv te herformuleren niet overgenomen.

Op dit moment bestaat er alleen een specifieke wettelijke regeling voor gegevens die verband houden met de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden (vgl. artikel 126aa, vijfde lid, Sv). Die voorziening blijft gehandhaafd voor de titels IVa tot en met Vc vanuit de gedachte dat de bijzondere regels voor het voegen van stukken voortgaan op algemene regels. Een bredere regeling, zoals thans wordt voorgesteld, is ook in het licht van artikel 6 EVRM aantrekkelijk. De onderzoekers van het grondslagenproject Strafvordering 2001 spreken in dit verband van een (extra) «facility for the preparation of his defence». Mocht de officier van justitie op het verzoek van de verdachte afwijzend besluiten, dan behoeft hij daartoe machtiging van de rechter-commissaris (vgl. artikel 34 (nieuw) Sv). In de betrokkenheid van de rechter-commissaris wordt voorzien omdat van hem mag worden verwacht dat hij een onbevangen, open instelling toont voor de betekenis van de desbetreffende informatie. Voor de toetsing wordt de onafhankelijke rechter ingeschakeld opdat de belangen evenwichtig en onpartijdig afgewogen worden.

Bevoegdheid van de officier van justitie inzake het achterwege laten van voeging

De officier van justitie krijgt eveneens een aanvullende bevoegdheid met betrekking tot de samenstelling van het procesdossier. Hij wordt bevoegd om in elke stand van het onderzoek de rechter-commissaris te betrekken bij de samenstelling van het dossier. De invalshoek van de officier van justitie is echter een andere dan die van de verdachte. Hij weet immers welke gegevens over het opsporingsonderzoek beschikbaar zijn. De bevoegdheid is dan ook bedoeld voor de gevallen waarin de officier van justitie beschikt over bepaalde informatie die hij met het oog op de in artikel 187d, eerste lid, Sv vermelde belangen buiten het dossier wil houden. De procedure is als volgt. Indien de officier van justitie van oordeel is dat aan de verdachte de kennisneming van bepaalde stukken of gedeelten daarvan dient te worden onthouden, vordert hij de machtiging daartoe bij de rechter-commissaris. Tot het afgeven van een dergelijke machtiging kan de rechter-commissaris alleen besluiten als hij vindt dat de officier van justitie tot het oordeel heeft kunnen komen dat het achterwege laten van voeging noodzakelijk is omdat door openbaarmaking van de betrokken stukken of gedeelten daarvan een getuige ernstige overlast zal ondervinden of in de uitoefening van zijn ambt of beroep ernstig zal worden belemmerd, er inbreuk wordt gemaakt op een

zwaarwegend opsporingsbelang dan wel het belang van de staatsveiligheid wordt geschaad. Nadat de rechter-commissaris een beslissing op de vordering heeft genomen, vermeldt de officier van justitie in een proces-verbaal dat de regeling toepassing heeft gevonden en, voor zover de in artikel 187d, eerste lid, Sv vermelde belangen dat toelaten, de redenen waarom. Dit proces-verbaal wordt bij de processtukken gevoegd, zodat het niet voegen van bepaalde informatie aan alle procesdeelnemers bekend wordt (vgl. ook Gerechtshof 's-Gravenhage 27 december 1995, NJ 1996, 338).

De regeling komt op hoofdlijnen overeen met de uitgangspunten die de onderzoekers van het grondslagenproject Strafvordering 2001 hebben geformuleerd voor een wettelijke inkadering van de bevoegdheid van de officier van justitie om bepaalde informatie niet in de processtukken op te nemen. Zo worden de belangen die kunnen leiden tot een beperking van de interne openbaarheid nader in de wet gespecificeerd. Daarbij wordt aangehaakt bij de thans in artikel 187d Sv aangeduide belangen. Verder is verzekerd dat de beperking op de interne openbaarheid alleen maar wordt toegelaten als dit ter bescherming van de aangeduide belangen noodzakelijk is. De rechter-commissaris krijgt volledige inzage in het betrokken materiaal en wordt ook overigens zo volledig mogelijk door de officier van justitie geïnformeerd. Waar de besluitvorming over het voegen volgens de onderzoekers in handen zou moeten worden gelegd van de rechter-commissaris, kiest dit voorstel evenwel voor een machtigingsconstructie. Die keuze sluit naar mijn mening beter aan bij de al besproken verantwoordelijkheid van de officier van justitie voor de samenstelling van de processtukken. Het beoogde effect is overigens hetzelfde: in beide gevallen toetst een onafhankelijke rechter het materiaal en de aanwezige geachte noodzaak, na afweging van de diverse belangen, om van voeging af te zien. De regeling volgt tot slot de uitgangspunten van het grondslagenproject wat betreft de keuze om het eindoordeel over het achterhouden van informatie en verenigbaarheid daarvan met de eisen van een eerlijk proces in de handen te leggen van de zittingsrechter.

De Rvdr brengt voor het voetlicht dat in consultatieversie van het wetsvoorstel de verdediging in de gelegenheid wordt gesteld om te worden gehoord over een vordering van de officier van justitie, strekkende tot het achterwege laten van het voegen van bepaalde stukken of gedeelten daarvan bij de processtukken. Terecht heeft de Raad daarbij aangestipt dat de vraag kan worden gesteld welke betekenis dit horen kan hebben. Ook de NOvA merkt in haar advies op dat het horen slechts zinvol kan zijn als de verdachte ook over de redenen die ten grondslag liggen aan de toepassing van de regeling mededeling wordt gedaan. Het OM adviseert het desbetreffende voorschrift te schrappen. In deze opmerkingen van de adviesorganen heb ik aanleiding gezien om in artikel 149b, eerste lid, Sv de mogelijkheid van het horen van de verdediging te laten vervallen. Het OM kan zich blijkens zijn advies vinden in het voorstel om de beslissing van de officier van justitie tot het achterwege laten van het voegen van stukken bij het procesdossier ter beoordeling aan een rechter voor te leggen. Maar in de vorm, zoals zij wordt voorgesteld, dwingt de regeling volgens het OM tot het prijsgeven van teveel informatie, ook als de genoemde belangen van artikel 187d Sv in het geding zijn. Zoals uit het bovenstaande blijkt, verplicht de voorgestelde regeling geenszins tot openbaarmaking van geheime informatie. Het initiatief tot toepassing van de regeling berust bij het openbaar ministerie, evenals de besluitvorming omtrent de verstrekking van de daarvoor door het OM relevant geachte gegevens. De terughoudende opstelling van het OM ten opzichte van de voorgestelde regeling lijkt verder te kunnen worden toegeschreven aan een passage in de concept-memorie van toelichting waarin een verband werd gelegd tussen artikel 149b Sv en de bijzondere situatie waarin door een getuige een verklaring is of zal worden afgelegd onder de voorwaarde

van enigerlei tegenprestatie. In dit soort gevallen wordt ook wel gesproken van een «kluisverklaring». Bij nadere beschouwing ben ik met de NVvR van mening dat het opnemen van die passage binnen de context van de voorgestelde regeling minder gelukkig en te ongenueanceerd was. Daarbij komt dat het fenomeen «kluisverklaring» toch grotendeels buiten het bestek van dit wetsvoorstel valt, reden waarom ik de memorie van toelichting op dit punt heb aangepast.

Toepassing van de voorgestelde procedure tot afscherming van bepaalde informatie kan een inbreuk op de verdedigingsrechten opleveren. Indien evenwel compenserende waarborgen aanwezig zijn waardoor verzekerd kan worden dat de rechten van de verdediging in voldoende mate in acht worden genomen, staat het in artikel 6 EVRM neergelegde beginsel van een eerlijk proces aan toepassing van deze procedure niet in de weg (vgl. ook EHRM 16 februari 2000, 27054/95, Jasper tegen het Verenigd Koninkrijk). Deze waarborgen zijn daarin gelegen dat de relevantie van het materiaal alsmede de noodzaak tot de afscherming daarvan wordt getoetst door de onafhankelijke rechter. Indien de rechter-commissaris van oordeel is dat een machtiging krachtens artikel 149b, eerste lid, Sv moet worden gegeven, dient de officier van justitie daarvan, voor zover in het licht van de in artikel 187d, eerste lid, vermelde belangen mogelijk, mededeling te doen in een proces-verbaal. Op deze wijze zal ook de zittingsrechter steeds op de hoogte zijn van het feit dat in een eerder stadium van de strafprocedure over de samenstelling van het procesdossier beslissingen zijn genomen. Uiteindelijk bepaalt de zittingsrechter of er voldoende informatie beschikbaar is voor een goede beoordeling van de zaak. Hij kan bevelen dat bepaalde stukken alsnog worden overgelegd (artikel 315, eerste lid, Sv). Het ligt in de rede dat de zittingsrechter, indien hem gebleken is van de toepassing van deze regeling, uiterst zorgvuldig met de bevoegdheid uit laatstgenoemde bepaling zal omgaan. Dat direct de overlegging van de niet-gevoegde stukken wordt bevolen, welk bevel de (onomkeerbare) openbaarmaking van die stukken tot gevolg heeft, zal in de regel dan ook niet de geëigende weg zijn om een nadere beoordeling van deze stukken bewerkstelligen. De betrokkenheid, wederom, van een rechter-commissaris of een raadsheer-commissaris hierbij is aangewezen. Bij toepassing van het voorgestelde artikel 149b, eerste lid, Sv – waarbij alsdan de vordering van de officier van justitie achterwege kan blijven en vooral de (afgeschermd) beoordeling door de rechter-commissaris van de stukken centraal staat – kan in dat geval, mede tegen de achtergrond van de visie van de zittingsrechter, eventueel een nadere onderbouwing worden gegeven van de redenen die aan het (wederom) niet voegen van de informatie ten grondslag liggen. Als het dossier niet wordt aangevuld met de ontbrekende informatie en daardoor geen goede beoordeling van de zaak mogelijk is, beslist de zittingsrechter wat daarvan de consequenties zijn. Tot de mogelijke beslissingen behoren, met inachtneming van de jurisprudentie van de Hoge Raad inzake de toepassing van artikel 395a Sv en afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval, bewijsuitsluiting (van stukken die niet op de door zittingsrechter verlangde wijze werden overgelegd) en niet-ontvankelijkverklaring van het openbaar ministerie. De Rvdr wijst erop dat het verlenen van machtiging aan de officier van justitie tot onthouding van de kennisneming van bepaalde stukken ingrijpende gevolgen kan hebben, niet alleen voor de verdediging maar ook voor het openbaar ministerie. De Raad wijst er daarbij terecht op dat voor het openbaar ministerie ingevolge artikel 446 Sv tegen een afwijzende beslissing van de rechter-commissaris hoger beroep openstaat op de raadkamer. Op grond van artikel 445 Sv staat voor de verdachte echter tegen een toewijzende beslissing geen hoger beroep open. Voor het openstellen van een rechtsmiddel voor de verdachte is niet gekozen omdat de enige reële verwachting die men daarvan kan hebben, is dat de

verdachte bij een toewijzende beslissing vrijwel altijd hoger beroep tegen die beschikking zal instellen. Verder geldt, zoals ik hierboven reeds heb aangegeven, dat besluitvorming ter terechtzitting nog kan leiden tot een aanvulling van de stukken. Ook de NVvR heeft aandacht gevraagd voor het feit dat voor de verdachte tegen de beslissingen van de rechter-commissaris geen rechtsmiddel openstaat. Daarbij wijst zij er ook op dat voor de officier van justitie die wordt geconfronteerd met een hem onwelgevallige beslissing van de rechter-commissaris die niet op zijn vordering maar op verzoek van de verdachte is genomen, evenmin hoger beroep mogelijk is. Op de redenen waarom ervan is afgezien om voor de verdachte hoger beroep mogelijk te maken, ben ik reeds ingegaan. Waar het gaat om beslissingen van de rechter-commissaris die op verzoek van de verdachte kunnen worden genomen (de artikelen 30, vierde lid, en 32, tweede lid Sv) meen ik dat, gelet op de in het geding zijnde belangen, ook voor het openbaar ministerie met één rechterlijke toetsing kan worden volstaan. De besluitvorming betreft in beginsel telkens stukken die (uiteindelijk) toch worden gevoegd.

De hiervoor aan de orde gestelde voorstellen die samenhangen met de kennisneming van buiten de processtukken gehouden informatie zijn van belang voor het bevorderen van een voorspoedig verloop van een strafzaak ter terechtzitting. Reeds tijdens het voorbereidend onderzoek kan zoveel mogelijk komen vast te staan wat wel en wat niet in het dossier moet worden gevoegd. De verdediging wordt in de gelegenheid gesteld te verzoeken om bepaalde stukken te voegen die zij relevant acht voor de zaak. Als het openbaar ministerie weigert omdat het deze stukken niet als relevant aanmerkt, zal het dat moeten motiveren. Als het verzoek op de terechtzitting wordt herhaald, heeft de rechter meer informatie om het goed te beoordelen. Vragen die nu doorgaans pas op de zitting aan de orde komen, worden daardoor eerder onderzocht en beantwoord. Aanhoudingen en terugwijzingen kunnen zo worden voorkomen. Minstens zo belangrijk is dat een betere procesvoering wordt gerealiseerd doordat in ieder geval altijd een rechter de betekenis van (nog) niet gevoegde stukken heeft onderzocht. Dat vergroot een adequate controle op een juiste toepassing van het relevantie criterium. Dit betekent niet dat in de toekomst geen verschillen van inzicht over de samenstelling van het procesdossier op de zitting aan de orde kunnen komen. Het betekent wel dat de wet voor de behandeling van vraagstukken betreffende de voeging van stukken een duidelijk en afgewogen wettelijk kader zal bieden.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

ARTIKEL I

Onderdeel A (artikel 12f Sv)

Verwezen wordt naar de toelichting op onderdeel D, voor zover zij betrekking heeft op artikel 32 (nieuw) Sv. De Rvdr heeft in zijn advies over het wetsvoorstel voorgesteld om de regeling inzake het beklag over het niet vervolgen van strafbare feiten (artikel 12 e.v. Sv) in overeenstemming te brengen met de regeling die is opgenomen in artikel 32 Sv. Hieraan bestaat in de praktijk grote behoefte, mede omdat een beklagprocedure kan worden gevolgd met als (voornaamste) doel het kunnen beschikken over de inhoud van het dossier. Aan het advies van de Rvdr wordt met onderhavige aanvulling van artikel 12f Sv gevolg gegeven.

Onderdelen B en C (artikelen 27 en 28 Sv)

Deze aanpassingen zijn louter van tekstuele aard.

Onderdeel D (artikel 30)

De artikelen 30 tot en met 34 Sv worden opnieuw vastgesteld. De aanpassing van artikel 30, eerste lid, Sv hangt samen met de gewijzigde positie van de rechter-commissaris in het voorbereidend onderzoek, zoals voorgesteld in het wetsvoorstel versterking positie rechter-commissaris (Kamerstukken II 2009/2010, 32 177, nrs. 1–3). De voorgestelde wijzigingen van artikel 30 Sv zijn toegelicht in de paragrafen 5.2 en 5.3: daar zij hier naar verwezen. De nieuwe bezwaarschriftprocedure bij de rechter-commissaris krijgt regeling in het derde en vierde lid. Hierdoor kan artikel 32 (oud) Sv komen te vervallen.

(artikel 31)

De voorgestelde wijzigingen van artikel 31 Sv zijn slechts van tekstuele aard. Zij behoeven geen nadere toelichting.

(artikel 32 Sv)

Artikel 32 Sv (nieuw) vervangt het bestaande artikel 34 Sv. Het eerste en derde lid van dat artikel zijn samengevoegd in een nieuw vijfde lid. Daarbij zij verduidelijkt dat voor de toepassing van dit artikel onder de bevoegdheid tot kennisneming van processtukken mede wordt verstaan de bevoegdheid tot het maken van aantekeningen daaruit (vgl. artikel 137 (oud) Sv). De NOvA bepleit in haar advies handhaving van genoemd artikel 137 (oud) Sv. Ik zie daarvoor echter geen prangende reden. Als er een bevoegdheid is tot kennisneming van stukken, van welke stukken in beginsel afschrift kan worden verkregen, ligt in die bevoegdheid ook die van het maken van aantekeningen daaruit besloten. De overige adviesorganen blijken geen bezwaar te hebben tegen het schrappen van artikel 137 (oud) Sv.

Wel hebben de NVvR, de NOvA en de Rvdr in hun adviezen nog aandacht gevraagd voor het feit dat in de praktijk de verdediging niet alleen van de rechtbank, maar ook van het openbaar ministerie een afschrift van de stukken ontvangt. Een onderzoek kan bijvoorbeeld al lange tijd lopen voordat er enig stuk ter griffie komt. De Rvdr ziet in de hieronder verder toegelichte aanvullende bevoegdheid om te beslissen dat van bepaalde stukken of gedeelten daarvan geen afschrift wordt verstrekt, reden om voor te schrijven dat het parket van de officier van justitie tot en met het moment van dagvaarding ter terechtzitting belast is met het verstrekken van afschriften. Fouten door miscommunicatie tussen de griffie en het parket zouden op de loer liggen. Daar staat echter tegenover dat ook nu al sprake is van beslissingsbevoegdheid bij de officier van justitie op het punt van de kennisneming van de processtukken, terwijl de inzage meestal op de griffie wordt verleend (vgl. artikel 19, eerste lid, van het Besluit orde van dienst gerechten). Communicatie tussen griffie en parket zal, bijvoorbeeld over de vraag of kennisneming van bepaalde stukken nog tijdelijk moet worden onthouden, hoe dan ook moeten plaatsvinden. Het lijkt mij daarom voldoende om – in lijn met de suggestie van de NVvR – op het niveau van de wet te bepalen dat naast de griffie ook het parket van de officier van justitie afschrift van de processtukken kan verstrekken. Het voorgestelde artikel 32, tweede lid, Sv biedt ruimere mogelijkheden om de verstrekking van afschriften van de processtukken te beperken. Indien het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer dit verbiedt dan wel zwaarwichtige gronden aan het algemeen belang ontleend zich daartegen verzetten, moet de officier van justitie het verstrekken van afschriften kunnen tegenhouden. Aldus kan bijvoorbeeld worden voorkomen dat floppy's, dvd's en andere gegevensdragers met expliciet kinderpornografisch materiaal nog kunnen worden vermenigvuldigd nadat zij deel zijn gaan uitmaken van het procesdossier. Het

belang om het risico van verdere verspreiding of openbaarmaking van gevoelige informatie tegen te gaan, kan in bepaalde gevallen zwaarder wegen dan het belang van de verdachte om in de ruimst mogelijke zin, namelijk door het krijgen van afschrift, te kunnen beschikken over de inhoud van het procesdossier (vgl. ook HR 8 februari 1994, NJ 1994, 295; in deze zaak werd ter bescherming van de privacy van jeugdige getuigen de verdediging geen kopie van een video-opname van het verhoor van die getuigen verstrekt). De NVvR stemt blijkens haar advies over het wetsvoorstel in met de mogelijkheid tot beperking van het recht om afschriften van processtukken te krijgen. Zij acht het hierboven gegeven voorbeeld voor zich spreken. Naar aanleiding van een opmerking van de NVvR is overigens de beperkingsgrond «het belang van het onderzoek» komen te vervallen. Het gaat immers om processtukken waarvan de kennisneming al wel is toegestaan. Met de NVvR ben ik verder van mening dat de beperkingen op de aanspraak op afschriften mede kan inhouden dat alleen afschrift wordt verstrekt van relevante gedeelten van stukken die op gegevensdragers zijn opgenomen. Dit vloeit ook voort uit het bepaalde in artikel 149a, tweede lid, Sv waarin de omschrijving van het begrip «processtukken» wordt gegeven.

De Rvdr onderschrijft de voorgestelde beperking van de huidige regeling die als uitgangspunt heeft dat van alle processtukken waarvan de verdachte kennis kan nemen, afschriften kunnen worden verstrekt. In de praktijk bestaat daaraan naar het oordeel van de Raad zonder meer behoefte. Wel acht de Rvdr het gewenst dat nadere invulling wordt gegeven aan de gronden voor het weigeren van het verstrekken van afschriften. Die wenselijkheid zou blijken uit het feit dat er landelijk verschillen blijken te bestaan met betrekking tot het voegen van (kinder)-pornografisch materiaal in het procesdossier. Mogelijk uit vrees dat dit verder verspreid kan worden, wordt dit materiaal – hoewel relevant voor de bewijsvoering – niet steeds in het procesdossier gevoegd. De rechter moet daarnaar soms expliciet vragen, hetgeen kan leiden tot aanhouding van de behandeling van de zaak. Een vergelijkbaar situatie doet zich volgens de Raad thans voor in relatie tot audiovisuele opnamen van verhoren van verdachten en getuigen. Een landelijke gedragslijn waarin nadere invulling wordt gegeven aan de in het tweede lid genoemde gronden, kan bevorderen dat zonder terughoudendheid dit voor de bewijsvoering en de rechtmatigheidsbeoordeling relevant materiaal in het procesdossier wordt gevoegd. Ik deel het oordeel van de Rvdr dat voor een nadere (generieke) invulling van de gronden van artikel 32, tweede lid, Sv, gelet op de belangen waarop de Raad wijst, zeker aanleiding is. Nu dit artikellid overeenkomstig het advies van de Raad ook van toepassing is verklaard op het onderzoek ter terechtzitting, brengt een juiste verantwoordelijkheidsverdeling met zich mee dat nadere normering op dit punt inderdaad bij algemene maatregel van bestuur dient te geschieden. De NOVvA brengt in het verlengde hiervan nog terecht te berde dat het van belang is dat de verdachte, indien hij geen afschriften kan krijgen van processtukken, bij het voorbereiden van zijn verdediging niet belemmerd wordt. Vanzelfsprekend moet de verdachte de stukken, al dan niet vastgelegd op gegevensdragers, die hij niet in afschrift krijgt, kunnen bestuderen en daaruit aantekeningen kunnen maken. Dat de verdediging daarbij eveneens de nodige ruimte moet worden geboden voor vertrouwelijk overleg, spreekt eveneens voor zich. Nadere voorzieningen acht ik op dat punt evenwel niet nodig.

(artikel 33 Sv)

Artikel 33 Sv is aangepast aan de gewijzigde positie van de rechter-commissaris in het voorbereidend onderzoek. Daarnaast is in de tekst de bijzondere situatie tot uitdrukking gebracht die zich kan voordoen als het voorgestelde artikel 149b Sv toepassing heeft gevonden. In dat geval is

sprake van relevante stukken die niet bij de processtukken zijn gevoegd en die de verdachte niet kan inzien. Aanvankelijk is overwogen om het artikel nog aan te vullen met de opdracht aan de officier van justitie om de verdediging tijdig in kennis te stellen van het feit dat nog stukken aan het dossier zijn toegevoegd nadat de zaak ter terechtzitting aanhangig is gemaakt. Dat voorschrijf wilde in het bijzonder bewerkstelligen dat het openbaar ministerie de verdediging (ruim) voorafgaand aan de openbare terechtzitting informeert over (het voornemen tot) voeging van een audiovisuele presentatie van feitenmateriaal zodat zij zich daarop adequaat kan voorbereiden. Bij nader inzien komt een dergelijke bepaling enigszins overbodig voor. Het spreekt voor zich dat wanneer het openbaar ministerie, nadat de dagvaarding ter terechtzitting is uitgebracht, nog dergelijke stukken heeft gevoegd, de verdediging daarover informeert. Ook uit het advies van de Rvdr blijkt dat de praktijk, ook in hoger beroep, dienovereenkomstig handelt.

(artikel 34 Sv)

De tekst van het huidige artikel 34 Sv wordt overgeheveld naar het nieuwe artikel 32 Sv. Artikel 34 Sv krijgt een volledig nieuwe betekenis die reeds is toegelicht in paragraaf 5.4. Opgemerkt wordt nog dat de redactie van artikel 34, tweede lid, Sv is aangepast naar aanleiding van het advies van de Rvdr. Door op te nemen dat de verdachte om «toestemming» moet verzoeken, wordt verduidelijkt dat de verdachte aan de officier van justitie kan vragen of hij, verdachte, van stukken kennis mag nemen.

Onderdeel E (artikel 51 Sv)

In artikel 51 Sv wordt verduidelijkt dat de nieuwe regeling inzake het verstrekken van afschriften van de processtukken en de mogelijkheid van het beperken van dergelijke verstrekkingen eveneens van toepassing is op de raadsman.

Onderdeel F (artikel 51b Sv)

De wijzigingen, opgenomen in dit onderdeel, strekken ertoe om – in lijn met het advies van de Rvdr – de inzageregeling voor het slachtoffer in overeenstemming te brengen met de voorgestelde artikelen 32 en 33 Sv. Artikel 51b Sv ondergaat daartoe enige wijzigingen, waarvan de belangrijkste is dat niet meer de raadkamer maar de rechter-commissaris betrokken wordt de besluitvorming betreffende de kennisneming van processtukken en het toevoegen van documenten.

Onderdeel G

Verwezen zij naar de toelichting op onderdeel M.

Onderdeel H (artikel 137 Sv)

In artikel 137 (nieuw) Sv wordt een nadere begripsomschrijving van de bevoegdheid tot het kennisneming gegeven. Ter voorkoming van misverstanden en in het licht van de technologische ontwikkelingen wordt bepaald dat daaronder mede wordt verstaan de kennisneming van stukken die op gegevensdragers zijn opgenomen. Verduidelijkt zij dat met gegevensdragers hetzelfde wordt bedoeld als hetgeen daaronder in artikel 240b Sr wordt begrepen. Het gaat derhalve om videobanden, dvd's, cd-roms, floppy's en alle overige voorwerpen die zich (in de toekomst) ervoor lenen om gegevens op vast te leggen.

Het OM heeft in zijn advies over het wetsvoorstel opmerkingen gemaakt over de redactie van het voorgestelde artikel 137 Sv. De tekst die thans is

opgenomen, komt aan deze opmerkingen tegemoet. De bepaling regelt niet dat kennis kan worden genomen van gegevensdragers; daarop staat op zichzelf geen relevante informatie. Het gaat om de kennisneming van de gegevens die op de gegevensdrager zijn vastgelegd. Terecht wijst het OM er nog op dat het ook heel goed mogelijk is dat in het belang van het onderzoek bepaalde informatie op de gegevensdrager de verdachte moet worden onthouden. Juist om die reden is ervoor gekozen deze nadere begripsomschrijving te koppelen aan de bevoegdheid tot kennisneming. Daaruit volgt dat de regels met betrekking tot de kennisneming van de processtukken, zoals opgenomen in de artikelen 30 e.v. Sv, onverkort van toepassing zijn indien kennisneming van de stukken slechts (of ook) kan plaatsvinden met behulp van gegevensdragers. Daaruit volgt ook dat kennisneming van stukken die zijn opgenomen en vastgelegd op gegevensdragers kan worden beperkt tot de relevante gegevens. Voor een goed beeld van een vijf minuten durende vechtpartij is het niet nodig de bewakingsvideo van vele uren ter beschikking te hebben.

Het OM en de Rvdr stellen verder in hun adviezen vragen over de wijze waarop de verdachte in geval van op gegevensdragers vastgelegde stukken afschrift kan verkrijgen. Het zal duidelijk zijn dat daarvoor – gelet op de grote variëteit aan moderne gegevensdragers – geen algemeen antwoord voorhanden is. Dit zal naar de omstandigheden moeten worden beoordeeld. Tegelijk ben ik met de Rvdr en het OM van mening dat het gewenst is voor het verstrekken van afschrift in een elektronische omgeving te voorzien in nadere normering, bijvoorbeeld op het punt van de authenticiteit en integriteit van digitale afschriften. Het voorgestelde artikel 32, vierde lid, biedt daarvoor een basis. De Rvdr stelt zich in zijn advies nog de vraag of voor een dergelijke regeling niet een (stevigere) basis moet worden gelegd in de wet. Daarvoor zie ik geen aanleiding. Ook thans vindt nadere regeling van het verstrekken van afschriften bij algemene maatregel van bestuur plaats (vgl. artikel 34, vierde lid, Sv). In reactie op het verzoek van het OM om nu reeds de contouren van deze algemene maatregel van bestuur te schetsen, kan ik opmerken dat vooralsnog wordt gedacht aan aanvulling en actualisering van het Besluit orde van dienst gerechten, waarin nu reeds – zij het basale – bepalingen over het verstrekken van afschriften van processtukken zijn opgenomen. Het zal daarbij onder meer gaan om regels over de wijze waarop van digitale documenten afschrift kan worden gekregen en welke eisen op het gebied van integriteit en authenticiteit moeten worden gesteld. Het opstellen van deze regels zal uiteraard in nauw overleg met de bij de strafrechtspleging betrokken organen plaatsvinden. Een nadere invulling van de contouren, waarnaar het OM vraagt, zal derhalve voornamelijk door deze organen zelf moeten worden ingebracht. Het Geïntegreerd Processysteem Strafrecht (GPS), dat voorziet in vervanging van het papieren strafdossier door een elektronisch strafdossier, speelt hierbij immers een centrale rol.

Onderdeel I (artikel 146a Sv)

Dit onderdeel verplaatst het huidige artikel 154 Sv naar de eerste afdeling «Algemene bepalingen» van Titel I van het Tweede Boek. De bestaande onderbrenging van artikel 154 Sv in de derde afdeling is systematisch gezien minder gelukkig. De derde afdeling ziet hoofdzakelijk op regels met betrekking tot de verslaglegging door ambtenaren, met de opsporing van strafbare feiten belast. Daarin past artikel 154 Sv minder goed. De omzetting van artikel 154 Sv in het voorgestelde artikel 146a Sv gaat overigens gepaard zonder inhoudelijke veranderingen van het voorschrift.

Onderdeel J (artikelen 149a Sv)

Onderdeel J breidt de Tweede Afdeling van Titel I van het Tweede Boek uit, waarin enkele taken van de officier van justitie zijn omschreven. Voorgesteld wordt deze titel ook te benutten om de positie van de officier van justitie met betrekking tot de samenstelling van de processtukken in de wet te verduidelijken (artikel 149a, eerste lid, Sv). Deze titel lijkt voorts het meest aangewezen om de wettelijke omschrijving van het begrip processtukken op te nemen (artikel 149a, tweede lid, Sv). De NOvA heeft in zijn advies over het wetsvoorstel nog aandacht gevraagd voor het feit dat de term «stukken» in artikel 149a, tweede lid, Sv niet nader is gedefinieerd. Anders dan de NOvA meen ik dat het niet nodig is om daarvoor alsnog een definitie op te nemen; het is voldoende duidelijk dat aan dit begrip een ruime betekenis moet worden gegeven. Niet vereist is dat de stukken in schriftelijke vorm zijn vastgelegd. Uit het voorgestelde artikel 137 Sv volgt dat stukken ook kunnen worden opgenomen op gegevensdragers.

Artikel 149a, derde lid, Sv biedt een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de wijze waarop de samenstelling en de inrichting van het procesdossier plaatsvinden. Hierdoor wordt het mogelijk om uniformiteit in de dossiervorming te realiseren hetgeen de toegankelijkheid kan bevorderen. De praktijk laat zien dat strafdossiers heel wisselend worden ingericht met als gevolg dat telkens opnieuw moet worden nagegaan volgens welke logica het dossier is opgebouwd. Dat komt uiteraard een efficiënte werkwijze niet ten goede. Regels over de inrichting van het strafdossier kunnen voorts heel goed voorstructureren welke stukken in elk geval, voor zover beschikbaar, in het procesdossier aanwezig dienen te zijn. Voor alle procesdeelnemers is het bijvoorbeeld handig als gewerkt wordt met een inventarislijst waardoor in een oogopslag duidelijk wordt welke stukken zich in het procesdossier bevinden en welke niet. In zijn advies merkt de Rvdr op dat binnen de rechtspraak wensen bestaan met betrekking tot de inrichting en de samenstelling van de processen-verbaal, vooral ingegeven door de – per arrondissement dan wel politiekorps – uiteenlopende wijze waarop dat geschiedt. Dit leidt volgens de Raad tot processen-verbaal die voor de rechtspraak niet steeds goed bruikbaar en toegankelijk zijn. De Rvdr geeft aan dat op dit punt aan doelmatigheid is te winnen. Ook uit het advies van de NOvA maak ik op dat behoefte bestaat aan een nadere, zo mogelijke generieke, structurering van het procesdossier. In paragraaf 2 van het algemene gedeelte van deze memorie van toelichting ben ik daarop reeds ingegaan.

(artikel 149b Sv)

De betekenis van artikel 149b Sv is toegelicht in paragraaf 5.4. Daar zij in de eerste plaats naar verwezen. Verduidelijkt kan hier nog worden dat artikel 149b, derde lid, Sv de bewaring van de niet gevoegde stukken wil waarborgen totdat de zaak is geëindigd. Bedoelde voorziening hangt samen met het bepaalde in de artikelen 34 (nieuw) en 149b, eerste lid, Sv alsmede uiteraard met de uiteindelijke oordeelsvorming over de toepassing daarvan door de zittingsrechter.

Onderdeel K (opschrift)

Voorgesteld wordt het opschrift van de derde afdeling van Titel I van het Tweede Boek in die zin aan te passen dat het beter aansluit op de inhoud van deze afdeling, te weten: de verslaglegging door opsporingsambtenaren. Nu onderdeel I artikel 154 Sv verplaatst, is er voor deze verduidelijking nog meer reden.

Onderdeel L (artikel 152 Sv)

De voorgestelde wijzigingen zijn toegelicht in paragraaf 4, zodat op deze plaats wordt volstaan met daarnaar te verwijzen.

Onderdeel M

Het schrappen van artikel 154 Sv vloeit voort uit de voorgestelde verplaatsing van dit voorschrift (als artikel 146a Sv) naar de eerste afdeling van Titel I van het Tweede Boek. Artikel 155 Sv komt te vervallen omdat de inhoud van dat artikel wordt meegenomen in de nieuwe tekst van artikel 156 Sv, voorgesteld door onderdeel N.

Onderdeel N (artikel 156 Sv)

Het voorgestelde artikel 156 beoogt de regels met betrekking tot de toezending van processen-verbaal, aangiften, klachten, berichten ter zake van strafbare feiten alsmede de inbeslaggenomen voorwerpen te stroomlijnen. Op dit moment zijn deze voorschriften nog verspreid over de artikelen 155, 156 en 157 Sv. Zij worden nu, zonder ingrijpende wijzigingen overigens, samengebracht in één overzichtelijk artikel. Kern daarvan is dat de officier van justitie bepaalt of, en aan wie, processen-verbaal, aangiften etc. moeten worden toegezonden. De NOvA stelt voor deze bepaling ook van toepassing te verklaren op andere ambtenaren dan opsporingsambtenaren. Dit voorstel heb ik niet overgenomen omdat het artikel daardoor onnodig een te ruime reikwijdte krijgt. Ook de huidige artikelen 155 tot en met 157 Sv hebben alleen betrekking op hulpofficieren van justitie en overige opsporingsambtenaren. De door de NOvA voorgestelde uitbreiding, inhoudende dat ook andere schriftelijke documenten aangaande opsporingshandelingen en andere verrichtingen onder de regeling zouden komen te vallen, heb ik evenmin overgenomen. Dat voorstel hangt samen met de suggestie van de NOvA – waaraan ook geen gevolg wordt gegeven – om artikel 152 Sv aan te vullen met een alternatieve verplichting tot verslaglegging. Verwezen zij in dit verband nog naar paragraaf 4 van het algemene gedeelte van deze memorie van toelichting.

Onderdeel O

Verwezen zij naar de toelichting op onderdeel N.

Onderdelen P en Q

Deze technische wijzigingen houden verband met de samenvoeging van de voorschriften, opgenomen in de bestaande artikelen 155, 156 en 157 Sv, in het nieuwe artikel 156 Sv.

Onderdeel R

Onderdeel R past artikel 258, vijfde lid, slechts in terminologische zin aan.

ARTIKELEN II EN III

De Wet elektronische aangiften en processen-verbaal, van 15 september 2005, bevat een onderdeel dat het mogelijk maakt een proces-verbaal als bedoeld in artikel 153 van het Wetboek van Strafvordering langs elektronische weg op te maken en te verzenden. Dit betreft een wijziging van artikel 153, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering. Deze wet is voor dit onderdeel echter nog niet in werking getreden.

Op grond van artikel 152 van het Wetboek van Strafvordering zijn opsporingsambtenaren gehouden ten spoedigste proces-verbaal op te

maken van het door hen opgespoorde strafbare feit of van hetgeen door hen tot opsporing is verricht of bevonden. Het proces-verbaal is rechtsgeldig zodra het in overeenstemming met de wettelijk vereisten is opgemaakt. Vanwege de redactie van artikel 153, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering geldt voor het proces-verbaal in elektronische vorm echter dat het pas rechtsgeldig is als het is verzonden. Dit is ongewenst. Met het schrappen van het woord «verzonden» in artikel 153, tweede lid, wordt hieraan tegemoet gekomen.

Met het invoegen van het woord «omgezet» wordt verhelderd dat met een ondertekend proces-verbaal ook wordt gelijk gesteld, een rechtsgeldig papieren proces-verbaal dat door middel van scannen is omgezet in een elektronisch gegevensbestand, mits dit voldoet aan bij algemene maatregel van bestuur gestelde eisen. Het elektronische bestand vormt een identieke weergave in elektronische vorm van het papieren proces-verbaal, oftewel een «digitaal afschrift». Bij de politie en het openbaar ministerie zijn voorbereidingen getroffen voor de omzetting van papieren processen-verbaal in digitale afschriften, met het oog op een meer efficiënte bedrijfsvoering binnen de strafrechtsketen. Voor de bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen eisen kan worden uitgegaan van dezelfde eisen als voor een langs elektronische weg opgemaakt proces-verbaal, waarbij door het plaatsen van een elektronische handtekening die voldoet aan bepaalde kwaliteitseisen, door een daartoe bevoegde ambtenaar, de authenticiteit van het proces-verbaal wordt gewaarborgd.

ARTIKEL IV

Het voornemen bestaat de voorgestelde aanpassingen gelijktijdig in werking te laten treden met de aanpassingen die voortvloeien uit de andere wetsvoorstellen strekkende tot herziening van het vooronderzoek.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin