

Vergaderjaar 2018–2019

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 459

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID EN VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 oktober 2018

1. Inleiding

Bijgaand treft u aan de vierde voortgangrapportage modernisering van het Wetboek van Strafvordering.¹ Sinds enkele jaren wordt gewerkt aan modernisering van het Wetboek van Strafvordering. Voor een effectieve bestrijding van criminaliteit is het van groot belang om te beschikken over een modern, op de toekomst voorbereid wetboek. Het is evenzeer van belang dat het wetboek voorziet in heldere waarborgen voor de verdachte en ervoor zorgt dat het slachtoffer zo goed mogelijk met zijn schadeclaim terecht kan in het strafproces.

Het huidige wetboek is aan vernieuwing toe. De wettelijke regeling van het strafproces biedt steeds minder houvast aan de praktijk: tientallen tussentijdse wijzigingen hebben de inzichtelijkheid van het wetboek aangetast en op belangrijke onderdelen zijn ontwikkelingen in de rechtspraak leidend geworden.

De modernisering biedt ook een uitgelezen kans om op tal van punten regels en procedures te vereenvoudigen, waarmee doorlooptijden worden verkort en administratieve lasten kunnen worden verminderd. De efficiency en de kwaliteit van de rechtspleging kunnen worden verbeterd door het bevorderen van een goede voorbereiding van de berechting. Bovendien wordt de nieuwe regeling van het strafproces ingesteld op de technologische ontwikkelingen die het komende decennium hun intrede zullen doen in de strafrechtsketen: het huidige wetboek is daar niet voor geschikt.

¹ Voor de eerdere voortgangrapportages zij verwezen naar Kamerstuk 29 279, nrs. 331, 372 en 395.

Uniek kenmerk van het project is de nauwe samenwerking met de ketenpartners -in het bijzonder de politie, de bijzondere opsporingsdiensten, de KMAR, het openbaar ministerie, de rechtspraak en de advocatuur – bij de inhoudelijke voorbereiding van de nieuwe wetgeving. Die samenwerking krijgt gestalte door naast formele consultatie ook in allerlei andere vormen overleg te voeren over de inhoud, de consequenties en de implementatie van het nieuwe wetboek.

De gezamenlijke inspanningen hebben ertoe geleid dat het nieuwe wetboek inmiddels in concept gereed is.

2. Voortgang wetgeving

Er is voor gekozen om de modernisering van het wetboek in tranches voor te bereiden. Dit is gedaan mede op verzoek van de ketenpartners, omdat anders een te groot beslag op de beschikbare capaciteit voor advisering zou worden gelegd. Nu de onderdelen van het nieuwe wetboek in concept gereed zijn, worden ze samengevoegd tot een geheel. Op deze wijze kan tijdens de verdere voorbereiding de samenhang worden gewaarborgd.

Twee boeken van het nieuwe wetboek zijn reeds afgerond. Het gaat om de toekomstige boeken 7 (herziening regeling internationale samenwerking in strafzaken) en 8 (tenuitvoerlegging) die inmiddels in het Staatsblad zijn gepubliceerd (Stb. 2017, nr. 246 en Stb. 2017, nr. 82) en vooruitlopend op de invoering van het nieuwe wetboek als nieuwe boeken 6 en 7 in het huidige wetboek worden ingevoegd.

Over de overige delen van het nieuwe Wetboek (de concept-boeken 1 tot en met 6) heeft in 2017 en 2018 een uitgebreide consultatie van de praktijk plaatsgevonden. De ontvangen adviezen zijn op dit moment grotendeels verwerkt. De komende maanden wordt dit afgerond. In februari 2019 zullen de boeken 1 tot en met 6 als één geheel aan de Raad van State worden voorgelegd voor advies.

Op 26 juni 2018 heeft de Commissie modernisering van het opsporingsonderzoek in het digitale tijdperk haar rapport aangeboden aan de Minister van Justitie en Veiligheid. De commissie stond onder voorzitterschap van prof. dr. E.J. Koops. De commissie waarin vertegenwoordigers van de ketenpartners en van de wetenschap zitting hadden, heeft een aantal aanbevelingen gedaan om het toekomstige wetboek voldoende in te stellen op opsporing in een digitale omgeving.² Het gaat daarbij onder andere om de wijze waarop onderzoek aan elektronische gegevensdragers en geautomatiseerde werken (bijvoorbeeld een smartphone, mede naar aanleiding van het arrest van de Hoge Raad van 4 april 2017 (ECLI:NL:HR:2017:584) geregeld moet worden. De meeste aanbevelingen van de Commissie Koops voor nieuwe wetgeving kunnen direct worden verwerkt in het concept-boek 2 van het nieuwe wetboek. Voor de adviesorganen is een extra formele consultatie voorzien.

Een uitdaging in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering is het realiseren van een techniek-onafhankelijke regeling van het strafproces. In het hele concept-wetboek wordt daartoe een neutrale terminologie geïntroduceerd, die het mogelijk maakt om op andere wijze dan schriftelijk bijvoorbeeld de vastlegging van handelingen, de communicatie tussen partijen en de ter beschikking stelling van gerechtelijke stukken te laten plaatsvinden. Daarbij geldt als hoofdregel telkens «schriftelijk tenzij bij algemene maatregel van bestuur anders

² Raadpleegbaar via www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/06/26/rapport-commissie-koops---regulering-van-opsporingsbevoegdheden-in-een-digitale-omgeving.

bepaald». Dit geeft aan de ketenpartners alle ruimte om samen op basis van de nieuwe technologische mogelijkheden die in de komende decennia ontstaan, de werkprocessen in de strafrechtketen anders in te richten. De wet behoeft daar dan niet voor te worden gewijzigd. Te denken valt aan audiovisuele registratie van processen-verbaal of van terechtzittingen, het werken met een volledig digitaal strafdossier, de digitale toezending van stukken via een portal, en vormen van digitaal procederen.

Ten slotte zal in het kader van de verdere voorbereiding van het nieuwe wetboek met een aantal nieuwe regelingen alvast worden geëxperimenteerd. Daarvoor wordt wetgeving opgesteld, die het mogelijk maakt op bepaalde onderdelen van de huidige regeling van het strafprocesrecht af te wijken. Ook kan op basis van die wetgeving met een aantal nieuwe bevoegdheden en procedures worden getest op werkbaarheid en uitvoeringsconsequenties. Deze wetgeving zal binnenkort in consultatie gaan. Indiening bij de Tweede Kamer zal naar verwachting kunnen geschieden in het tweede kwartaal van 2019.

De laatste tranche van het wetgevingsprogramma omvat de Invoeringswet en de uitvoeringsregelgeving van het nieuwe wetboek. De Invoeringswet regelt de inwerkingtreding, het overgangsrecht en de aanpassingswetgeving, waaronder de omzetting van de boeken over respectievelijk de internationale samenwerking in strafzaken en de tenuitvoerlegging, naar de boeken 7 en 8 van het nieuwe wetboek. Wij beogen het concept-wetsvoorstel van de Invoeringswet najaar 2019 in consultatie te geven. De uitvoeringsregelgeving zal in 2020 in consultatie worden gegeven.

3. De consequenties voor de keten

Door het programma Modernisering Wetboek van Strafvordering: Consequenties voor de Keten (WSvCK), zijn en worden de concept-wetteksten van het nieuwe wetboek geanalyseerd op gevolgen voor de uitvoeringspraktijk. Deze onderzoeken hebben geresulteerd in een zo volledig mogelijke en door alle partijen gedragen paragraaf over uitvoeringsconsequenties in het algemeen deel van de memories van toelichting van die boeken. De analyse van uitvoeringsconsequenties loopt ook nu nog voor enkele onderwerpen en zal de komende periode worden afgerond.

Ook is de gedachtevorming gestart over de implementatie van het nieuwe wetboek. Een eerste verkenning is medio 2017 afgerond. Een eerste raming van de kosten van de implementatie is eind 2017 opgesteld. Met het verschijnen van de boeken 3 t/m 6 zijn de ketenpartners nu in staat om de komende periode een nauwkeuriger raming te maken. De begeleidende klankbordgroep van ketenpartners en departement samen gaan de komende tijd verder met het schetsen van – op hoofdlijnen – een organisatiestructuur, tijdpad, en begroting voor de implementatie en de samenloop met andere grote (veranderings-)trajecten in de strafrechtketen. In dat kader wordt ook overleg gevoerd met de opleidingsinstituten van de ketenpartners (o.a. Politieacademie en SSR).

Sinds de aanvang van het programma is bij het in kaart brengen van de uitvoeringsconsequenties bijzondere aandacht besteed aan de consequenties voor informatievoorziening (IV), inclusief de informatie- en communicatietechnologie (ICT). Deze aandacht komt voort uit het belang van informatievoorziening voor de uitvoering van het strafvorderingsproces enerzijds, en mogelijke complexiteit bij het doorvoeren van wijzigingen in systemen anderzijds. Belangrijke notie daarbij is wel dat de informatievoorziening bij ketenpartners de komende jaren nog sterk in

beweging is. Specifiek voor de IV-consequenties is in 2015 een afstemmingsoverleg ingericht. In het afstemmingsoverleg zijn alle nu bekende wetsvoorstellen gedeeld en besproken. Door reeds in een vroeg stadium in overleg te treden met vertegenwoordigers van het IV-domein, worden partijen in staat gesteld bij toekomstige ontwikkelingen nu reeds rekening te houden met een aantal voorgestelde wijzigingen, inclusief de henummering. Anderzijds geldt dat, zoals hierboven reeds is aangegeven, het nieuwe wetboek ketenorganisaties alle ruimte geeft om op basis van technologische mogelijkheden andere modaliteiten te kiezen. Omdat dit een keuze betreft volgen ook niet uit ieder wetsvoorstel rechtstreeks consequenties.

4. Brede betrokkenheid van wetenschap en organisaties van de Strafrechtketen

Bij de voorbereiding van de wetgeving zijn als gezegd deskundigen van de politie, het openbaar ministerie, rechtspraak, de advocatuur, de KMAR en de bijzondere opsporingsdiensten intensief betrokken. Daarnaast is een brede werkgroep ingesteld met vertegenwoordigers van de ketenpartners ingesteld om de voorstellen op inhoudelijke en uitvoeringsconsequenties te toetsen. Alle stappen in het traject zijn tot dusver samen gezet. De werkwijze is van grote waarde om de doelstelling van de modernisering te realiseren: het komen tot stroomlijning en verbetering van procedures, met het oog op een zo efficiënt en evenwichtig mogelijk strafproces. Na de aanbieding van het concept-wetboek aan de Raad van State zal op dezelfde wijze met de ketenpartners worden doorgewerkt aan de voorbereiding van de AMvB's ter uitvoering van het nieuwe wetboek, aan de experimenten die zullen worden gehouden met nieuwe regelgeving en aan het voorbereiden van de implementatie.

De Commissie modernisering Wetboek van Strafvordering onder voorzitterschap van prof. mr. J.W. Fokkens vervult nog steeds een belangrijke rol bij de voorbereiding van het nieuwe wetgeving. De commissie bespreekt alle concept-wetgeving vanuit het oogpunt van de strafrechtelijke wetenschap. Sinds het begin van dit kalenderjaar is onder andere gesproken over de regeling van de voorlopige hechtenis, het beslag op gegevens, het professioneel verschoningsrecht, de verdengkingscriteria, het rapport van de Commissie modernisering van het opsporingsonderzoek in het digitale tijdperk, de Experimenteerwet en de verwerking van het rapport van de Commissie Koops in boek 2 van het nieuwe Wetboek.

Eind 2018 zal de commissie op basis van al haar werkzaamheden tot dusver een advies over de modernisering uitbrengen.

Zoals ook in de vorige voortgangsrapportages is vermeld, is prof. mr. G. Knigge, advocaat-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, als adviseur intensief betrokken bij de voorbereiding van wetteksten van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Voorts is prof. mr. B.F. Keulen, eveneens advocaat-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, in deeltijd werkzaam in het project modernisering Wetboek van Strafvordering.

Eind vorig jaar is in samenwerking met de Erasmus Universiteit Rotterdam een internationale werkconferentie gehouden over de modernisering van het strafproces in verschillende Europese landen. De resultaten van de werkconferentie worden thans gebundeld en zullen aan het eind van 2018 in boekvorm worden gepubliceerd.

5. Parlement

Van de Commissie Justitie en Veiligheid van de Tweede Kamer is een uitnodiging ontvangen voor een technische briefing op ambtelijk niveau over de stand van zaken van de wetgeving en de uitvoeringsconsequenties van het nieuwe wetboek. Aan die uitnodiging wordt graag gevolg gegeven. Hierbij verleen ik de gevraagde toestemming tot deelname aan de programmadirecteur Modernisering Wetboek van Strafvordering, prof. mr. P.A.M. Verrest, mw. mr. M.E. Damave (hoof sector straf- en sanctierecht directie Wetgeving en Juridische Zaken), drs. A. IJzerman MPA (tot 1 oktober co-voorzitter van de ketenwerkgroep Modernisering Wetboek van Strafvordering) en dhr. drs. A. Hendriks MBA (programmamanager Programma modernisering Wetboek van Strafvordering – Consequenties voor de Keten aan deze briefing op donderdag 11 oktober 2018).

Op grond van het huidige tijdschema valt indiening van het concept-Wetboek van Strafvordering bij de Tweede Kamer te voorzien aan het einde van 2019 of aan het begin van 2020.

6. WODC-onderzoeken in het kader van de modernisering

De onderzoeksrapporten die in het kader van de modernisering van het wetboek worden uitgebracht zijn na publicatie raadpleegbaar op www.wodc.nl. Het betreft de volgende afgeronde onderzoeken:

Alleen voor de vorm? Frequentie, organisatie en praktijk van pro-formazittingen, M. Dubelaar, R. van Leusden, J. ten Voorde, S. van Wingerden; Universiteit Leiden 2015.

Het onderzoek richtte zich op de frequentie van pro-formazittingen bij rechtbanken en gerechtshoven en de organisatie en de praktijk van deze zittingen bij de rechters. De resultaten van het onderzoek zijn betrokken bij de onderwerpen betreffende het onderzoek door de rechter-commissaris, de bevoegdheden tot vrijheidsbeperking en -beneming die in boek 2 zijn opgenomen en bij de vormgeving van de behandeling van de zaak ter terechtzitting in boek 4.

Onderzoek aan in beslag genomen elektronische gegevensdragers en geautomatiseerde werken ten behoeve van de opsporing en vervolging van strafbare feiten,

P.A.M. Mevis, J.H.J. Verbaan, B.A. Salverda; Erasmus Universiteit Rotterdam, 2016.

Onderzocht is wat bekend is over de inbeslagneming van en het daarop volgende onderzoek in elektronische gegevensdragers en geautomatiseerde werken door opsporingsambtenaren. Het gaat daarbij vooral om een analyse van het juridisch kader alsmede de inbeslagnemingspraktijk en het daarop volgende onderzoek.

Het onderzoek is betrokken bij de vormgeving van de regeling van inbeslagneming van gegevens in boek 2.

De tenlastelegging als grondslag voor de rechterlijke beslissing, Een rechtsvergelijkend onderzoek naar de inrichting van de tenlastelegging en de gebondenheid eraan bij het bewijs, de kwalificatie en de straftoemeting in Nederland, België, Frankrijk, Italië en Duitsland, L. Stevens, B. de Wilde, M. Cupido, E. Fry, S. Meijer; Vrije Universiteit, Amsterdam, 2016.

Onderzocht is op welke wijze en volgens welke procedure tenlasteleggingen worden opgesteld in België, Frankrijk, Italië en Duitsland, in welke mate de rechter in die landen gebonden is aan de tenlastelegging bij het

bewijs, de kwalificatie en de straftoemeting en welke inzichten dit oplevert voor een mogelijke heroverweging van de Nederlandse wettelijke regeling. Het onderzoek wordt betrokken bij de regeling van de inrichting van en de gebondenheid aan de tenlastelegging in boek 4.

Vereenvoudiging verdenkingscriteria, De gevolgen van de voorgenomen wijziging van de verdenkingscriteria voor de opsporingspraktijk, D. Abels, A. Benschop, T. Blom, M. Jonk, D.J. Korf; Universiteit van Amsterdam 2016.

Met dit onderzoek is beoogd de effecten voor de effectiviteit van de opsporing in kaart te brengen van de voorgenomen wijziging van de verdenkingscriteria.

Nagegaan is welke opsporingsbevoegdheden en vrijheidsbenemende dwangmiddelen ten gevolge van de voorgenomen wijzigingen niet meer kunnen worden toegepast bij de opsporing van de voor dit onderzoek geselecteerde misdrijven. De resultaten van het onderzoek zijn betrokken bij de nieuwe vormgeving van de verdenkingscriteria in boek 2.

Strafvordering bevorderd, modernisering Wetboek van Strafvordering, Memorandum 2016–02, M.T. Croes, WODC 2016.

In dit memorandum is eerst de plaats van het hoger beroep in het strafrecht besproken. Het gaat daarbij zowel om de functie van het hoger beroep als de procedure voor het instellen ervan. Vervolgens is de procedure rond de behandeling in appel behandeld en is geschetst wat de bezwaren zijn tegen de huidige regeling. Het memorandum is betrokken bij de behandeling van het hoger beroep in boek 5.

De Wet prejudiciële vragen aan de Hoge Raad, een tussentijdse evaluatie in het licht van de mogelijke invoering in het strafrecht, I. Giesen, F.G.H. Kirsten, E.R. Jong, C.J.D. Warren, E. Sikkema, A.M. Overheul, A.S. de Nijs, A.L. Vytupil; Universiteit Utrecht 2016.

Onderzocht is de werking van de huidige procedure voor het stellen van prejudiciële vragen aan de Hoge Raad in het civiel recht. Vervolgens is bekeken of het mogelijk is, en zo ja, onder welke omstandigheden, een prejudiciële vraagprocedure in het strafrecht in te voeren. De kabinetsreactie op het onderzoek is bij brief van 28 september 2016 aan de beide Kamers toegezonden (Kamerstuk 32 612, nr. 9). De uitkomsten van het onderzoek worden betrokken bij de besluitvorming over boek 6.

Toezicht op strafvorderlijk overheidsoptreden,

E. Devroe, M. Malsch, J. Matthys, G. Minderman; NSCR 2017.

Onderzocht is welke vormen van toezicht op strafvorderlijk optreden thans bestaan. Onder strafvorderlijk optreden wordt in het onderzoek verstaan het uitoefenen van bevoegdheden bij het onderzoek en de vervolging van strafbare feiten. Onderscheid is gemaakt tussen intern en extern toezicht en het toezicht dat de rechter uitoefent. Daarbij is een vergelijking gemaakt met het toezicht zoals dat in België is geregeld. Het onderzoek heeft een inventariserend karakter. Het rechterlijk toezicht zal met name bij boek 4 aan de orde komen.

Evaluatie Wet OM-afdoening,

D. Abels, A. Benschop, T. Blom, J. Coster van Voorhout, D. Korf, N. Liebrechts, K. Vriend; Universiteit van Amsterdam 2018.

Het onderzoek gaat in op thema's als verzet, mogelijke verschuiving in zaken die buitengerechtelijk worden afgedaan en de tenuitvoerlegging van in strafbeschikkingen opgelegde straffen, evenals op de verhouding

tussen verschillende afdoeningsmodaliteiten. De resultaten worden meegenomen in de werkzaamheden aan boek 3 en 6.

De stand van de lopende onderzoeken is als volgt:

Dossiervorming in strafzaken

In het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering verricht de Vrije Universiteit onderzoek naar het digitale procesdossier en wijze waarop in de toekomst zal worden geprocedeerd in strafzaken. Het onderzoek kan bijdragen aan de onderbouwing van de techniek-onafhankelijke regeling van het strafproces zoals die wordt opgenomen in het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Het onderzoek heeft enige vertraging opgelopen maar zal eind 2018 worden afgerond.

Consequenties modernisering van het Wetboek van Strafvordering voor de advocatuur

De modernisering van het wetboek heeft consequenties voor de rol en verantwoordelijkheid van de verdediging, bijvoorbeeld door de uitgebreidere regeling van het vooronderzoek. Ook de wijzigingen in de regeling van het hoger beroep kunnen consequenties hebben voor de rol van de verdediging. Teneinde hierin inzicht te krijgen laat het WODC onderzoek verrichten door de Universiteit Utrecht en de Universiteit Maastricht. Het onderzoek wordt in het najaar afgerond.

De praktijk van de strafrechtspleging in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland

Het WODC heeft opdracht gegeven aan de Universiteit Maastricht om onderzoek te verrichten specifiek naar de praktijk van de strafrechtspleging in Duitsland en Engeland. Het gaat hierbij in het bijzonder om vereenvoudiging van procedures, de wens om sneller tot een rechterlijke of buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten te komen, en de aanpassing van het strafproces aan de digitalisering van de samenleving. De resultaten van dit onderzoek worden verwacht in het tweede kwartaal van 2019.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker