

Vergaderjaar 2017–2018

34 775 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2018

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

B¹

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 september 2017

1. Inleiding

In de eerste zelfstandige rapportage van 29 juni 2016 over de voortgang van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering heeft mijn ambtsvoorganger u toegezegd u twee keer per jaar te berichten over de voortgang (Kamerstukken II 2015/16, 29 279, nr. 332). De tweede voortgangsrapportage dateert van 7 februari 2017 (Kamerstukken II 2016/17, 29 279, nr. 372). Deze brief behelst de derde rapportage.

De modernisering van het Wetboek van Strafvordering heeft ten doel het strafrechtelijk apparaat beter toe te rusten om te verzekeren dat nu en in de toekomst een adequate justitiële reactie kan worden gegeven op strafbaar gedrag. Het nieuwe wetboek zal een duidelijke regeling bevatten van de positie en bevoegdheden van de verschillende procesdeelnemers. Procedures worden waar mogelijk vereenvoudigd.

Het vooronderzoek wordt duidelijker geregeld en de verschillende opsporingsbevoegdheden worden in samenhang genormeerd omdat zij bepalend zijn voor de kwaliteit van het onderzoek op de terechtzitting. De toepassing van nieuwe technologieën krijgt een belangrijke plaats in het nieuwe wetboek.

In deze brief zal ik ingaan op de voortgang van de wetsvoorstellen die in het kader van de modernisering worden voorbereid, de activiteiten die worden ontplooid om de consequenties voor de strafrechtketen in kaart te brengen, de onderwerpen die met de betrokken partijen en deskundigen worden besproken, de stand van zaken van de WODC-onderzoeken en een vooruitblik voor het eind van dit jaar en begin 2018.

¹ Letter B heeft alleen betrekking op wetsvoorstel 34 775 VI.

2. Voortgang wetgeving

Het wetgevingsprogramma wordt in tranches voorbereid. Dit is gedaan mede op verzoek van de Stuurgroep VPS (versterking prestatie strafrecht-keten), waarin de ketenpartners zitting hadden, omdat anders een te groot beslag op de beschikbare capaciteit zou worden gedaan.

In de eerste tranche is een aantal wetsvoorstellen in procedure gebracht die onafhankelijk van de andere onderwerpen kunnen worden beoordeeld. De Wet digitale processtukken (Stb. 2016, 90) en het Besluit digitale processtukken (Stb. 2016, 432) zijn op 1 december 2016 in werking getreden. Het wetsvoorstel herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (uiteindelijk boek 8 van het nieuwe wetboek) is op 21 februari 2017 door de Eerste Kamer aanvaard en gepubliceerd in Stb 2017, 82. De Tweede Kamer en de Eerste Kamer hebben het wetsvoorstel herziening regeling internationale samenwerking (uiteindelijk boek 7 van het nieuwe wetboek) (Kamerstuk II 2016/17, 43 493) aanvaard. De wet is gepubliceerd in Stb. 2017, 246.

Zoals in het vorige voortgangsbericht gemeld zal het wetsvoorstel strafvordering jeugdige personen worden opgenomen in het wetsvoorstel voor boek 6 (bijzondere regels van strafvordering), dat in november 2017 in consultatie gaat.

De tweede tranche betreft de boeken 1 (strafvordering in het algemeen) en 2 (het opsporingsonderzoek). De ontwerpen van deze boeken zijn op 7 februari 2017 in formele consultatie gegaan (te raadplegen op www.rijksoverheid.nl). Bijna alle geconsulteerde organisaties hebben inmiddels advies uitgebracht. De adviezen zijn omvangrijk en ademen de inzet van veel capaciteit en deskundigheid uit. In de adviezen is er waardering voor het proces en voor de ruimte die is ingeruimd om de consequenties van de voorstellen in kaart te brengen. Uit de adviezen blijkt dat de verschillen in positie en verantwoordelijkheid bij de strafrechtspleging zich vertalen in de reacties op de voorstellen. Dit betekent dat er op onderdelen verschillend wordt gedacht over de voorstellen. De procesdeelnemers hebben verschillende belangen en verschillen ook in waardering van de bestaande praktijk. Heel sterk klinken in de adviezen de pleidooien voor flexibiliteit en een wetboek dat rekening houdt met nieuwe technieken. Dat speelt in de sfeer van verslaglegging en het procesdossier, maar speelt ook bij de opsporingsbevoegdheden. Mede naar aanleiding van daarvan is deze zomer een commissie van deskundigen gevraagd te adviseren over de modernisering van het opsporingsonderzoek in het digitale tijdperk, onder voorzitterschap van prof. dr. E.J. Koops. Voorts wordt in de adviezen aandacht gevraagd voor de samenhang tussen de concept-wetsvoorstellen boeken 1 en 2, en de concept-wetsvoorstellen boeken 3 tot en met 6, die eerst in november in formele consultatie zullen gaan. Ook wordt gevraagd om meer tijd voor de aankomende consultatie.

De verwerking van de adviezen en van de bevindingen van de commissie modernisering van het opsporingsonderzoek in het digitale tijdperk zijn aanleiding te kijken naar de verdere aanpak en planning van het proces. Het betekent in elk geval dat de boeken 1 en 2 niet in oktober aan de Afdeling advisering van de Raad van State zullen worden voorgelegd. Zodra een nieuwe planning is vastgesteld zal Uw kamer daarover worden geïnformeerd.

In de derde tranche worden de boeken 3 (beslissingen omtrent vervolging), 4 (berechting), 5 (rechtsmiddelen) en 6 (bijzondere regels van strafvordering) voorbereid. Onderdelen van deze boeken worden in verschillende werkgroepen en expertmeetings behandeld. Boek 5 (het onderdeel hoger beroep) is bijvoorbeeld met de werkgroep Innoverende

Hoven en vervolgens in expertmeetings met andere deskundigen voorbereid. De conceptteksten van de boeken zijn besproken met de brede werkgroep met ketenpartners en de Commissie modernisering van het Wetboek van Strafvordering. De boeken 3 tot en met 6 zullen november dit jaar in formele consultatie gaan.

Het ontwerpen van de invoeringswet van het nieuwe wetboek zal ter hand worden genomen nadat de wetsvoorstellen uit de tweede en de derde tranche verder in procedure zijn gebracht.

Mede op basis van de consultatieadviezen wordt thans verkend of het wenselijk is om op basis van een experimenteerwet vooruitlopend op de invoering van het nieuwe wetboek onderdelen van het nieuwe wetboek te beproeven en wordt onderzocht welke onderwerpen zich daarvoor lenen. Gedacht wordt aan het vastleggen van ambtshandelingen door middel van nieuwe technieken in plaats van de schriftelijke vorm.

3. De consequenties voor de keten

Door het programma Modernisering Wetboek van Strafvordering: consequenties voor de keten (WSvCK) worden de boeken 3 tot en met 6, evenals voor de boeken 1 en 2 is gebeurd, geanalyseerd op gevolgen voor de uitvoeringspraktijk. Deze onderzoeken moeten eind oktober resulteren in zo volledig mogelijke en door alle partijen gedragen paragraaf over uitvoeringsconsequenties in het algemeen deel van de memories van toelichting van die boeken. Daarnaast zal de komende tijd worden gekeken naar mogelijke doorwerking van de wetsvoorstellen voor de boeken 3 tot en met 6 in de boeken 1 en 2, en mogelijke boek-overstijgende uitvoeringsconsequenties van de modernisering. Zoals ook in diverse consultatie-adviezen aangegeven, kan dit nog leiden tot enige aanpassing van de nu beschreven te verwachten gevolgen voortvloeiend uit de wetsvoorstellen voor de boeken 1 en 2.

Zoals in de vorige voortgangsrapportage aangekondigd, is in de tweede helft van 2016 tevens de gedachtevorming gestart over de implementatie van het nieuwe wetboek. De eerste verkenning is medio 2017 afgerond. De begeleidende klankbordgroep van ketenpartners en departement samen gaat 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.

4. Brede betrokkenheid van wetenschap en organisaties van de

Strafrechtketen

Bij de voorbereiding van de verschillende voorstellen worden deskundigen van politie, openbaar ministerie, rechtspraak, Kmar en bijzondere opsporingsdiensten alsmede uit de advocatuur en de wetenschap intensief betrokken. Daarnaast is een brede werkgroep ingesteld met vertegenwoordigers van ketenpartners en advocatuur om de voorstellen op inhoudelijke en uitvoeringsconsequenties te toetsen. Deze werkgroep heeft in het eerste halfjaar van 2017 een aantal onderwerpen besproken, waaronder het getuigencriterium, de eerste concepten van de boeken 3 tot en met 6 en de onderwerpen die zich lenen voor een experimenteerwet.

De commissie modernisering Wetboek van Strafvordering onder voorzitterschap van prof. mr. J.W. Fokkens bespreekt de conceptregelingen hetgeen tot nadere overweging van gemaakte keuzes kan leiden.

De commissie modernisering Wetboek van Strafvordering is in de eerste helft van 2017 vijf keer bijeengekomen en heeft zowel de eerste conceptversies van de boeken 3 tot en met 6 besproken, als een integrale bespreking gewijd aan de consultatieversies van de boeken 1 en 2.

Zoals in de vorige voortgangsrapportage is vermeld, is adviseur prof. mr. G. Knigge intensief betrokken geweest bij de voorbereiding van de boeken 1 en 2. Nadat deze in februari van dit jaar in consultatie waren gezonden heeft die intensieve betrokkenheid zich gericht op de voorbereiding van de boeken 3 tot en met 6. Daarnaast heeft adviseur Knigge tijdens de consultatieperiode van de boeken 1 en 2 ook nog enkele aspecten van die boeken van juridisch-technische aard onder ogen gezien. In de komende periode zal adviseur Knigge intensief betrokken zijn bij de verwerking van de adviezen die over de boeken 1 en 2 zijn uitgebracht en zal hij adviseren over enkele meer algemene, waaronder boek overstijgende vraagstukken.

In de eerste helft van 2017 hebben over verschillende onderwerpen expertmeetings plaatsgevonden. Onderwerpen van bespreking waren: aanvullende processuele waarborgen voor verdachten met een psychische stoornis of andere kwetsbaarheid, het bezwaarschrift tegen de dagvaarding en enkele andere onderwerpen inzake de vervolging, de wenselijkheid van normering van audiovisuele of virtuele reconstructies, prejudiciële vragen in het strafrecht en de wenselijkheid van een verkorte wrakingsprocedure

5. Parlementaire behandeling

Op 14 februari 2017 heeft een mondeling overleg met de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van de Eerste Kamer plaatsgevonden over de voortgangsrapportage modernisering van het wetboek (Kamerstukken I 2016/17, 34 550VI 29 279, P). Tijdens het mondeling overleg heb ik met de commissie gesproken over de verhouding tussen de modernisering van het Wetboek van Strafvordering en de Europese regelgeving en de inpassing van deze regelgeving in het nieuwe wetboek. Daarnaast is aan de orde geweest de gefaseerde voorbereiding van het nieuwe wetboek in relatie tot de invoering van het gehele nieuwe wetboek op basis van een invoeringswet, na een grondige voorbereiding van de implementatie. Ook de rechtsvergelijkende werkconferentie is besproken. In onderdeel 7 wordt ingegaan op de opzet van de rechtsvergelijkende werkconferentie.

6. WODC-onderzoeken

De onderzoeksrapporten die in het kader van de modernisering van het wetboek worden uitgebracht zijn na publicatie raadpleegbaar op www.wodc.nl. De stand van de onderzoeken is als volgt:

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 gerechten. 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 Den Haag

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. Vytöpil, 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 (Kamerstukken II 2016/17, 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

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 OM-afdoening

In 2016 is gestart met de wettelijk voorgeschreven evaluatie van de Wet OM-afdoening.

Het onderzoek zal ingaan 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. In de brief aan de Tweede Kamer van 16 december 2016 over Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies heeft mijn ambtsvoorganger medegedeeld dat het onderwerp rechterlijke toetsing van ontnemingsschikkingen niet geïsoleerd van andere buitengerechtelijke afdoeningsmodaliteiten moet worden beschouwd, maar mede in het licht van deze evaluatie (Kamerstukken II 2016/17, 17 050, nr. 533, p. 16–17). De resultaten van het onderzoek zullen naar verwachting eerste helft van 2018 worden opgeleverd.

Dossiervorming in strafzaken

Het onderzoek zal zich toespitsen op het digital procesdossier en het bewijs in strafzaken en richting moeten geven aan de keuzes die op deze punten bij het nieuwe wetboek moet maken. Over de invulling van het onderzoek zal nog nadere besluitvorming moeten plaatsvinden.

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. Een vraag is voorts in hoeverre rekening wordt gehouden met een verdachte zonder rechtsbijstand. Aan een aantal onderzoekers/onderzoeksgroepen is offerte gevraagd.

7. Vooruitblik

Op 14 september 2017 heeft het derde congres over de modernisering plaatsgevonden over in het bijzonder de over de boeken 1 en 2 uitgebrachte adviezen, enkele onderwerpen uit de boeken 3 tot en met 6 en de uitkomsten van de uitgevoerde verkenning naar mogelijke implementatiestrategieën. De bevindingen van het congres worden meegenomen in de verdere uitwerking van de concept wetsvoorstellen en de voorbereiding van de opzet van het implementatietraject.

Op 26 en 27 oktober 2017 zal, in samenwerking met de Erasmus Universiteit in Rotterdam, een internationale werkconferentie plaatsvinden met als titel «Rechtsvergelijkende inzichten voor de modernisering van het Wetboek van Strafvordering». Tijdens de werkconferentie zal met

toonaangevende wetenschappers en wetgevingsjuristen uit Europese landen die recent omvangrijke nieuwe strafvorderlijke wetgeving hebben ingevoerd of die dergelijke wetgeving in voorbereiding hebben (in het bijzonder België, Duitsland, Frankrijk, Noorwegen en Zwitserland) worden gediscussieerd over een aantal onderwerpen die voor de modernisering van het Wetboek van Strafvordering in Nederland van belang zijn. Het gaat daarbij om uitdagingen waarvoor alle Europese landen zich gesteld zien, zoals de omgang met digitalisering van de samenleving en van het strafproces en de wens om de afdoening van strafbare feiten te versnellen. Daarnaast staan verdiepende workshops op het programma over onderwerpen als voorlopige hechtenis, beslag op gegevens, vereenvoudigde (buiten)gerechtelijke afdoening van strafbare feiten, stroomlijning van hoger beroep, de positie van het slachtoffer en de betrokkenheid van de rechter bij de executie van straffen. De uitkomsten van de conferentie worden gebundeld en zullen in het voorjaar van 2018 worden gepubliceerd.

Begin november van dit jaar worden de boeken 3 tot en met 6 voor openbare consultatie gezonden aan de Hoge Raad, de ketenpartners, advocatuur en andere adviesorganen en belangenorganisaties.

In januari 2018 wordt het rapport verwacht van de Commissie modernisering opsporingsonderzoek in het digitale tijdperk. De commissie is in juni van dit jaar ingesteld en heeft als opdracht te bezien of de wettelijke regeling van het opsporingsonderzoek, zoals neergelegd in Boek 2, voldoet of bijstelling dan wel aanvulling behoeft. Het pakket van de voorgestelde bevoegdheden wordt nogmaals tegen het licht gehouden en dan vooral vanuit het perspectief van de digitale ontwikkelingen. Als reactie op de informele en formele adviezen zal in het bijzonder de regeling van het beslag op gegevens worden bestudeerd, waarbij het de taak van de commissie is om te onderzoeken in hoeverre deze regeling werkbaar en toereikend is. Een ander belangrijk onderwerp dat door de commissie wordt meegenomen is de ontwikkeling van het onderzoek aan elektronische gegevensdragers en geautomatiseerde werken (bijvoorbeeld een smartphone). Bezien zal worden in hoeverre het arrest van de Hoge Raad van 4 april 2017 (ECLI:NL:HR:2017:584) tot aanpassing van eerdere voorstellen dient te leiden.

Voorts zal de Commissie Evaluatie Wet herziening gerechtelijke kaart onder leiding van prof. H. Kummeling voor 1 januari 2018 haar onderzoek afronden. Mogelijk dat het rapport van de commissie aanleiding geeft de regels van de relatieve competentie, geregeld in boek 1, aan te passen.

De komende maanden zullen de adviezen over de boeken 1 en 2 worden geanalyseerd en verwerkt in de concept- wetsvoorstellen. Ook kunnen de rapporten van de Commissie modernisering opsporingsonderzoek in het digitale tijdperk en de Commissie Evaluatie Wet herziening gerechtelijke kaart leiden tot aanpassing van de concept-wetsvoorstellen. Eventuele aanpassingen van de concept-wetsvoorstellen zullen vervolgens worden geanalyseerd op de gevolgen voor de praktijk.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
S.A. Blok