

Vergaderjaar 2021–2022

35 869

Wijziging van het Wetboek van Strafvordering ter bevordering van innovatie van verschillende onderwerpen in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering (Innovatiewet Strafvordering)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 1 juni 2022

1. Inleiding

Met veel belangstelling hebben wij kennisgenomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid. Wij danken de leden van de verschillende fracties voor de door hen uitgesproken steun voor dit wetsvoorstel en voor de door hen gestelde vragen, die we hierna graag beantwoorden. Bij de beantwoording is de indeling van het verslag gevolgd. Tenzij bij de genoemde wetsartikelen anders is aangegeven, wordt verwezen naar artikelen uit het Wetboek van Strafvordering.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Tot ons genoegen onderschrijven zij het belang van de modernisering van het huidige Wetboek van Strafvordering, dat stamt uit 1926. Volgens deze leden sluit dit wetboek onvoldoende aan op de ingrijpend veranderde samenleving, de nieuwe vormen van criminaliteit en de communicatiemiddelen van deze tijd. Het verheugt ons dat deze leden ook de waarde van de voorgestelde Innovatiewet Strafvordering (hierna: Innovatiewet Sv) inzien. Met deze leden zijn wij van mening dat de voorgestelde pilots de innovatie in het strafprocesrecht helpen bevorderen en de kwaliteit, rechtmatigheid en uitvoerbaarheid van het nieuwe Wetboek van Strafvordering ten goede kunnen komen. De leden van de VVD-fractie stellen een drietal vragen die zijn ingegeven door enerzijds de nauwe relatie tussen het voorliggende wetsvoorstel en het eveneens lopende wetgevingsproces van het nieuwe Wetboek van Strafvordering en anderzijds de amendering van het oorspronkelijk wetsvoorstel in de Tweede Kamer. Deze vragen beantwoorden wij in het navolgende.

Ook de leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Het verheugt ons dat zij het uitgangspunt van het kabinet delen dat het grote meerwaarde kan hebben om enkele onderdelen van het beoogde nieuwe Wetboek van Strafvordering in de praktijk uit te proberen. Deze leden stellen verheugd vast dat hieraan een wet in formele zin ten grondslag wordt gelegd. Zij realiseren

zich ook dat innovaties en experimenten naar hun aard met bepaalde onzekerheden gepaard gaan. Wij onderschrijven hun standpunt dat het daarom des te belangrijker is om de verschillende pilots met grootste zorgvuldigheid uit te voeren, zeker nu het gaat om experimenten die effect hebben op strafrechtelijke procedures. De vragen die de leden van de ChristenUnie stellen in dit kader worden hierna beantwoord.

Tot slot hebben ook de leden van de 50PLUS-fractie met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij stellen enkele vragen over het wetsvoorstel in het kader van het uitvoeren van de pilots en de geldigheidsduur van het voorstel.

2. Tjldpad Innovatiewet in relatie tot tjdpad nieuw Wetboek van Strafvordering

In reactie op een daartoe strekkende opmerking van de leden van de VVD-fractie bevestigen wij dat het de bedoeling van de Innovatiewet Sv is dat de pilots inzichten opleveren die de kwaliteit, rechtmatigheid en uitvoerbaarheid van het nieuwe Wetboek van Strafvordering zullen vergroten. Over het wetsvoorstel tot vaststelling van de Boeken 1 tot en met 6 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering heeft de Afdeling advisering van de Raad van State inmiddels advies uitgebracht, dat door de Raad van State openbaar is gemaakt. Ook hebben wij op 17 mei de zevende voortgangsrapportage over het wetgevingsproject nieuw Wetboek van Strafvordering aan de Tweede Kamer en Eerste Kamer aangeboden (Kamerstukken II 2021/22, 29 279, nr. 712 en Kamerstukken I 2021/22, 35 570 VI, nr. K). In die rapportage zijn wij uitvoerig ingegaan op de planning van de vervolgstappen van dit wetgevingsproject. De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre de regering het realistisch acht dat de pilots tijdig tot de beoogde nieuwe inzichten zullen leiden, zodat zij inderdaad kunnen worden meegenomen bij de verdere behandeling van het nieuwe wetboek, zonder dat die behandeling daarmee vertraging oploopt. De leden van de 50-PLUS fractie staan hier ook bij stil in het voorlopig verslag. Wij kunnen bevestigen dat zij het correct hebben begrepen dat het meenemen van de evaluatie van de pilots geen vertraging oplevert voor het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Wij zijn in de zevende voortgangsrapportage ook op de evaluatie en het voorkomen van vertraging in het traject ingegaan (zie paragraaf 2 van die rapportage). Daarin hebben wij aangegeven dat ter voorkoming van vertraging in het gehele wetgevingstraject simultaan wordt gewerkt aan de verschillende wetgevingstrajecten die nodig zijn om het nieuwe wetboek in te voeren. Om de verschillende wetgevingstrajecten inzichtelijk te maken hebben wij in die voortgangsrapportage een sporenoverzicht voor het nieuwe Wetboek van Strafvordering geïntroduceerd. Het sporenoverzicht omvat alle wetgeving die nodig is voor de invoering van het nieuwe wetboek, en beoogt bij te dragen aan het structureren en (in onderlinge samenhang) inzichtelijk maken van de diverse wetgevingstrajecten die voor de invoering van het nieuwe wetboek nodig zijn. In de afbeelding hieronder, die ook is opgenomen in de zevende voortgangsrapportage, zijn de verschillende wetgevingssporen weergegeven.



Wij zullen eerst kort aangeven wat de verschillende wetgevingssporen inhouden, waarna wij ingaan op het verband tussen de innovatiewet strafvordering en de manier van verwerken van eventuele evaluatieresultaten in het nieuwe Wetboek van Strafvordering.

Het vaststellingsspoor uit het sporenoverzicht vormt de kern van het wetgevingsproject. Het belangrijkste onderdeel van dat spoor wordt gevormd door het wetsvoorstel tot vaststelling van de Boeken 1 tot en met 6 waarover de Raad van State, zoals hierboven al werd aangegeven, recent advies heeft uitgebracht. De tweede vaststellingswet bevat de omzetting van de in het huidige wetboek al herziene boeken over de tenuitvoerlegging en over de Internationale en Europese stafrechtelijke samenwerking naar het nieuwe wetboek (Boek 7 en 8). In het invoeringsspoor wordt onder meer het overgangsrecht en de aanpassingswetgeving geregeld middels een invoeringswet. Het aanvullingsspoor bestaat uit meerdere aanvullingswetten. Uitgangspunten voor de inrichting van het aanvullingsspoor zijn: dat de vaststellingswetgeving de hoofdstructuur en systematische samenhang in het nieuwe wetboek geeft, dat het wenselijk is dat een parlementaire behandeling daarvan voortvarend kan plaatsvinden, en dat aanpassingen die (afgezet tegen het geheel) betrekking hebben op een beperkt onderdeel, niet tot vertraging in de parlementaire behandeling van de vaststellingswetgeving als geheel leiden (zie hierover meer in het navolgende in het kader van de Innovatiewet Sv). In de voortgangsrapportage wordt tevens aangegeven op welke wijze wij uw kamer willen faciliteren teneinde u overzicht van en de verhouding tussen de verschillende wetgevingstrajecten te bieden (paragraaf 2.8 van de zevende voortgangsrapportage).

De Innovatiewet Sv maakt deel uit van het innovatiespoor van het sporenoverzicht. Wij verwachten dat op het moment van indiening van de vaststellingswet voor de nieuwe Boeken 1 tot en met 6 bij de Tweede Kamer de pilots die horen bij de Innovatiewet Sv al enige maanden lopen. De Innovatiewet Sv geldt voor drie jaar en kan via een daartoe strekkend wetsvoorstel worden verlengd. Twee jaar na inwerkingtreding van het eerste onderdeel van de Innovatiewet Sv wordt een evaluatie van alle pilots aan de beide Kamers van de Staten-Generaal aangeboden. De uitkomsten van de evaluatie van de pilots worden meegenomen in de verdere voorbereiding van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Zij kunnen leiden tot aanpassingen van de voorstellen in het nieuwe wetboek, of in het geval van de hulpofficier van justitie, tot opname in het nieuwe wetboek. Om dit zonder vertraging van het wetstraject van de vaststellingswet van het nieuwe Wetboek van Strafvordering te kunnen doen, wordt gebruik gemaakt van het hierboven al aangehaalde aanvullingsspoor. Eventuele uit de evaluatie voortvloeiende wijzigingen worden in het nieuwe wetboek doorgevoerd via een, in omvang beperkte, aanvullingswet. Een aanvullingswetsvoorstel wijzigt de tekst van het nieuwe wetboek, die naar verwachting op dat moment al door behandeling in Tweede en Eerste Kamer is vastgesteld (vaststellingsspoor). Het aanvullingswetsvoorstel doorloopt het gewone wetgevingsproces waarbij Tweede en Eerste Kamer zich als medewetgever over de voorgestelde wijzigingen kan buigen. Als het aanvullingswetsvoorstel tot wet wordt verheven, worden de daarin opgenomen wijzigingen in het nieuwe wetboek, op het moment van inwerkingtreding daarvan, verwerkt. Concluderend: door gebruik te maken van een aanvullingswet kan met de evaluatie van de Innovatiewet Sv in het nieuwe wetboek rekening worden gehouden zonder dat de wetgevingsprocedure met betrekking tot dat wetboek vertraging behoeft op te lopen. Overigens is de sporensystematiek als geheel erop gericht om de verschillende wetgevingscomponenten waaruit het wetgevingsproject bestaat in procedure te kunnen brengen zonder dat zij elkaar behoeven op te houden. Deze aanpak is ook in lijn met de overwegingen van de door de Tweede Kamer aangenomen motie Ellian (Kamerstukken II 2020/21, 29 279, nr. 667): het nieuwe wetboek zonder onnodige vertraging indienen bij de Tweede Kamer.

De leden van de VVD-fractie vragen ook welke maatregelen de regering kan treffen om ervoor te zorgen dat de pilots op een zo spoedig mogelijke termijn inzichten verschaffen waar het parallelle wetgevingsproces van het wetboek profijt van kan hebben. In reactie op die vraag benadrukken wij graag dat de pilots feitelijk doorlopend worden gemonitord en dat de eerste uitkomsten daarvan dus binnen twee jaar bekend zijn. Eventuele wijzigingen of aanvullingen in het nieuwe wetboek die volgen uit de evaluatie van de pilots worden dus in een apart, in omvang beperkt aanvullingswetsvoorstel in procedure gebracht. Op deze manier kan ook in het nieuwe Wetboek van Strafvordering, al op het moment van inwerkingtreding daarvan, worden geprofiteerd van de pilots zonder dat het wetgevingsproject als geheel vertraging heeft opgelopen. In reactie op de vraag van de leden van de 50PLUS-fractie achten wij het, gelet op het voorgaande, dan ook zeer realistisch dat het meenemen van de evaluatie van de pilots van de Innovatiewet niet hoeft te leiden tot vertraging van behandeling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering.

Overigens kan de Innovatiewet Sv, zoals de leden van de 50PLUS-fractie in dit verband opmerkten, door middel van een wetsvoorstel worden verlengd. Dat is een mogelijkheid die vooral van betekenis is wanneer de wetgever op basis van de evaluatie zou besluiten dat de regelingen uit de Innovatiewet Sv moeten kunnen doorlopen tot aan het moment van inwerkingtreding van het nieuwe wetboek.

3. Uitvoering en evaluatie

Ten aanzien van de uitvoering en evaluatie van het voorliggende wetvoorstel vragen de leden van de VVD-fractie de regering nader toe te lichten op welke manier de pilots zullen worden geëvalueerd en in hoeverre de evaluatie zich, naast uitvoeringsconsequenties en de eventuele noodzaak van flankerend beleid, ook zal richten op de vraag of elk van de voorstellen ook daadwerkelijk zijn meerwaarde voor het strafprocesrecht heeft bewezen. Wij beantwoorden deze vraag graag als volgt. De evaluatie zal zich richten op de algemene en specifieke doelstellingen van de pilots zoals genoemd in de memorie van toelichting bij de Innovatiewet Sv.

De algemene doelstellingen zijn er om te onderzoeken of:

- De wettelijke regeling volstaat, zoals opgenomen in de Innovatiewet Sv;
- Bijstellingen of aanvullingen nodig zijn;
- Flankerende maatregelen nodig zijn en zo ja, welke, bijvoorbeeld in de zin van aanpassing van werkprocessen of aanvullende investeringen;
- Er financiële uitvoeringsconsequenties van de nieuwe bepaling zijn en wat deze zijn.

Naast de algemene doelstellingen zijn per pilot aanvullende doelstellingen geformuleerd. De algemene en specifieke doelstellingen zijn uitgewerkt in het document «Pilots Innovatiewet Strafvordering: Beleidstheorie, indicatoren & nulmeting» dat door Andersson Elffers Felix (AEF) in opdracht van het WODC is opgesteld ter voorbereiding op de evaluatie (Kamerstukken II 2021/22, 35 869, nr. 9).

Wij kunnen bevestigen dat bij de evaluatie ook wordt gezien of hetgeen in de pilots wordt beproefd een meerwaarde vormt ten opzichte van de huidige wet. Zo is er aandacht voor de effectiviteit van de procedure, de waardering van de procedure door alle betrokkenen en de toegevoegde waarde voor het strafproces. Daarnaast wordt in alle pilots onderzoek gedaan naar de werklasteffecten en werklastverschuivingen. Op welke specifieke wijze de pilots worden geëvalueerd verschilt per pilot. In een aantal gevallen zal aan de hand van gedurende de looptijd van de pilot ingevulde formulieren met vragen per zaak informatie worden vergaard (bijvoorbeeld bij de pilot Gegevens na inbeslagneming), in andere pilots zullen vooral interviews en evaluatiegesprekken worden gehouden met deelnemers aan de pilots, professioneel of niet professioneel (denk aan de pilot mediation). Waar mogelijk wordt gebruik gemaakt van data afkomstig uit systemen van de ketenpartners. Op deze wijze kan worden gezien of de pilots slagen in hun streven naar verbetering, of de ontworpen regeling aanpassing behoeft en wat de uitvoeringsconsequenties zijn. Tevens kan worden beoordeeld of er flankerend beleid nodig is om de nieuwe regeling doeltreffend te doen zijn. Voor zover de resultaten van deze proeven tot wijzigingen in de desbetreffende regelingen van het nieuwe wetboek aanleiding geven, kunnen deze resultaten, middels een aanvullingswet, worden betrokken in de verdere voorbereiding van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (zie paragraaf 2 van deze memorie van antwoord).

Naar aanleiding van vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie over of het WODC er, met name waar het gaat om menskracht, ook daadwerkelijk op is toegerust om in de begeleiding en de inhoudelijke toetsing van de experimenten een belangrijke rol te spelen, kunnen wij u melden dat het WODC weliswaar verantwoordelijk is voor de uitvoering van de evaluatie van de pilots maar dat het deze evaluatie niet zelf zal uitvoeren. Het onderzoek zal door het WODC worden uitbesteed aan een externe partner. Uiteraard speelt het WODC wel een belangrijke rol bij het

formuleren van een onderzoeksvraag, het toezien op de kwaliteit van het onderzoek en de verslaglegging. Het WODC is verantwoordelijk voor het samenstellen van een begeleidingscommissie, die zowel de onderzoekers als het WODC adviseert. De voorzitter en leden van de begeleidingscommissie worden door het WODC benoemd. Het uitgangspunt bij de samenstelling van de commissie vormt de inhoudelijke bijdrage die voorzitter en leden kunnen leveren aan de kwaliteit van het onderzoeksproject.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen op welke wijze de opsporingsambtenaren, rechterlijk ambtenaren, advocaten en anderen snel en effectief in staat worden gesteld om met adequate kennis van zaken deel te kunnen nemen aan de pilots. In reactie op deze vragen kunnen wij u melden dat al deze partijen betrokken zijn bij de voorbereidingen. Al het personeel dat werkzaam is in een pilot krijgt kort voor de start van de pilots een aanvullende opleiding (al dan niet online) of aanvullende instructies. Tevens zijn nieuwe werkprocessen uitgewerkt en uitgeschreven, ook door de ketenorganisaties. In het kader van de pilots is er ook aandacht voor het tijdig informeren van andere partijen, zoals Slachtofferhulp Nederland, door middel van nieuwsbrieven, informatiebijeenkomsten en dergelijke.

Tot slot vragen de leden van de ChristenUnie-fractie naar informatievoorziening aan en rechtsbescherming van betrokkenen in de strafzaken waarin de pilots worden toegepast. Ook daar wordt in de pilots uiteraard aandacht aan besteed. Op dit moment is er nog geen reden om aan te nemen dat voor de verwezenlijking van informatievoorziening en rechtsbescherming aanvullende middelen nodig zijn. In de evaluatie zal echter goed worden gekeken naar de (werklast) effecten van de nieuwe regelingen voor alle betrokkenen.

4. Prejudiciële procedure bij de Hoge Raad

Het verheugt ons dat de leden van de 50PLUS-fractie de voorgestelde prejudiciële procedure bij de Hoge Raad zoals opgenomen in de artikelen 553 en verder als een verrijking van het strafproces zien. Deze leden vragen of de regering meent dat door deze toevoeging het aantal cassatiezaken bij de Hoge Raad ook mogelijk zal afnemen. En indien dat het geval is, aan welk percentage de regering dan denkt. Wij zijn het met de leden van de 50PLUS-fractie eens dat de prejudiciële procedure een verrijking van het strafproces zal zijn. Sneller dan nu het geval is krijgt de rechtspraak duidelijkheid over hoe regels moeten worden uitgelegd en toegepast. Dit vermindert het risico op tegenstrijdige uitspraken door lagere rechters en op langdurige rechtsonzekerheid. Dat zou inderdaad kunnen betekenen dat het aantal cassatiezaken zou kunnen verminderen. Uit het eerder gehouden onderzoek is echter gebleken dat dit onmogelijk valt te kwantificeren. Daarbij is overigens ook de verwachting uitgesproken dat in strafzaken – meer dan in bijvoorbeeld het civiele recht – vaak alsnog een rechtsmiddel, zoals cassatieberoep zal worden ingesteld.¹ Een eventuele reductie zal dus naar verwachting zeer beperkt of mogelijk zelfs nihil zijn.

Gelet op het met de prejudiciële vraag gemoeide zaaksoverstijgend belang vragen de leden van de 50PLUS-fractie zich tevens af of deze uitspraken van de Hoge Raad – zelfs indien de rechter al een zaaksbeslissing heeft genomen conform artikel 555, derde lid, zonder het antwoord van de Hoge Raad af te wachten – ook te allen tijde worden gepubliceerd. En als dit niet het geval is, waarom niet? Ook vragen deze

¹ I. Giesen e.a., De Wet prejudiciële vragen aan de Hoge Raad: een tussentijdse evaluatie in het licht van de mogelijke invoering in het strafrecht, p. 209 (Kamerstukken I 2016/17, 32 612, nr. E).

leden aan welke casuïstiek de regering denkt in geval een rechter een rechtsvraag voorlegt bij de Hoge Raad maar alvorens het antwoord daarvan verkregen wordt reeds een uitspraak doet. Tot slot vragen de leden van de 50PLUS-fractie hoe zo'n rechtelijke uitspraak zich dan met artikel 555, vijfde lid, verhoudt, gegeven het feit dat in die bepaling is voorgeschreven dat de rechter vonnis wijst met inachtneming van de uitspraak van de Hoge Raad. Wij zijn de leden van de 50PLUS-fractie erkentelijk voor hun vragen, omdat zij ons de gelegenheid geven het voorgestelde artikel 555 nader te verduidelijken. De betreffende bepaling geeft de Hoge Raad de bevoegdheid om een rechtsvraag van de rechter te beantwoorden, ook al is de Hoge Raad van oordeel dat het antwoord eigenlijk niet nodig is voor de rechter om te beslissen. Men kan denken aan het geval dat het onderzoek op de terechtzitting door de rechter is geschorst om een prejudiciële vraag aan de Hoge Raad te stellen en de verdachte komt te overlijden. Dit heeft tot gevolg dat het Openbaar Ministerie niet-ontvankelijk zal worden verklaard in de vervolging. Bij een ontnemingsvordering kunnen partijen voor de sluiting van het onderzoek op de terechtzitting tot een schikking komen (artikel 511c), waarmee – bij voldoening van de schikking – de zaak van rechtswege eindigt (artikel 6:4:18). In zo'n situatie is beantwoording van de prejudiciële vraag niet meer nodig, maar kan het voor de rechtspraak toch dienstig zijn als de Hoge Raad antwoord geeft. Dit is onder meer goed voorstelbaar indien het gaat om een belangwekkende vraag en partijen al hun schriftelijke opmerkingen hebben ingediend. De rechter die de vraag stelt heeft niet de bevoegdheid om – zonder het antwoord van de Hoge Raad af te wachten – al uitspraak te doen. De leden van de genoemde fractie van 50PLUS wijzen er terecht op dat dit zich niet goed zou verhouden met het voorgestelde artikel 555, vijfde lid. Het is uiteraard wel denkbaar dat de rechter die de vraag heeft gesteld de Hoge Raad informeert over het vervallen van de noodzaak om een vraag te beantwoorden, bijvoorbeeld in de hiervoor geschetste situatie van het overlijden van de verdachte of het bereiken van de ontnemingsschikking. Tot slot verduidelijken wij graag dat het in de rede ligt dat alle prejudiciële uitspraken zullen worden gepubliceerd. Dat volgt uit artikel 3 Besluit selectiecriteria uitsprakendatabank Rechtspraak.nl, van de Raad voor de Rechtspraak. Kort gezegd bepaalt dit artikel dat alle uitspraken van de Hoge Raad worden gepubliceerd, voor zover de zaak niet kennelijk ongegrond of niet-ontvankelijk is verklaard en/of met een standaardformulering is afgedaan.

5. Mediation

De leden van de 50PLUS-fractie hebben een concrete vraag gesteld aangaande mediation na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting. Zij wijzen erop dat artikel 572, tweede lid, vermeldt dat bij het onderzoek de officier van justitie, de verdachte, het slachtoffer en de benadeelde partij worden gehoord. Deze leden vragen of onder «benadeelde partij» mede de erven dan wel de nabestaanden van een slachtoffer vallen of dat deze categorieën zich tot de civiele rechter moeten wenden voor herstel van geleden schade.

In antwoord op deze vraag attenderen wij op artikel 51f van het Wetboek van Strafvordering. Het eerste lid van dat artikel bepaalt dat degene die rechtstreeks schade heeft geleden door een strafbaar feit zich terzake van zijn vordering tot schadevergoeding als benadeelde partij kan voegen in het strafproces. Deze tekst betreft het directe slachtoffer.

Het tweede lid van artikel 51f betreft de situatie dat de in het eerst lid genoemde persoon ten gevolge van het strafbare feit is overleden. In dat geval kunnen zich voegen «diens erfgenamen ter zake van hun onder algemene titel verkregen vordering en de personen, bedoeld in artikel 108, eerste tot en met vierde lid, van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek ter zake van de daar bedoelde vorderingen. Indien de in het eerste lid

genoemde persoon ten gevolge van het strafbare feit letsel heeft, kunnen zich voegen de personen, bedoeld in artikel 107, eerste lid, onder a en b, van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek ter zake van de daar bedoelde vorderingen».

Dit betekent dat de in artikel 51f, tweede lid, genoemde indirect benadeelden zich niet tot de civiele rechter hoeven te wenden maar zich voor hun vordering tot schadevergoeding als benadeelde partij kunnen voegen in het strafproces. Gezien het belang van de benadeelde partij (waaronder de indirect benadeelde) bij het strafproces is in artikel 572, tweede lid, opgenomen dat de benadeelde partij wordt gehoord als de rechtbank na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting onderzoekt of de zaak in aanmerking komt voor mediation.

6. Behandeling wetsvoorstel in de Tweede Kamer

Bij de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer zijn een negental amendementen op het oorspronkelijk wetsvoorstel aangenomen. De leden van de VVD-fractie vragen of deze amendementen vanuit het oogpunt van de regering uitdagingen ten aanzien van de inhoudelijke consistentie en uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel met zich brengen. En indien dit het geval is, welke uitdagingen dat dan zijn en welke plannen de regering heeft om de inhoudelijke consistentie en uitvoerbaarheid van de wet na deze amendementen te borgen. Ook de leden van de 50PLUS-fractie zijn benieuwd welke consequenties de aangenomen amendementen met zich brengen voor de uitwerking in de praktijk, onder andere qua aanvullende financiering, financiële dekking van eventuele meerkosten en onderzoekscapaciteit in het strafproces en vragen of de regering hier enige duidelijkheid over kan verschaffen. Graag beantwoorden wij deze vragen in onderstaande aan de hand van de verschillende genoemde amendementen. In algemene zin geldt dat de pilots zullen worden aangepast naar aanleiding van de amendementen en dat in de evaluatie de uitwerking in de praktijk en de eventuele uitvoeringsconsequenties en meerkosten worden meegenomen.

Amendementen op de artikelen 556 en 557 (vastleggen en kennisnemen van gegevens na inbeslagneming)

De aangenomen amendementen (Kamerstukken II 2021/22, 35 869, nrs. 12 tot en met 15 en 20 tot en met 23) hebben inderdaad de nodige aanpassingen opgeleverd voor de bevoegdheden, zoals opgenomen in de artikelen 556 en 557 en de bijbehorende pilot Gegevens na inbeslagneming. Artikel 556 ziet, kort gezegd, op het kennisnemen van nieuwe berichten die na inbeslagneming van bijvoorbeeld een smartphone op dat apparaat binnenkomen. Artikel 557 omvat de bevoegdheid tot het verrichten van een netwerkzoeking na inbeslagneming van smartphone of computer.

De amendementen met nummers 12 en 13 hebben allereerst een verduidelijking opgeleverd in de eerste twee leden van de artikelen 556 en 557. Het eerste lid ziet in beide bepalingen op het kennisnemen van gegevens die gedurende de eerste drie dagen na de inbeslagneming van het geautomatiseerd werk worden opgeslagen. De officier van justitie kan een daartoe strekkend bevel geven tot uiterlijk drie dagen na de inbeslagneming, zo staat nu expliciet in het eerste lid. Het tweede lid maakt nu duidelijk dat de officier van justitie, óók in het geval hij in de eerste drie dagen na de inbeslagneming van het geautomatiseerd werk nog geen bevel heeft gegeven, kan bevelen dat een opsporingsambtenaar het bedoelde onderzoek verricht. Dit betreft een voor de opsporingspraktijk zeer wenselijke verduidelijking.

In het tweede lid van de artikelen 556 en 557 is door de genoemde amendementen ook verduidelijkt dat het gaat om gegevens die gedurende een periode van ten hoogste drie maanden na de inbeslagneming zijn opgeslagen op het geautomatiseerd werk (of in geval van artikel 557: het elders aanwezig geautomatiseerd werk). In het tweede lid is echter niet bepaald, zoals in het eerste lid wel het geval is, tot wanneer de officier van justitie dit bevel uiterlijk kan geven. Dit impliceert dat de officier van justitie het bevel bijvoorbeeld ook pas negen maanden na het moment van inbeslagneming kan geven. Enerzijds is dit wenselijk voor de opsporing. In het geval een geautomatiseerd werk is beveiligd kan het lange tijd duren voordat de opsporing zichzelf toegang weet te verschaffen tot het apparaat. In het oorspronkelijke voorstel had de opsporing hiervoor maximaal drie maanden de tijd, gerekend vanaf het moment van inbeslagneming. Daarna konden de nieuwe bevoegdheden niet meer worden uitgeoefend. De pilot moest uitwijzen in hoeveel gevallen drie maanden niet voldoende zou zijn voor uitoefening van de nieuwe bevoegdheden. De amendementen hebben ertoe geleid dat deze vraag niet meer relevant is in de pilot. De officier van justitie kan nu op elk moment na de inbeslagneming van een geautomatiseerd werk bevelen dat een opsporingsambtenaar het onderzoek, bedoeld in de artikelen 556 en 557 verricht, zolang het onderzoek zich uitsluitend richt op gegevens die binnen drie maanden na inbeslagneming zijn binnengekomen. Zoals gezegd, is dit enerzijds wenselijk voor de opsporing. Het probleem van beveiligde apparaten is minder urgent, althans het zorgt er niet voor dat de bevoegdheden na drie maanden gerekend vanaf het moment van inbeslagneming niet meer zouden kunnen worden uitgeoefend. Anderzijds is het zo dat de opsporing, ook als het bevel pas na bijvoorbeeld negen maanden wordt gegeven, alleen onderzoek mag verrichten naar de gegevens die de eerste drie maanden na de inbeslagneming zijn opgeslagen. Dat betekent dat de opsporing moet filteren in de beschikbare data. Stel dat het bevel inderdaad pas negen maanden na de inbeslagneming wordt gegeven, dan staat er dus voor negen maanden nieuwe gegevens op het geautomatiseerd werk. De opsporing moet haar systemen zo inrichten dat alleen kennis wordt genomen van de gegevens die daar de eerste drie maanden na inbeslagneming zijn opgeslagen (mits er geen sprake is van een verlenging van de periode als bedoeld in het derde lid). De pilot moet uitwijzen of de opsporing daartoe goed in staat is.

De periode van drie maanden kan, op grond van het derde lid, telkens worden verlengd voor een periode van ten hoogste drie maanden, tot een periode van in totaal zes maanden. De leden van de 50PLUS-fractie vragen of de regering een reflectie kan geven over deze zes maanden gelet op het feit dat doorbreken van de beveiliging van geautomatiseerde werken en het onderzoek dat daaraan vervolgens plaatsvindt veel tijd kan kosten. Acht de regering deze termijn voldoende voor gedegen onderzoek, zo is de vraag van deze leden. Daarop reageren wij graag als volgt. Dit derde lid is de uitkomst van twee amendementen die elkaar aanvulden (amendementen met nummers 14, 15, 22 en 23). Het verlengen van de periode waarbinnen een opsporingsambtenaar het onderzoek mag verrichten is niet nodig. Op grond van het tweede lid kan de officier van justitie namelijk op elk moment na de inbeslagneming een opsporingsambtenaar bevelen om het onderzoek te verrichten. In reactie op de vraag van de leden van de 50PLUS-fractie verwijzen wij ook naar het bovenstaande. Doordat het tweede lid niet bepaalt tot wanneer de officier van justitie dat bevel uiterlijk mag geven, is het probleem van de beveiliging van geautomatiseerde werken minder urgent. Als de opsporing pas na tien maanden de beveiliging doorbreekt, dan kan de officier van justitie op dat moment alsnog het bevel geven.

Wij zien de aangenomen amendementen daarom niet als een verruiming van de periode waarbinnen het onderzoek mag worden verricht (dat is als gezegd niet nodig), maar als een verruiming van de gegevens die mogen worden onderzocht. Op basis van het tweede lid mag de opsporing alleen onderzoek verrichten naar gegevens die de eerste drie maanden na de inbeslagneming zijn opgeslagen. Die periode kan worden verlengd in uitzonderlijke situaties. Situaties waarbij de opsporing het dus ook noodzakelijk vindt dat er onderzoek wordt verricht naar gegevens die in de vierde, vijfde en zesde maand na het moment van inbeslagneming zijn opgeslagen. De pilot moet uitwijzen in hoeveel gevallen de opsporing dit wenselijk vindt.

De hierboven genoemde aangenomen amendementen maken het noodzakelijk dat er alsnog (beperkte) aanpassingen moeten worden doorgevoerd in reeds beschreven nieuwe werkprocessen, in de nieuwe formulieren en in de aanvullende opleiding die deelnemers moeten doorlopen. Dit heeft echter beperkte impact en de extra kosten kunnen binnen de beschikbare budgetten worden opgevangen. De amendementen leiden tot een andere werkwijze (ook gelet op de hieronder nog te bespreken, in alle gevallen geldende, verplichte machtiging van de rechter-commissaris). Deze nieuwe werkwijze leidt ertoe dat de door AEF reeds verrichte voorbereidende werkzaamheden aan de evaluatie moeten worden aangepast. De pilots en de daarbij betrokken werkgroepen worden hierbij ondersteund op kosten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Het berekenen van het effect van de nieuwe bepalingen op de werklast van de betrokken organisaties is een onderdeel van de evaluatie.

De amendementen met nummers 20 en 21 hebben ertoe geleid dat ook voor het onderzoek naar de gegevens die in de eerste drie dagen na het moment van inbeslagneming zijn opgeslagen (het eerste lid van de artikelen 556 en 557) een machtiging van de rechter-commissaris nodig is. De officier van justitie is niet langer zelfstandig bevoegd om het bevel tot dit onderzoek te geven. Door de invoeging van de machtiging van de rechter-commissaris in het eerste lid van beide artikelen bestaat er weinig verschil meer tussen het eerste lid en het tweede lid van beide bepalingen. De leden van de 50PLUS-fractie vragen daarom in onze ogen terecht wat de toegevoegde waarde van het eerste lid is. Het eerste lid ziet zoals gezegd alleen op onderzoek naar de gegevens die de eerste drie dagen na de inbeslagneming zijn opgeslagen. Dit bevel kan alleen in die eerste drie dagen worden gegeven. Het bevel kan worden gegeven als dit *in het belang van het onderzoek* is. Voor een bevel als bedoeld in het tweede lid is vereist dat *het belang van het onderzoek dit dringend vordert*. Dit is een zwaardere eis. Wel kan het bevel, bedoeld in het tweede lid, op elk moment na de inbeslagneming worden gegeven en ziet dit bevel in beginsel op de gegevens die gedurende de eerste drie maanden na de inbeslagneming zijn opgeslagen. De pilot moet uitwijzen hoe vaak gebruikt wordt gemaakt van een bevel als bedoeld in het eerste lid. Wij kunnen ons voorstellen dat, gelet op de kleine verschillen in toepassingscriteria, direct een bevel als bedoeld in het tweede lid wordt gegeven. Dat bevel heeft immers een ruimer toepassingsbereik en het wetsvoorstel sluit niet uit dat hier direct gebruik van wordt gemaakt.

De leden van de 50PLUS-fractie onderschrijven wel het belang dat vanwege de inbreuk die wordt gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene een zware toets in de vorm van een machtiging van de rechter-commissaris voor de inzet van deze bevoegdheden noodzakelijk is. Wel vragen deze leden zich af wat de verplichte machtiging van de rechter-commissaris voor een invloed gaat hebben op het verloop van het opsporingsproces. Ook vragen zij zich af wat dit in zijn algemeenheid voor de werkdruk van rechters betekent, nu er al een tekort aan rechters bestaat en of de praktische uitvoering er onverhoopt toe kan leiden dat

door tekorten aan rechters de korte termijn van drie dagen feitelijk niet haalbaar is. Door de amendementen is de officier van justitie gedurende de eerste drie dagen na het moment van inbeslagneming niet langer zelfstandig bevoegd om het bevel te geven. Dit betekent dus een extra inspanning voor de officier van justitie en de rechter-commissaris. De officier van justitie moet een machtiging vorderen bij de rechter-commissaris en de rechter-commissaris moet een afweging maken, ook voor de eerste drie dagen. De pilot moet uitwijzen wat dit betekent voor het opsporingsproces. Zoals gezegd, wordt in de pilot onderzocht of de wettelijke regeling volstaat. Dat speelt zeker op dit punt. Er zal in de pilot speciale aandacht zijn voor de rol van de rechter-commissaris in die eerste drie dagen. De rechter-commissaris is, bijvoorbeeld bij de telefoontap, wel in staat gebleken om deze afweging zorgvuldig maar toch met de juiste snelheid te maken. Wij verwachten dan ook niet dat de termijn van drie dagen voor een rechter-commissaris niet haalbaar is. De wet biedt daarnaast ook de mogelijkheid om, net als bij de telefoontap, de machtiging en het bevel eerst mondeling te geven. Wel is het zo dat deze nieuwe bevoegdheden een extra aantal vorderingen vanuit het OM oplevert, waar het OM in de regeling zoals die door amendering is gewijzigd de eerste drie dagen nog kon volstaan met het zelfstandig geven van het bevel. Gelet op het feit dat de pilot weliswaar landelijk wordt uitgevoerd, maar door een beperkt aantal rechercheurs, zal de totale extra werkbelasting voor de rechter-commissarissen gedurende de pilotperiode beperkt zijn. Een van de doelen van de pilot is de gevolgen voor de werkbelasting van alle betrokken partners van de nieuwe wettelijke bepalingen in kaart te brengen, ten behoeve van de landelijke implementatie na invoering van het nieuwe wetboek. Daar komt bij dat in het coalitieakkoord middelen zijn vrijgemaakt om de justitiële keten, waaronder de Rechtspraak, te versterken. Met deze middelen kan de Rechtspraak de komende jaren meer rechters opleiden en de (juridische) ondersteuning uitbreiden. Dit heeft naar verwachting een positief effect op de werkdruk.

Tot slot vragen de leden van de 50PLUS-fractie of na aanneming van dit wetsvoorstel de geldende jurisprudentie van de Hoge Raad ten aanzien van de opsporingsambtenaar die ter plekke een eerste onderzoek wil verrichten aan een smartphone in stand blijft. Deze leden doelen daarmee op de Smartphone-jurisprudentie van de Hoge Raad uit 2017 (HR 4 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:584, 588 en 592). Deze jurisprudentie ziet op de zogenoemde basisbevoegdheid tot onderzoek aan een smartphone. Met de basisbevoegdheid wordt bedoeld op een regulier onderzoek aan een inbeslaggenomen smartphone, dus zonder dat kennis wordt genomen van nieuwe berichten (artikel 556) of zonder dat een netwerkzoeking plaatsvindt (artikel 557). De bevoegdheden uit de artikelen 556 en 557 zijn nieuw en daarmee een verruiming van de huidige wetgeving en ook van de huidige opsporingspraktijk. De nadere normering die volgt uit de Smartphone-jurisprudentie wordt ook wel aangeduid met de term «drietrapsraket» en houdt in dat de mate van inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van betrokkene bepalend is voor de vraag wie de bevoegde autoriteit is voor het verrichten van het onderzoek aan de telefoon of de computer. Dat kan de opsporingsambtenaar zelf zijn, de officier van justitie of de rechter-commissaris. Voor de nieuwe bevoegdheden uit de Innovatiewet geldt, zoals al eerder gezegd, die normering niet. Dat betekent niet dat voor de basisbevoegdheid tot onderzoek aan een smartphone deze normering komt te vervallen. De opsporingsambtenaar kan de smartphone dus onderzoeken wanneer dit onderzoek een niet meer dan geringe inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt. Dit onderzoek kan zich – zonder een bevel van de officier van justitie na machtiging van de rechter-commissaris – echter niet richten op na inbeslagneming binnenkomende berichten of op een netwerkzoeking.

Amendement op artikel 573 (mediation na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting)

Het overige aangenomen amendement ziet op het onderwerp mediation en de daarbij behorende pilot (Kamerstukken II 2021/22, 35 869, nr. 17 (nr. 11 was het eerste amendement over mediation, dat amendement werd vervangen door nr. 16 en dat werd uiteindelijk vervangen door nr.17)). De gevolgen van het aangenomen amendement voor de pilot Mediation zijn beperkt. Het gewijzigde artikel 573 maakt het mogelijk dat de rechter een «eindezaakverklaring» uitspreekt, onder te bepalen voorwaarden. De bevoegdheid om te verklaren dat een zaak onder voorwaarden is geëindigd, is bedoeld voor de situatie waarin de rechter – na een schorsing van het onderzoek op de terechtzitting – het onderzoek hervat en dat vervolgens blijkt dat de mediation tot een positieve uitkomst heeft geleid. De eindezaakverklaring is aan te merken als een formele uitspraak, waarmee geen inhoudelijke uitspraak over de zaak wordt gedaan.

Bij introductie van deze nieuwe bevoegdheid moet de verhouding tot het rechterlijk beslissingsmodel duidelijk moet zijn, evenals de gevolgen van de eindezaakverklaring voor andere onderdelen van het strafproces. Het aangenomen amendement biedt op deze punten de gewenste helderheid. Wij voorzien dan ook geen problemen ten aanzien van de inhoudelijke consistentie en uitvoerbaarheid van de bepalingen ten aanzien van mediation. Wij menen dat de regeling ten aanzien van mediation in deze wet, waarin het amendement is verwerkt, een goede basis biedt om de regeling in de pilot uit te proberen.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius