

Evaluatie pilots Innovatiewet Strafvordering – Prejudiciële vragen en Mediation in Strafzaken

Een empirisch-juridisch onderzoek naar de toepassing van de prejudiciële procedure en mediation in strafzaken

prof. mr. F.G.H. Kristen (UU)
prof. mr. M.J. Dubelaar (RU)
prof. mr. J. Bijlsma (UU)
dr. R.S.T. Gaarhuis (UU)
dr. mr. M.A. Simon Thomas (UU)
dr. M.A.P. Timmerman (RU)
B.T. Huijnen LLB (UU)

Colofon

Universiteit Utrecht, Montaigne Centrum voor Rechtsstaat en Rechtspleging 2024

© 2024 WODC. Auteursrechten voorbehouden.

Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) op verzoek van Directie Wetgeving en Juridische Zaken, Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Samenvatting

Introductie

Met de Innovatiewet Strafvordering zijn voor de strafrechtspraak twee innovaties ingevoerd. De eerste innovatie betreft de mogelijkheid voor de feitenrechter om in een strafzaak een prejudiciële vraag te stellen aan de Hoge Raad over een rechtsvraag waaraan een bijzonder gewicht toekomt en die een zaaksoverstijgend belang heeft, met het oog op het nemen van een beslissing in die strafzaak.

De tweede innovatie ziet op de wijze van het afdoen van een strafzaak, namelijk via mediation onder toezicht van de strafrechter. Indien de mediation succesvol is, kan de rechtbank afzien van een inhoudelijke behandeling van de strafzaak en verklaren dat de strafzaak is geëindigd met de zgn. eindezaakverklaring.

Met beide innovaties wordt vooruitgelopen op de modernisering van het Wetboek van Strafvordering, een lopende omvangrijke wetgevingsoperatie die moet leiden tot de inwerkingtreding van een nieuw Wetboek van Strafvordering in 2029. Voor beide innovaties zijn op basis van de Innovatiewet Strafvordering pilots gestart: de pilot prejudiciële vragen aan de Hoge Raad in strafzaken en de pilot mediation in strafzaken. Laatstgenoemde pilot bestaat op zijn beurt bestaat uit twee pilots, namelijk de pilot mediation in strafzaken met jeugdige verdachten en adolescenten bij de rechtbanken Gelderland en Overijssel, en de pilot mediation bij ernstige verkeersdelicten bij de rechtbank Zeeland-West-Brabant.

De wetgever heeft in artikel II van de Innovatiewet Strafvordering bepaald dat binnen twee jaar na de start van de pilots van de Innovatiewet Strafvordering een evaluatie plaatsvindt. Deze evaluatie strekt ertoe dat de wetgever tijdig de beslissing kan nemen over wat te doen met de wettelijke regelingen waarop de pilots steunen. Uiterlijk drie jaar na de inwerkingtreding van de Innovatiewet Strafvordering moet de wetgever beslissen over het al dan niet continueren van de wettelijke regelingen neergelegd in de Innovatiewet Strafvordering (zie art. IV). Wordt besloten tot het behoud van de wettelijke regelingen, dan kan dat door de pilots te verlengen en daarmee onderdeel te laten blijven van het huidige Wetboek van Strafvordering, en vervolgens de wettelijke regelingen op te nemen in het te moderniseren Wetboek van Strafvordering. Met het oog op het nemen van deze beslissing heeft de regering evaluatiecriteria in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Innovatiewet Strafvordering geformuleerd.

Het onderhavige onderzoek voorziet in de beoogde evaluatie van de pilots prejudiciële vragen en mediation in strafzaken. In het onderzoek staat een drietal algemene onderzoeksvragen centraal die zijn gebaseerd op de eerdergenoemde evaluatiecriteria. Het gaat om de volgende drie algemene onderzoeksvragen:

- 1) Wat kan op basis van het onderzoek naar de pilots prejudiciële vragen aan de Hoge Raad in strafzaken en mediation in strafzaken worden vastgesteld over de mate waarin de wettelijke regeling van de prejudiciële procedure van artikelen 553-555 Sv en die van mediation in strafzaken van artikelen 571-574 Sv volstaan dan wel aanpassing behoeven?
- 2) Zijn flankerende maatregelen nodig, bijvoorbeeld in de zin van aanpassing van werkprocessen of aanvullende investeringen?

- 3) Wat op basis van het onderzoek naar de pilots prejudiciële vragen aan de Hoge Raad in strafzaken en mediation in strafzaken worden gezegd over financiële uitvoeringsconsequenties die voortvloeien uit de wettelijke regelingen van artikelen 553-555 Sv en van artikelen 571-574 Sv?

Om tot een beantwoording van deze algemene onderzoeksvragen te komen, zijn per pilot acht specifieke onderzoeksvragen geformuleerd.

Aanpak en methoden

Het onderzoek beoogt een evaluatie te zijn van de pilots prejudiciële vragen en mediation in strafzaken van de Innovatiewet Strafvordering. Om de eerste algemene onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden is met gebruikmaking van de klassiek juridische onderzoeksmethode een juridische studie verricht naar de betekenis en de reikwijdte van de wettelijke regeling van de prejudiciële procedure in de artikelen 553-555 Sv en de wettelijke regeling van mediation in strafzaken van de artikelen 571-574 Sv. Daartoe is met behulp van de wetshistorische interpretatiemethode de parlementaire geschiedenis onderzocht van de genoemde wettelijke regelingen, zoals die blijkt uit de Kamerstukken van de behandeling van de Innovatiewet Strafvordering.

Vervolgens is voor het verkrijgen van een beeld van de toepassing van de genoemde wettelijke regelingen in de rechtspraak een klassiek juridisch onderzoek verricht naar de rechtspraak waarin uitleg en toepassing is gegeven aan de wettelijke regeling.

Daarnaast is een empirisch onderzoek naar (ervaringen met) de toepassing van de wettelijke regeling van de prejudiciële procedure en mediation in strafzaken uitgevoerd. Deze studie bestaat uit primair kwalitatief empirische studie door semigestructureerde interviews en groepsinterviews, aangevuld met een werksessie voor de prejudiciële procedure, twee werkbezoeken voor mediation in strafzaken en enige cijfers over de toepassing van de wettelijke regelingen. In totaal zijn 23 personen geïnterviewd. Deze respondenten zijn voor de pilot prejudiciële vragen werkzaam bij de Hoge Raad, bij het parket bij de Hoge Raad, in de feitenrechtspraak, bij het openbaar ministerie en in de advocatuur. Bij de pilot mediation in strafzaken gaat het om respondenten werkzaam in de feitenrechtspraak, het openbaar ministerie, mediationbureaus en de advocatuur. Al deze respondenten zijn bevraagd op onder meer hun ervaringen met toepassing van de prejudiciële procedure respectievelijk mediation in strafzaken waar het gaat om de eindezaakverklaring.

De resultaten van de combinatie van deze verschillende onderzoeksmethoden zijn door middel van triangulatie op elkaar betrokken. Daarmee zijn voor zowel de pilot prejudiciële vragen als de pilot mediation in strafzaken antwoorden verkregen op de drie algemene onderzoeksvragen en de acht specifieke onderzoeksvragen per pilot.

Algemene conclusie

Pilot prejudiciële vragen

Uit het onderzoek komt duidelijk naar voren dat de wettelijke regeling van de prejudiciële procedure op dit moment volstaat. De omstandigheid dat binnen de periode waarover de onderhavige evaluatie van de wettelijke regeling van de prejudiciële procedure zich uitstrekt door slechts twee rechtbanken prejudiciële vragen zijn gesteld die hebben geleid tot één prejudiciële beslissing van de Hoge Raad, maakt het oordeel over de wettelijke regeling niet anders. De mogelijke verklaringen voor de tot op heden beperkte benutting van de prejudiciële procedure

houden geen verband met de vormgeving van de wettelijke regeling. De prejudiciële procedure is een nuttig instrument naast andere bestaande instrumenten om rechtsvragen in strafzaken aan de Hoge Raad te kunnen voorleggen. Uit het onderzoek is een zestal mogelijke verklaringen naar voren gekomen die individueel of in samenhang met elkaar kunnen duiden waarom beperkt gebruik is gemaakt van de wettelijke regeling van de prejudiciële procedure. Die verklaringen zien evenwel niet op de wettelijke regeling. Kortom, wij zien op dit moment geen aanleiding om de wettelijke regeling van de prejudiciële procedure aan te passen. Niettemin formuleren wij hierna een viertal aanbevelingen ten behoeve van het gebruik van de wettelijke regeling.

Uit het onderzoek komt naar voren dat een aantal flankerende maatregelen kan worden overwogen wanneer wordt besloten de pilot prejudiciële vragen te verlengen of de wettelijke regeling van de prejudiciële procedure definitief een plek krijgt in het Wetboek van Strafvordering. Deze maatregelen zijn er ten eerste op gericht om meer bewustwording van de mogelijkheden (en onmogelijkheden) van de prejudiciële procedure te creëren bij niet alleen de feitenrechters, maar ook bij het openbaar ministerie en de advocatuur. Ten tweede is een belangrijk doel van de flankerende maatregelen dat de rechtspraak tijd wordt gegund om zich te positioneren ten aanzien van de prejudiciële procedure. Wij stellen de volgende, verkort weergegeven flankerende maatregelen voor:

- Geef voorlichting aan feitenrechters en procespartijen over de mogelijkheid om prejudiciële vragen te stellen, welke voorwaarden daarvoor gelden en welke procedure daartoe moet worden gevolgd.
- Benadruk in interne en externe communicatie de mogelijkheden die de wettelijke regeling van de prejudiciële procedure biedt om in een lopende strafzaak snel antwoord van de Hoge Raad te verkrijgen op een rechtsvraag en de aan de prejudiciële procedure verbonden voordelen. Feitenrechters kunnen meer gebruik maken van de prejudiciële procedure. Openbaar ministerie en advocatuur kunnen de wettelijke mogelijkheid benutten om het stellen van een prejudiciële vraag uit te lokken.
- Wanneer de mogelijkheid zich daartoe aandient, kan de prejudiciële procedure worden gebruikt voor het stellen van een relatief eenvoudige prejudiciële vraag worden gesteld over bijvoorbeeld de uitleg van een delictsbestanddeel.
- Gun de feitenrechter de tijd om zich in verschillende opzichten te positioneren ten opzichte van de prejudiciële procedure.
- Onderzoek of het parket en de Hoge Raad al voorafgaand aan de indiening van prejudiciële vragen in het digitale portaal op de hoogte kunnen worden gebracht van de komst van de vragen en de termijn waarbinnen zij zullen worden ingediend.
- Onderzoek of, en zo ja, hoe de Hoge Raad na ontvangst van een prejudiciële vraag de feitenrechters een indicatie kan geven van de termijn waarbinnen de Hoge Raad verwacht te komen tot beantwoording van de prejudiciële vraag.

Structurele kosten die gemoeid zijn met de prejudiciële procedure kunnen bij het parket bij de Hoge Raad en bij de Hoge Raad worden opgevangen binnen de huidige financiële en organisatorische kaders. Bij een beperkt gebruik van de prejudiciële procedure bestaat er voor het parket en de Hoge Raad geen noodzaak om te voorzien in structurele investeringen. Mocht het aantal prejudiciële vragen in de toekomst sterk toenemen, dan zou kunnen worden gedacht aan een structurele investering in de juridische ondersteuning van de strafkamer van de Hoge Raad

met bijvoorbeeld extra capaciteit bij het Wetenschappelijk Bureau van de Hoge Raad voor het voorbereiden van de beantwoording van prejudiciële vragen. Ook in feitelijke aanleg kunnen structurele kosten in beginsel binnen de bestaande organisatorische en financiële kaders worden opgevangen. Zowel bij de Hoge Raad en het parket bij de Hoge Raad als in feitelijke aanleg zijn enige, in omvang beperkte, incidentele investeringen gedaan.

Pilot mediation in strafzaken

Uit het onderzoek naar mediation in strafzaken komt naar voren dat de wettelijke regeling (art. 571-574 Sv) een adequate basis biedt voor de inzet van mediation in de fase van de berechting. De regeling voorziet in een procedure, werkwijze en instrument voor de rechter om de zaak na aanvang van het onderzoek ter terechtzitting weer uit het strafrecht te leiden door middel van het uitspreken van een eindezaakverklaring. Dat de regeling werkt, moge blijken uit het feit dat er gedurende de pilot daadwerkelijk 15 maal een eindezaakverklaring is uitgesproken. Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat dit aantal relatief beperkt is in het licht van de omvang van de totale zaakstroom. Daarvoor zijn in het onderzoek diverse verklaringen naar voren gekomen. Deze verklaringen zien onder andere op het type delict waarop de pilot zich richt. Zo wordt bij ernstige verkeersdelicten en delicten met jeugdige verdachten vaak al in een vroeg stadium mediation ingezet, waarna het openbaar ministerie zelf de afdoeningsbeslissing neemt. Die zaken komen in de regel niet meer bij de rechter. Zaken met jeugdige verdachten zijn bovendien wat atypisch, omdat de officier van justitie deze zaken überhaupt niet snel voor de rechter brengt. Als dat wel gebeurt, is dat omdat de officier van justitie een inhoudelijke behandeling en een door de rechter op te leggen sanctie wenst, waardoor het uitspreken van een eindezaakverklaring minder voor de hand ligt, ook al zijn partijen in de fase van de berechting door mediation nader tot elkaar gekomen.

Uit het onderzoek komt voorts naar voren dat onder respondenten verschil van opvatting bestaat over de mate waarin er in de praktijk behoefte zou bestaan aan het instrument van de eindezaakverklaring, over de wijze waarop de eindezaakverklaring is gepositioneerd ten opzichte van het rechterlijk beslissingsmodel en over het feit dat de officier van justitie een eindezaakverklaring kan blokkeren. Er wordt ook gewezen op praktische belemmeringen, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van meer verdachten, of één verdachte die ook voor feiten wordt vervolgd waarop de mediation niet ziet. Ook leggen respondenten een meer fundamenteel knelpunt in de uitvoering van de wettelijke regeling bloot. Dit knelpunt doet zich voor in de situatie waarin partijen weliswaar met elkaar in gesprek zijn gegaan en dit ook tot een geslaagde mediation heeft geleid, maar waarin men vervolgens de beslissing over de hoogte van een eventuele schadevergoeding aan de rechter overlaat. Om over de schade te kunnen oordelen, zal de rechter de zaak inhoudelijk moeten behandelen. Maar na een inhoudelijke behandeling, zo wordt althans afgeleid uit een uitspraak van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden van 26 april 2023 (ECLI:NL:GHARL:2023:3610), behoort een eindezaakverklaring niet langer tot de mogelijkheden.

Uit het onderzoek blijkt bovendien dat een aantal zaken nog aandacht behoeft indien besloten zou worden om tot invoering van de eindezaakverklaring over te gaan. Zo laat de wettelijke regeling enkele belangrijke vragen onbeantwoord, hetgeen tot onduidelijkheid leidt in de praktijk. De rechtspositie van de verdachte na een eindezaakverklaring is onduidelijk, bijvoorbeeld met betrekking tot het verkrijgen van een VOG, justitiële documentatie en de vergoeding van proceskosten of schade. Ook ontbreekt het thans aan een regeling over wie toezicht dient te

houden op de naleving van eventueel aan de eindezaakverklaring te verbinden voorwaarden. Van deze mogelijkheid, zo blijkt, is tot op heden dan ook nog geen gebruik gemaakt.

Wij stellen de volgende flankerende maatregel voor:

- Pas het administratieve systeem GPS zodanig aan dat de mogelijkheid van een eindezaakverklaring daarin ook geadministreerd kan worden.

Over de financiële uitvoeringsconsequenties van de invoering van de wettelijke regeling kunnen op basis van het onderhavige onderzoek geen robuuste uitspraken worden gedaan. Daarvoor heeft de pilot te kort gelopen. Voorts biedt de administratie van de afdoeningsdata onvoldoende zicht op de zaakstromen, waardoor geen harde gegevens beschikbaar zijn over de fase waarin de mediation is opgestart en het daadwerkelijk gebruik van de nieuwe regeling.

Aanbevelingen

Het onderzoek heeft voor beide pilots geleid tot aanbevelingen.

Aanbevelingen voor de pilot prejudiciële vragen

- Verleng de pilot prejudiciële vragen zodat de feitenrechter zich ten opzichte van de nieuwe prejudiciële procedure kan positioneren.
- Voer de voorgestelde flankerende maatregelen voor de pilot prejudiciële vragen in wanneer wordt besloten tot verlenging van de pilot of wanneer wordt besloten de wettelijke regeling van de prejudiciële procedure definitief een plek in het Wetboek van Strafvordering te geven.
- Wanneer meer prejudiciële vragen zijn beantwoord door de Hoge Raad en deze antwoorden door feitenrechters zijn gebruikt voor het nemen van beslissingen in de aan de hen voorgelegde strafzaken, kan worden onderzocht in hoeverre de prejudiciële procedure heeft bijgedragen aan *i)* de kwaliteit en de aanvaardbaarheid van vonnissen en arresten van feitenrechters, *ii)* het voorkomen van het instellen van hoger beroep en/of cassatie en in dat opzicht heeft geleid tot tijdsbesparing en besparing van middelen, en *iii)* de rechtsontwikkeling en de rechtseenheid.
- Vanwege de beperkte ervaring met de prejudiciële procedure tot nu toe, achten wij een uitbreiding van de wettelijke regeling naar procedures buiten het Wetboek van Strafvordering op dit moment nog niet opportuun. Op grond van resultaten van een nadere evaluatie, kan de vraag onder ogen worden gezien of uitbreiding aangewezen is.

Aanbevelingen voor de pilot mediation in strafzaken

- Verleng de pilot mediation in strafzaken zodat er in een ander type zaken mediation in de fase van de berechting kan worden beproefd. Creëer daarbij een eensluidend format voor de administratie van afdoeningsdata zodat beter zicht kan worden verkregen op de zaakstromen.
- Maak zichtbaar welke doelstellingen met de regeling in de artikelen 571-574 Sv worden gediend en hoe deze zich tot elkaar verhouden.
- Indien de eindezaakverklaring landelijk wordt ingevoerd, creëer dan een helder kader voor het toezicht op de naleving van eventuele voorwaarden en schep duidelijkheid wat de eindezaakverklaring betekent voor de rechtspositie van de verdachte en diens recht op rechtsbijstand.
- Voer de voorgestelde flankerende maatregel voor de pilot mediation in strafzaken in.