

Aanvullend advies Innovatiewet Strafvordering

Dit document bevat de alternatieve tekst van het origineel. Dit document is bedoeld voor mensen met een functionele beperking, zoals slechtzienden en blinden.

De minister van Justitie en Veiligheid
Prof. mr. dr. F.B.J. Grapperhaus
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Datum: 30 april 2020

Inhoud van de brief

Geachte heer Grapperhaus,

Op 20 april 2020 verzocht uw ministerie om een reactie van de Raad voor de rechtspraak (hierna: de 'Raad') op de definitieve versie van de Innovatiewet Strafvordering (hierna: het 'Wetsvoorstel'). Over een eerdere versie van het Wetsvoorstel heeft de Raad op 2 oktober 2019 advies uitgebracht.¹ Nadien is het Wetsvoorstel op basis van de ontvangen consultatiereacties aangepast en aangevuld, hetgeen heeft geresulteerd in de hierbij aan de ketenorganisaties voorgelegde versie.

HET WETSVOORSTEL

Het Wetsvoorstel strekt tot aanpassing van enkele onderdelen van het Wetboek van Strafvordering (hierna: 'Sv') met het oog op bevordering van innovatie binnen het strafprocesrecht. Die innovatie is gericht op de modernisering van het Wetboek van Strafvordering. Met het Wetsvoorstel kunnen vooruitlopend op de inwerkingtreding van het nieuwe Wetboek van Strafvordering enkele voor de strafrechtspraktijk relevante onderwerpen worden toegepast, waarvan het voornemen bestaat ze op te nemen in het nieuwe wetboek. Aan de hand van pilotprojecten kan ervaring worden opgedaan ter verbetering van de regelgeving, kunnen uitvoeringsconsequenties in kaart worden gebracht en kan worden bezien of flankerend beleid noodzakelijk is.

¹ Raad voor de rechtspraak, Advies 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), 2 oktober 2019, 2019/37 (<https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2019-37-advies-innovatiewet-sv.pdf>)

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.²

AANVULLEND ADVIES

De Raad heeft kennis genomen van de definitieve versie van de Innovatiewet waarin de adviezen van de ketenpartners en die van de Raad zijn verwerkt.

De Raad verwijst overigens naar zijn eerdere advies van 2 oktober 2019³ en neemt dit ook hier over. De Raad is verheugd dat enkele belangrijke aanbevelingen uit het advies zijn overgenomen. Anderzijds betreurt de Raad dat een aantal tekstuele en inhoudelijke suggesties zijn verworpen en verzoekt deze alsnog op te nemen om de pilots een grotere kans van slagen te geven. Het betreft dan m.n. de hieronder nader te noemen pilots Audio visuele registratie (AVR) en mediation.

De Raad wenst nog de volgende algemene opmerkingen te maken.

De Raad meent dat niet zonder meer kan worden gesteld dat er geen discussie meer is over de (inhoud van de) Innovatiewet Sv (en Modernisering Sv). Het is bovendien nog maar de vraag of gelet op de huidige ontwikkelingen (Covid-19) niet moet worden geconstateerd dat de behoefte om te innoveren (bij de gerechten, maar waarschijnlijk ook bij de andere ketenorganisaties) op dit moment niet op alle in het Wetsvoorstel genoemde onderwerpen heel groot zal zijn. Capaciteitstekorten die voor de uitbraak van Covid-19 al aanwezig waren, zijn door de tijdelijke gedwongen sluiting van de openbare terechtzittingen van de Rechtspraak groter geworden. Dat neemt echter niet weg dat dit tijdperk een groot aantal kansen biedt - en er zelfs toe dwingt - nieuwe werkwijzen, mogelijkheden en technieken uit te proberen. Zo wordt thans bijvoorbeeld positieve ervaring opgedaan met het horen van deskundigen - zoals een psycholoog, psychiater of reclasseringswerker - per videoconferentie in TBS-verlengingszaken. Dit wordt ervaren als bijzonder efficiënt en effectief. Evenals overigens het horen van de terbeschikkinggestelde zelf, die doorgaans veel spanning ondervindt bij een bezoek aan de rechtbank en de reis daarheen. De ervaringen die hiermee zijn opgedaan zouden moeten kunnen worden benut bij de modernisering van Strafvordering. De bijzondere omstandigheden waarin wij nu verkeren verdienen hoe dan ook aandacht in een wetsvoorstel met de noemer 'Innovatiewet'.

Experimenten met AVR zouden in het licht van de huidige noodverbanden en de Spoedwet Covid-19 tot vragen kunnen leiden als: hoe gaan we om met (het vastleggen van) telehoren, Skypebijeenkomsten e.d.? Biedt de Innovatiewet in het licht van de ervaringen die we nu opdoen nog andere mogelijkheden? Gedacht zou ook kunnen worden aan meer schriftelijke procedures en meer regievoering door de rechter aan de

² De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

³ <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2019-37-advies-innovatiewet-sv.pdf>

voorkant, waardoor minder druk op de zittingscapaciteit ontstaat. De vraag is of dergelijke experimenten mogelijk zijn in het verband van de onderhavige Innovatiewet. Ofwel: worden we niet ingehaald door de realiteit en loopt de Innovatiewet in de pas met de nieuwe werkelijkheid?

Ten aanzien van de pilots opnamen van beeld en/of geluid als onderdeel van de verslaglegging (AVR) (1) en mediation (2) verwijst de Raad naar zijn opmerkingen in het eerdere advies van 2 oktober 2019 en vraagt daarnaast aandacht voor het volgende:

Ad 1. AVR

De Raad is het graag eens met het uitgangspunt van de pilot dat 'onderzocht moet worden of de voorgestelde wijze van verslaglegging voldoende waarborgen biedt, en ketenbreed doeltreffend gebruikt kan worden. Voorkomen moet worden dat toepassing van audiovisuele registratie van handelingen een vereenvoudiging van de werkzaamheden van de ene organisatie oplevert maar leidt tot meer werk bij een andere organisatie'. Veel zal afhangen van de technische mogelijkheden binnen de strafrechtketen. Daarbij zullen de kwaliteit en de efficiency van de rechtspleging moeten worden gewaarborgd.

Hieronder volgen nog enkele artikelsgewijze commentaren:

Artikel 561:

Anders dan de wettekst aangeeft is in de toelichting op het voorgestelde artikel 561 vermeld dat de bevoegdheid van de voorzitter van de rechtbank de mogelijkheid omvat om alleen volledig proces-verbaal te laten opmaken van 'door hem relevant geachte delen van de opname'. De Raad meent dat deze zinsnede de mogelijkheden van de voorzitter onnodig beperkt. Immers juist bij de voorbereiding van de zaak is meestal nog niet duidelijk aan welke delen van de opname behoefte is of waarover nader onderzoek dient plaats te vinden, laat staan dat de voorzitter dan reeds weet wat relevant is. Dit is immers geen eigen beoordeling van de voorzitter maar een van de kamer die daarover nog zal dienen te beraadslagen na het onderzoek ter terechtzitting. Juist in die fase kan het nodig zijn dat proces-verbaal wordt opgemaakt van de hele opname, en niet uitsluitend van delen daarvan. Ditzelfde geldt bij artikel 568, waar een identieke beperking is opgenomen in de toelichting. Ook dit zou de Raad gaarne zien verdwijnen.

Artikel 563:

De Raad begrijpt niet waarom in de toelichting op dit artikel is vermeld dat 'meer nog dan bij de toepassing van artikel 561 het geval is, terughoudend gebruik gemaakt dient te worden binnen de pilotprojecten van de in dit artikel geboden mogelijkheid om van deze bevoegdheid gebruik te maken'. Dit geldt in gelijke mate voor beide bevoegdheden, zo meent de Raad, om enerzijds te kunnen experimenteren met de voorgestelde werkwijze maar anderzijds de zorgvuldigheid, waarheidsvinding en beginselen van een behoorlijke procesvoering ten volle te kunnen naleven.

Artikel 564:

De Raad plaatst vraagtekens bij het voegen van de opnamen van de eerdere terechtzitting bij de processtukken, in geval van een schorsing van de terechtzitting. Dit

zou betekenen dat, bij (mini)mega's of zaken met meerdere verdachten, het totale proces-verbaal in zijn geheel uitmaakt van het procesdossier en telkens op de volgende zitting ter sprake gebracht zou moeten worden (tenzij de officier van justitie en de verdachte er mee instemmen daarvan af te zien). Dit maakt dat een opvolgend rechter of raadsheer bij een voortgezette behandeling en een nieuwe behandeling kennis zou moeten nemen van alle eerdere zittingsopnamen, en deze ter zitting ter sprake zou moeten brengen. Dit leidt ook tot (te) lange, en niet uitsluitend 'relevante' opnamen die voor de opvolgende behandeling en instanties (ingeval van cassatie bijvoorbeeld) onnodige werklast opleveren. In het huidige recht wordt slechts de zakelijke inhoud van de ter terechtzitting afgelegde verklaringen van getuigen, deskundigen en verdachten opgenomen in het proces-verbaal van de zitting (artikel 326 lid 2 Sv). Partijen kunnen de rechtbank zo nodig verzoeken daarin aanvullingen of wijzigingen aan te brengen of verzoeken de verklaring woordelijk op te nemen 'voor zover de verklaring redelijke grenzen niet overschrijdt'. In het onderhavige Wetsvoorstel is deze mogelijkheid tot verbeteren, herstel e.a. van deze stukken niet opgenomen, noch de mogelijkheid delen weg te laten of niet woordelijk weer te geven. Ook op dat punt verzoekt de Raad uitleg en aanpassing. De voorzitter is immers verantwoordelijk voor de vaststelling van het proces-verbaal.

Vraag is daarnaast hoe om te gaan met onderbroken zittingen, welke vaak voorkomen bij (mini)mega-zaken. Uitgangspunt zou moeten zijn, zo meent de Raad, dat de voorgestelde regeling niet voor deze onderbrekingen geldt.

Niet is in de Innovatiewet de mogelijkheid opgenomen voor de Hoge Raad om alsnog de uitwerking van een opname van een terechtzitting in eerste of tweede aanleg te bevelen.

Naast rechtbank en hof zou de Raad ook de mogelijkheid willen hebben om te experimenteren in raadkamer (bijvoorbeeld in het kader van een beklag ex artikel 12 Sv) of bij verhoren van de rechter/raadsheer-commissaris. Vraag is of de Innovatiewet dit mogelijk maakt; zo niet dan verzoekt de Raad de wettekst en/of de Memorie van Toelichting (verder: de 'MvT') aan te passen.

Eerder is door de Raad gevraagd wat dient te gebeuren als een rechter/griffier van de combinatie die AVR heeft gebruikt voor opname van de terechtzitting, niet meer beschikbaar is om alsnog proces-verbaal op te maken. Een antwoord hierop is niet in de MvT terug te vinden. De Raad vraagt u om hier aandacht aan te besteden.

Ad 2. Mediation

De Raad handhaaft zijn eerdere verzoek om ook te experimenteren met een nieuwe bevoegdheid te weten een nieuwe eindbeslissing die inhoudt dat de rechter de zaak als geëindigd kan verklaren vanwege een geslaagde mediation. De Raad zou deze mogelijkheid graag met zoveel woorden terug willen zien in de wettekst en/of de MvT. Het voorstel om de zaak terug te wijzen naar het OM door het uitspreken door de rechter van een niet-ontvankelijkheid van de officier van justitie is een vreemde eend in de bijt van strafvordering. De rechter wordt immers met een dagvaarding door het OM geadieerd en betrokken in een ingezette vervolging. Op de in het Wetsvoorstel voorgestelde wijze heeft de rechter geen heldere rol als toetsers, verlof verlener of als (finale beslisser) maar uitsluitend als verwijsinstantie voor mediation. De

gemarginaliseerde rol die de rechter krijgt toebedeeld als gevolg van deze 'innovatie' past in het geheel niet bij de rechtsprekende en beslissende positie van de rechter in het publieke domein, alsook bij zijn taken als conflictoplosser en toetsers of aan de beginselen van een behoorlijke procesorde is voldaan. Gemaakte vergelijkingen met artikel 74 Sr - de transactie wordt overigens in de voorstellen ten aanzien van voorziene wetswijzigingen op dit punt gewijzigd in een strafbeschikking en een verlov van de rechter bij hoge transacties- en de ontnemingschikking (wordt ook gewijzigd) zijn volstrekt niet vergelijkbaar en dragen het voorstel geenszins. Van een verzuim van het OM is ook geen sprake. Dat het OM de zaak na terugwijzing behandelt als ware die niet voorgelegd aan de rechter, is volstrekt in strijd met de positie die de rechter in de rest van het Wetboek van Strafvordering inneemt. Dit kan betekenen dat in de praktijk de rechter geen gebruik zal maken van de bevoegdheid als in de MvT onder a beschreven en de zaak aan zich zal houden met alle nadelen van een volledige berechting met gebruikmaking van artikel 51h, tweede lid van dien.

Daarnaast vraagt de Raad zich af of de mogelijkheid blijft bestaan om de rechter te adiëren na een geslaagde mediation in de fase waarin de zaak nog onder het OM rust. Deze mogelijkheid kan gewenst zijn bijvoorbeeld ingeval sprake is van een zaak die tot grote maatschappelijke onrust heeft geleid en die veel impact heeft. De rechter kijkt dan mee naar het eindresultaat en beoordeelt of de zaak nog naar een openbare terechtzitting wordt verwezen.

WERKLAST

Voor een inschatting van de extra werklast voor de gerechten als gevolg van dit Wetsvoorstel, verwijst de Raad naar de werklastparagraaf in zijn eerdere advies van 2 oktober 2019.

CONCLUSIE

De Raad voor de rechtspraak onderkent het belang van het Wetsvoorstel. Het Wetsvoorstel stuit in zijn huidige vorm echter op een aantal bezwaren. De Raad vraagt u daarom om het Wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen te verduidelijken/aan te passen.

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het Staatsblad. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,



Henk Naves
Voorzitter Raad voor de rechtspraak