

Vergaderjaar 2016–2017

34 550 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2017

M

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 februari 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). Deze brief behelst de tweede rapportage.

De modernisering van het Wetboek van Strafvordering heeft ten doel het strafproces 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 deelnemers. 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 2017.

2. Voortgang wetgeving

Het wetgevingsprogramma wordt in tranches voorbereid. 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 de amvb 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) (Kamerstukken I 2016/17, 34 086, A) is op 4 oktober 2016 door de Tweede Kamer aangenomen. Het voorlopig verslag van de Eerste Kamer is op 22 december 2016 beantwoord. De Eerste Kamer zal nog een nader voorlopig verslag uitbrengen. Het verslag van de Tweede Kamer over het wetsvoorstel herziening regeling internationale samenwerking (uiteindelijk boek 7 van het nieuwe wetboek) (Kamerstuk II 2016/17, 43 493, nr. 6) is op 19 januari 2017 beantwoord. Het wetsvoorstel is aangemeld voor plenaire behandeling. Zoals in het vorige voortgangsbericht gemeld zal het wetsvoorstel strafvordering jeugdige personen worden opgenomen in het wetsvoorstel voor boek 6 (bijzondere procedures).

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 consultatie gegaan (te raadplegen op www.rijksoverheid.nl). Aan de te consulteren organisaties is gevraagd voor 1 juli a.s. hun advies uit te brengen. In mijn aanbiedingsbrief aan de consultatiepartners heb ik erop gewezen dat de keuzes die bij de derde tranche, de boeken 3 tot en met 6, nog moeten worden gemaakt hun weerslag op de voorstellen voor de eerste twee boeken kunnen hebben.

In de derde tranche worden de boeken 3 (buitengerechtelijke afdoeningsvormen en vervolging), 4 (berechting), 5 (rechtsmiddelen) en 6 (bijzondere procedures) voorbereid. Onderdelen van deze boeken worden in verschillende werkgroepen en expertmeetings voorbereid. Boek 5 (het onderdeel hoger beroep) is bijvoorbeeld met de werkgroep Innoverende Hoven en vervolgens in expertmeetings met andere deskundigen voorbereid. De boeken 3 tot en met 6 zullen in het najaar van 2017 in formele consultatie gaan.

3. De consequenties voor de keten

De afgelopen maanden zijn in het programma Modernisering Wetboek van Strafvordering: Consequenties voor de Keten (WSvCK) de diverse hoofdstukken van de voorstellen voor de boeken 1 en 2 uitvoerig geanalyseerd op gevolgen voor de praktijk. Te dien einde is met ketenpartners in diverse gremia gesproken over de voorgestelde wijzigingen, hoe deze bestaande (keten)werkprocessen veranderen en wat dit vervolgens betekent voor de organisatie en bedrijfsvoering van de betrokken partijen. Uit die besprekingen zijn diverse onderzoeken, scenariostudies, visualisatiesessies en impactanalyses voortgevloeid om een en ander verder in kaart te brengen en zoveel mogelijk effecten te kwantificeren. Deze inspanningen hebben eind december 2016 geresulteerd in zo volledig mogelijke en breed gedragen paragrafen uitvoeringsconsequenties in het algemeen deel van de memorie van toelichting van boek 1 respectievelijk boek 2.

In de tweede helft van 2016 is tevens de gedachtevorming gestart over de implementatie, over een aantal jaren, van het nieuwe wetboek. Een eerste verkenning naar mogelijke implementatiestrategieën, waarin vragen aan de orde komen over onder andere organisatie, sturing, planning/fasering, financiën en risico's, wordt nu uitgevoerd en medio 2017 afgerond.

Voor de boeken 3 tot en met 6 worden de komende maanden op dezelfde wijze als dat bij boeken 1 en 2 is gedaan de uitvoeringsconsequenties voor de keten in kaart gebracht.

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 ingesteld om de voorstellen inhoudelijke en op uitvoeringsconsequenties te toetsen.

De commissie modernisering Wetboek van Strafvordering bespreekt de concept-regelingen hetgeen tot nadere overweging van gemaakte keuzes kan leiden. Prof. mr. G. Knigge is intensief betrokken geweest bij de voorbereiding van boek 1 en delen van boek 2 voordat zijn voorconsultatie zijn uitgezonden.

De hiervoor genoemde brede werkgroep heeft in het tweede halfjaar van 2016 een aantal onderwerpen besproken, waaronder de verdenkingscriteria, de concept-consultatieversies van de boeken 1 (strafvordering in het algemeen) en 2 (het opsporingsonderzoek) en onderdelen van de boeken 4 (berechting) en 6 (bijzondere procedures).

In de tweede helft van 2016 hebben over verschillende onderwerpen expertmeetings plaatsgevonden. Onderwerpen van bespreking waren politierechter- en kantonrechterprocedures, verdenkingsvoorwaarden en beklag na inbeslagneming van gegevens.

De commissie modernisering Wetboek van Strafvordering is in de tweede helft van 2016 acht keer bijeengekomen en heeft zowel de concept-consultatieversies van de boeken 1 en 2 als de eerste onderdelen van de boeken 4 en 6 besproken.

Op 28 oktober 2016 hield prof. mr. M. Kessler zijn inaugurele rede als hoogleraar strafwetgeving aan de Universiteit Leiden over audiovisuele verslaglegging in een gemoderniseerd Wetboek van Strafvordering. Daarin gaat hij in op de actuele vraag hoe de verhouding tussen schriftelijke verslaglegging en audiovisuele opnamen in het nieuwe wetboek moet worden genormeerd. De auteur stelt voor om een experiment te starten met een audiovisueel proces-verbaal. Mijn ambtsvoorganger heeft aangegeven positief te staan tegenover een experiment en om in overleg met de politie te bekijken wat de mogelijkheden zijn (Kamerstukken II 2016/17, 29 279, nr. 358, p. 30).

Op 2 september 2016 hield prof. mr. P.A.M. Verrest zijn inaugurele rede als hoogleraar straf- en strafprocesrecht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam over Europese Idealen. In zijn rede benadrukt hij onder andere het belang van rechtsvergelijkend onderzoek bij de modernisering van het Wetboek van Strafvordering. Als vervolg op deze rede zal in oktober 2017 in samenwerking met de Erasmus Universiteit een wetenschappelijk congres plaatsvinden met als thema rechtsvergelijkende inzichten voor de modernisering van het Wetboek van Strafvordering. Tijdens het congres zal met deskundigen uit landen die recent een nieuw wetboek van strafvordering hebben ingevoerd of die een nieuw wetboek in voorbereiding hebben over een aantal thema's die bij een dergelijke modernisering gemeenschappelijk zijn van gedachten worden gewisseld.

5. Parlementaire behandeling

De Eerste Kamer heeft een reactie gevraagd op de brief van de Nederlandse Orde van Advocaten over de voorgenomen modernisering van het wetboek en in te gaan op de aandachtspunten van de Nederlandse Orde van Advocaten. Mijn ambtsvoorganger heeft de gevraagde reactie in november 2016 gegeven (Kamerstukken I 2016/17, 34 550 VI, C). Nadere vragen van de Kamer van 21 december 2016 heb ik 2 februari j.l. beantwoord.

Op 14 februari 2017 vindt een mondeling overleg plaats met de Eerste Kamer over de modernisering van het wetboek.

Bij de behandeling van de VenJ-begroting voor het jaar 2017 is een motie van het lid Tellegen (VVD) aangenomen waarin de regering wordt verzocht het verschoningsrecht van imams te betrekken bij de voorbereiding van de voorstellen tot aanpassing van de regeling van het verschoningsrecht in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering (Kamerstukken II 2016/17, 34 550 VI, nr. 46).

In vervolg op de behandeling door de Tweede Kamer van het wetsvoorstel tot implementatie van de EU-richtlijn minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten en het daarbij door het lid Swinkels (D66) ingediende amendement heeft mijn ambtsvoorganger bij brief van 23 december 2016 toegezegd bij de modernisering van het Wetboek van Strafvordering voor te stellen de kring van gerechtigden van het spreekrecht tot de stieffamilie als nabestaande uit te breiden (Kamerstukken II 2016/17, 34 236, nr. 24).

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. Vytupil, Universiteit Utrecht, 2016.

Onderzocht is de werking van de huidige procedure voor het stellen van prejudiciële vragen aan de Hoge Raad in het civiel recht. Vervolgens is bekeken of het mogelijk is, en zo ja, onder welke omstandigheden, een prejudiciële vraagprocedure in het strafrecht in te voeren. De kabinetsreactie op het onderzoek is bij brief van 28 september 2016 aan de beide Kamers toegezonden (Kamerstukken II 2016/17, 32 612, nr. 9). De uitkomsten van het onderzoek worden betrokken bij de besluitvorming over boek 6.

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 medio 2017 worden opgeleverd.

Toezicht op strafvorderlijk overheidsoptreden

Het onderzoek inventariseert de verschillende interne en externe vormen van toezicht op actoren op het gebied van opsporing en vervolging. Het onderzoek zal voor de zomer van 2017 verschijnen.

Dossiervorming in strafzaken

Het onderzoek beoogt antwoord te geven op de vraag welke gevolgen de digitalisering van het strafproces heeft voor het procesdossier voor wat betreft vorming, toegang en doorgeleiding. Het onderzoek is nog niet uitgezet.

7. Vooruitblik

De eerste helft van 2017 liggen de boeken 1 en 2 voor advies bij de ketenpartners en andere betrokken organisaties.

Op 14 september 2017 zal een derde congres over de modernisering plaatsvinden over in het bijzonder de over de boeken 1 en 2 uitgebrachte adviezen en de uitkomsten van de uitgevoerde verkenning naar mogelijke implementatiestrategieën.

De boeken 3 tot en met 6 worden in deze periode voorbereid en zullen worden geanalyseerd op de gevolgen voor de praktijk. In het najaar zullen de ketenpartners en de advocatuur over deze boeken worden geconsulteerd.

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