

Vergaderjaar 2018–2019

35 000 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2019

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

P¹

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 10 april 2019

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid² heeft op 5 maart 2019 kort gesproken over de modernisering van het Wetboek van Strafvordering. Naar aanleiding daarvan heeft zij de Minister van Justitie en Veiligheid per brief van 14 maart 2019 verzocht een laatste stand van zaken te geven betreffende de vordering van deze modernisering.

De Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister voor Rechtsbescherming hebben op 9 april 2019 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
Van Dooren

¹ Letter P heeft alleen betrekking op wetsvoorstel 35 000 VI.

² Samenstelling

Kox (SP), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) (*vice-voorzitter*), Duthler (VVD) (*voorzitter*), Ten Hoeve (OSF), Koffeman (PvdD), Strik (GL), Knip (VVD), Backer (D66), Schouwenaar (VVD), Van Strien (PVV), Kok (PVV), Gerken (SP), Vlietstra (PvdA), Lokin-Sassen (CDA), Dercksen (PVV), D.J.H. van Dijk (SGP), Van Rij (CDA), Rombouts (CDA), Van de Ven (VVD), Bikker (CU), Baay-Timmerman (50PLUS), Van Zandbrink (PvdA), vac. (PVV), Fiers (PvdA), Andriessen (D66), Vink (D66)

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Minister van Justitie en Veiligheid

Den Haag, 14 maart 2019

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid heeft op 5 maart 2019 kort gesproken over de modernisering van het Wetboek van Strafvordering. Naar aanleiding daarvan verzoekt zij u een laatste stand van zaken te geven betreffende de vordering van deze modernisering.

In de vierde en meest recente voortgangsrapportage, d.d. 10 oktober 2018, hebben de leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid gelezen dat de boeken 1 tot en met 6 in februari 2019 als één geheel voor advisering aangeboden zouden worden aan de Afdeling advisering van de Raad van State.¹ Voor zover deze leden dit kunnen nagaan, heeft aanbidding echter nog niet plaatsgevonden. Kunt u aangeven wanneer u verwacht deze boeken aan te kunnen bieden? En verwacht u dat de indiening van het concept van het Wetboek van Strafvordering bij de Tweede Kamer eind 2019 of begin 2020, zoals vermeld in voornoemde voortgangsrapportage², haalbaar is?

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid ziet uw beantwoording met belangstelling tegemoet en ontvangt deze graag binnen vier weken na dagtekening van deze brief.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
A.W. Duthler

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID EN VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 april 2019

Bijgaand treft u aan de vijfde voortgangsrapportage³ modernisering van het Wetboek van Strafvordering.⁴ In deze vijfde voortgangsrapportage, opgenomen in deel I van deze brief, gaan we in de op de stand van zaken van het programma modernisering Wetboek van Strafvordering, waarmee wij voldoen aan uw verzoek van 14 maart jl. In deel II van deze brief wordt, naar aanleiding van het verzoek van de Vaste Commissie voor Justitie en Veiligheid van de Tweede Kamer, een update van de Contourennota⁵ gegeven.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

³ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 164846.

⁴ Voor de eerdere voortgangsrapportages zij verwezen naar Kamerstukken 29 279, nrs. 331, 372, 395 en 459.

⁵ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 164846.

I. Voortgangsrapportage modernisering Wetboek van Strafvordering

1. Inleiding

Het nieuwe wetboek is na een gedegen voorbereiding in concept gereed. Uitvoerige consultatie en intensief overleg met vertegenwoordigers van de belangrijkste praktijkorganisaties hebben geleid tot een conceptwetsvoorstel voor de Boeken 1 tot en met 6 van het nieuwe wetboek. Samen met de reeds tot wet verheven Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Stb. 2017, 82) en de Wet herziening regeling internationale samenwerking in strafzaken (Stb. 2017, 246), vormt het conceptwetsvoorstel een geheel gemoderniseerd Wetboek van Strafvordering. Door een Invoeringswet zal de inhoud van deze laatste twee wetten op een later moment worden aangepast op terminologie en systematiek van de Boeken 1 tot en met 6, en naar het nieuwe wetboek worden overgeheveld.

Het nieuwe Wetboek van Strafvordering bevat eenvoudigere regels voor de toepassing van opsporingsbevoegdheden, flexibele mogelijkheden voor de afdoening van strafbare feiten en voorziet in stroomlijning van de berechting. Het is een modern wetboek dat een techniekonafhankelijke, toekomstbestendige regeling van het strafprocesrecht biedt. Het nieuwe wetboek is daarnaast ook een evenwichtig wetboek, dat de positie van het slachtoffer versterkt en dat heldere waarborgen biedt voor de verdachte. Het is kortom een wetboek dat kwalitatief hoogwaardige strafrechtspleging bevordert en dat de komende decennia weer voldoende houvast zal bieden aan de professionals die werkzaam zijn in de strafrechtspleging en rechtszekerheid biedt aan de burger.

Gedurende de gehele voorbereiding van het nieuwe wetboek is nauw samengewerkt met de organisaties in de praktijk van de strafrechtspleging – in het bijzonder met de politie, de bijzondere opsporingsdiensten, de Koninklijke Marechaussee, het openbaar ministerie, de rechtspraak en de advocatuur. Wij zijn deze organisaties zeer erkentelijk voor hun inzet en voor hun inbreng. Zij zijn bij uitstek in staat om aan te geven hoe uitvoering kan worden gegeven aan de doelstellingen voor het nieuwe wetboek, en om ervoor te zorgen dat zulks geschiedt op een wijze die aansluit bij de bestaande praktijk van de strafrechtspleging of op dit punt juist een betekenisvolle verbetering vormt.

Op dit moment worden de algemene maatregelen van bestuur voorbereid waarin voorschriften worden opgenomen ter uitvoering van verschillende bepalingen in het nieuwe wetboek. Eerdaags zal ook een voorstel voor een Innovatiewet Strafvordering in consultatie worden gegeven op grond waarvan in de aanloop naar het nieuwe Wetboek van Strafvordering alvast enkele onderdelen van het nieuwe wetboek in de praktijk kunnen worden beproefd. Voorts wordt naar aanleiding van de evaluatie Wet OM-afdoening een wetsvoorstel voorbereid (Kamerstukken II 2018/19, 29 279, nr. 478) dat Boek 3 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering aanvult. Ook zal dit wetsvoorstel een regeling bevatten voor rechterlijke toetsing van hoge transacties. In het navolgende zullen we nader ingaan op de inhoud van dit wetsvoorstel en van de Innovatiewet Strafvordering.

Intussen is eveneens verder gegaan met het in kaart brengen van het implementatietraject voor het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Die implementatie is uiteraard pas over een aantal jaren aan de orde, nadat de advisering door de Raad van State en de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel voor de Boeken 1 tot en met 6 van het nieuwe wetboek zullen zijn afgerond.

De implementatie is een complexe operatie. Want ook al brengt het wetboek allerhande verbeteringen in de bestaande praktijk, de invoering van het nieuwe wetboek zal toch gepaard moeten gaan met opleiding van de professionals werkzaam in de strafrechtspleging, met de aanpassing van de ICT-systemen die in de strafrechtspleging worden gebruikt, en andere organisatorische aanpassingen. Daarbij geldt als voorwaarde dat de implementatie op een zo min mogelijk belastende wijze moet plaatsvinden. Tevens is het van belang dat de kosten die gemoeid zijn met de implementatie beheersbaar blijven. Vooraf zal in dekking van die kosten moeten worden voorzien, teneinde de implementatie-inspanningen op een goede manier te borgen. Een eerste, grofmazige raming van de implementatie-inspanningen door de praktijkorganisaties zelf, wijst in dit verband op aanzienlijke (bruto) kosten, waarvoor, gelet op de overige lasten in de begroting, thans geen dekking kan worden gevonden in de meerjarenplanning van de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Het is daarom aangewezen om in de komende tijd samen met de praktijkorganisaties alle aandacht op de implementatie van het nieuwe Wetboek van Strafvordering te richten. De benodigde implementatie-inspanningen moeten volledig in kaart worden gebracht en geconcretiseerd. Nu het nieuwe wetboek in concept gereed is, kan daarbij gebruik worden gemaakt van de gehele inhoud van het nieuwe wetboek. Op basis van de uitkomsten van de inventarisatie kan bekeken worden wat de optimale implementatiestrategie voor de invoering van het nieuwe Wetboek van Strafvordering is en op welke wijze in de financiering daarvan kan worden voorzien. Daarbij worden uiteraard de reguliere opleidingsmogelijkheden en trajecten voor ICT-vernieuwing binnen de praktijkorganisaties betrokken.

Wij willen het resterende deel van dit jaar gebruiken voor dit onderzoek naar de implementatie van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. In een volgende voortgangsrapportage – in oktober 2019 – hopen we u op de hoogte te stellen van de eerste resultaten. Wij menen dat het vanuit een legislatief oogpunt pas verantwoord is het conceptwetsvoorstel voor de Boeken 1 tot en met 6 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering ter advisering aan de Raad van State voor te leggen, als we het traject voor invoering van het nieuwe wetboek en de kosten daarvan op adequate wijze hebben geborgd. Dit betekent ook dat de aanbidding van het nieuwe Wetboek van Strafvordering aan het parlement op een later moment zal plaatsvinden dan in de vorige voortgangsrapportage voorzien: volgens bijgestelde planning eind 2020. Ondertussen gaat als gezegd de inhoudelijke voorbereiding van het nieuwe wetboek, de bijbehorende algemene maatregelen van bestuur, de Innovatiewet Strafvordering en de concept-Invoeringswet gewoon verder.

2. Voortgang wetgeving

De afgelopen maanden heeft de zogeheten eindredactiefase geleid tot afronding van de conceptversie van de Boeken 1 tot en met 6 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. De eerdere voorbereiding van het wetboek vond plaats in tranches, op uitdrukkelijk verzoek van de toenmalige Stuurgroep Versterking Prestaties Strafrechtketen; mede gelet op de beschikbare capaciteit van de betrokken organisaties. In de consultatie werd benadrukt dat het voor de samenhang van de verschillende boeken noodzakelijk is om het nieuwe wetboek als één geheel voor te bereiden (Kamerstukken II 2017/18, 29 279, nr. 402). De eindredactiefase was nodig om onder andere coherentie en consistentie in procedures en gebruikte terminologie te bewerkstelligen.

Innovatiewet Strafvordering

Op basis van een Innovatiewet zal per 1 januari 2021 met enkele onderdelen van het nieuwe wetboek in de praktijk ervaring worden opgedaan.

In het conceptwetsvoorstel voor de Innovatiewet Strafvordering is daartoe een aantal pilot-projecten voorzien. De wettelijke basis voor deze projecten wordt geboden door een aparte regeling die wordt opgenomen in het Vierde Boek van het huidige Wetboek van Strafvordering. Die regeling houdt in dat ten behoeve van het beproeven van onderdelen van het nieuwe Wetboek van Strafvordering mag worden afgeweken van bepalingen in de huidige wetgeving. Of dat het bestaande wetboek wordt aangevuld met enkele nieuwe procedures of bevoegdheden afkomstig uit het nieuwe wetboek.

Voor alle pilot-projecten wordt afzonderlijk een aantal vragen geformuleerd waarop door beproeving van de regeling in de praktijk, antwoord kan worden gevonden. De pilot-projecten worden door het WODC geëvalueerd; met de evaluatie wordt al tijdens de pilots begonnen. Met de uitkomsten kan zodoende rekening worden gehouden bij de wetgevingsprocedure voor het nieuwe Wetboek van Strafvordering.

Voor de Innovatiewet Strafvordering zijn de volgende onderwerpen voorzien. Het eerste onderwerp betreft het aanmerken van audiovisuele registratie als wettig bewijsmiddel. Een tweede pilot ziet op het mogelijk maken van de toepassing van enkele opsporingsbevoegdheden die in het huidige wetboek nog is voorbehouden aan de officier van justitie, door de hulpofficier van justitie. Een volgende pilot heeft betrekking op de bevordering van herstelbemiddeling in het strafrecht. Verder zal ervaring worden opgedaan met de toepassing van twee nieuwe opsporingsbevoegdheden die voortvloeien uit de aanbevelingen in het rapport van de Commissie modernisering opsporingsonderzoek in het digitale tijdperk (Regulering van opsporingsbevoegdheden in een digitale omgeving, Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid 2018). Het gaat om de netwerkzoeking na inbeslagneming van een geautomatiseerd werk of een digitale gegevensdrager en het kennismaken van gegevens die na inbeslagneming nog wordt ontvangen op dat communicatie-apparaat. Een ander onderwerp betreft de mogelijkheid tot het stellen van prejudiciële vragen aan de Hoge Raad op het terrein van het strafrecht. Met deze prejudiciële procedure bestaat al ervaring in civiele en fiscale zaken; bezien kan worden hoe de procedure werkt in strafzaken. In de pilot kan alvast ervaring worden opgedaan met een dergelijke procedure in het strafrecht, voorafgaand aan de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek. Voorstelbaar is namelijk dat, in de eerste periode na de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek, er rechtsvragen zullen leven. Ten slotte zal de werking beproefd worden van de in het nieuwe wetboek voorziene mogelijkheid tot afsplitsing van de vordering van het slachtoffer als benadeelde partij in de praktijk (zie verder deel II, in paragraaf 5).

Evaluatie Wet OM-afdoening

De evaluatie van de Wet OM-afdoening is afgerond.⁶ Uit de evaluatie van de Wet OM-afdoening komt naar voren dat de strafbeschikking inmiddels een belangrijke plaats inneemt in het Nederlandse sanctiebestel. Niettemin is in de kabinetsreactie naar aanleiding van deze evaluatie aangekondigd dat het voornemen bestaat de regeling door wetswijziging verder te verbeteren (Kamerstukken II 2017/18, 29 279, nr. 478). Deze

⁶ *Evaluatie Wet OM-afdoening*, D. Abels, A. Benschop, T. Blom, J. Coster van Voorhout, D. Korf, N. Liebrechts, K. Vriend; Universiteit van Amsterdam 2018.

wetswijziging is thans in voorbereiding. Bij het wetsvoorstel naar aanleiding van de evaluatie van de Wet OM-afdoening worden – naast de in de kabinetsreactie aangekondigde maatregelen – ook de aanbevelingen van de procureur-generaal bij de Hoge Raad over de praktijk van de strafbeschikking betrokken. Gelet op het belang van de te regelen onderwerpen, en het feit dat het wetsvoorstel handelt over een kernonderdeel van het nieuwe wetboek – een van de belangrijkste modaliteiten voor de afdoening van strafbare feiten – wordt het wetsvoorstel dit jaar apart in procedure gebracht. De daaruit voortvloeiende aanpassingen ten opzichte van de huidige regeling kunnen in een later stadium in Boek 3 («beslissingen over vervolging») van het nieuwe wetboek worden opgenomen. Vermelding verdient nog dat het voorgaande eveneens betekent dat ook de verschillende suggesties over de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten die in de advisering over de consultatieversie van Boek 3 naar voren zijn gebracht bij dit afzonderlijke wetgevingstraject in overweging zullen worden genomen.

Een belangrijk onderdeel van het wetsvoorstel vormt de invoering van een marginale rechterlijke toets voor hoge transacties. Of een dergelijke transactie rechtmatig, passend en proportioneel is wordt thans niet getoetst door een rechter. Hierin wordt verandering gebracht. In samenspraak met de rechtspraak en het openbaar ministerie wordt in het kader van het wetsvoorstel gewerkt aan een regeling om een dergelijke toets door de rechter te introduceren in het Wetboek van Strafvordering. De genoemde contouren van deze beoogde regeling, zoals geschetst in de kabinetsreactie op de evaluatie van de Wet OM-afdoening, dienen daarbij als uitgangspunt. Ten aanzien van de ontnemingsbeschikking kan een vergelijkbare procedure worden ingericht. De vormgeving van een dergelijke procedure nemen wij mee bij de totstandkoming van de marginale rechterlijke toets van hoge transacties. Vooruitlopend op deze wettelijke regeling zal de Aanwijzing hoge en bijzondere transacties door het openbaar ministerie in lijn worden gebracht met de staande praktijk op het gebied van transparantie (Aanhangsel Handelingen II 2017/18, nr. 2208).

Voorts wordt in het kader van het wetsvoorstel naar aanleiding van de evaluatie van de Wet OM-afdoening nader onderzoek gedaan naar de mogelijkheid van het opleggen van een voorwaardelijke sanctie in een strafbeschikking en naar de mogelijkheid van verbeurdverklaring van eerder inbeslaggenomen voorwerpen met een strafbeschikking.

3. De consequenties voor de keten

Voor het in kaart brengen van de uitvoeringsconsequenties (zowel de structurele als de incidentele kosten) van het nieuwe wetboek is kort na de start van het wetgevingsprogramma modernisering Wetboek van Strafvordering, het programma Modernisering Wetboek van Strafvordering – Consequenties voor de Keten (WSvCK) ingericht. Vanuit dit programma is systematisch in kaart gebracht wat de financiële consequenties – in de zin van structurele kosten – van verschillende opties tot regelgeving waren. Daarmee kon vervolgens bij de voorbereiding van concrete wetsbepalingen rekening worden gehouden. In veel gevallen is in samenspraak met de ketenpartijen vastgesteld dat de wijziging van bepalingen of onderdelen daarvan geen specifieke (structurele) uitvoeringsconsequenties heeft. Dit is niet vreemd, omdat veel van de artikelen juist zijn aangepast aan de bestaande praktijk of jurisprudentie. Nu het gehele nieuwe Wetboek van Strafvordering in concept gereed is, kan het geheel van structurele gevolgen omvattend worden bekeken. Daarnaast zal het WODC nog apart onderzoek verrichten naar de ketenbrede

(maatschappelijke) baten van enkele vernieuwingen die het nieuwe Wetboek brengt.

4. Brede betrokkenheid van wetenschap en organisaties van de Strafrechtketen

Bij de voorbereiding van de wetgeving zijn deskundigen van de politie, de bijzondere opsporingsdiensten, de Koninklijke Marechaussee, het openbaar ministerie, rechtspraak en de advocatuur intensief betrokken. Daarnaast is een brede werkgroep ingesteld met vertegenwoordigers van de ketenpartners om de voorstellen op inhoudelijke en uitvoeringsconsequenties te toetsen. Alle stappen in het traject zijn tot dusver samen gezet. Op dezelfde wijze zal met de ketenpartners worden doorgewerkt aan de voorbereiding van de algemene maatregelen van bestuur ter uitvoering van het nieuwe wetboek, aan de pilot-projecten die zullen worden gehouden met nieuwe regelgeving en aan het voorbereiden van de implementatie.

De Commissie modernisering Wetboek van Strafvordering onder voorzitterschap van prof. mr. J.W. Fokkens vervult een belangrijke rol bij de voorbereiding van de nieuwe wetgeving. De commissie heeft alle concept-wetgeving vanuit het oogpunt van de strafrechtelijke wetenschap besproken. Later dan in de vorige voortgangsrapportage vermeld, namelijk eind april 2019, zal de commissie op basis van haar werkzaamheden tot dusver een advies over de modernisering uitbrengen.

Zoals ook in de vorige voortgangsrapportages is vermeld, is prof. mr. G. Knigge, advocaat-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, als adviseur intensief betrokken bij de voorbereiding van de wetteksten van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Voorts is prof. mr. B.F. Keulen, eveneens advocaat-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, in deeltijd werkzaam in het project modernisering Wetboek van Strafvordering.

Rechtsvergelijkend onderzoek ten behoeve van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering

De modernisering van het Wetboek van Strafvordering in Nederland staat niet op zichzelf. In veel andere Europese landen wordt op dit moment namelijk ook gewerkt aan modernisering van het strafprocesrecht.

De noodzaak die in andere Europese landen wordt gevoeld om het strafprocesrecht te moderniseren, heeft dezelfde achtergrond als in Nederland. In veel Europese landen begint de gevorderde leeftijd van het wetboek merkbaar te worden: de wettelijke regeling van het strafproces sluit niet meer aan bij de praktijk en biedt daardoor te weinig houvast. Verder valt een streven waar te nemen om de afdoening van strafbare feiten – tenminste voor bepaalde categorieën zaken of daders – te stroomlijnen en te vereenvoudigen. Ten slotte wordt overal gesignaleerd dat de strafrechtspleging de komende tijd zal veranderen onder invloed van nieuwe technologie, zoals audiovisuele registratie, de invoering van een digitaal strafdossier en communicatie langs digitale weg. De wettelijke regeling van het strafprocesrecht moet daarmee in overeenstemming worden gebracht, hetgeen wordt gezien als een belangrijke uitdaging.

Een goed beeld van de modernisering van het strafprocesrecht in andere Europese landen gaf de werkconferentie «Comparative insights for the modernization of the Dutch Code of Criminal Procedure», die in oktober 2017 door het Ministerie van Justitie en Veiligheid en de Erasmus

Universiteit Rotterdam is georganiseerd. Aan de werkconferentie namen wetenschappers en wetgevingsjuristen deel uit België, Duitsland, Frankrijk, Noorwegen en Zwitserland. De bundel met bijdragen – landenrapporten en thematische beschouwingen – die zijn geschreven naar aanleiding van deze conferentie, is als bijlage bij deze voortgangsrapportage gevoegd (P.A.M. Verrest & P.A.M. Mevis (red.), Rechtsvergelijkende inzichten voor de modernisering van het Wetboek van Strafvordering, Boomjuridisch, Den Haag 2018).

Op korte termijn verwachten we ook de resultaten van een onderzoek dat de Universiteit Maastricht in opdracht van het WODC verricht naar de praktijk van de vervolging van strafbare feiten in Duitsland en Engeland.

5. Parlement

Aan de Vaste Commissie voor Justitie en Veiligheid van de Tweede Kamer is op donderdag 11 oktober 2018 een technische briefing op ambtelijke niveau gegeven over de stand van zaken van de wetgeving en de uitvoeringsconsequenties van het nieuwe wetboek. Naar aanleiding van deze technische briefing heeft de commissie verzocht de Kamer een update van de Contourennota over de modernisering van het Wetboek van Strafvordering te doen toekomen (Brief van 18 oktober 2018). In deel II bij deze voortgangsrapportage wordt daaraan uitvoering gegeven.

Tevens wordt met deze vijfde voortgangsrapportage uitvoering gegeven aan het verzoek van de Tweede Kamer tijdens het AO Slachtofferbeleid van 13 februari 2019 om geïnformeerd te worden over tijdsplanning en inhoud van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering (Kamerstukken II 2018/19, 33 552, nr. 52). Dit geldt ook voor de brief van de Eerste Kamer (d.d. 14 maart 2019) met het verzoek om te worden geïnformeerd over de laatste stand van zaken van de modernisering.

Op grond van het huidige tijdschema valt indiening van het concept-Wetboek van Strafvordering bij de Tweede Kamer te voorzien aan het einde van 2020.

6. WODC-onderzoeken in het kader van de modernisering

De onderzoeksrapporten die in het kader van de modernisering van het wetboek worden uitgebracht zijn na publicatie raadpleegbaar op www.wodc.nl. Een overzicht van de onderzoeken die inmiddels zijn meegenomen in het wetgevingstraject treft u aan in de bijlage bij deze voortgangsrapportage. In de afgelopen periode is het volgende onderzoek afgerond:

Mind the gap; Modernisering Wetboek van Strafvordering: consequenties voor de verdediging

P.T.C. Kampen, D.V.A. Brouwer, L. van Lent, M.C. van Wijk; Universiteit Utrecht en Universiteit Maastricht, 2018.

In het onderzoek wordt stilgestaan bij de vraag wat het beoogde nieuwe wetboek van de verdediging verwacht en de verdediging aan instrumentarium biedt om die verwachting en de daarop gebaseerde verantwoordelijkheid gestalte te (kunnen) geven. Ook komt aan de orde de vraag in welke mate het in de moderniseringsvoorstellen voorgestelde strafprocesuele model afhankelijk is van de wijze waarop de verdediging (al dan niet) inhoud geeft aan haar contradictoire rol en wat die afhankelijkheid betekent in termen van randvoorwaarden en instrumenten die nodig zijn om aan die rol en verantwoordelijkheid (adequaat) uitdrukking te geven. Het rapport geeft daartoe een aantal aanbevelingen.

De stand van zaken van de lopende onderzoeken is als volgt:

Dossiervorming in strafzaken

In het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering verricht de Vrije Universiteit onderzoek naar het digitale procesdossier en de wijze waarop in de toekomst zal worden geprocedeerd in strafzaken. Het onderzoek kan bijdragen aan de onderbouwing van de techniek-onafhankelijke regeling van het strafproces zoals die wordt opgenomen in het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Het onderzoek heeft enige vertraging opgelopen maar zal op korte termijn worden afgerond.

De praktijk van de strafrechtspleging in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland

Het WODC heeft opdracht gegeven aan de Universiteit Maastricht om onderzoek te verrichten specifiek naar de praktijk van de strafrechtspleging in Duitsland en Engeland. Het gaat hierbij in het bijzonder om vereenvoudiging van procedures, de wens om sneller tot een rechterlijke of buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten te komen, en de aanpassing van het strafproces aan de digitalisering van de samenleving. De resultaten van dit onderzoek worden verwacht in het tweede kwartaal van 2019.

Extraterritoriale opsporing en vervolging

In opdracht van het WODC onderzoekt de Universiteit Tilburg hoe de bepalingen die zien op het opsporen en vervolgen van strafbare feiten buiten het rechtsgebied van Nederland zich verhouden tot de modernisering van het Wetboek van Strafvordering. Belangrijke vragen betreffen de mate waarin gebruik wordt gemaakt van Titel VIA van Boek IV van het huidige Wetboek van Strafvordering, en in welke gevallen. Levert de toepassing van de regeling problemen op, en zo ja op welke terreinen? Stemmen de in Titel VIA gehanteerde begrippen nog overeen met wettelijke regelingen buiten het wetboek? Ten slotte biedt het onderzoek inzicht in de wijze waarop de extraterritoriale opsporing en vervolging in ons omringende landen is geregeld. De resultaten van dit onderzoek worden verwacht in het tweede kwartaal van 2019.

II. Update van de Contourennota

1. Aanleiding

Bij brief van 18 oktober 2018 (2018Z18482/2018D50049) heeft de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van de Tweede Kamer verzocht om een update te geven van de Contourennota. Nu het nieuwe Wetboek in concept gereed is, geven wij daaraan graag gevolg: het is nuttig om te bezien op welke wijze de lijnen bepaald in de Contourennota uitwerking hebben gevonden. De vaste commissie vroeg daarbij nog om aandacht te besteden aan de financiële gevolgen voor de huidige stand van zaken van de advocatuur, het openbaar ministerie en de rechtspraak en de verhouding tot reeds lopende wetsvoorstellen. Voor de stand van zaken wat betreft het in kaart brengen van de financiële gevolgen verwijzen we naar de vijfde voortgangsrapportage. Hierna zal nog apart worden ingegaan op de verhouding tussen de voorbereiding van het nieuwe Wetboek en lopende wetsvoorstellen op het terrein van het strafprocesrecht.

2. Inleiding

In 2015 is na consultatie van de praktijk een Contourennota opgesteld voor de modernisering van het Wetboek van Strafvordering (Kamerstukken II 2015/16, 29 279, nr. 278). Over de Contourennota en de uitgangspunten van de modernisering is vervolgens met de Kamers overleg gevoerd.

In de Contourennota zijn allereerst de redenen beschreven om tot modernisering van het Wetboek van Strafvordering over te gaan. De genoemde redenen zijn naar ons oordeel onverkort van kracht. In de kern zien de procedures in het huidige Wetboek van Strafvordering nog steeds op de opsporing en berechting zoals die plaatsvonden een eeuw geleden ten tijde van opstelling van het wetboek. Het behoeft geen betoog dat de samenleving, de criminaliteit en de rechtshandhaving sindsdien drastisch zijn veranderd. Om het wetboek daaraan aan te passen zijn de afgelopen decennia allerlei deelwijzigingen doorgevoerd; deze hebben echter op hun beurt de structuur en de eenheid van het wetboek aangetast. Daar komt bij dat tientallen jaren ontwikkeling van jurisprudentie afbreuk hebben gedaan aan de zeggingskracht van de wettelijke regeling. Een grondige modernisering is dus nodig om het strafprocesrecht weer adequaat in het Wetboek van Strafvordering te regelen.

Modernisering van het strafprocesrecht is daarnaast nodig om de prestaties van de strafrechtketen te optimaliseren en om de slagvaardigheid van het strafrecht te verbeteren. Een goed functionerend strafprocesrecht is de ruggengraat van de criminaliteitsbestrijding. De opsporing moet kunnen beschikken over moderne, toegesneden opsporingsbevoegdheden en de afdoening van strafbare feiten dient op effectieve wijze te kunnen plaatsvinden

De toenemende digitalisering van de samenleving leidt voorts ertoe dat opsporing steeds meer in een digitale omgeving moet kunnen plaatsvinden – in de zin van onderzoek naar gegevens opgeslagen in de cloud, nieuwe vormen van communicatie en digitaal betalingsverkeer. Verder geldt dat de toekomstbestendigheid van het nieuwe wetboek wordt bepaald door de mate waarin het rekening houdt met de voortschrijdende techniek. Of anders gezegd: de procedureregels die in het wetboek zijn opgenomen moeten hun zeggingskracht behouden wanneer voor de uitvoering van die regels in de strafrechtelijke praktijk steeds nieuwe technologieën beschikbaar komen en worden gebruikt. De introductie van digitale technologie biedt tegelijk kansen om werkprocessen in de strafrechtketen anders in te richten en ook op dit punt efficiënter te maken. Het huidige wetboek is niet ingesteld op de digitalisering van de strafrechtspleging en biedt daarvoor onvoldoende basis.

3. Uitwerking doelstellingen modernisering Wetboek van Strafvordering

In de Contourennota is een aantal concrete doelstellingen bepaald voor het project modernisering Wetboek van Strafvordering. Aan die doelstellingen is bij de voorbereiding van het conceptwetsvoorstel voor de Boeken 1 tot en met 6 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering als volgt uitvoering gegeven.

Een adequate justitiële reactie op strafbaar gedrag en het voorkomen van onjuiste justitiële beslissingen.

Gewaarborgd dient te zijn dat het onderzoek in een strafzaak vanaf het begin zowel zorgvuldig als voortvarend plaatsvindt, met inachtneming van de (grond)rechten van betrokkenen – de verdachte, het slachtoffer en de burger. Beide vereisten bepalen de legitimiteit van de strafrechtspleging. Wanneer het gevoelen ontstaat dat de regeling van het strafproces niet kan voldoen aan de vraag van de samenleving om adequaat te reageren op het plegen van misdrijven – omdat er te weinig bevoegdheden tot opsporing zijn of omdat strafzaken te lang duren – komt de rol die het strafrecht dient te vervullen als sanctie op het plegen van strafbare feiten in het geding. Een goed functionerende, actuele en moderne regeling van het strafprocesrecht is dus van groot belang. Evenzeer is van belang dat de samenleving vertrouwen heeft in de kwaliteit, de integriteit en de evenwichtigheid van de opsporing en de berechting van strafbare feiten. De beslissingen waarmee een zaak wordt afgedaan – door de rechter of de officier van justitie – moeten door de kwaliteit van de onderbouwing van het uitgesproken oordeel, gezaghebbend en onomstreden zijn.

In het nieuwe wetboek wordt in dit kader ingezet op een *beweging naar voren*: met een samenstel van maatregelen wordt bevorderd dat strafzaken beter voorbereid bij de zittingsrechter komen. Dit komt de kwaliteit van de berechting ten goede en dringt doorlooptijden terug. Nu komen vaak strafzaken bij de rechter, terwijl het onderzoek nog niet klaar is. Dit wordt deels veroorzaakt doordat in huidige regeling de berechting moet beginnen na negentig dagen gevangenhouding van de verdachte. De beweging naar voren krijgt onder andere vorm door opheffing van deze zogenoemde pro-formazittingen. Tegelijk wordt de betrokkenheid van de raadkamer en de rechter-commissaris bij het opsporingsonderzoek versterkt. Getuigen die de officier van justitie of de verdediging willen oproepen, kunnen in veel gevallen bijvoorbeeld al voor de berechting bij de rechter-commissaris worden gehoord. In dat kader wordt door enkele aanpassingen de vroegtijdige participatie van de verdediging aan het onderzoek bevorderd. Zo zal de verdachte of diens raadsman voortaan bij dat verhoor van getuigen door de rechter-commissaris aanwezig mogen zijn om zijn ondervragingsrecht uit te oefenen, tenzij er een reden is om de toegang tot dat verhoor te ontzeggen.

Vereenvoudiging van het voorbereidend onderzoek en van de regeling van de opsporingsbevoegdheden

In het nieuwe wetboek is gekozen voor een uniforme structuur voor het onderzoek naar strafbare feiten, in de vorm van het opsporingsonderzoek dat onder leiding van de officier van justitie wordt verricht door opsporingsambtenaren.

Het nieuwe wetboek bevat verder een aanzienlijke vereenvoudiging van de regeling van de bijzondere opsporingsbevoegdheden. Die regeling bestaat in het huidige wetboek uit meer dan zeventig bepalingen. Dit is het gevolg van de keuze van de wetgever bij de totstandkoming van de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden om de in de wet opgenomen bijzondere opsporingsbevoegdheden – zoals stelselmatige observatie, pseudokoop en infiltratie – hoewel inhoudelijk identiek, apart te regelen naargelang de toepassing plaatsvindt in verschillende soorten opsporingsonderzoek naar misdrijven. In de nieuwe regeling is geregeld dat de slechts eenmaal uitgeschreven heimelijke opsporingsbevoegdheden kunnen worden uitgeoefend als aan de verschillende verdenkingsvoorwaarden die voor deze soorten opsporingsonderzoek gelden, is voldaan.

Mede daarom kan worden volstaan met ruim twintig artikelen, zelfs na toevoeging van enkele nieuwe bevoegdheden, waarbij overigens ook een overzichtelijke nummering wordt gehanteerd (in tegenstelling tot de huidige ingewikkelde nummering met artikelen als 126zga, 126nda en 126aa, etc.).

In overleg met vertegenwoordigers van de opsporingspraktijk is verder gezien op welke wijze de toepassing van opsporingsbevoegdheden nog op andere manieren zou kunnen worden vereenvoudigd in het nieuwe wetboek. Dit heeft geleid tot het mogelijk maken van het geven van mondeling bevel in plaats van schriftelijk bevel voor toepassing van een aantal opsporingsbevoegdheden. In plaats van een apart schriftelijk bevel, volstaat aantekening in een proces-verbaal dat een bevel tot toepassing van de opsporingsbevoegdheid is gegeven. In andere gevallen zijn termijnen voor uitvoering van opsporingsbevoegdheden verlengd waar deze in de praktijk knelden. Verder wordt de mogelijkheid gecreëerd om een generiek bevel te geven voor het vorderen van gegevens. Hierdoor behoeft niet telkens een nieuw bevel te worden gegeven door de officier van justitie, wanneer opsporingsdiensten in een opsporingsonderzoek meerdere malen achtereenvolgende dezelfde gegevens willen vorderen bij verschillende instanties.

Een uitdaging van formaat was het toesnijden van de onderzoeksbevoegdheden op de opsporing zoals die in de nabije toekomst in een volledig digitale omgeving moet kunnen plaatsvinden. Een commissie voorgezeten door prof. dr. E.J. Koops en waarin vertegenwoordigers van de strafrechtspraktijk en van de wetenschap deelnamen, heeft een aantal aanbevelingen gedaan om de regeling van opsporingsbevoegdheden beter in te richten op onderzoek van digitale gegevensdragers, vormen van opsporing op het internet en naar gegevens opgeslagen in de cloud (zie Commissie modernisering opsporingsonderzoek in het digitale tijdperk, Regulering van opsporingsbevoegdheden in een digitale omgeving, Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid 2018). De aanbevelingen van de Commissie zijn zoveel mogelijk verwerkt in de nieuwe regeling met betrekking tot het onderzoek van gegevens.

Stroomlijning van procedures en verkorting van doorlooptijden

Op allerlei wijzen zijn bestaande procedures in de wettelijke regeling van het strafproces gestroomlijnd. De stroomlijning heeft onder andere betrekking op de vervolgingsbeslissing van de officier van justitie, de modaliteiten voor de afdoening van strafbare feiten, een flexibele voorbereiding van de berechting onder leiding van de voorzitter van de kamer van de rechtbank of het gerechtshof, het bevorderen van berechting door een enkelvoudige kamer, het schrappen van onnodige rechtsmiddelen en het aanscherpen van termijnen. Er geldt voorts een nieuwe opzet voor de behandeling van strafzaken in hoger beroep. Het gerechtshof concentreert zich op de aangevoerde bezwaren tegen de beslissing in eerste aanleg, waarbij het hof wel onbeperkt bevoegd blijft in te grijpen indien hij een beslissing in eerste aanleg niet juist acht. Dit alles draagt bij aan een effectievere inzet van capaciteit in de strafrechtspleging en het verkorten van doorlooptijden.

Onnodige voorschriften zijn in het nieuwe wetboek geschrapt met een vermindering van administratieve lasten tot gevolg. Het is evenwel van belang om voor ogen te houden dat voorschriften over de toepassing van bevoegdheden of over het verslagleggen van bevindingen in het onderzoek, hoewel zij soms als belastend worden ervaren, vaak ook noodzakelijk zijn uit een oogpunt van transparantie, verantwoording en eerlijkheid van procesvoering. Daarbij is het in verband met de beperking

van fundamentele rechten die de toepassing van opsporingsbevoegdheden meebrengt, vereist dat de wet voor toepassing bepaalde criteria stelt en dat daarover verantwoording wordt afgelegd.

Een wetboek dat systematisch van opzet is, het toepasselijke recht weerspiegelt, een logische indeling kent en inzichtelijk is voor de burger

In de voorbereiding van het nieuwe wetboek zijn alle bepalingen van het huidige wetboek tegen het licht gehouden en getoetst aan de vereisten van de huidige praktijk, toekomstbestendigheid, en bezien op de mogelijkheid van stroomlijning en vereenvoudiging. In de nieuwe wettelijke regeling is systematisch ook relevante rechtspraak gecodificeerd. Zo ontstaat een modern wetboek, dat weer in volle omvang leidend is bij de toepassing van het strafprocesrecht. Na een ontwikkeling van honderd jaar weerspiegelt het nieuwe wetboek ook systematisch weer de huidige praktijk van de strafrechtspleging, waarbij de positie van de verschillende (nieuwe) procesdeelnemers in het strafproces helder uiteen zijn gezet.

Het nieuwe wetboek kent een logische indeling en heeft een herkenbare structuur. Gekozen is voor een onderverdeling in acht boeken, die de chronologie van het strafproces volgt.

Het eerste boek betreft «Strafvordering in het algemeen». Het tweede boek gaat over het «Het opsporingsonderzoek». Dat boek is verreweg het meest omvangrijk. Het derde boek is bescheiden van omvang en ziet op «Beslissingen over vervolging». Het vierde boek is gewijd aan «Berechting» (in eerste aanleg); het vijfde boek aan «Rechtsmiddelen». Het zesde boek ziet op «Bijzondere regelingen». Boek 7 wordt gevormd door de reeds in werking getreden Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Stb. 2017, 82) en Boek 8 zal bestaan uit de Wet herziening regeling internationale samenwerking in strafzaken (Stb. 2017, 246).

Leidend bij het kiezen van de boekindeling is het belang van afbakening en markering van het onderwerp als fase of kernonderdeel van het strafprocesrecht. Zo is een van de kernonderdelen van het strafproces – de beslissing over de vervolging van de officier van justitie – thans ergens weggestopt in de regeling van het voorbereidend onderzoek. In het nieuwe wetboek worden de bepalingen met betrekking tot de vervolgingsbeslissing geconcentreerd in een apart boek (Boek 3). Binnen de verschillende boeken zijn bevoegdheden en procedures die met elkaar samenhangen telkens in een apart hoofdstuk ondergebracht. Alle bevoegdheden met betrekking tot onderzoek aan het lichaam, tot dusver verspreid in de wet, zijn bijvoorbeeld opgenomen in een apart hoofdstuk (hoofdstuk 6) in Boek 2. In Boek 7 wordt op een overzichtelijke manier alle strafvorderlijke regelgeving voor internationale samenwerking bijeengebracht. Nieuwe EU-instrumenten op dit terrein kunnen hier eenvoudig worden ingevoegd. Ook deze thematische onderverdeling draagt bij aan de herkenbaarheid.

De indeling van het gemoderniseerde wetboek wordt gecompleteerd met een nieuwe nummering, die gebruik maakt van drie cijfers: het artikelnummer vermeldt eerst het boek, dan het hoofdstuk waarin een bepaling is opgenomen en uiteindelijk de plaats van de bepaling binnen het hoofdstuk. Voor professionals en burgers die kennis willen nemen van de inhoud van een bepaalde regeling, bestaan zo meerdere aanknopingspunten om die te vinden. Tevens wordt met deze wijze van nummering voorkomen dat in de toekomst als gevolg van de invoeging van nieuwe bepalingen, de nummering in het wetboek al snel weer onoverzichtelijk wordt.

Het verloop van het strafproces is in belangrijke mate afhankelijk van het optreden van de verschillende procesdeelnemers: de uitoefening van bevoegdheden door overheidsorganen, de uitoefening van rechten door de verdachte en diens raadsman, het slachtoffer, getuigen, deskundigen en derden. Daarom wordt de positie van verschillende procesdeelnemers in Boek 1 van het nieuwe wetboek helder uiteengezet. Daarbij worden de belangrijkste bevoegdheden genoemd om hun taak uit te voeren respectievelijk de belangrijkste rechten om hun belangen te verdedigen. De beschrijving van de positie van procesdeelnemers dient als uitgangspunt voor de nadere regeling van hun rol in de verschillende fasen van het strafproces, in het vervolg van het wetboek.

Facilitering van een digitaal strafproces

Een belangrijke reden voor modernisering van het wetboek is dat het huidige wetboek niet is voorbereid op het toenemend belang van digitale technologie in de samenleving. De toekomstbestendigheid van het nieuwe wetboek wordt bepaald door de flexibiliteit waarmee technologische ontwikkelingen kunnen worden ingepast in de praktijk van de strafrechtspleging. Of anders gezegd: de procedureregels die in het wetboek zijn opgenomen moeten hun geldingskracht behouden wanneer bij de uitvoering van die regels steeds nieuwe technieken worden gebruikt.

In de nieuwe wettelijke regeling van het strafprocesrecht wordt daarom zoveel mogelijk een techniekonafhankelijk begrippenkader gebruikt. De regeling maakt het mogelijk processen-verbaal van opsporingshandelingen en van de terechtzitting geheel of gedeeltelijk te vervangen door een opname. En wat betreft onder meer berichtenverkeer en bevelen en machtigingen in het opsporingsonderzoek geldt als hoofdregel dat die worden vastgelegd «schriftelijk, tenzij bij algemene maatregel van bestuur anders bepaald». Een en ander biedt op elk moment in de toekomst de mogelijkheid om zonder dat daarvoor een wetwijziging nodig is, innovatie in de praktijk van de strafrechtspleging plaats te laten vinden. Uiteraard geldt als voorwaarde dat het gaat om een voor de gehele strafrechtketen werkbare voorziening, die tevens in breder verband aansluit bij de behoefte van de burger.

4. De verhouding tussen de voorbereiding van het nieuwe Wetboek van Strafvordering en andere wetsvoorstellen op strafvorderlijk terrein

Het is in zekere zin onvermijdelijk dat tijdens de voorbereiding en parlementaire behandeling van het nieuwe wetboek, andere wetsvoorstellen tot wijziging van het (huidige) Wetboek van Strafvordering aan de orde zijn. Daartoe bestaan verschillende redenen. Voorstellen tot wetwijziging kunnen een oorsprong hebben, die buiten de modernisering van het Wetboek van Strafvordering ligt. Het kan gaan om de oplossing van een maatschappelijk vraagstuk of in de vorm van een noodzakelijke verbetering van het strafprocesrecht, waarbij ook de urgentie een rol kan spelen bij de keuze voor een zelfstandig wetsvoorstel. Voorbeelden van wetsvoorstellen die in deze zin los van de modernisering staan, zijn het wetsvoorstel geweldsaanwending opsporingsambtenaar (Kamerstukken II 2016/17, 34 641) en het conceptwetsvoorstel uitbreiding slachtofferrechten. Een andere grond voor wijziging kan een verplichting tot implementatie van EU-wetgeving zijn voor een bepaalde datum, zoals het wetsvoorstel ter implementatie van de richtlijn procedurele rechten minderjarige verdachten (Kamerstukken II 2018/19, 35 116). Uiteraard zullen separate wetsvoorstellen van strafvorderlijke aard indien zij tot wet worden verheven voor of na de inwerkingtreding van het nieuwe

wetboek, uiteindelijk een plaats krijgen in het nieuwe wetboek. Een bijzondere positie neemt het wetsvoorstel in dat zal worden voorbereid naar aanleiding van de evaluatie van de Wet OM-afdoening (zie uitgebreider hiervoor onder 1.2).

5. Conclusie

Concluderend zijn de doelstellingen voor de modernisering van het Wetboek van Strafvordering een goede leidraad gebleken voor de voorbereiding van het conceptwetsvoorstel voor de Boeken 1 tot en met 6. Uiteraard zijn bij de voorbereiding van de concrete wetsvoorstellen soms ook nieuwe inzichten ontstaan, aan de hand van wetenschappelijk onderzoek dat ten behoeve van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering is verricht of door de uitkomsten van de informele en formele consultatie van de conceptwetsvoorstellen. Over het geheel gezien heeft dat niet geleid tot andere keuzes voor de inhoud van het nieuwe wetboek, dan hetgeen tentatief in de Contourennota was opgenomen. Veeleer is sprake van accentverschuivingen.

Onderdelen waarop wel een koerswijziging heeft plaatsgevonden, betreffen onder andere de regeling inzake de voorlopige hechtenis, de regeling van de verdenkingscriteria voor toepassing van opsporingsbevoegdheden en het voorgestelde incidenteel hoger beroep voor de benadeelde partij tegen niet-ontvankelijkverklaring. Met betrekking tot de regeling van de voorlopige hechtenis geldt dat naar aanleiding van de ontvangen consultatieadviezen is afgezien van de introductie van een apart bevel tot toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen. In plaats van het voorstel tot invoering van een bevel tot toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen is de regeling van de voorlopige hechtenis (en schorsing daarvan onder voorwaarden) van een nieuwe opzet voorzien. Wat betreft de verdenkingscriteria geldt dat alle praktijkorganisaties in de consultatie hun sterke voorkeur hebben uitgesproken om bij het bestaande systeem aan te sluiten – waarin het vereiste van verdenking van een strafbaar feit waarvoor voorlopige hechtenis kan worden toegepast een grote rol speelt. Hieraan is gehoor gegeven. Naar aanleiding van de kritiek die in de consultatie werd geuit op het incidentele karakter van het voorstel om de mogelijkheid te creëren voor de benadeelde partij van hoger beroep tegen niet-ontvankelijkverklaring van de vordering tot schadevergoeding, is een meer omvattend alternatief in het conceptwetsvoorstel opgenomen. Het gaat om de mogelijkheid om de vordering van de benadeelde partij die te complex is voor behandeling in het hoofdgeding, af te splitsen.

Ten slotte heeft een aantal andere onderwerpen gaandeweg het project een grotere rol gekregen in het nieuwe wetboek dan voorzien ten tijde van de Contourennota. Dit is bijvoorbeeld het geval op het punt van de toekomstbestendigheid van de nieuwe regelgeving met het oog op technische ontwikkelingen en de genoemde aanpassing van de opsporingsbevoegdheden aan onderzoek in een digitale omgeving.

6. Versterking van de positie van het slachtoffer

In aanvulling op de doelstellingen opgenomen in de Contourennota heeft het kabinet in het regeerakkoord de wil uitgesproken om bij de modernisering van het Wetboek van Strafvordering de positie van het slachtoffer een speerpunt te laten zijn.

Daaraan is in de eerste plaats uitvoering gegeven door het belang van de positie van het slachtoffer in het strafproces in het nieuwe wetboek tot uitdrukking te brengen. Artikel 1.1.4 van het nieuwe wetboek luidt:

«Strafvordering heeft plaats op een wijze die recht doet aan de belangen van het slachtoffer». Hiermee wordt recht gedaan aan de ontwikkeling die zich in de afgelopen decennia heeft voltrokken in de positie van het slachtoffer. De modernisering van het Wetboek van Strafvordering biedt voorts de gelegenheid om de positie van slachtoffer opnieuw op te zetten en meer coherent in te bedden in de regeling van het strafprocesrecht (vgl. de motie van de (toenmalige) leden van de Tweede Kamer Van Oosten en Recourt (Kamerstukken II 2015/16, 29 279, nr. 306)). In het huidige wetboek is de positie van het slachtoffer relatief fragmentarisch geregeld, als resultaat van een reeks opeenvolgende kleine en grotere wetswijzigingen.

Een tweede onderdeel waarop de positie van het slachtoffer is verbeterd, is het beklagrecht tegen niet-vervolgning. In het nieuwe wetboek wordt dit beklagrecht uitgebreid. Het slachtoffer krijgt als rechtstreeks belanghebbende het recht om zich bij het gerechtshof te beklagen, niet alleen over het achterwege blijven van vervolging van een strafbaar feit, maar ook over het achterwege blijven van de opsporing van een strafbaar feit. Dit versterkt de positie van het slachtoffer waar het gaat om de daadwerkelijke opsporing naar aanleiding van de aangifte van een strafbaar feit.

Een derde belangrijke verbetering vindt plaats in de mogelijkheden tot vergoeding van de schade die door het misdrijf is veroorzaakt. Uit onderzoek (zie R.S.B. Kool e.a., *Civiel schadeverhaal via het strafproces*. Een verkenning van de rechtspraak en regelgeving betreffende de voeging benadeelde partij, Den Haag: WODC 2016) is gebleken dat ingewikkelde en omvangrijke claims van slachtoffers veelal niet worden gehonoreerd door de strafrechter. Slachtoffers die kampen met een ingewikkelde claim worden thans vaak niet-ontvankelijk verklaard in hun vordering benadeelde partij omdat de behandeling van de vordering van de benadeelde partij naar het oordeel van de rechtbank een onevenredige belasting van het strafgeding oplevert (vgl. artikel 361, derde lid, Sv). In dat geval moet het slachtoffer zijn vordering indienen bij de burgerlijke rechter. Behandeling van de schadeclaim in een civiele procedure kan veel tijd kosten. Een ander nadeel is dat het slachtoffer na toewijzing van zijn vordering zelf moet zorgen voor de inning van de vergoeding en geen wettelijk recht heeft op een voorschot (zie J.D.M. Van Dongen e.a., *Je hebt geluk als je van een pauw mag plukken*. Ervaringen van slachtoffers van strafbare feiten met het verhaal van hun schade, Den Haag: WODC 2013).

In het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering is gekeken hoe de positie van het slachtoffer met een ingewikkelde schadeclaim in het strafproces zou kunnen worden versterkt. Voorgesteld wordt om in de mogelijkheid tot splitsing van de vordering van de benadeelde partij te voorzien. Wanneer de behandeling van een vordering tot schadevergoeding naar het oordeel van de rechtbank een onevenredige belasting voor het strafgeding oplevert, dan kan de rechtbank in geval het gaat om schade ontstaan door een geweldsmisdrijf, bepalen dat de vordering tot schadevergoeding van het strafgeding afzonderlijk wordt behandeld. De afgesplitste vordering wordt dan voorgelegd aan een strafkamer waarin deskundigheid op het terrein van het civiele recht is voorzien (vgl. Kamerstukken II 2017/18, 33 552, nr. 49). Het grote verschil met de bestaande regeling is dat de strafrechter de vordering inhoudelijk behandelt en vervolgens het deel van de vordering dat bewijsbaar is moet toewijzen. Een nieuw element is ook dat bewijs voor de schadevordering kan worden geleverd door middel van getuigen en deskundigen. Door deze figuur blijven de voordelen van de behandeling van de vordering tot schadevergoeding in het strafproces behouden: er is geen aparte civiele procedure nodig en de rechter kan een schadevergoedingsmaatregel opleggen, met als consequentie dat de inning van het toegekende

schadebedrag door de Staat wordt verricht. Dit betekent een belangrijke verbetering in de positie van de benadeelde partij die dit het meeste nodig heeft: het slachtoffer van een geweldsmisdrijf, dat mogelijk kampt met ernstig, gecompliceerd letsel. De mogelijkheid om de vordering als benadeelde partij af te splitsen wordt opgenomen in de Innovatiewet Sv zodat al voor inwerkingtreding van het nieuwe wetboek kan worden gezien hoe deze procedure in de praktijk werkt.