

Aan de vaste commissies Veiligheid en Justitie van de
Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 november 2015

dossiernummer: 3.1

uw kenmerk:

telefoonnummer: +31 (0)70 335 35 65

e-mail: e.vandenbosch@advocatenorde.nl

Betreft: contourennota Strafvordering

Geachte woordvoerders van de vaste commissies voor Veiligheid en Justitie,

“De plannen voor het nieuwe Wetboek van Strafvordering zijn klaar.” Met die woorden opent het nieuwsbericht, gepubliceerd op 30 september jl., waarin melding wordt gemaakt van het feit dat de contourennota in het kader van een omvangrijk wetgevingsproject aan uw kamers is aangeboden.¹

Dat het hier gaat om een fundamentele herziening en niet ‘slechts’ om een modernisering, blijkt wel uit het advies van de Raad van State, dat dezelfde dag openbaar is geworden. Hierin valt onder meer te lezen:

“De beoogde modernisering van dit wetboek omvat - terecht - veel meer dan alleen het streven naar een wetboek dat "systematisch van opzet is, het toepasselijke recht weerspiegelt, een logische indeling kent en inzichtelijk is voor de burger". Dit betreft slechts één van de subdoelen die met deze grootscheepse herziening worden nagestreefd. De vraag of de uitwerking van de andere, verdergaande doelstellingen zal leiden tot verschuivingen of veranderingen in beginselen en uitgangspunten van straffordering is dan ook een reële vraag. Zo kan het oogmerk de taken en verantwoordelijkheden van de diverse actoren in het strafproces beter op elkaar af te stemmen, ertoe leiden dat een verschuiving optreedt in de positie van de verdachte en zijn raadsman. Het is in dit verband de vraag wat het betekent om meer nadruk te leggen op het vooronderzoek met als doel een "beweging naar voren" te maken, ook als de verdachte pas in een laat stadium zijn procesverhouding bepaalt.

...

De Afdeling concludeert dat de vraag naar de betekenis van uitgangspunten en beginselen van straffordering in het licht van de doelstellingen van de omvangrijke en ingrijpende moderniseringsoperatie die voorzien is, niet van betekenis onthult is. In de verdere uitwerking van de schets van een modern Wetboek van Strafvordering is het dan ook gewenst zich steeds rekenschap te

Bezoekadres

Neuhuyskade 94
2596 XM Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35

Postadres

Postbus 30851
2500 GW Den Haag

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2015/09/30/van-der-steur-nieuw-wetboek-krijgt-vorm>

geven van de wijze waarop de voorstellen ingrijpen op beginselen en uitgangspunten van strafvordering.”²

De NOvA sluit zich graag bij de overwegingen van de Raad van State op dit punt aan. Dat geldt ook wat betreft de opvatting dat de planning van dit wetgevingsproject te strak is. Weliswaar is mede naar aanleiding van de reactie van de Raad van State door het departement in een aangepaste planning voorzien, nog altijd ligt het tempo onwerkbaar hoog.

Planning

Bij brief van 28 oktober jl.³ heeft de minister de Tweede Kamer, conform een verzoek daartoe, geïnformeerd over de (aangepaste) planning van dit project.

Het voornemen is om te werken in drie tranches. De eerste tranche ziet met name op een aantal wetsvoorstellen dat reeds in gang is gezet. De tweede tranche wordt per september 2017 aan de Tweede Kamer voorgelegd, de derde tranche in januari 2018.

Dit lijkt nu nog ver weg: de facto betekent het dat alle adviesorganen al komend voorjaar (mei 2016) de eerste wetsvoorstellen ter beoordeling voorgelegd zullen krijgen. Het tweede en laatste pakket volgt in oktober. Na verwerking van alle commentaren door het departement zal het parlement dezelfde hoeveelheid voorstellen te verwerken krijgen, maar dan met nog minder tijd tussen beiden ‘tranches’.

Niet genoeg kan worden benadrukt hoe omvangrijk en ingrijpend dit project is. Het is derhalve onontkoombaar dat hiervoor ruim de tijd wordt genomen, net zoals dat bij de herziening van het bestuurs(proces)recht het geval is geweest.⁴ Om de uiteindelijke plannen met de benodigde zorgvuldigheid te kunnen beoordelen is tijd nodig bij de wetgever zelf, bij alle adviesorganen en - niet in de laatste plaats- ook bij de parlementaire behandeling.

In aanloop naar en tijdens het tweede congres Modernisering Wetboek van Strafvordering op 15 oktober jl. is ook door andere partijen (politie, zittende magistratuur) erop gewezen dat de tijd die wordt uitgetrokken onvoldoende is. De minister liet hierop weten de ambitie te hebben alle wetsvoorstellen per 2018 in het Staatsblad gepubliceerd te hebben en vervolgens voor wat betreft de invoering ‘de tijd te zullen nemen die voor een zorgvuldige implementatie nodig is’.

De NOvA zou ervoor willen pleiten deze redenering om te draaien: als voor de voorbereiding meer tijd wordt uitgetrokken, kan de implementatie naar verwachting ook soepeler en sneller verlopen.

In de consultatiereactie die de NOvA heeft opgesteld naar aanleiding van de contourennota, welk advies dateert van 31 maart 2015, zijn reeds de nodige opmerkingen gemaakt over de planning van het voortraject en de implementatie. Graag verwijzen wij u naar de inhoud van dit advies, dat voorzien is van een puntsgewijze samenvatting.⁵

² <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/zoeken-in-adviezen/tekst-advies.html?id=11873>

³ http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2015Z20099&did=2015D40936

⁴ Hoewel beide wetgevingsprojecten uiteraard niet één op één met elkaar te vergelijken zijn, is het op z'n minst een interessante constatering dat de basis van de Algemene wet bestuursrecht reeds in 1983 is gelegd, waarna de Eerste Tranche eerst in 1994 in werking trad. De Vierde Tranche is in 2009 in werking getreden. De NOvA pleit er niet voor om voor dit project ook een dermate lange periode uit trekken maar wil wel benadrukken dat een publicatie van alle voorstellen in het Staatsblad per 2018, zoals beoogd, te ambitieus voorkomt.

⁵ <https://www.advocatenorde.nl/10925/advocaten/modernisering-wetboek-van-strafvordering>

Inhoud

Om een inhoudelijk oordeel over het nieuwe wetboek te kunnen geven zal nog veel nadere uitwerking moeten volgen, zo benadrukte de Raad van State.⁶

De NOvA onderschrijft dit. Anderzijds kan de NOvA zich niet aan de indruk onttrekken dat met deze contourennota een deel van het verdere wetgevingstraject (inclusief de verschillende deelonderwerpen) al min of meer wordt ingevuld en vastgelegd.

Om die reden acht de NOvA het van belang om reeds nu enkele opmerkingen te plaatsen ten aanzien van de inhoud van de gepresenteerde plannen.

Veel van deze aandachtspunten zijn reeds in de consultatiefase door de NOvA naar voren gebracht.

In de aanbiedingsbrief van de zijde van de minister wordt dit aldus geïnterpreteerd dat de NOvA - als enige partij- de wenselijkheid van modernisering van het wetboek niet zou onderschrijven. Dit beeld behoeft de nodige nuancering.

Het is niet juist dat de advocatuur zou zijn gekant tegen een *modernisering* van het Wetboek van Strafvordering. Door de NOvA is benadrukt dat dit project méér behelst dan een aanpassing aan de tijd en dat een majeure operatie als de onderhavige zorgvuldig en evenwichtig moet zijn. De geuite zorgen komen voort uit het belang dat de NOvA hecht aan een goede rechtsbedeling.

Daarbij zijn niet alleen vanuit de advocatuur maar bijvoorbeeld ook vanuit de wetenschap en de praktijk van de zittende magistratuur de nodige kanttekeningen geplaatst ten aanzien van bepaalde inhoudelijke keuzes die lijken te worden gemaakt.⁷

De naar aanleiding van de contourennota door de NOvA geformuleerde aandachtspunten zijn zowel randvoorwaardelijk als (juridisch-)inhoudelijk van aard. Als voorbeeld kunnen genoemd worden:

- Veel van de geconstateerde problemen in de praktijk zijn niet het gevolg van gebrekkige of achterhaalde wetgeving, maar van uitvoeringsproblemen en een gebrek aan capaciteit. Voor die problemen bestaat thans onvoldoende aandacht;
- Daadwerkelijke verbetering van de straffeten kan slechts gerealiseerd worden wanneer de voorgestelde wetswijzigingen gecombineerd worden met flankerend beleid en investeringen in de capaciteit en inzetbaarheid van de verschillende bij het strafproces betrokken partijen;
- Indien de plichten en verantwoordelijkheden van de verdachte en de verdediging in het vooronderzoek worden vergroot, dienen daartoe aanvullende bevoegdheden en middelen ter beschikking te worden gesteld;
- Het toezicht op heimelijke opsporingsbevoegdheden die een grote inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer van burgers of die de integriteit van de opsporing raken dient te worden vergroot. In ieder geval dient een machtiging van de rechter-commissaris vereist te

⁶ <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/zoeken-in-adviezen/tekst-advies.html?id=11873>

⁷ Zie hiervoor bijvoorbeeld het drieluik van Strafol, tijdschrift voor wetenschap en praktijk, waarin aandacht aan dit project wordt besteed (aflevering 2, 3, 4 van jaargang 13, via <http://www.tijdschriftstrafblad.nl/site/>)

zijn voor de toepassing van heimelijke opsporingsbevoegdheden op niet-verdachte burgers, voor de inzet van burgerinfiltranten en in geval met burgers afspraken worden gemaakt omtrent te plegen strafbare feiten maar ook in alle overige gevallen dient goed te worden gekeken naar de vraag welke autoriteit terzake bevoegd moet zijn;

- De nieuwe wettelijke regeling moet ook rekening houden met verdachten die niet over rechtsbijstand (kunnen) beschikken: op dit moment krijgt die groep onvoldoende aandacht;
- Als gevolg van de jurisprudentie van de Hoge Raad op het gebied van vormverzuimen is codificatie van sanctionering van onrechtmatig overheidsoptreden noodzakelijk. Een dergelijke codificatie dient binnen het nieuwe Wetboek van Strafvordering zijn beslag te krijgen.

Financiële aspecten

De Algemene Rekenkamer heeft op 29 oktober jl. enkele aandachtspunten geformuleerd ten aanzien van de ontwerp-begroting 2016 van Veiligheid en Justitie.⁸ Daarin komt onder meer ter sprake de bestaande ‘kwetsbare verhouding tussen ambities, middelen en tijd’.

De Rekenkamer benadrukt:

“De opgaven van de minister van VenJ zijn substantieel. Er zijn grote veranderingen gaande bij het Openbaar Ministerie, in de rechtspraak, in de vreemdelingenketen, bij het gevangeniswezen en bij de Nationale Politie. Om de beleidsambities van de minister van VenJ te kunnen waarmaken, is het van belang goed zicht te hebben op de vraag of hiervoor voldoende middelen en tijd beschikbaar zijn. Dat is niet evident het geval.”

De Raad van State overwoog in haar advies ten aanzien van de plannen rondom de financiële consequenties van de herziening van Strafvordering het navolgende:

“Voor het bereiken van de geformuleerde doelstellingen is het naar het oordeel van de Afdeling onontbeerlijk tegelijkertijd de werking van de strafrechtketen in de praktijk en de knelpunten daarin in de overwegingen te betrekken. In het bijzonder betreft dit de kwaliteit van de opsporing en de verslaglegging daarvan in processen-verbaal.

Een adequaat wetboek dat aan de geformuleerde doelstellingen voldoet, waarborgt nog geen adequate justitiële reactie op strafbaar gedrag en voorkoming van onjuiste justitiële beslissingen, als niet ook een adequate uitvoering verzekerd is. De Afdeling is van oordeel dat een ingrijpende herziening van het Wetboek van Strafvordering een goede gelegenheid vormt om opnieuw het functioneren van de uitvoering daarbij een centrale plaats te geven. In de motivering van de afzonderlijke wetsvoorstellen zal naar het oordeel van de Afdeling dan ook betrokken moeten worden op welke wijze wordt verzekerd dat opsporende, vervolgende en rechterlijke instanties het werk dat van hen wordt verwacht, ook inderdaad in kwalitatief als in kwantitatief opzicht aankunnen.”

Vast staat dat de door de minister voorgestelde herziening van het Wetboek van Strafvordering de komende jaren veel geld gaat kosten.

⁸ <http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2015Z20088&did=2015D40917>

Hoewel er diverse impactanalyses lopen is op dit moment niet inzichtelijk hoe groot die investering is en evenmin wat de uiteindelijke baten naar verwachting zullen zijn. Een dergelijke kosten-batenanalyse is onmisbaar, zeker in een tijd van grootscheepse bezuinigingen.

Kansen

Eén van de voornemens van de minister is te komen tot een toekomstbestendig Wetboek van Strafvordering: regelgeving die eenvoudig en doeltreffend toepasbaar is.

De NOvA juicht het toe wanneer die toekomstbestendigheid wordt veiliggesteld. Naleving van de nieuwe regelgeving zou om deze reden bewaakt moeten worden.

In de aanbiedingsbrief bij de consultatiereactie⁹ heeft de NOvA reeds onder aandacht gebracht dat in dit kader zeker ook gedacht moet worden aan het afdwingen van naleving van de door het nieuwe wetboek te stellen regels door alle bij het strafproces betrokken actoren.

Een betere naleving zou de maatschappelijke effectiviteit van het nieuwe wetboek in belangrijke mate versterken. Dat geldt bijvoorbeeld met betrekking tot de termijn waarbinnen het Openbaar Ministerie moet ingaan op verzoeken die namens een verdachte of namens het slachtoffer worden ingebracht.

Door termijnen te stellen en niet-naleving ervan te sanctioneren kan vertraging van het strafproces worden teruggedrongen. Bovendien wordt de rechtsstatelijkheid van het proces verbeterd wanneer de verdediging en de verdachte eerder op de hoogte worden gesteld van de beschuldiging en het daarvoor aangevoerde bewijs.

Ter afsluiting

Het is, straks bij de weging van de afzonderlijke wetsvoorstellen maar zeker ook nu bij de beoordeling van de contourennota, mede aan uw kamers om er op toe te zien dat deze majeure wetgevingsoperatie evenwichtig zal zijn. Op het spel staat een rechtsstatelijk Wetboek van Strafvordering.

Om te kunnen beoordelen of daarvan sprake is zal inzichtelijk moeten zijn wat de gevolgen van wijzigingen op deelonderwerpen kunnen zijn voor andere deelonderwerpen én voor het wetboek als geheel. Tevens dient ervoor te worden gewaakt dat onderwerpen die samenhangen met of verknocht zijn aan voorgestelde wijzigingen buiten het bestek van deze wetgevingsoperatie worden gehouden, met (opnieuw) onevenwichtige of zelfs onwerkbare wetgeving tot gevolg. Tot slot is flankerend beleid, inclusief investeringen in het geheel van de stafrechtsheten, absoluut noodzakelijk om een daadwerkelijke verbetering van die keten te kunnen bewerkstelligen.

Van u als volksvertegenwoordigers wordt derhalve, in heel weinig tijd, heel veel gevraagd.

Indien daar bij u tijdens dit traject behoefte aan zou bestaan is de NOvA te allen tijde bereid de door u gewenste informatie te verstrekken, in de vorm van een toelichting op voornoemde of andere punten, of anderszins.

⁹ <https://www.advocatenorde.nl/10925/advocaten/modernisering-wetboek-van-strafvordering>

Hoogachtend,
namens de algemene raad,



W.F. Hendriksen
algemeen deken



R.A. Fibbe
lid algemene raad, portefeuille strafrecht