

35 869 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)

Nr. 32 Brief van de staatssecretaris en minister van Justitie en Veiligheid

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 december 2024

1. Inleiding

Op 3 oktober 2024 heeft uw Kamer de WODC-evaluatie van de Innovatiewet Strafvordering ontvangen.¹ De evaluatie heeft plaatsgevonden in twee deelonderzoeken:

- Het rapport '*Evaluatie pilots Innovatiewet Strafvordering – Prejudiciële procedure en Mediation in Strafzaken*'. Dit rapport ziet op de pilotprojecten Prejudiciële procedure en Mediation in strafzaken. Dit onderzoek is uitgevoerd door een consortium van onderzoekers van de Radboud Universiteit Nijmegen en de Universiteit Utrecht.
- Het rapport '*Evaluatie Innovatiewet Strafvordering Pilots Gegevens na beslag, Audiovisuele registratie en Hulpofficier van Justitie*'. Dit rapport ziet op de pilotprojecten Gegevens na beslag, Audiovisuele registratie en Hulpofficier van Justitie. Dit onderzoek is uitgevoerd door een consortium van onderzoekers van onderzoeksbureaus Dialogic en De strafzaak.

In de brief waarmee deze twee rapporten aan de Tweede Kamer zijn aangeboden is u een beleidsreactie toegezegd. Hierbij doen wij die toezegging gestand. In deze beleidsreactie geven wij eerst de samenvattende conclusies (paragraaf 2). Daarna gaan wij in paragraaf 3 kort in op de Innovatiewet Strafvordering² (hierna: de Innovatiewet), waarna in paragraaf 4 per pilot de bevindingen van de genoemde rapporten en onze reactie daarop wordt weergegeven. Deze beleidsreactie is met de direct betrokken ketenorganisaties en de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) besproken.

2. Samenvattende conclusies

¹ Kamerstukken I, 2024/25, 35869, E en Kamerstukken II, 2024/25, 35869, nr. 31.

² Kamerstukken II, 2020/21, 35 869, nr. 2 en Stb. 2022, nr. 276.

De evaluatie Innovatiewet Strafvordering heeft belangrijke inzichten opgeleverd ten aanzien van vijf (mogelijke) nieuwe onderdelen van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Deze inzichten brengen ons, na daarover met de betrokken organisaties gesproken te hebben, tot de volgende drie samenvattende conclusies.

Ten eerste zien wij op basis van de uitkomsten van de evaluatie en het contact met de betrokken organisaties (vooralsnog) geen noodzaak om de pilots te verlengen. Het verlengen van een pilot gaat in beginsel hand in hand met een evaluatiemoment en dus ook met registratie van data en monitoring. Op dit moment zien wij onvoldoende toegevoegde waarde van een tweede evaluatie van daartoe verlengde pilots, omdat wij geen reden hebben om aan te nemen dat dit nieuwe inzichten oplevert, terwijl dit, zoals uit ervaring is gebleken, wel de nodige inzet vraagt van de betrokken ketenorganisaties.

Ten tweede, ten aanzien van de verlenging van de Innovatiewet (die eindigt op 30 september 2025), zullen wij een voorstel indienen om bij wet de werkingsduur van enkele bepalingen te verlengen tot aan de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek. Dit geldt ten aanzien van de prejudiciële procedure (Eerste afdeling van Titel X), vastleggen en kennisnemen van gegevens na inbeslagneming (Tweede afdeling), AVR (Derde afdeling, minus de bepalingen die zien op het onderdeel AVR ter zitting), de hulpofficier van justitie voor zover het gaat om de bevoegdheden tot teruggave van inbeslaggenomen voorwerpen (Vierde Afdeling) en mediation (Vijfde afdeling). Zoals uit voorgaande op te maken worden de bepalingen die zien op het onderdeel AVR ter zitting en hulpofficier van justitie, voor zover het gaat om de inzet van scanapparatuur om nummers te achterhalen (IMSI-catcher) en het vorderen van bepaalde gegevens, niet gehandhaafd. Met de voorbereiding van het verlengingswetsvoorstel zal spoedig worden gestart.

Binnen het wetgevingsproject nieuw Wetboek van Strafvordering wordt gewerkt met aanvullingswetten om de teksten van de reeds bij de Tweede Kamer ingediende vaststellingswetten up to date te kunnen houden voor de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek (zie voor een uitvoerige toelichting op de functie van de aanvullingswet de Negende voortgangsrapportage over het

wetgevingsproject nieuw Wetboek van Strafvordering, Kamerstukken II, 2023/24, 29 279, nr. 832 en Kamerstukken I 2023/24, 29 279, V). Een eerste aanvullingswet is in de periode mei - oktober 2024 in formele consultatie gegeven. Door middel van de tweede aanvullingswet zullen de aanbevelingen uit de WODC-evaluatie over de Innovatiewet daar waar nodig worden verwerkt in het nieuwe wetboek. In het voorgaande kwam de verlenging van bepalingen in de Innovatiewet aan de orde. Die verlenging ziet op de Innovatiewet-onderdelen in het huidige wetboek. Daarmee wordt gehoor gegeven aan de aanbevelingen uit de WODC-evaluatie die zagen op die verlenging en op de wensen van de ketenpartners op dit vlak.

Veel van de aanbevelingen uit de WODC-evaluatie over de Innovatiewet zien echter op de vormgeving van de artikelen in het nieuwe wetboek. Deze aanbevelingen worden verwerkt in het kader van de tweede aanvullingswet, zodat zij uiteindelijk in het nieuwe Wetboek van Strafvordering terecht komen. Voor de onderwerpen prejudiciële procedure, gegevens na inbeslagneming en AVR geldt dat zij al zijn opgenomen in de eerste vaststellingswet van het nieuwe wetboek. De aanbevelingen ten aanzien van deze onderwerpen kunnen dus leiden tot wijzigingen in die artikelen uit de eerste vaststellingswet. De onderwerpen hulpofficier van justitie en mediation uit de Innovatiewet zijn nog niet opgenomen in het nieuwe wetboek. Op grond van de aanbevelingen wordt in de tweede aanvullingswet de keuze gemaakt om die onderwerpen op te nemen in het nieuwe wetboek. Daarbij zal zoals gebruikelijk de nodige aandacht worden gegeven aan technische, internationale en juridische ontwikkelingen die op dat moment in de praktijk spelen. De voorbereidingen van de tweede aanvullingswet zullen zoals gebruikelijk in goed overleg met de betrokken ketenpartners plaatsvinden.

3. Pilots Innovatiewet Strafvordering

Sinds 2014 worden voorbereidingen getroffen voor een nieuw Wetboek van Strafvordering. Door middel van voortgangsrapportages worden de Tweede Kamer en de Eerste Kamer periodiek ingelicht over dit wetgevingsproject.³ Als onderdeel van de voorbereidingen is met de Innovatiewet het

³ De tiende voortgangsrapportage van het wetgevingsproject nieuw Wetboek van Strafvordering wordt eveneens voor het einde van dit jaar aan u aangeboden.

huidige wetboek aangepast zodat alvast met enkele (mogelijke) onderdelen van het nieuwe wetboek in de praktijk ervaring kan worden opgedaan. Binnen enkele organisaties werkzaam in de strafrechtketen, waaronder de politie, het openbaar ministerie en de Rechtspraak, hebben de afgelopen twee jaar op basis van de Innovatiewet een vijftal pilots plaatsgevonden.

De vijf pilotprojecten zijn:

- Pilot Prejudiciële procedure, waarin invulling wordt gegeven aan de voorziening voor de feitenrechter om aan de Hoge Raad prejudiciële vragen te kunnen stellen in strafzaken.
- Pilot Mediation, waarin invulling wordt gegeven aan de regeling over de wijze waarop mediation kan plaatsvinden na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting.
- Pilot Gegevens na beslag, waarin drie manieren van het vastleggen en kennismaken van gegevens na inbeslagneming in het kader van de opsporing worden beproefd.
- Pilot Audiovisuele registratie (AVR), waarin opnamen van beeld, geluid of beeld en geluid als onderdeel van de verslaglegging van bijvoorbeeld de terechtzitting of van politieverhoren in combinatie met een verkort proces-verbaal gelden als alternatief voor een normaal proces-verbaal en waarin de opname van beeld, geluid of beeld en geluid als zelfstandig bewijsmiddel kan dienen.
- Pilot Hulpofficier van justitie, waarin een aantal lichtere opsporingsbevoegdheden door de hulpofficier van justitie worden uitgeoefend in plaats van door de officier van justitie.

De mogelijkheden van de vijf onderwerpen uit de Innovatiewet zijn opgenomen in het huidige Wetboek van Strafvordering (artikelen 553 t/m 574 Sv). Artikel 575 Sv bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) kan worden bepaald dat een of meer van deze artikelen slechts kunnen worden toegepast in een of meerdere arrondissementen en ressorten. Artikel 570, tweede lid, Sv bepaalt dat bij AMvB regels kunnen worden gesteld over de aanwijzing van een hulpofficier van justitie die de extra bevoegdheden uit het eerste lid van artikel 570 Sv mag uitoefenen. Het Besluit innovatie strafvordering⁴ (hierna: het Innovatiebesluit) regelt dat de mogelijkheden met betrekking tot AVR en mediation slechts in bepaalde arrondissementen en ressorten mogen worden toegepast. Voor de bevoegdheden ten aanzien van Gegevens na beslag en de Prejudiciële procedure gelden geen territoriale beperkingen en die kunnen dus landelijk worden toegepast. Ook regelt het

⁴ Stb. 2022, nr. 352.

Innovatiebesluit aan welke eisen een hulpofficier van justitie moet voldoen voordat hij de bevoegdheden uit artikel 570 Sv mag uitoefenen.

De Innovatiewet kent een duur van drie jaar en eindigt daarmee op 30 september 2025. Op basis van de evaluatie kan worden besloten om bij wet de werkingsduur van bepalingen uit deze wet te verlengen. Met de verlenging kunnen de wettelijke bepalingen die de Innovatiewet heeft geïntroduceerd worden gecontinueerd tot de inwerkingtreding van (de corresponderende regelingen in) het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Artikel IV, eerste lid, geeft hiervoor de grondslag. Voorwaarde daarvoor is dat vóór de datum van het vervallen van de Innovatiewet een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer is ingediend dat strekt tot verlenging van een of meer van de artikelen.

Voor het merendeel van de onderwerpen uit de Innovatiewet geldt dat zij ook al zijn opgenomen in het nieuwe wetboek (door het wetsvoorstel voor de eerste vaststellingswet⁵). De aanbevelingen uit de evaluatie die aanleiding geven tot een inhoudelijke aanpassing van deze bepalingen worden door middel van de tweede aanvullingswet verwerkt in het nieuwe wetboek.

4. Bevindingen en vervolg

Voordat per pilot inhoudelijk wordt ingegaan op de bevindingen uit de evaluatierapporten en onze reactie daarop, wordt opgemerkt dat de onderzoekers bij iedere pilot als algemene evaluatiecriteria hebben gehanteerd of de voorgenomen wettelijke regeling volstaat, of deze wellicht bijstelling of aanvulling behoeft en of een pilot de beoogde verbetering oplevert. Tevens is de vraag gesteld of en zo ja welke flankerende maatregelen nodig zijn. Eveneens is getracht de uitvoeringsconsequenties in kaart te brengen die voortvloeien uit de voorgenomen wettelijke regeling.

Daarnaast is door de onderzoekers aangegeven dat in sommige pilots, door beperkt gebruik van de pilotmogelijkheden, het kwantitatief onderzoek beperkt is gebleven. Zo zijn de mogelijkheden ten aanzien van de prejudiciële procedure tijdens de pilotperiode één keer toegepast en zijn in twee jaar tijd binnen de

⁵ Kamerstukken II, 2022/23, 36 327.

pilot Mediation 15 eindezaakverklaringen uitgesproken. De doorlooptijd van de pilots van twee jaar is relatief kort gebleken. Dit is mede van invloed geweest op de stelligheid van de conclusies die over de pilots konden worden getrokken in de rapporten.

4.1 Prejudiciële procedure

In navolging van de mogelijkheid van het stellen van prejudiciële vragen aan de Hoge Raad in civiele zaken en in belastingzaken, heeft de Innovatiewet deze mogelijkheid voor strafzaken geïntroduceerd in de Eerste afdeling van Titel X (artikelen 553 tot en met 555) van het huidige Wetboek van Strafvordering. Daarmee is het voor de feitenrechter de afgelopen twee jaar mogelijk geweest om in een strafzaak een prejudiciële vraag te stellen aan de Hoge Raad over een rechtsvraag waaraan een bijzonder gewicht wordt toegekend en die een zaaksoverstijgend belang heeft, met het oog op het nemen van een beslissing in de strafzaak.

De onderzoekers bevelen aan om de pilot Prejudiciële procedure te verlengen en de procedure in het nieuwe wetboek te handhaven. Het beperkte gebruik van de procedure in de pilotperiode betekent volgens de onderzoekers niet dat de procedure geen meerwaarde heeft. Op basis van de onderzoeksresultaten concluderen zij dat de procedure kan bijdragen aan de kwaliteit van het strafproces door de feitenrechter te ondersteunen in het nemen van beslissingen. Daarnaast verwachten de onderzoekers dat de procedure zal leiden tot een afname van het aantal cassatieberoepen en daarmee zal bijdragen aan een efficiëntere rechtspraak. Aanpassing van de wettelijke regeling is volgens de onderzoekers niet nodig. Wel kan worden nagedacht over het creëren van meer bewustwording van de mogelijkheden van de procedure bij de Rechtspraak, het openbaar ministerie en de advocatuur.

Ten aanzien van de structurele kosten die gemoeid zijn met de prejudiciële procedure concluderen de onderzoekers dat deze kosten in beginsel bij de Hoge Raad en de Rechtspraak worden opgevangen binnen de huidige financiële en organisatorische kaders.

Uit gesprekken met de betrokken ketenorganisaties is gebleken dat ook zij de prejudiciële procedure in strafzaken als een nuttig

instrument zien om rechtsvragen in strafzaken aan de Hoge Raad te kunnen voorleggen. Het continueren van deze mogelijkheden tot aan de inwerkingtreding van het nieuwe Wetboek van Strafvordering hoeft volgens hen niet in pilotvorm. Een tweede evaluatie, die logischerwijs bij verlenging van de pilot plaatsvindt, heeft volgens de betrokken organisaties weinig nieuwe inzichten te bieden. Zoals vermeld in het evaluatierapport betreft het hier een voldragen wettelijke regeling die geen aanpassing behoeft.

Gelet op dit alles volgen wij de conclusies van de onderzoekers ten aanzien van het handhaven van de prejudiciële procedure. Het verlengen van de pilotstructuur heeft onzes inziens, mede gelet op het standpunt van de betrokken organisaties, geen toegevoegde waarde. Ons voornemen is dan ook om door verlenging van het desbetreffende onderdeel van de Innovatiewet, de wettelijke mogelijkheid om in strafzaken prejudiciële vragen te stellen aan de Hoge Raad te continueren tot de inwerkingtreding van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Een regeling van de prejudiciële procedure – die inhoudelijk gelijk is aan de regeling in de Innovatiewet – is ook al opgenomen in het wetsvoorstel voor de eerste vaststellingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, dat nu bij de Tweede Kamer ligt.

Aanpassing van de wettelijke regeling (via de tweede aanvullingswet) lijkt daarbij op grond van de onderzoeksresultaten niet noodzakelijk. Wel kan worden gewezen op de vragen die in het kader van de schriftelijke behandeling van het nieuwe wetboek door de Tweede Kamer zijn gesteld over onder meer de mogelijke introductie van een wettelijke termijn waarbinnen de prejudiciële procedure moet worden afgerond. In antwoord op die vragen is opgemerkt dat alsnog kan worden overwogen om het nemen van een prejudiciële beslissing aan een wettelijke termijn te binden, als de uitkomsten van de evaluatie van de Innovatiewet daartoe aanleiding geven (Kamerstukken II, 2023/24, 36 327, nr. 11, p. 504 e.v.). Dat laatste is niet het geval. Uit het evaluatierapport blijkt dat de beantwoording van de prejudiciële vragen minder dan zes maanden heeft geduurd, in lijn met de in de wetsgeschiedenis genoemde beoogde doorlooptijd.

4.2 Mediation

De pilot Mediation richt zich op het gebruik van mediation in de fase van berechting. Mediation heeft al een wettelijke grondslag in

artikel 51h Sv dat bepaalt dat het openbaar ministerie bemiddeling in een zo vroeg mogelijk stadium bevordert en dat de rechter daarmee bij de strafoplegging rekening houdt. Dit is een algemene bepaling op basis waarvan mediation in verschillende stadia van het strafproces kan worden beproefd. De nieuwe regeling van de Vijfde afdeling van Titel X van het Vierde Boek van het Wetboek van Strafvordering (artikelen 571 tot en met 574) heeft specifiek betrekking op de fase waarin het onderzoek op de terechtzitting is begonnen en de zaak onder de rechter is. Het schetst de procedure waarbinnen het instrument van mediation in de fase van de berechting kan worden gebruikt. De regeling introduceert daarnaast een nieuwe modaliteit om een strafzaak te beëindigen in het geval van een geslaagde mediation: de eindezaakverklaring. De pilot is gericht op twee type delicten: ernstige verkeersdelicten en delicten met jeugdige verdachten.

De onderzoekers concluderen over het nut en de noodzaak van deze nieuwe regeling dat de meningen van de betrokken organisaties uiteenlopen. Binnen de Rechtspraak is men positief over de uitbreiding met de mogelijkheid een eindezaakverklaring uit te spreken, terwijl niet alle officieren van justitie de meerwaarde zien. Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat nog een kader voor het toezicht op eventueel opgelegde voorwaarden ontbreekt als ook duidelijkheid over de betekenis van een eindezaakverklaring voor de rechtspositie van de verdachte. Ook bestaat er in de praktijk onduidelijkheid over de precieze doelstellingen van de regeling waardoor het lastig is om de effectiviteit van de procedure en het instrument van de eindezaakverklaring te beoordelen. Tot slot spelen er ook meer principiële punten zoals de vraag of de rechter wel voorwaarden kan opleggen zonder dat daaraan een formele vaststelling van schuld is voorafgegaan. Ondanks deze punten bevelen de onderzoekers wel aan om de pilot voort te zetten, zodat meer ervaring kan worden opgedaan met de wettelijke regeling. De wettelijke regeling biedt volgens hen namelijk een adequate basis voor de inzet van mediation in de fase van berechting. Volgens de onderzoekers is het raadzaam om bij het voortzetten van de mogelijkheden uit de Innovatiewet eerst de onduidelijkheden en vragen die spelen weg te nemen. Tevens stellen zij als flankerende maatregel voor om het administratieve systeem GPS zodanig aan te passen dat de eindezaakverklaring daarin ook geadministreerd kan worden.

De betrokken ketenorganisaties hebben gereageerd op het rapport en bevestigen het beeld van de onderzoekers over de uiteenlopende ervaringen. De Rechtspraak ziet graag dat de mogelijkheden uit de Innovatiewet worden behouden vanwege de toegevoegde waarde van de mogelijkheid tot het uitspreken van een eindezaakverklaring. Volgens de Rechtspraak zouden deze mogelijkheden doorgang kunnen vinden tot aan de

inwerkingtreding van het nieuwe wetboek, al dan niet in pilotvorm en - uit oogpunt van rechtsgelijkheid wellicht in alle gerechten - voor meer typen delicten dan in de pilot het geval was, mits kan worden voldaan aan de gesignaleerde knelpunten. Het openbaar ministerie heeft aangegeven op zichzelf geen bezwaar te zien in aanvulling van de wettelijke gereedschapskist met de mogelijkheid van een eindezaakverklaring in een aantal gevallen, maar dat het praktisch niet haalbaar is om op korte termijn de door de onderzoekers aangegeven maatregelen te treffen (waaronder en met name de aanpassingen in het GPS-systeem). Dit is wel realiseerbaar voor de datum van inwerkingtreding van het nieuwe wetboek.

Wij volgen de conclusie van de onderzoekers dat de wettelijke regeling een adequate basis biedt voor de inzet van mediation in de fase van berechting. Om die reden is het voornemen deze regeling ook op te nemen in het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Daarbij zullen de in het evaluatierapport gesignaleerde aandachtspunten worden betrokken. Dit kan betekenen dat de regeling over mediation in het nieuwe wetboek zal worden aangevuld of gewijzigd. Dit gebeurt door middel van de tweede aanvullingswet. Het heeft de voorkeur om, in aanloop naar de regeling in het nieuwe wetboek, de regeling die de Innovatiewet in het huidige Wetboek van Strafvordering heeft geïntroduceerd, te handhaven. Het is ongewenst dat er een hiaat ontstaat in de tijd tot aan de inwerkingtreding van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Een aanvullend argument daarvoor vormen voor ons de bevindingen van het WODC-rapport "Plan- en procesevaluatie Mediation in Strafzaken". In dit rapport is vastgesteld dat zeven jaar na de landelijke uitrol mediation in strafzaken (MiS) een eigen plek heeft verworven in het strafrechtelijke veld. Tegelijkertijd is de positie van MiS nog betrekkelijk marginaal. Bij minder dan 1% van de bij het openbaar ministerie ingeschreven rechtbankstrafzaken wordt verwezen naar MiS. Professionals geven dan ook aan dat er sprake is van een groot onbenut potentieel aan zaken waarin slachtoffers en verdachten gebaat kunnen zijn bij MiS, maar die nu niet worden verwezen.

Het kabinetsbeleid is er al geruime tijd op gericht om de inzet van mediation in strafzaken te bevorderen. De regeling uit de Innovatiewet is in dat verband een nuttige bouwsteen. Om deze regeling te kunnen toepassen moeten de in het evaluatierapport genoemde belemmeringen worden weggenomen. Dit betreft in ieder geval het toezicht, de justitiële documentatie en de registratie in het GPS-systeem. Deze punten worden in overleg met de

ketenpartners bekeken met als doel afspraken te maken over een werkbare aanpak. Ook zal op korte termijn worden bekeken op welke delicten de voortzetting van de regeling betrekking zal hebben, in welke vorm (pilot of niet) en wat de (territoriale) reikwijdte zal zijn.

4.3 Gegevens na beslag

De Innovatiewet heeft door de invoering van de artikelen 556 en 557 Sv – als onderdeel van de Tweede afdeling van Titel X van het Vierde Boek van het huidige Wetboek van Strafvordering – een wettelijke basis gegeven voor het na inbeslagneming van een geautomatiseerd werk, bijvoorbeeld een smartphone, kennisnemen en vastleggen van gegevens die later op dat apparaat zijn vastgelegd en voor het uitvoeren van een netwerkzoeking na inbeslagneming. Beide bevoegdheden mogen alleen worden toegepast op bevel van de officier van justitie na verkregen machtiging van de rechter-commissaris. Daarnaast maakt artikel 558 Sv het mogelijk om maatregelen te treffen waarmee een biometrische beveiliging (bijvoorbeeld een vingerafdruk) van een geautomatiseerd werk, bijvoorbeeld een smartphone, ongedaan kan worden gemaakt.

De onderzoekers concluderen dat de bevoegdheden opgenomen in de artikelen 556 en 557 Sv voorzien in een sterke behoefte van de betrokken ketenorganisaties en dat het noodzakelijk is dat de organisaties de bevoegdheden kunnen blijven toepassen. De nieuwe bevoegdheden leveren volgens de onderzoekers een verbetering van de strafvordering op doordat de toepassing ervan in een aanzienlijk aantal gevallen meerwaarde heeft gehad voor de opheldering van strafbare feiten. De onderzoekers zien geen noodzaak om de wijze waarop de bevoegdheden feitelijk worden uitgevoerd aan te passen. Wel geven zij aan dat de afbakening van de bevoegdheden niet volledig aansluit bij de digitale realiteit. Zij doen mede om deze reden een aantal aanbevelingen ter (wetstechnische) aanpassing van de bevoegdheden.

Ten aanzien van de mogelijkheid tot het doorbreken van de biometrische beveiliging uit artikel 558 Sv merken de onderzoekers op dat codificatie van de bevoegdheid op zichzelf niet leidt tot een verbetering van de strafvordering, maar wel tot meer rechtszekerheid. Daarom vinden de onderzoekers het wenselijk dat de bevoegdheid ook in het nieuwe wetboek wordt gehandhaafd (in de eerste vaststellingswet is daartoe al een bevoegdheid opgenomen, net als overigens voor de mogelijkheden uit de artikelen 556 en 557 Sv). Daarnaast bevelen zij aan om niet-limitatief in de wet of in een AMvB de specifieke biometrische kenmerken vast te leggen aan de hand waarvan een inbeslaggenomen geautomatiseerd werk gedwongen kan worden ontgrendeld, omdat een in de wet opgenomen limitatieve

opsomming van biometrische kenmerken zich slecht verhoudt tot het uitgangspunt van een techniekonafhankelijk wetboek.

In de gesprekken met de betrokken ketenorganisaties naar aanleiding van de rapporten wordt voorgaand beeld bevestigd. De organisaties geven aan dat zij, overeenkomstig de bevindingen van de onderzoekers, graag zien dat deze bevoegdheden worden behouden, ook na het verstrijken van de geldigheidsduur van de Innovatiewet. Ook achten zij het wenselijk dat de bevoegdheden in het nieuwe Wetboek van Strafvordering worden gehandhaafd. De organisaties zien evenwel geen noodzaak om de mogelijkheden nog langer in pilotvorm toe te passen. Een tweede evaluatie lijkt weinig nieuwe inzichten te kunnen bieden. Omdat de samenwerking en monitoring door het wegvallen van het pilotkarakter niet meer is gegarandeerd, hebben de organisaties aangegeven dat tussen de betrokken partijen (werk)afspraken worden gemaakt. De politie benadrukt daarbij dat zij zich herkent in het beeld dat er in de praktijk vragen bestaan rondom het thema soevereiniteit en gegevens die zich in een andere staat bevinden. Zij ondersteunen dan ook het advies van de onderzoekers voor nadere beleidsontwikkeling. Ook het openbaar ministerie ondersteunt dat in internationaal kader het onderwerp digitale soevereiniteit een belangrijke plek op de agenda behoudt.

Wij sluiten ons aan bij bovenstaande inzichten, in die zin dat we voornemens zijn om deze bevoegdheden uit de Tweede afdeling van Titel X van het Vierde Boek van het huidige wetboek zonder pilotvorm te continueren tot aan de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek. Wij zijn dan ook voornemens (ook) dit onderdeel van de Innovatiewet ongewijzigd te verlengen. Reden daarvoor is dat wij, evenals de onderzoekers, van mening zijn dat de nieuwe regeling een verbetering van de strafvordering oplevert en dat wordt voorzien in een behoefte bij de betrokken organisaties. De daadwerkelijke bijdrage aan de opsporing en vervolging van verdachten en strafbare feiten rechtvaardigt de beperkte structurele uitvoeringsconsequenties voor de politie, het openbaar ministerie en de Rechtspraak, waar door de onderzoekers op wordt gewezen.

Tot slot merken wij op dat de door de onderzoekers gedane wetstechnische aanbevelingen geen betrekking hebben op de feitelijke uitvoerbaarheid van de bevoegdheden zoals die in de Innovatiewet zijn opgenomen. Voor zover deze aanbevelingen aanleiding geven tot wijziging van die bevoegdheden, zullen deze

wijzigingen worden doorgevoerd in het nieuwe wetboek, door de bevoegdheden zoals die zijn opgenomen in de eerste vaststellingswet te wijzigen door middel van de tweede aanvullingswet. Een verdere toelichting op het al dan niet aanpassen van de wettelijke regeling volgt in de memorie van toelichting op dat laatste wetsvoorstel.

4.4 Audiovisuele registratie

De pilot Audiovisuele registratie (AVR) berust op de artikelen 559 tot en met 569 Sv (Derde afdeling van Titel X van het Vierde Boek van het Wetboek van Strafvordering) en bestaat uit drie subpilots die hier worden aangeduid als AVR camerabeelden, AVR verdachtenverhoren en AVR ter zitting. Daarnaast is door de onderzoekers de bruikbaarheid van AVR als zelfstandig bewijsmiddel behandeld. Dit aspect, hoewel niet als subpilot aangemerkt, valt onder de mogelijkheden van de Innovatiewet en is ten aanzien van iedere subpilot relevant. Hieronder worden de drie subpilots en AVR als zelfstandig bewijsmiddel besproken.

AVR camerabeelden

In deze subpilot is geëxperimenteerd met een werkwijze waarbij camerabeelden verkort worden geverbaliseerd. Dit verkort proces-verbaal en de camerabeelden worden bij de processtukken gevoegd.

De onderzoekers concluderen dat de nieuwe werkwijze waarbij sprake is van een verkort proces-verbaal niet in het nieuwe wetboek zou moeten worden gehandhaafd. De reden die zij hiervoor geven is dat de verkorte processen-verbaal die binnen de pilot zijn opgemaakt voldeden aan de algemene verbaliseringsplicht en dat deze dan ook kunnen worden gezien als een korter regulier proces-verbaal. Het levert volgens de onderzoekers wel een verbetering van de strafvordering op om camerabeelden standaard bij de processtukken te voegen en de camerabeelden korter te verbaliseren dan in de reguliere praktijk het geval is. Zij beargumenteren dit door aan te geven dat het belangrijk is dat de procesdeelnemers kennis kunnen nemen van relevante camerabeelden. Het proces-verbaal van de opsporingsambtenaar is daarbij essentieel, maar kan korter zijn dan in de reguliere praktijk. Zolang de essentie van de beelden voldoende nauwkeurig wordt beschreven, levert een korter proces-verbaal minder werklast op, terwijl uit het onderzoek is gebleken dat de bruikbaarheid van de processen-verbaal ten behoeve van de vervolging en berechting niet afneemt.

AVR verdachtenverhoren

In deze subpilot is een werkwijze beproefd waarbij verdachtenverhoren audiovisueel worden opgenomen en in een verkort proces-verbaal worden geverbaliseerd. Zowel het verkort

proces-verbaal als de opname van het verhoor worden bij de processtukken gevoegd.

Het verdient volgens de onderzoekers geen aanbeveling om de mogelijkheden uit deze subpilot in het nieuwe Wetboek van Strafvordering te handhaven. De nieuwe werkwijze levert volgens hen geen verbetering van de strafvordering op. Omdat het verkorte proces-verbaal in de pilot onvoldoende informatie over het verhoor geeft, is het noodzakelijk voor de procesdeelnemers om de opname van het verhoor volledig uit te luisteren of te bekijken. Dat kost zeer veel tijd, terwijl het doorgaans geen extra informatie oplevert ten opzichte van het lezen van het regulier proces-verbaal. In de huidige situatie is het geen adequaat alternatief voor een volledig proces-verbaal.

Uit gesprekken die wij hebben gevoerd met de betrokken ketenorganisaties naar aanleiding van de rapporten blijkt dat de Rechtspraak en het openbaar ministerie op dit moment geen meerwaarde zien in de nieuwe werkwijze bij verdachtenverhoren. Die werkwijze heeft een forse werklastverzwaring tot gevolg. Om die reden vinden zij het dan ook niet wenselijk dat deze mogelijkheden langer kunnen worden toegepast of worden gehandhaafd in het nieuwe Wetboek van Strafvordering. De politie en de bijzondere opsporingsdiensten hebben hun zorg geuit dat het laten wegvallen van deze mogelijkheden wellicht toekomstige (technische) ontwikkelingen remt omdat de wet daarvoor niet langer een grondslag biedt. Dit standpunt sluit aan bij de aanbeveling van de onderzoekers om in een beperkt aantal zaken te onderzoeken of met behulp van de bij de politie in ontwikkeling zijnde Generieke Dienst Automatische Spraakverwerking (GDAS) bruikbare en betrouwbare processen-verbaal kunnen worden opgesteld.

AVR ter zitting

In deze subpilot zijn zittingen auditief opgenomen, waarna de opnames en verkorte processen-verbaal bij de processtukken zijn gevoegd. In de pilot is gekozen om auditieve opnamen te maken die vervolgens met *speech-to-tekst-software* zijn getranscribeerd, met als doel om de rechters en griffiers te ondersteunen bij het uitluisteren van de opnames van de zitting.

De onderzoekers bevelen aan om de werkwijze binnen de pilot niet in het nieuwe Wetboek van Strafvordering te handhaven. Zij concluderen dat de nieuwe regeling geen verbetering van de strafvordering oplevert. Het verkorte proces-verbaal is summier en onvoldoende informatief om een compleet beeld te krijgen van de zitting. Daar zou in theorie de opname aan bij moeten dragen, maar daarin ontbreekt ook het nodige, zoals de non-verbale communicatie, duiding van eventuele camerabeelden die ter zitting

zijn getoond en/of duidelijkheid over wie in de opname aan het woord is. Ook bij het gebruik van het transcript is de conclusie van de onderzoekers dat dit niet als bruikbaar hulpmiddel wordt gezien om de inhoud van de opname vast te stellen. De werklasteffecten van de werkwijze voor de procesdeelnemers zijn daarentegen groot (met uitzondering van die van de griffier), omdat zij de opname van de zitting daadwerkelijk moeten uitluisteren (in plaats van het lezen van een proces-verbaal). De onderzoekers concluderen dat op dit moment geen sprake is van een adequaat alternatief voor het volledige proces-verbaal.

De Rechtspraak en het openbaar ministerie nemen een eensluidend standpunt in ten aanzien van deze subpilot en doen het verzoek om, net als de aanbeveling van de onderzoekers, deze nieuwe regeling niet te handhaven in het nieuwe Wetboek van Strafvordering.

AVR als bewijsmiddel

Bij de Innovatiewet is artikel 567 Sv ingevoerd, dat bepaalt dat de opname van beeld, geluid of beeld en geluid een zelfstandig wettig bewijsmiddel kan zijn.

Deze opname als zelfstandig bewijsmiddel levert volgens de onderzoekers geen verbetering op van de strafvordering omdat het geen meerwaarde oplevert en niet voorziet in een behoefte binnen de Rechtspraak. De Rechtspraak zal zeer waarschijnlijk gebruik blijven maken van het bewijsmiddel 'eigen waarneming van de rechter' (artikel 340 Sv), waardoor de noodzaak ontbreekt om AVR als zelfstandig bewijsmiddel op te nemen in het nieuwe wetboek. De onderzoekers concluderen - "met veel terughoudendheid" - dat het wel wenselijk kan zijn om een bewijsmiddel voor opnames van beeld en/of geluid in het nieuwe wetboek te handhaven, omdat zo een apart bewijsmiddel wordt gecreëerd naast de eigen waarneming van de rechter die daadwerkelijk ter zitting moet zijn gedaan.

Conclusie AVR-pilots

Op basis van de conclusies en aanbevelingen van de onderzoekers en de reacties daarop van de betrokken organisaties zijn wij voornemens om de AVR-pilots momenteel niet te verlengen.

De bepalingen uit de Innovatiewet die zien op de subpilots AVR camerabeelden, AVR verdachtenverhoren en AVR als bewijsmiddel worden wel gecontinueerd tot aan inwerkingtreding van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Deze nieuwe werkwijzen lijken in de huidige situatie en onder de huidige omstandigheden weliswaar

weinig meerwaarde te bieden voor de betrokken organisaties, maar technische ontwikkelingen in de nabije toekomst kunnen hierin verandering brengen. Wij vinden het van belang dat de desbetreffende wettelijke mogelijkheden voor toepassing dan ook meteen beschikbaar zijn. Zodra technische ontwikkelingen hiervoor aanleiding geven wordt dan, in overleg met de betrokken ketenpartners, een pilot gestart op basis van deze bepalingen waarin die technische ontwikkelingen kunnen worden beproefd op een manier die de wet mogelijk maakt.

De bepalingen van de Innovatiewet die zien op de subpilot AVR ter zitting worden niet gecontinueerd. Uit de subpilot is duidelijk gebleken dat de werkwijze leidt tot een forse toename van werkbelasting en materiële kosten. De werkwijze lijkt in de huidige situatie en onder de huidige omstandigheden weinig meerwaarde te bieden voor de betrokken organisaties. De betrokken organisaties verwachten niet dat technische ontwikkelingen daar verandering in brengt.

4.5 Hulpofficier van justitie

In deze pilot is de uitoefening van bepaalde bevoegdheden door aangewezen hulpofficieren van justitie beproefd. In artikel 570 Sv is daarvoor – als onderdeel van de Vierde afdeling van Titel X van het Vierde Boek van het Wetboek van Strafvordering – een bepaling opgenomen die extra bevoegdheden aan de hulpofficier van justitie toekent. Het gaat om het vorderen van bepaalde soorten gegevens (historische gegevens en toekomstige gegevens) en het inzetten van de IMSI-catcher (apparatuur waarmee het unieke 15-cijferige IMSI-nummer van een telefoon kan worden achterhaald). Verder zijn bevoegdheden in verband met de teruggave van inbeslaggenomen voorwerpen aan hulpofficieren van justitie toegekend. Deze bevoegdheden komen buiten het kader van de Innovatiewet alleen toe aan de officier van justitie.

De onderzoekers concluderen dat de nieuwe werkwijze een verbetering van de strafvordering oplevert wanneer de bevoegdheden tot het vorderen van bepaalde soorten gegevens aan aangewezen hulpofficieren van justitie worden toegekend. Vorderingen worden op deze wijze sneller afgegeven, wat in concrete zaken invloed kan hebben op de mogelijkheden om strafbare feiten op te helderen. Volgens de onderzoekers zouden niet alle hulpofficieren van justitie de bevoegdheden moeten krijgen, onder meer omdat het afgeven van vorderingen opleiding en ervaring vereist. De aanbeveling tot het toekennen van de bevoegdheden aan hulpofficieren van justitie geldt ook niet voor

het vorderen van gegevens in geval van verdenking van georganiseerde criminaliteit of terroristische misdrijven. Ook de bevoegdheid tot de inzet van de IMSI-catcher kan volgens de onderzoekers het beste alleen bij de officier van justitie belegd blijven, omdat over de vervolfbevoegdheden vaak ook de officier van justitie zal moeten beslissen. Daarnaast vergt toepassing van de IMSI-catcher beleidsmatige afwegingen. Ten aanzien van de bevoegdheden met betrekking tot de teruggave van inbeslaggenomen voorwerpen bevelen de onderzoekers aan deze toe te kennen aan alle hulpofficieren van justitie. Volgens de onderzoekers levert deze nieuwe werkwijze een verbetering op van de strafvordering. Een zwaarwegend argument dat hierbij wordt gegeven is dat rechthebbenden aanzienlijk sneller hun eigendommen terug kunnen krijgen, terwijl de kwaliteit van beslissen niet minder goed lijkt te zijn.

Uit de gesprekken die wij hebben gevoerd met de betrokken ketenorganisaties blijkt dat de politie en de bijzondere opsporingsdiensten de conclusies uit het rapport graag opgevolgd zouden zien. Zij zijn er voorstander van om de toedeling van de hierboven omschreven bevoegdheden aan de hulpofficier van justitie onder de Innovatiewet te continueren en die bevoegdheden ook in het nieuwe wetboek aan de hulpofficier van justitie toe te kennen. De politie en de bijzondere opsporingsdiensten geven aan dat in de pilotperiode is gebleken dat er nauwelijks behoefte is om de inzet van de IMSI-catcher toe te kennen aan de hulpofficier van justitie. De geringe inzet van de IMSI-catcher door de hulpofficier van justitie wordt herkend door deze ketenpartners. Naar aanleiding hiervan zijn wij voornemens deze mogelijkheid voor de hulpofficier bij gelegenheid van de verlenging van de Innovatiewet uit artikel 570 Sv te schrappen.

Het openbaar ministerie is van mening dat de bevoegdheden met betrekking tot de teruggave van inbeslaggenomen voorwerpen niet bij alle, maar wel bij aangewezen hulpofficieren van justitie kunnen worden belegd (zoals nu ook het geval is in de Innovatiewet). Dit gezien het feit dat in de pilotperiode deze bevoegdheden niet of nauwelijks zijn ingezet en het toepassen van de bevoegdheden met betrekking tot de teruggave van inbeslaggenomen voorwerpen enige opleiding vereist. Mochten deze bevoegdheden bij (aangewezen) hulpofficieren van justitie worden belegd dan zou dit gepaard moeten gaan met flankerend beleid omdat zowel de officier van justitie als de hulpofficier van justitie dan bevoegd is en het ook voorstelbaar is dat (in specifieke gevallen) afstemming met het openbaar ministerie moet plaatsvinden.

Het toekennen van extra bevoegdheden aan de hulpofficier van justitie staat evenwel op gespannen voet met een ontwikkeling in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU (HvJ EU). Deze ontwikkeling houdt in dat de officier van justitie in toenemende mate een machtiging van de rechter-commissaris behoeft voor de uitoefening van bevoegdheden. Dit kan ook het geval worden voor de bevoegdheid tot het vorderen van bepaalde soorten gegevens, terwijl de Innovatiewet nog beoogt deze bevoegdheid ook aan de hulpofficier van justitie toe te kennen. Om deze reden is besloten om de beslissing over het wel of niet toekennen van deze bevoegdheid aan de hulpofficier van justitie aan te houden totdat de bedoelde rechtspraak voldoende is uitgekristalliseerd. Dat betekent dat deze vorderingsbevoegdheden bij de verlenging van de Innovatiewet al worden geschrapd uit artikel 570 Sv. De bevoegdheden met betrekking tot de teruggave van inbeslaggenomen voorwerpen worden niet geraakt door deze ontwikkeling.

Tegen de achtergrond van de uitkomsten en aanbevelingen van de evaluatie zijn wij voornemens de bevoegdheden met betrekking tot de teruggave van inbeslaggenomen voorwerpen voor de hulpofficier van justitie in de Innovatiewet te continueren en ook in het nieuwe Wetboek van Strafvordering aan de (daartoe aangewezen) hulpofficier van justitie toe te kennen door middel van de tweede aanvullingswet. Overigens is de pilot hulpofficier van justitie al beëindigd op 30 september 2024 en wordt deze niet verlengd.

De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
T.H.D. Struycken

De minister van Justitie en Veiligheid,
D.M. van Weel