

Ministerie van Justitie & Veiligheid
t.a.v. de heer mr. dr. F.B.J. Grapperhaus

Den Haag, 3 oktober 2019
dossiernummer:
uw kenmerk:
telefoonnummer:
e-mail:

Betreft: Innovatiewet Strafvordering

Geachte minister,

Bij brief van 6 juni 2019 heeft u de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) ter consultatie voorgelegd de Innovatiewet Strafvordering. De NOvA voldoet graag aan uw verzoek en heeft zijn adviescommissie strafrecht gevraagd te adviseren.

Bijgaand stuur ik u het advies van de adviescommissie. De algemene raad sluit zich aan bij de overwegingen van de adviescommissie en verzoekt u deze bij de verdere uitwerking te betrekken.

Met de meeste hoogachting,
namens de algemene raad,

algemeen secretaris

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

bijlage: advies van de adviescommissie strafrecht

Postadres
Postbus 30851
2500 GW Den Haag

ADVIES

Van	: adviescommissie strafrecht (ACS)
Datum	: 3 oktober 2019
Betreft	: Innovatiewet Strafvordering

SAMENVATTING

Conclusie

Met dit wetsvoorstel wordt beoogd om vooruitlopend op de inwerkingtreding van het nieuwe Wetboek van Strafvordering al enkele voor de strafrechtspraktijk relevante wijzigingen door te voeren zodat daarmee in de praktijk ervaring kan worden opgedaan. Vanwege het fundamentele karakter lenen niet alle voorstellen zich voor een pilotproject en ook lijkt niet in alle gevallen te zijn nagedacht over de praktische en financiële consequenties van de pilotprojecten.

Kernpunten

- De ACS waardeert het positief dat er is gekozen voor een wettelijke regeling waarin de pilotprojecten zijn opgenomen en dat dit niet met een AMvB wordt gedaan. Dat komt de rechtszekerheid ten goede.
- De ACS staat positief tegenover het als pilot project invoeren van het stellen van prejudiciële vragen aan de Hoge Raad, mits voorzieningen worden opgenomen voor het geval de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt.
- Ten aanzien van de netwerkzoeking en het onderzoeken van later binnenkomende berichten na inbeslagneming stelt de ACS voor de uitoefening van deze bevoegdheden afhankelijk te stellen van een machtiging van de rechter-commissaris.
- De ACS staat zeer afwijzend tegenover de invoering bij wijze van pilot project van een aantal opsporingsbevoegdheden dat ook door de hulpofficier van justitie mag worden uitgeoefend en adviseert deze bepaling niet in te voeren.
- Ten aanzien van het voorstel voor een afgesplitste behandeling van de vordering benadeelde partij heeft de ACS bedenkingen met het oog op de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid (t.a.v. de mogelijkheid om het onderzoek te laten heropenen resp. het buiten toepassing laten van de voorschotregeling). Daarnaast adviseert de ACS enkele aanpassingen ter waarborging van de rechtsbescherming van de verdachte, zeker in geval die geen raadsman heeft. Voor zowel benadeelde partij als verdachte dient een aparte toevoeging te worden verstrekt.

CONSULTATIETREACTIE

Inleiding

Met het Wetsvoorstel ter bevordering van innovatie van verschillende onderwerpen in het kader van de Modernisering van het Wetboek van Strafvordering (Innovatiewet Strafvordering) wordt beoogd om, vooruitlopend op de inwerkingtreding van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, al enkele voor de strafrechtspraktijk relevante wijzigingen door te voeren, zodat daarmee in de praktijk ervaring kan worden opgedaan. In dat kader is een zevental onderwerpen voorgesteld.

Kort gezegd betreft het:

- een voorziening voor lagere rechters die het mogelijk maakt prejudiciële vragen aan de Hoge Raad te stellen;
- een voorziening om netwerkzoeking na inbeslagneming mogelijk te maken in het kader van de opsporing;
- een regeling waarmee in een inbeslaggenomen geautomatiseerd werk later binnenkomende berichten voor een bepaalde periode kunnen worden onderzocht;
- een bepaling die het mogelijk maakt dat opnamen van beeld en/of geluid als wettig bewijsmiddel kunnen gelden;
- uitbreiding van de bevoegdheden van de hulpofficier van justitie;
- een regeling voor een rechterlijke afdoening bij een geslaagde herstelbemiddeling na het uitroepen van de zaak; en
- de mogelijkheid om de vordering benadeelde partij af te splitsen van het hoofdgeding.

De ACS ziet aanleiding om enkele algemene opmerkingen te maken over het voorliggende wetsvoorstel en in te gaan op de in dat kader voorgestelde onderwerpen, waarbij voor zover mogelijk ook aandacht wordt besteed aan de financiële consequenties van de voorgestelde wijzigingen.

Algemene opmerkingen

De ACS waardeert het positief dat is gekozen voor een wettelijke regeling waarin de pilotprojecten zijn opgenomen en dat dat niet door middel van een AMvB wordt geregeld. Dat komt de rechtszekerheid ten goede. De MvT merkt op dat de pilots, gelet op het gelijkheidsbeginsel, een landelijk karakter hebben. Waar dat niet het geval is, kunnen de pilotprojecten zich beperken tot een bepaalde regio. De ACS kan zich geen goede voorstelling maken van welke pilotprojecten niet landelijk zouden moeten ingevoerd. Door de pilotprojecten (alleen) regionaal in te voeren, ontstaat rechtsongelijkheid.

Met dit wetsvoorstel is een klein aantal onderwerpen uit het zeer omvangrijke wetsvoorstel Modernisering Strafvordering geselecteerd om daarmee in de praktijk te experimenteren. Volgens de MvT is sprake van een evenwichtige samenstelling van voorstellen, maar het valt de ACS op dat in dit consultatievoorstel geen pilotprojecten zijn opgenomen die betrekking hebben op de positie en de rechten van de verdediging. De ACS betreurt dit. Tegelijkertijd realiseert de ACS zich dat bijvoorbeeld de regeling omtrent het verschoningsrecht – een zeer belangrijk en principieel onderwerp – niet als pilotproject kan fungeren zolang de praktijk daar nog niet klaar voor is. Er zijn thans onvoldoende RC's om de taken en werkzaamheden op basis van de voorgestelde regeling te kunnen uitvoeren. Er zal eerst geïnvesteerd moeten worden om de kabinetten RC op sterkte te krijgen zodat de RC's hun nieuwe taken adequaat en goed kunnen verrichten. Het ziet er echter naar uit dat die investeringen nog lang op zich zullen laten wachten (zie hierna) en de ACS dringt er daarom op aan daarvoor snel geld vrij te maken.

De bedoeling is dat dit wetsvoorstel in werking treedt per 1 januari 2021. De MvT vermeldt dat het van belang is om met de onderwerpen die in het wetsvoorstel zijn opgenomen in het kader van de voorbereiding van het nieuwe wetboek ervaring op te doen. De projecten zullen afzonderlijk door het WODC gedurende de looptijd van de pilots worden geëvalueerd, zodat met de uitkomsten rekening kan worden gehouden bij de behandeling van het wetsvoorstel voor het nieuwe Wetboek van Strafvordering en zo nodig de wettekst kan worden bijgesteld, aldus de MvT. De ACS heeft hierbij een aantal bedenkingen. Naar het oordeel van de ACS is het zeer waarschijnlijk dat deze regelingen zullen blijven bestaan zodra ze eenmaal zijn ingevoerd, omdat de praktijk er dan al geruime tijd mee heeft gewerkt. Daar komt bij dat het er naar uit ziet dat het wetgevingsproces met betrekking tot de Boeken 1 tot en met 6 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering nog vele jaren zal gaan duren. Het conceptwetsvoorstel is nog niet ter advisering aan de Raad van State voorgelegd, zo blijkt uit de voorgangsrapportage Wetboek van Strafvordering en update van de Contourennota d.d. 9 april 2019.¹ Dat wordt pas gedaan als het traject voor invoering van het nieuwe wetboek en de kosten daarvan op adequate wijze zijn geborgd. De planning is nu om het conceptwetsvoorstel eind 2020 aan de Raad van State voor te leggen.

De MvT rept niet over de financiële consequenties van de voorstellen. Voor alle betrokken partijen zal het invoeren van deze voorstellen leiden tot hoge(re) kosten. In het omvangrijke wetgevingstraject Modernisering Strafvordering wordt sowieso onvoldoende rekenschap gegeven van de financiële lasten die met de invoering van een nieuw wetboek gepaard gaan, zo blijkt ook uit eerdergenoemde voortgangsrapportage Modernisering: *‘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.’* Financiële lasten zijn er uiteraard ook voor de advocatuur; de NOvA heeft daar al eerder aandacht voor gevraagd.² Het is dan ook van belang om die kosten zoveel mogelijk op voorhand te begroten en daarvoor financiering te vinden.

De financiële consequenties van de onderhavige voorstellen voor de advocatuur laten zich op dit moment lastig begroten. Indien van toepassing wordt hierna ingegaan op te verwachten financiële consequenties van de voorstellen.

Opmerkingen over voorgestelde onderwerpen

Stellen van prejudiciële vragen aan de Hoge Raad

De ACS is verheugd te lezen dat haar advies, gegeven naar aanleiding van het oorspronkelijke voorstel tot het stellen van prejudiciële vragen,³ is overgenomen. In het huidige wetsvoorstel is er, conform het advies van de ACS, voor gekozen om de procedure breed open te stellen en niet (langer) te beperken tot strafprocedures en ontnemingsprocedures. In beginsel kunnen in alle strafrechtelijke procedures vragen gesteld worden aan de Hoge Raad, dus niet alleen in de hoofdprocedure maar bijvoorbeeld ook in een ontnemingsprocedure of een beklagprocedure.

¹ Kenmerk 2557817.

² Advies NOvA (adviescommissie strafrecht) t.a.v. wetsvoorstellen tot herziening van Boek 1 en 2 Wetboek van Strafvordering d.d. 30 juni 2017, punt 17.

³ Advies NOvA (adviescommissie strafrecht) t.a.v. wetsvoorstellen tot herziening Boeken 3 – 6 Wetboek van Strafvordering (project modernisering) d.d. 30 juli 2018, p. 61 t/m 63.

Naast de zittingsrechter kunnen ook de raadkamer en de rechter-commissaris⁴ prejudiciële vragen stellen, omdat rechtsvragen niet alleen spelen in de hoofdprocedure.

De ACS heeft in het eerdere advies opmerkingen gemaakt over de termijn en de voorlopige hechtenis. In de huidige MvT wordt wederom onderkend dat het stellen van prejudiciële vragen kan leiden tot verlenging van de strafrechtelijke procedure en daarmee van de voorlopige hechtenis. De MvT volstaat ermee op te merken dat wanneer de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt, de rechter een zorgvuldige afweging dient te maken met betrekking tot de opportuniteit van het stellen van de vraag. Een termijn of anderszins waarborgen om de vertraging zo beperkt mogelijk te houden zijn echter niet in het wetsvoorstel opgenomen. Om die reden herhaalt de ACS haar opmerkingen en aanbevelingen uit het eerdere advies:

“Termijn en voorlopige hechtenis

205. In de toelichting wordt onderkend dat een prejudiciële procedure kan leiden tot verlenging van het strafproces en daarmee tot een langere periode van voorlopige hechtenis. In de toelichting wordt erkend dat een snelle procedure gewenst is. Als uitgangspunt zou moeten gelden dat binnen 6 maanden, en -waar mogelijk, korter- een antwoord van de Hoge Raad wordt verkregen. De toelichting merkt voorts op dat de Hoge Raad desgewenst in zijn procesreglement de nodige regels kan opnemen, teneinde de duur van de procedure te bewaken. Een termijn wordt in de wet evenwel niet uitdrukkelijk genoemd. Omdat het stellen van de vragen aan de zittingsrechter is voorbehouden en de praktijk uitwijst dat in zaken waarin een verdachte voorlopig gehecht is de zittingsrechter pas na 3 maanden een zaak voor het eerst behandelt, wordt voorgesteld om in geval van voorlopige hechtenis in de wet een voorziening op nemen, waarbij aangeknoopt kan worden bij art 552d lid 3 Sv. In dat artikel wordt de termijn voor indiening van een cassatieschriftuur beperkt tot 14 dagen. Daarnaast wordt de termijn waarbinnen de Hoge Raad een beslissing moet geven beperkt tot 90 dagen. Dit is opgenomen teneinde de voorgang van een lopend onderzoek niet te frustreren. Het opnemen van termijnen heeft ten gevolge dat de duur van de voorlopige hechtenis niet onnodig wordt verlengd. De bepalingen zouden kunnen luiden:

(bijvoorbeeld na art 6.2.3.1 lid 4)⁵

Indien de beslissing gegeven is in een zaak waarin de verdachte in voorlopige hechtenis verblijft, stelt de griffier de beslissing binnen 3 dagen na de beslissing ter beschikking aan de Hoge Raad.

(bijvoorbeeld na art. 6.2.3.3 lid 3)⁶

Indien de vraag gesteld is in een zaak, waarin de verdachte voorlopig gehecht is, beslist de Hoge Raad binnen 60 dagen na indiening van de vraag.”

⁴ De MvT merkt op dat het niet voor de hand ligt dat het niet vaak zal voorkomen dat de rechter-commissaris prejudiciële vragen aan de Hoge Raad zal stellen vanwege het criterium bijzonder gewicht.

⁵ In dit citaat is nog de oude nummering opgenomen. Deze toevoeging zou kunnen worden opgenomen na het voorgestelde art. 553a lid 4 Sv.

⁶ In dit citaat is nog de oude nummering opgenomen. Deze toevoeging zou kunnen worden opgenomen na het voorgestelde art. 553c lid 3 Sv.

De ACS staat positief tegenover het als pilotproject invoeren van het stellen van prejudiciële vragen aan de Hoge Raad, mits bovengenoemde bepalingen worden opgenomen voor het geval de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt.

Het stellen van prejudiciële vragen brengt extra werkzaamheden voor de verdediging met zich. Zo wordt de verdediging (evenals de andere procespartijen), voordat de rechter de vraag stelt, in de gelegenheid gesteld een standpunt in te nemen over het voornemen en over de inhoud van de vragen. Voorts wordt de verdediging in de gelegenheid gesteld opmerkingen te maken als de vragen bij de Hoge Raad voorliggen en naar aanleiding van de conclusie van de PG. Deze extra werkzaamheden leiden tot extra kosten voor de verdachte; deze werkzaamheden zullen onder de toevoeging moeten vallen. Uit de MvT blijkt dat de WODC-onderzoekers hebben opgemerkt dat de kosten die de verdachte maakt door de prejudiciële procedure voor vergoeding in aanmerking zouden moeten komen.

Netwerkzoeking en onderzoeken later binnenkomende berichten na inbeslagneming

In het onderhavige wetsvoorstel wordt, in afwijking van het huidige art. 125j Sv, een bepaling voorgesteld om in het kader van de opsporing na inbeslagneming van een geautomatiseerd werk onderzoek te doen naar in dat werk opgeslagen gegevens en zo nodig die gegevens vast te leggen (art. 554 en 555 Sv). Daarnaast wordt een regeling voorgesteld waarmee in een inbeslaggenomen geautomatiseerd werk later binnenkomende berichten voor een bepaalde periode kunnen worden onderzocht (art. 556 Sv).

Voordat inhoudelijk op de voorstellen wordt ingegaan, werpt de ACS de vraag op hoe deze voorgestelde bepalingen zich verhouden tot het Conceptwetsvoorstel Boek 2 Wetboek van Strafvordering onderdeel opsporing in een digitale omgeving, opgesteld naar aanleiding van het rapport van de commissie Koops. De MvT rept niet over dat wetsvoorstel, maar verwijst enkel naar het rapport van de commissie Koops. De ACS heeft over het wetsvoorstel (onderdeel opsporing digitale omgeving) op 30 oktober 2018 geadviseerd. Ten aanzien van dat voorstel heeft de ACS zich verheugd uitgelaten over het feit dat daarin een overzichtelijke regeling wordt voorgesteld voor het onderzoek van gegevens. Daarnaast heeft de ACS opgemerkt het uiterst ongelukkig te achten dat met dit voorstel vooruit wordt gelopen op de discussie en wetwijzigingen die in het kader van de Modernisering van het Wetboek van Strafvordering nog lopen, respectievelijk hun beslag zullen krijgen. Thans wordt er met de Innovatiewet Strafvordering op dat wetsvoorstel verder vooruit gelopen door twee bepalingen uit die overzichtelijke regeling los te maken en op voorhand in te voeren. Dat is bepaald onwenselijk.

In de MvT wordt expliciet verwezen naar een netwerkzoeking via een inbeslaggenomen telefoon, omdat bij de meeste smartphones de bestanden niet op de telefoon zijn opgeslagen maar bij een cloudopslagdienst. In het wetsvoorstel is geen bepaling opgenomen die regelt dat daarvoor een machtiging van de rechter-commissaris dient te worden verkregen. De ACS merkt op dat de bescherming van de persoonlijke levenssfeer vereist dat een onderzoek aan een inbeslaggenomen gegevensdrager of geautomatiseerd werk, zoals een smartphone, slechts kan plaatsvinden na voorafgaande (schriftelijke) machtiging van de rechter-commissaris, gelet op de ingrijpende inbreuk die met een dergelijk onderzoek op de persoonlijke levenssfeer wordt gemaakt. Volledige toegang tot een smartphone betekent immers dat een grote inbreuk wordt gemaakt op de privacy van de gebruiker van de smartphone. Men krijgt toegang tot vele persoonlijke gegevens, waaronder ook medische gegevens en soms andere verschoningsgerechtigde gegevens. De ACS adviseert daarom het wetsvoorstel in die zin aan te passen.

De ACS constateert dat de opsporing op basis van het wetsvoorstel de mogelijkheid krijgt om na inbeslagneming berichten die binnenkomen op een digitale gegevensdrager of op een geautomatiseerd werk, aan onderzoek te onderwerpen. Daarmee verandert de bevoegdheid om digitale gegevensdragers of geautomatiseerde werken in beslag te nemen in sterke mate van karakter. Waar de regeling van het beslag er nu toe leidt dat bestaande gegevens binnen het bereik van de opsporende overheid worden gebracht, opent deze voorgestelde bevoegdheid de mogelijkheid om binnenkomend berichtenverkeer (denk aan e-mail en apps) 'live' te volgen, waarmee toepassing van deze bevoegdheid het karakter krijgt van het opnemen van vertrouwelijke communicatie waarvoor een machtiging van de rechter-commissaris vereist is. De opsporingsambtenaar kan gedurende drie dagen na de inbeslagneming op bevel van de officier van justitie kennis nemen van de gegevens die ten tijde van de inbeslagneming nog niet waren opgeslagen op het geautomatiseerd werk, of die gegevens vastleggen. Indien het onderzoek dat dringend vordert kan de periode van drie dagen worden verlengd tot ten hoogste een maand; voor die verlenging is een machtiging van de rechter-commissaris vereist (art. 556 lid 2 Sv).

Het wetsvoorstel hinkt hier op twee gedachten. Voor de eerste drie dagen is kennelijk geen machtiging vereist en voor de verlenging met een maand wel, terwijl het dezelfde bevoegdheid en daarmee dezelfde inbreuk betreft. De motivering in de MvT dat hoe langer de periode van de bevoegdheid duurt, hoe meer de uitoefening van deze methode in de buurt komt van bijzondere opsporingsbevoegdheden, overtuigt niet. De inbreuk blijft immers dezelfde en kan in die eerste drie dagen net zo stelselmatig en substantieel zijn als in de maand daarna, afhankelijk van de hoeveelheid en de aard van de berichten.

De ACS stelt zich op het standpunt dat voor onderzoek aan na inbeslagneming binnengekomen berichten en voor de netwerkzoeking altijd een machtiging van de rechter-commissaris is vereist. Dat sprake kan zijn van een zware inbreuk op de privacy geldt te meer, nu bij de binnekomende berichten niet alleen sprake hoeft te zijn van berichten aan alleen de beslagene, maar ook sprake kan zijn van e-mailwisselingen of app-gesprekken tussen meerdere personen.

De ACS adviseert de toepassing van deze bevoegdheid afhankelijk te stellen van een machtiging van de rechter-commissaris. De ACS adviseert daarnaast in de MvT aan te geven dat deze bevoegdheid uitdrukkelijk niet is bedoeld voor het verkrijgen van binnekomende berichten. De ACS beveelt voorts aan in de MvT aan te geven dat een schending van deze bepaling een vormverzuim oplevert, dat in beginsel dient te worden gecompenseerd door bewijsuitsluiting.

Opnamen van beeld en/of geluid als wettig bewijsmiddel

Voorgesteld wordt een opname van beeld en/of geluid als wettig bewijsmiddel te erkennen (art. 557 Sv). In tegenstelling tot de huidige praktijk, kunnen de beeld- en/of geluidsopnamen dan als bewijsmiddel worden gebruikt zonder dat zij op de terechtzitting zijn afgespeeld of vertoond en via de eigen waarneming van de rechter voor het bewijs kunnen worden gebruikt.

Het is goed voorstelbaar dat, nu in toenemende mate meer beeld- en geluidsopnamen worden gemaakt, (de vastlegging van) deze opnamen als zelfstandig bewijsmiddel kan dienen. Van belang is dat aan de verdediging een kopie van de opnames wordt verstrekt, zodat de verdediging de beeld- en/of geluidsopnamen op elk gewenst moment en op elke gewenste plaats kan bekijken en/of beluisteren en niet – zoals nu veelal het geval is – de beeld- en/of geluidsopnamen op een politiebureau moet gaan bekijken en/of beluisteren.

Daarnaast dient een aantal praktische aspecten onder ogen te worden gezien. Indien bijvoorbeeld een geluidsopname van een verhoor in het dossier wordt gevoegd, wordt het verhoor dan niet meer helemaal in een proces-verbaal uitgewerkt? Het is lastig voorstelbaar dat de advocaat – en datzelfde geldt voor de rechter en de officier van justitie – urenlange verhoren gaat uitluisteren. In het dossier zal toch iets van een weergave van het verhoor moeten worden opgenomen, onder vermelding van de tijdstippen waar de betreffende verklaring is te vinden.

Uitbreiding van bevoegdheden van de hulpofficier van justitie

In het voorgestelde art. 558 Sv is een aantal bevoegdheden opgenomen dat ook door de hulpofficier van justitie kan worden uitgeoefend. Het betreft – kort gezegd – bevoegdheden met betrekking tot de teruggave van beslag (art. 116 lid 3 en 4 Sv), het bevel tot nummeridentificatie (ook bij vroegsporing en terroristische misdrijven; art. 126nb, 126ub en 126zj Sv) en het doen van een vordering verstrekking (nieuwe) gegevens (ook bij vroegsporing en terroristische misdrijven; art. 126nd, 126ne, 126ud, 126ue, 126zl en 126zm Sv). Daar waar een machtiging van de rechter-commissaris is vereist, kan het bevel niet door de hulpofficier van justitie worden gegeven. In lid 2 is bepaald dat de hulpofficier de subsidiariteit en proportionaliteit in acht moet nemen. De MvT spreekt over lichtere bijzondere opsporingsbevoegdheden en merkt daarbij op dat het blijft gaan om bevoegdheden die inbreuk maken op de fundamentele rechten van burgers.

De ACS staat afwijzend tegenover het verschuiven van deze bevoegdheden naar de hulpofficier. Deze bevoegdheden worden nu door de officier van justitie uitgeoefend en niet valt in te zien waarom deze belegd zouden moeten worden bij een lagere functionaris. Volgens de MvT is de reden efficiëntie en effectiviteitswinst binnen de strafrechtketen, omdat er niet langer meer overleg nodig is met de officier van justitie en zodoende tijd en geld kan worden bespaard. Concreet wordt de vermeende tijdswinst echter niet gemaakt en de vraag is of er ook echt sprake zal zijn van tijdswinst. Er zal nu immers met de hulpofficier van justitie moeten worden overlegd; ook hij/zij zal moeten worden geïnformeerd over de zaak en het waarom van de vordering. Zonder die informatie kan de hulpofficier van justitie immers de subsidiariteits- en proportionaliteitstoets niet uitvoeren.

Naar de mening van de ACS leent dit onderwerp zich hoe dan ook niet voor een pilotproject. De redenen daarvoor zijn de volgende. Uit de MvT blijkt dat hulpofficieren van justitie op dit moment nog onvoldoende zijn opgeleid om dergelijke bevoegdheden te kunnen uitoefenen; er zullen nadere eisen moeten worden gesteld aan de hulpofficier en hij zal nader moeten worden opgeleid. Uit de MvT klinkt ook door dat nog moet worden bepaald hoe de opleiding van de hulpofficier van justitie er uit moet zien, kennelijk wil men dat tijdens de pilot uitvinden. In dat verband is de volgende passage uit de MvT sprekend: “[...] *dat de ruimte die dit experiment verschaft, inzicht moet geven in de vraag of bij de toepassing van de bedoelde bevoegdheden de hulpofficier van justitie in voldoende mate is geëquipeerd om de belangen die met de inzet daarvan gepaard gaan tegen elkaar af te wegen (redelijke en billijke belangenafweging) en bij de uitoefening daarvan ook de maatstaven als proportionaliteit en subsidiariteit te betrekken.*”

Kortom: voorgesteld wordt de fundamentele rechten van burgers een proeftuin te laten zijn voor de opleiding van hulpofficieren van justitie. Het dient andersom te zijn: de hulpofficieren moeten eerst goed en gedegen worden opgeleid voor hun nieuwe taken en bevoegdheden en pas dan dienen zij die taken en bevoegdheden uit te voeren. De ACS staat dan ook zeer afwijzend tegenover de invoering van deze bevoegdheden bij wijze van pilotproject en adviseert deze bepaling niet in te voeren.

Rechterlijke uitspraak na geslaagde herstelbemiddeling

In de voorgestelde art. 559 en 560 Sv wordt geregeld op welke wijze de rechter kan reageren als sprake is van een geslaagde herstelbemiddeling en hoe dat in het vonnis dient te worden opgenomen. De ACS staat positief tegenover de invoering van deze bepalingen bij wijze van pilot project, mits deze landelijk wordt uitgevoerd.

Afzonderlijke behandeling vordering benadeelde partij

De ACS ziet in zijn algemeenheid wel voordelen van de mogelijkheid om de vordering van de benadeelde partij in bepaalde gevallen af te splitsen. Wel zijn er bij het thans voorliggende wetsvoorstel de nodige bedenkingen/kanttekeningen te plaatsen.

Vanuit oogpunt van wetssystematiek valt allereerst op dat de benadeelde partij in het voorgestelde art. 561 sub c wordt gedefinieerd als 'procespartij'. In het Wetboek van Strafvordering – ook in de moderniseringsvoorstellen – is er juist bewust voor gekozen om van 'procesdeelnemer' te spreken. Hoewel het voor een afgesplitste procedure over de vordering benadeelde partij op zichzelf niet onlogisch is de benadeelde partij ook als procespartij aan te merken, is de consequentie wel dat de benadeelde partij dan in (een bepaalde titel van) het Wetboek van Strafvordering als procespartij wordt gedefinieerd. Aan die 'breuk' met c.q. afwijking van de verder in het Wetboek gehanteerde definitie van de benadeelde partij zou in ieder geval in de MvT aandacht moeten worden besteed, met name om inconsequenties en onduidelijkheden over de status van de benadeelde partij te voorkomen.

De ACS constateert verder dat het wetsvoorstel – grotendeels impliciet maar soms ook expliciet, zie bijv. MvT p. 51 en 55 – vertrekt vanuit de veronderstelling dat beide partijen rechtsbijstand hebben en dat het strafproces op tegenspraak plaatsvindt. Aan de mogelijkheid dat (vooral) de verdachte) geen advocaat heeft of dat de verdachte bij verstek wordt veroordeeld, wordt geen kenbare aandacht besteed. In zo'n geval kan bijvoorbeeld het vereiste dat binnen vier weken na eindvonnis getuigen/deskundigen moeten worden opgegeven (art. 566 Sv) problematisch zijn. Dat geldt te meer nu klaarblijkelijk de betekenisvoorschriften ook niet van toepassing zijn, maar het vagere criterium van de 'beginselen van een behoorlijke procesorde' wordt gehanteerd wanneer het gaat om de vraag of de oproeping van de procespartijen juist is geschied (vgl. art. 570 Sv). De in de MvT ingenomen stelling dat het ontbreken van rechtsbijstand kan worden gecompenseerd door de inbreng van de officier van justitie (MvT, p. 55) onderschrijft de ACS in zijn algemeenheid niet. Niet alleen omdat de officier van justitie niet (primair) de belangen van de verdachte behartigt, maar ook omdat de officier van justitie kennelijk wel aanwezig kán (maar niet: hoeft te) zijn.

In het verlengde van het voorgaande meent de ACS dat nadere aandacht moet worden besteed aan de regeling omtrent het instellen van hoger beroep. Het voorgestelde art. 578 lid 2 Sv schrijft voor dat dit binnen twee weken moet gebeuren. Daarbij gaat de wetgever ervan uit dat de partijen van de uitspraak op de hoogte zijn, 'althans dat van hen gevergd mag worden dat zij zich de nodige moeite getroosten om met die datum (en de inhoud van het vonnis) bekend te worden' (MvT, p. 64). Art. 578 lid 2 bevat wel een voorziening voor een verschoonbare termijnoverschrijding, maar de MvT is op dit punt erg summier: het is aan de betreffende procespartij aannemelijk te maken dat de termijnoverschrijding haar redelijkerwijze niet kan worden toegerekend, maar het is niet erg duidelijk wanneer daarvan volgens de wetgever sprake zal kunnen zijn en welke inspanningen dan van de procespartij worden gevergd.

Uit oogpunt van rechtszekerheid plaatst de ACS verder kanttekeningen bij de regeling dat de benadeelde partij drie jaar de tijd heeft om heropening van de procedure te verzoeken als de schade nog niet helemaal kan worden vastgesteld (art. 567 lid 2 Sv). Hoewel deze voorziening vanuit slachtofferperspectief duidelijke voordelen biedt, staat daar tegenover dat het voor de verdachte veel rechtsonzekerheid met zich brengt. De consequentie is immers dat de uitspraak in zo'n afgesplitste procedure onherroepelijk en alvast geëxecuteerd kan worden, terwijl de verdachte tegelijkertijd nog drie jaar lang rekening moet houden met een heropening. Aan dit bezwaar wordt in de MvT geen aandacht besteed. De vraag rijst of het niet meer voor de hand ligt de rechter de mogelijkheid te geven de zaak (bij voorkeur voor bepaalde tijd) aan te houden als te voorzien is dat binnen een 'redelijke termijn' nadere informatie kan worden verstrekt waardoor meer duidelijkheid komt over de hoogte van de schade. Kan die duidelijkheid niet binnen een redelijke termijn worden verkregen, dan verdient het uit oogpunt van rechtszekerheid de voorkeur de afgesplitste procedure af te doen. Voor de – wellicht niet al te vaak voorkomende – gevallen dat later alsnog meer informatie beschikbaar komt, staat voor de benadeelde partij ook de weg naar de civiele rechter nog open.

Het wetsvoorstel bevat verder een regeling voor het geval de verdachte alsnog (in hoger beroep) wordt vrijgesproken. In art. 585 lid 2 Sv is onder meer geregeld dat de beslissing in de afgesplitste procedure van rechtswege vervalt indien aan de verdachte bij onherroepelijke einduitspraak geen straf of maatregel wordt opgelegd en geen toepassing wordt gegeven aan art. 9a Sr. Als een partiële vrijspraak volgt, vervalt die beslissing niet van rechtswege, maar zal de verdachte (als het gaat om een vrijspraak van de feiten waarop de vordering is gegrond) zelf actie moeten ondernemen. Blijkens art. 585 lid 3 Sv moet hij binnen vier weken verzoeken de betalingsverplichting kwijt te schelden of te verminderen. Dat kan voor problemen zorgen wanneer een verdachte niet snel genoeg van de vrijspraak op de hoogte is of niet weet dat hij (binnen vier weken) zo'n verzoek moet indienen. Zo is nergens geregeld dat hij op deze mogelijkheid wordt gewezen, waardoor vooral verdachten zonder raadsman wellicht geen gebruik maken van deze voorziening. Dat kan er dus toe leiden dat een verdachte onherroepelijk is vrijgesproken voor een bepaald feit, maar daarvoor wel een schadevergoeding moet betalen. Om dit te voorkomen zou in art. 585 Sv moeten worden bepaald dat de beslissingen in de schadeprocedure ook van rechtswege komen te vervallen in geval sprake is van een onherroepelijke vrijspraak van de aan de vordering ten grondslag liggende feiten. In ieder geval voorziet de huidige regeling in veel te weinig waarborgen. Zo moet op zijn minst gewaarborgd zijn dat de verdachte over de mogelijkheid van art. 585 lid 3 Sv wordt geïnformeerd, en moet worden voorzien in een bepaling over eventueel verschoonbare termijnoverschrijding.

In de pilot is de voorschotregeling buiten toepassing verklaard, omdat het bij dergelijke afgesplitste vorderingen om hoge bedragen kan gaan en daarvoor geen dekking is (MvT, p. 42). Die praktische keuze is met het oog op de rechtsgelijkheid problematisch en leidt ertoe dat een benadeelde partij in geval van een afgesplitste vordering in een wezenlijk slechtere positie kan komen te verkeren dan een benadeelde partij wier vordering in het strafgeding is meegenomen. Waar die laatste immers aanspraak kan maken op de voorschotregeling, is de eerste volledig afhankelijk van de betalings(on)mogelijkheden van de veroordeelde. Zeker nu het bij de afgesplitste procedure doorgaans om hoge vorderingen zal gaan, lopen juist de benadeelde partijen met hoge schadebedragen de kans dat hun vordering maar (zeer) beperkt of op lange termijn zal worden voldaan. Die ongelijkheid wordt nog groter wanneer het pilot project maar bij een beperkt aantal rechtbanken zal worden uitgerold (het wetsvoorstel is op dit punt niet helemaal duidelijk). Deze consequentie is eens te meer problematisch gelet op het feit dat het voorstel er nu juist toe strekt

de positie van de benadeelde partij te verbeteren. De ACS adviseert daarom de voorschotregeling ook in de pilotregeling op te nemen. Daarvoor zal dan eerst voldoende financiële dekking moeten worden georganiseerd.

Met het oog op de financiële consequenties is verder van belang dat de afsplitsing van de vordering zowel voor de rechtspraak, het openbaar ministerie, de (advocaat van de) benadeelde partij als de (advocaat van de) verdachte extra werkzaamheden en dus kosten met zich brengt. Er zal voor zowel de advocaat van de benadeelde partij als de advocaat van de verdachte een afzonderlijke (extra) toevoeging moeten worden verstrekt. Aangezien het gaat om potentieel complexe en hoge vorderingen en er in de procedure bewijs moet worden geleverd, al dan niet aan de hand van het horen van getuigen en/of deskundigen, moet dat bovendien een substantiële vergoeding zijn. Nu met betrekking tot deze procedure hoger beroep en cassatie openstaat gaat het in potentie om meer dan één – maximaal drie – toevoegingen per procespartij. In praktisch opzicht is daarbij nog van belang dat de advocaat van de verdachte wellicht een civilist zal moeten inschakelen.

Hoewel de benadeelde partij per definitie in aanmerking komt voor een toevoeging (de pilot beperkt zich immers tot de categorie zeden- en geweldsmisdrijven waarvoor onafhankelijk van het inkomen een toevoeging wordt verstrekt), kan dat voor de verdachte anders liggen. De ACS meent dat een voorlopig gedetineerde verdachte in ieder geval aanspraak moet kunnen maken op een toegevoegde advocaat voor bijstand in de afgesplitste procedure (door middel van een door de rechtbank af te geven last tot toevoeging). Voor de verdachte die zelf zijn advocaat moet betalen, moet de mogelijkheid bestaan die kosten terug te krijgen als de vordering uiteindelijk (grotendeels) wordt afgewezen. Dat kan door middel van een proceskostenveroordeling geïnspireerd op de civiele regeling, dan wel een op art. 591a Sv gelijkende procedure waarbij de verdachte de kosten kan terugvorderen van de staat. Als de wetgever wil voorkomen dat de benadeelde partij die kosten moet dragen ligt die laatste optie voor de hand, hetgeen dus wel tot extra overheidsuitgaven kan leiden.