

Verlenging en wijziging van Titel X van het Vierde Boek van het Wetboek van Strafvordering (Verlengingswet Innovatiewet Strafvordering)

MEMORIE VAN TOELICHTING

INHOUDSOPGAVE

I. ALGEMEEN DEEL

- | | |
|---|--------------|
| 1. Inleiding | p. 1 |
| 2. Stand van zaken van het wetgevingsproject nieuw Wetboek van Strafvordering | p. 4 |
| 3. De evaluatie van de vijf onderdelen uit de Innovatiewet Strafvordering | p. 6 |
| 3.1 De prejudiciële procedure bij de Hoge Raad in strafzaken | |
| 3.2 Vastleggen en kennismaken van gegevens na inbeslagneming | |
| 3.3 Opnamen van beeld, geluid of beeld en geluid als onderdeel van de verslaglegging en als wettig bewijsmiddel | |
| 3.4 Bevoegdheden van de hulpofficier van justitie | |
| 3.5 Mediation na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting | |
| 4. Verlenging en mogelijke aanpassing van de vijf onderdelen uit de Innovatiewet | p. 14 |
| 4.1 De prejudiciële procedure bij de Hoge Raad in strafzaken | |
| 4.2 Vastleggen en kennismaken van gegevens na inbeslagneming | |
| 4.3 Opnamen van beeld, geluid of beeld en geluid als onderdeel van de verslaglegging en als wettig bewijsmiddel | |
| 4.4 Bevoegdheden van de hulpofficier van justitie | |
| 4.5 Mediation na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting | |
| 5. Uitvoeringsconsequenties | p. 18 |
| 6. Ontvangen adviezen | p. 20 |

II. ARTIKELSGEWIJS DEEL

- | | |
|--|--------------|
| ARTIKEL I [verlenging Titel X] | p. 21 |
| ARTIKEL II [aanpassing artikelen] | p. 21 |
| ARTIKEL III [inwerkingtreding] | p. 23 |
| ARTIKEL IV [citeertitel] | p. 23 |

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

De Innovatiewet Strafvordering (Kamerstukken II 2020/21, 35869, nr. 2 en Stb. 2022, 276) is op 1 oktober 2022 in werking getreden (Stb. 2022, 362). Deze wet maakt onderdeel uit van het wetgevingsproject nieuw Wetboek van Strafvordering en heeft een tijdelijke werking. De Innovatiewet Strafvordering heeft enkele nieuwe bepalingen in het *huidige* Wetboek van Strafvordering ingevoegd. Dit wetsvoorstel strekt ertoe de werkingsduur van die bepalingen te verlengen tot aan de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek. Daarbij worden enkele artikelen gewijzigd en komen ook enkele artikelen te vervallen. Benadrukt moet worden dat er met dit voorstel géén nieuwe mogelijkheden worden toegevoegd aan het huidige Wetboek van Strafvordering.

De Innovatiewet Strafvordering (hierna ook: de Innovatiewet) is mede op verzoek van de organisaties uit de strafrechtketen tot stand gekomen. In hun advisering over de eerste vaststellingswet van het nieuwe Wetboek van Strafvordering hebben deze organisaties aangegeven dat het nuttig zou zijn om onderdelen van het nieuwe wetboek in de praktijk te beproeven. Op deze wijze kon worden gezien of die onderdelen slagen in hun streven naar verbetering, of de ontworpen regeling aanpassing behoeft en wat de uitvoeringsconsequenties zijn. Tevens kon zo worden beoordeeld of flankerend beleid nodig is om de nieuwe regeling doeltreffend te doen zijn. De resultaten van deze proeven zouden dan kunnen worden betrokken in de verdere voorbereiding van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Kamerstukken II, 2020/21, 35869, nr. 3, p. 1-2).

De gezamenlijke wens van de ketenpartners heeft in 2022 geleid tot de Innovatiewet Strafvordering. Een wet die strekte tot aanpassing van het huidige Wetboek van Strafvordering en een nieuwe Titel X invoegde in het Vierde Boek (Innovatie van verschillende onderwerpen). Titel X bevat vijf onderwerpen, te weten:

- Prejudiciële procedure bij de Hoge Raad (Eerste afdeling, artikelen 553 tot en met 555 van het huidige Wetboek van Strafvordering (Sv));
- Vastleggen en kennisnemen van gegevens na inbeslagneming (Tweede afdeling, artikelen 556 tot en met 558 Sv);
- Opnamen van beeld, geluid of beeld en geluid als onderdeel van de verslaglegging en als wettig bewijsmiddel (Derde afdeling, artikelen 559 tot en met 569 Sv);
- Bevoegdheden van de hulpofficier van justitie (Vierde afdeling, artikel 570 Sv); en
- Mediation na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting (Vijfde afdeling, artikelen 571 tot en met 574 Sv).

In de Innovatiewet was alleen plaats voor onderwerpen waarmee de ketenorganisaties in het kader van de voorbereiding van het nieuwe wetboek ervaring wilden opdoen. De vijf onderwerpen zijn van verschillende aard, maar hebben met elkaar gemeen dat zij zijn gericht op innovatie van het strafproces. Dit rechtvaardigde de keuze om deze aanpassingen in één wetsvoorstel op te nemen (Kamerstukken II 2020/21, 35869, nr. 3, p. 2). De eerste drie onderdelen zijn ook al opgenomen in de eerste vaststellingswet van het nieuwe wetboek (Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 2). De onderdelen over de hulpofficier van justitie en de mediation zijn daarin nog niet opgenomen (zie ook paragraaf 2 van dit algemeen deel).

Zoals aangekondigd in de memorie van toelichting bij de Innovatiewet, heeft de toepassing van bovenstaande onderdelen vanaf de inwerkingtreding van de Innovatiewet plaatsgevonden in zogenoemde pilotprojecten. De bepalingen uit de Innovatiewet verplichten daar overigens niet toe. De bepalingen zijn immers zonder die voorwaarde toegevoegd aan het huidige wetboek. De pilotprojecten zijn, in samenspraak met het Ministerie van Justitie en Veiligheid, door de betrokken ketenorganisaties gezamenlijk opgezet. In deze pilots zijn de nieuwe mogelijkheden verkend en zijn gegevens over de inzet van deze mogelijkheden bijgehouden, ten behoeve van de evaluatie

door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (hierna: WODC). De betrokken ketenpartners waren de afgelopen jaren samen met het Ministerie van Justitie en Veiligheid vertegenwoordigd in een pilot-stuurgroep en verschillende pilot-werkgroepen. In deze werkgroepen werden per pilotonderwerp geregeld de voortgang en de relevante ontwikkelingen besproken en gemonitord. De pilots hadden een duur van twee jaar en eindigden daarmee op 30 september 2024.

Op grond van de evaluatiebepaling uit de Innovatiewet (Artikel II) moest binnen twee jaar na inwerkingtreding van de Innovatiewet aan beide Kamers van de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk worden gestuurd. Met het oog daarop heeft het WODC de opdracht gegeven om de Innovatiewet te evalueren. Die evaluatie heeft geleid tot twee rapporten:

- B. de Wilde, M. Boiten, M. Hanswijk, S. Stone, T. van der Vorst, *Evaluatie Innovatiewet Strafvordering. Pilots Gegevens na beslag, Audiovisuele registratie en Hulpofficier van Justitie*, september 2024.
- F.G.H. Kristen, M.J. Dubelaar, J. Bijlsma, R.S.T. Gaarhuis, M.A. Simon Thomas, M.A.P. Timmerman, B.T. Huijnen, *Evaluatie pilots Innovatiewet Strafvordering – Prejudiciële vragen en Mediation in Strafzaken*, september 2024.

Deze evaluatierapporten zijn op 3 oktober 2024 aan de Eerste Kamer en Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken I 2024/25, 35869, E, en Kamerstukken II 2024/25, 35869, nr. 31). Bij die aanbieding is een beleidsreactie toegezegd. Deze beleidsreactie is op 13 december 2024 naar beide kamers gestuurd (Kamerstukken I 2024/25, 35869, F en Kamerstukken II 2024/25, 35869, nr. 32). Uit de beleidsreactie blijkt onder meer dat onder de betrokken ketenorganisaties brede steun is om het merendeel van de bepalingen uit de Innovatiewet te verlengen tot aan de inwerkingtreding van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Als gezegd strekt dit wetsvoorstel daartoe. Daarvoor is krachtens artikel IV van de Innovatiewet vereist dat, gelet op de datum van inwerkingtreding van die wet (1 oktober 2022), het verlengingswetsvoorstel voor 30 september 2025 bij de Tweede Kamer wordt ingediend

In paragraaf 2 van deze memorie van toelichting wordt de stand van zaken van het wetgevingsproject nieuw Wetboek van Strafvordering beschreven en ook de positie van de Innovatiewet binnen dit project. In paragraaf 3 wordt vervolgens nader ingegaan op de vijf onderdelen uit de Innovatiewet en de ervaringen en aanbevelingen uit de evaluatierapporten ten aanzien van elk onderdeel. De conclusies die hieruit worden getrokken en het vervolg voor de onderdelen uit de Innovatiewet worden in paragraaf 4 uiteengezet. Daarna komen in paragraaf 5 de uitvoeringsconsequenties van dit voorstel aan de orde. Tot slot worden de hoofdlijnen van de ontvangen adviezen over dit voorstel besproken in paragraaf 6 van het algemeen deel. Daarna volgt een artikelsgewijze toelichting.

2. Stand van zaken van het wetgevingsproject nieuw Wetboek van Strafvordering



Wetgevingstraject nieuw Wetboek van Strafvordering



De Innovatiewet Strafvordering maakt onderdeel uit van het grote wetgevingsproject nieuw Wetboek van Strafvordering. De Innovatiewet is binnen dit project het eerste voorstel dat is gepubliceerd in het Staatsblad. In paragraaf 3 wordt de inhoud van de Innovatiewet en de daarbij behorende evaluatie van het WODC besproken. De Innovatiewet staat in nauwe relatie tot andere wetsvoorstellen van het wetgevingsproject nieuw Wetboek van Strafvordering, meer in het bijzonder de eerste vaststellingswet en de tweede aanvullingswet. In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de voor dit verlengingsvoorstel relevante wetsvoorstellen, waarbij ook wordt ingegaan op de verhouding tussen de verschillende voorstellen.

Vaststellingswetgeving

De kern van het nieuwe Wetboek van Strafvordering wordt gevormd door de twee vaststellingswetten (Boeken 1 tot en met 8). De eerste vaststellingswet (Boeken 1 tot en met 6) is in maart 2023 ingediend bij de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 2). De tweede vaststellingswet (Boeken 7 en 8) is op 18 oktober 2024 ingediend bij de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2024/25, 36636, nr. 2). Samen vormen deze twee vaststellingswetten het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Beide vaststellingswetten worden in het eerste kwartaal van 2025 mondeling behandeld in de Tweede Kamer.

Drie van de vijf onderwerpen uit de Innovatiewet zijn ook opgenomen in de eerste vaststellingswet:

- De prejudiciële procedure bij de Hoge Raad is opgenomen in Boek 6, Titel 2.3 (de artikelen 6.2.10 tot en met 6.2.12 van het nieuwe wetboek);
- De bevoegdheden met betrekking tot het vastleggen en kennisnemen van gegevens na inbeslagneming zijn opgenomen in Boek 2, Titel 7.3 (de artikelen 2.7.39, 2.7.40 en 2.7.43, derde lid, van het nieuwe wetboek);
- De diverse artikelen met betrekking tot het gebruik van opnamen van beeld, geluid of beeld en geluid als onderdeel van de verslaglegging en als wettig bewijsmiddel zijn

verspreid opgenomen in het nieuwe wetboek (de artikelen 1.2.21, derde lid, 2.1.10, derde lid, 2.1.11, derde en vierde lid, 2.10.10, zesde lid, 3.3.4, derde lid, 4.1.7, eerste lid, onderdeel c, 4.2.4, 4.2.31, derde lid, 4.2.34, 4.2.55, vierde lid, 4.2.68, vierde lid, 4.2.69, vierde lid, 4.2.70, 4.3.8, eerste lid, onderdeel e, 5.4.6, tweede lid, 5.4.11, zesde lid, 5.4.24, 5.4.26 en 5.8.21, vierde lid, van het nieuwe wetboek).

De innovatiebepalingen over de onderdelen hulpofficier van justitie en mediation kennen nog geen equivalente bepalingen in het nieuwe wetboek. Ten aanzien van deze onderdelen geldt dat de evaluatie van de Innovatiewet doorslaggevend is voor het wel of niet opnemen van deze mogelijkheden in het nieuwe wetboek (zie hierover ook de memorie van toelichting bij de eerste vaststellingswet, Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 59-60, p. 183 en p. 311-312).

Nadat de twee vaststellingswetten zijn aanvaard door beide Kamers der Staten-Generaal en tot wet zijn verheven, zal publicatie in het Staatsblad volgen. De vaststellingswetten treden dan nog niet in werking. Inwerkingtreding vindt pas plaats na een implementatieperiode en gelijktijdig met de aanvullingswetten en de invoerings(rijks)wet, nadat ook deze wetten dezelfde parlementaire behandeling hebben doorlopen. Inwerkingtreding van het nieuwe Wetboek van Strafvordering is voorzien op 1 april 2029 (Kamerstukken II 2023/24, 29279, nr. 847).

Aanvullingswetgeving

Binnen het wetgevingsproject nieuw Wetboek van Strafvordering wordt gewerkt met aanvullingswetgeving. Een aanvullingswet betreft in wetgevingstechnisch opzicht een wijzigingswet op de twee vaststellingswetten van het nieuwe wetboek. De aanvullingswetten dienen ervoor om te voorkomen dat de parlementaire behandeling van de twee vaststellingswetten vertraging oploopt. Benodigde wijzigingen of aanvullingen in het nieuwe wetboek (in de vaststellingswetten) worden in aparte aanvullingswetsvoorstellen in procedure gebracht. Een aanvullingswetsvoorstel volgt de volledige wetgevingsprocedure waarbij dat wetsvoorstel na consultatie en advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State door de Tweede Kamer en Eerste Kamer wordt behandeld. De inhoud van een aanvullingswetsvoorstel maakt bij de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek daarvan deel uit, doordat de verschillende wetsvoorstellen op hetzelfde moment in werking treden.

De eerste aanvullingswet is al in procedure gebracht. De formele consultatie van dit voorstel is afgerond in oktober 2024. Naar verwachting wordt de eerste aanvullingswet in het eerste kwartaal van 2025 voor advies voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State.

Voor de Innovatiewet is de tweede aanvullingswet van belang. Zoals eerder in diverse stukken over het project al is aangekondigd, worden de inhoudelijke uitkomsten van de evaluatie van de Innovatiewet door middel van de tweede aanvullingswet verwerkt in het nieuwe Wetboek van Strafvordering. In de evaluatie worden, naast de wens tot behoud van de diverse mogelijkheden tot aan de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek, aanbevelingen gedaan voor wijziging op bepaalde punten van de bepalingen zoals die zijn opgenomen in het nieuwe wetboek (zie daarover meer in paragraaf 3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting). Voor zover naar aanleiding van deze aanbevelingen indien wenselijk inhoudelijke wijzigingen worden aangebracht in de bepalingen van het nieuwe wetboek, worden deze voor zover het gaat over de prejudiciële procedure, onderzoek van gegevens na inbeslagneming en audiovisuele registratie, doorgevoerd en toegelicht in de tweede aanvullingswet, waardoor deze uiteindelijk in het nieuwe wetboek terechtkomen. Voor de onderwerpen hulpofficier van justitie en mediation na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting geldt dat de bepalingen uit de Innovatiewet, indien wenselijk, door middel van de tweede aanvullingswet worden toegevoegd aan het nieuwe wetboek. Die onderwerpen zijn immers, zoals uit het voorgaande bleek, nog niet opgenomen in de eerste vaststellingswet. Indien toegevoegd kunnen deze bepalingen daarbij nog worden aangepast indien de aanbevelingen daartoe aanleiding geven.

3. De evaluatie van de vijf onderdelen uit de Innovatiewet Strafvordering

In deze paragraaf wordt ingegaan op de uitkomsten van de evaluatie van de vijf onderdelen van de Innovatiewet Strafvordering voor zover voor dit wetsvoorstel van belang. Daarbij zal per onderdeel telkens eerst kort de inhoud daarvan worden geschetst en daarna de resultaten van de evaluatie van dat onderdeel worden weergegeven. Zoals aangegeven zal vervolgens in paragraaf 4 worden toegelicht wat dit betekent voor de verlenging van het desbetreffende onderdeel via dit wetsvoorstel. De inhoud van de vijf onderdelen wordt slechts kort weergegeven; voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij de Innovatiewet (Kamerstukken II 2020/21, 35869, nr. 3).

3.1 De prejudiciële procedure bij de Hoge Raad in strafzaken

Inhoud

De artikelen 553 tot en met 555 in de Eerste afdeling van Titel X van het Vierde Boek van het huidige Wetboek van Strafvordering gaan over de prejudiciële procedure bij de Hoge Raad in strafzaken. De mogelijkheid voor de feitenrechter om tijdens de behandeling van een zaak een belangrijke rechtsvraag voor te kunnen leggen aan de Hoge Raad bestaat al sinds 2012 in civiele zaken en sinds 2016 in fiscale zaken. Met de invoering van deze procedure in strafzaken is tegemoet gekomen aan een reeds langer levende wens binnen de strafrechtketen. De prejudiciële procedure is in gelijklopende bewoordingen ook opgenomen in de eerste vaststellingswet (de artikelen 6.2.10 tot en met 6.2.12). Op basis van de Innovatiewet hebben feitenrechters, het openbaar ministerie en de advocatuur in de periode oktober 2022 tot en met september 2024 in de vorm van een pilot ervaring kunnen opdoen met het stellen van prejudiciële vragen en heeft het parket bij de Hoge Raad en de strafkamer van de Hoge Raad ervaring opgedaan met de procedure tot het beantwoorden van deze vragen. Ook na oktober 2024 biedt de Innovatiewet de mogelijkheid in strafzaken prejudiciële vragen te stellen, maar niet langer in de vorm van een pilot.

Met de prejudiciële procedure in strafzaken wordt de feitenrechter in staat gesteld om al lopende de strafzaak een antwoord op een rechtsvraag met een zaakoverstijgend belang te verkrijgen op basis waarvan hij in die lopende strafzaak een (juiste) beslissing kan nemen. Op deze wijze kunnen verschillende doelen worden gediend. Zo wordt de berechting van de strafzaak bespoedigd, want om een antwoord te krijgen op de rechtsvraag is een rechtsgang naar de Hoge Raad via het reguliere rechtsmiddel van cassatie na een hoger beroep niet meer nodig. Ook krijgt de rechtspraak op deze manier sneller duidelijkheid waardoor het risico op tegenstrijdige uitspraken door feitenrechters en langdurige rechtsonzekerheid worden verminderd. Tevens draagt deze procedure bij aan de rechtsontwikkeling.

De artikelen 553 tot en met 555 Sv regelen onder welke voorwaarden en op welke wijze de strafrechter prejudiciële vragen aan de Hoge Raad kan stellen (artikel 553 Sv) en of en, zo ja, hoe de Hoge Raad die vragen beantwoordt (artikelen 554 en 555 Sv). Het procesreglement van de Hoge Raad bevat nadere voorschriften inzake de prejudiciële procedure.

Evaluatie

De evaluatie maakt allereerst duidelijk dat de wettelijke regeling van de prejudiciële procedure op dit moment volstaat (Kristen e.a., *Evaluatie pilots Innovatiewet Strafvordering – Prejudiciële vragen en Mediation in Strafzaken*, september 2024, p. 85). De respondenten in het onderzoek zijn hier duidelijk over. De wettelijke regeling volstaat, zeker nu in de eerste prejudiciële beslissing van de Hoge Raad van 13 juni 2023 is uitgelegd hoe de Hoge Raad de procedure zal toepassen en waaraan de prejudiciële vraag moet voldoen (ECLI:NL:HR:2023:913). De prejudiciële procedure wordt gezien als een nuttig instrument naast andere bestaande instrumenten om rechtsvragen in strafzaken aan de Hoge Raad te kunnen voorleggen. Het feit dat in de pilotperiode weinig prejudiciële vragen zijn gesteld is niet een gevolg van de wettelijke regeling. Wel wordt in het onderzoek een aantal aanbevelingen gedaan ten behoeve van het gebruik van de wettelijke regeling. Zo komt uit het onderzoek naar voren dat bij verlenging van de mogelijkheid die de Innovatiewet biedt om ook in strafzaken een prejudiciële vraag te stellen, een aantal flankerende maatregelen kan worden overwogen. Deze flankerende maatregelen zijn er ten eerste op gericht om meer bewustwording van deze mogelijkheid te creëren bij niet alleen de feitenrechters, maar

ook bij het openbaar ministerie en de advocatuur. Ten tweede is een belangrijk doel van de flankerende maatregelen dat de rechtspraktijk tijd wordt gegund om zich te positioneren ten aanzien van de procedure.

De onderzoekers bevelen aan om de pilot Prejudiciële procedure te verlengen en om de procedure in het nieuwe wetboek te handhaven. 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. Daarmee zou de procedure kunnen bijdragen aan een efficiëntere rechtspraak. Aanpassing van de wettelijke regeling is volgens de onderzoekers niet nodig (Kristen e.a., *Evaluatie pilots Innovatiewet Strafvordering – Prejudiciële vragen en Mediation in Strafzaken*, september 2024, p. 128).

3.2 Vastleggen en kennisnemen van gegevens na inbeslagneming

Inhoud

De Tweede afdeling van Titel X van het Vierde Boek van het huidige Wetboek van Strafvordering bevat de artikelen 556 tot en met 558. Deze artikelen bevatten enkele nieuwe (digitale) bevoegdheden voor het vastleggen en kennisnemen van gegevens na inbeslagneming van een geautomatiseerd werk. Zo geeft artikel 556 Sv de bevoegdheid aan de officier van justitie om na inbeslagneming van een geautomatiseerd werk, bijvoorbeeld een smartphone, kennis te nemen van gegevens die pas na die inbeslagneming op de smartphone worden opgeslagen. De bevoegdheid dient er ook toe om die nieuwe gegevens vast te leggen. Artikel 557 Sv gaat over de netwerkzoeking: een doorzoeking in een elders aanwezig geautomatiseerd werk. Op grond van deze bepaling mag deze netwerkzoeking ook worden verricht na de inbeslagneming van een geautomatiseerd werk. Hierbij kan worden gedacht aan de doorzoeking van een cloudomgeving vanaf een inbeslaggenomen smartphone. Tot aan de inwerkingtreding van de Innovatiewet was de netwerkzoeking op basis van het Wetboek van Strafvordering alleen mogelijk tijdens een fysieke doorzoeking. Met de Innovatiewet zijn deze mogelijkheden in dat wetboek dus verruimd. In het oorspronkelijke voorstel was het zo dat gedurende drie dagen na inbeslagneming op basis van een bevel van de officier van justitie kennis kon worden genomen van nieuwe gegevens. Wilde men langer doorgaan met het kennisnemen van nieuwe gegevens, dan was een machtiging van de rechter-commissaris vereist. Dit voorstel is als gevolg van verschillende amendementen tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer zo aangepast, dat een voorafgaande rechterlijke machtiging altijd is voorgeschreven, dus ook in geval van het kennisnemen van gegevens gedurende de eerste drie dagen na de inbeslagneming. Tot slot bepaalt artikel 558 Sv dat een officier van justitie kan bevelen dat een opsporingsambtenaar de biometrische beveiliging van een inbeslaggenomen geautomatiseerd werk of van de gegevens die daarop staan, ongedaan maakt. De opsporingsambtenaar kan ter uitvoering van dit bevel tegen de wil van betrokkene de maatregelen treffen die daartoe redelijkerwijs noodzakelijk zijn. Zo geldt een duldplicht voor betrokkene, als de opsporingsambtenaar het geautomatiseerd werk wil ontgrendelen door middel van een vingerafdruk, een opname van de iris of een opname van het gezicht. Uit de evaluatie zou moeten blijken of er nu al meer vormen van biometrische beveiliging zijn.

Verder moest in de pilot worden onderzocht hoe op effectieve en werkbare wijze invulling kan worden gegeven aan deze bevoegdheden en wat daarvoor nodig is in de praktijk aan aanpassingen in werkprocessen en voorzieningen. Daarnaast is onderzocht of de regeling in de praktijk werkbaar is, of de bevoegdheden op proportionele wijze worden toegepast en of de uitoefening van de bevoegdheden met voldoende rechtswaARBorgen is omgeven.

Het nieuwe Wetboek van Strafvordering bevat in de eerste vaststellingswet dezelfde bevoegdheden als die welke zijn opgenomen in de artikelen 556 tot en met 558. De artikelen 2.7.39, 2.7.40 en 2.7.43, derde lid, van het nieuwe wetboek zijn evenwel niet op dezelfde wijze geformuleerd en genormeerd als hun equivalenten in de Innovatiewet. In de memorie van toelichting bij de eerste vaststellingswet is toegelicht waarom het met de Innovatiewet ingevoerde vereiste dat voor de kennisneming van gegevens na beslag in alle gevallen – ook gedurende de eerste drie dagen na inbeslagneming – een machtiging van de rechter-commissaris is vereist, nog niet is verwerkt in de

bepalingen van de eerste vaststellingswet (Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 578 en p. 580). Mocht evaluatie van deze pilot aanleiding geven om daarin verandering te brengen, dan gebeurt dit door middel van de tweede aanvullingswet.

Evaluatie

Uit de evaluatie komt naar voren dat de invoering van de bevoegdheden uit de artikelen 556 en 557 leidt tot een verbetering van de strafvordering. De toepassing van de bevoegdheden heeft belangrijke gegevens opgeleverd die hebben bijgedragen aan de opsporing en vervolging van strafbare feiten. De invoering van een specifieke normering voor deze onderzoeksbevoegdheden is van grote waarde (De Wilde e.a., *Evaluatie Innovatiewet Strafvordering. Pilots Gegevens na beslag, Audiovisuele registratie en Hulpofficier van Justitie*, september 2024, p. 73). De onderzoekers doen in het rapport verschillende aanbevelingen voor aanpassing en aanvulling van de wettelijke regeling. Deze aanbevelingen zien met name op de artikelen zoals die zijn opgenomen in de eerste vaststellingswet van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Kort gezegd komt het erop neer dat de relevante bepalingen in het nieuwe wetboek volgens de onderzoekers nog niet altijd volledig aansluiten bij de digitale realiteit die zich steeds blijft ontwikkelen. Ten aanzien van de verlenging van de artikelen 556 en 557 Sv tot aan de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek verdient het volgens de onderzoekers aanbeveling om in een wettelijke regeling te voorzien die toepassing van de genoemde artikelen ook na 1 oktober 2025 mogelijk maakt. Het is volgens hen, gelet op de normatieve duidelijkheid die met de Innovatiewet is geboden, onwenselijk om weer terug in de tijd te gaan, te weten naar de situatie van vóór de Innovatiewet. Het verdient daarom op dit punt aanbeveling de Innovatiewet te verlengen, zodat de bevoegdheden tot aan de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek kunnen worden toegepast (De Wilde e.a., *Evaluatie Innovatiewet Strafvordering. Pilots Gegevens na beslag, Audiovisuele registratie en Hulpofficier van Justitie*, september 2024, p. 89). Op het gebied van flankerend beleid vragen de onderzoekers aandacht voor de omgang met het soevereiniteitsvraagstuk. Dit thema is zeer relevant voor de toepassing van de netwerkzoeking, omdat dikwijls niet kan worden vastgesteld in welk land de te onderzoeken server zich bevindt. Mede daarom is het belangrijk dat hierover duidelijk beleid tot stand komt.

De onderzoekers hebben een aparte paragraaf gewijd aan de steunbevoegdheid van artikel 558 Sv (doorbreking biometrische beveiliging). Strikt genomen levert deze bevoegdheid volgens de onderzoekers geen verbetering van de strafvordering op, omdat de bevoegdheid al voor de inwerkingtreding van de Innovatiewet kon worden toegepast op grond van de algemene beslagbevoegdheden, zo is in de jurisprudentie van de Hoge Raad bepaald. Het is echter wel wenselijk dat de bevoegdheid tot het treffen van maatregelen om de biometrische beveiliging van een geautomatiseerd werk ongedaan te maken, gecodificeerd blijft. Dit leidt tot meer rechtszekerheid (De Wilde e.a., *Evaluatie Innovatiewet Strafvordering. Pilots Gegevens na beslag, Audiovisuele registratie en Hulpofficier van Justitie*, september 2024, p. 94). Ten aanzien van de soorten biometrische beveiliging stellen de onderzoekers dat bij de huidige stand van de techniek meer biometrische kenmerken denkbaar zijn voor beveiliging van elektronische apparaten. De technologische mogelijkheden ontwikkelen zich voortdurend. Daarom doen de onderzoekers de aanbeveling om in het nieuwe wetboek de soorten biometrische beveiliging niet te limiteren.

3.3 Opnamen van beeld, geluid of beeld en geluid als onderdeel van de verslaglegging en als wettig bewijsmiddel

Inhoud

De Derde Afdeling van Titel X van het Vierde Boek van het huidige Wetboek van Strafvordering is de grootste afdeling van de Innovatiewet en bevat elf artikelen over de opnamen van beeld, geluid of beeld en geluid als onderdeel van de verslaglegging en als wettig bewijsmiddel (de artikelen 559 tot en met 569 Sv). De afdeling bevat een regeling die het mogelijk maakt om als alternatief voor een volledig proces-verbaal te volstaan met de combinatie van een opname met een begeleidend verkort proces-verbaal. Ook worden opnamen erkend als wettig bewijsmiddel. De regeling in deze afdeling bestaat uit de belangrijkste elementen van de regeling die ook in het nieuwe wetboek is opgenomen (zie daarvoor de artikelen 1.2.21, derde lid, 2.1.10, derde lid, 2.1.11, derde en vierde lid, 2.10.10, zesde lid, 3.3.4, derde lid, 4.1.7, eerste lid, onderdeel c, 4.2.4, 4.2.31, derde lid, 4.2.34, 4.2.55, vierde lid, 4.2.68, vierde lid, 4.2.69, vierde lid, 4.2.70, 4.3.8, eerste lid, onderdeel

e, 5.4.6, tweede lid, 5.4.11, zesde lid, 5.4.24, 5.4.26 en 5.8.21, vierde lid, van het nieuwe wetboek). Bij elkaar worden deze onderwerpen aangeduid als audiovisuele registratie (AVR).

De pilot AVR bestond, zoals al aangekondigd in de memorie van toelichting bij de Innovatiewet, uit drie verschillende deelpilots die nauw met elkaar samenhangen. Het betreft pilots ten aanzien van camerabeelden, opnamen van verdachtenverhoren en opnamen van het onderzoek op de terechtzitting. Kern van de regeling in de Innovatiewet is dat wanneer een opname beschikbaar is, van een volledig proces-verbaal kan worden afgezien. Er kan worden volstaan met een combinatie van de opname met een begeleidend verkort proces-verbaal. Door deze regeling wordt het mogelijk gemaakt opnamen onderdeel te laten zijn van de verslaglegging en tevens wordt een opname erkend als wettig bewijsmiddel. Al voorafgaand aan de start van de pilot werd erkend dat de mogelijkheid van een gedeeltelijke vervanging van het volledige proces-verbaal in gevallen waarin ook een opname beschikbaar is, gelet op de kernfunctie die het proces-verbaal heeft, niet zomaar in één keer over de hele linie van opsporing, vervolging en berechting kan worden benut. Er moest op kleine schaal mee worden begonnen, bij bepaalde vormen van criminaliteit in een aangewezen regio (Kamerstukken II 2020/21, 35869, nr. 3, p. 10 en p. 55). Daartoe is in het Besluit innovatie strafvordering (Stb. 2022, 352) in artikel 1 de toepassing van de wettelijke regeling waarop de pilots AVR zijn gebaseerd, beperkt tot de in dat artikel genoemde arrondissementen en ressorten.

Daarnaast is voorafgaand aan deze pilot al benadrukt dat voor deze pilot de nodige technische voorzieningen zijn vereist. Het welslagen van de pilot is vooral afhankelijk van de vraag of de nieuwe wijze van verslaglegging voldoende waarborgen biedt en door de strafrechtketen heen doeltreffend kan worden gebruikt. Voorkomen moet immers worden dat toepassing van AVR een vereenvoudiging van de werkzaamheden voor de ene organisatie oplevert, maar leidt tot meer werk bij een andere organisatie. Nog meer dan bij de andere onderdelen uit de Innovatiewet, geldt bij het onderdeel AVR het grote belang van experimenteren in pilots (Kamerstukken II 2020/21, 35869, nr. 3, p. 10).

Evaluatie

In de evaluatie van de pilots AVR is allereerst onderzocht in hoeverre het bij de processtukken voegen van camerabeelden en opnamen van verdachtenverhoren of zittingen, samen met een verkort proces-verbaal, een volwaardig alternatief kan vormen voor het voegen van een volledig proces-verbaal. Daarnaast is onderzocht in hoeverre de daarbij te volgen werkwijze doelmatig is en ook of een geluids- of beeldopname als zelfstandig bewijsmiddel kan dienen.

In de evaluatie zijn de drie verschillende pilots afzonderlijk onderzocht en besproken, te weten de pilot camerabeelden, de pilot verdachtenverhoren en de pilot AVR ter zitting. Ook het zelfstandig gebruik van AVR als bewijsmiddel komt in een aparte paragraaf van het rapport aan de orde. Daarna volgt een overkoepelende conclusie (De Wilde e.a., *Evaluatie Innovatiewet Strafvordering. Pilots Gegevens na beslag, Audiovisuele registratie en Hulpofficier van Justitie*, september 2024, p. 107).

Pilot camerabeelden

In deze pilot zijn aanwezige beelden waarop het tenlastegelegde feit in beeld is gebracht in het procesdossier gevoegd, samen met een verkort proces-verbaal. Een volledig proces-verbaal van hetgeen op de beelden is te zien, blijft dan achterwege. Het levert volgens de onderzoekers een verbetering van de strafvordering op om camerabeelden standaard bij de processtukken te voegen en de camerabeelden korter te verbaliseren dan in de huidige opsporingspraktijk vaak het geval is. Het is doelmatig om in processen-verbaal van camerabeelden gegevens weg te laten die voor de waarheidsvinding kunnen worden gemist. Het aanleveren van compilaties van beelden maakt dat het uitkijken van beelden minder tijd vergt. Het maken van een compilatie kost digitale rechercheurs meer tijd. Daar staat tegenover dat het minder tijd kost om te verbaliseren. Per saldo is het verschil in werklast bij de politie daarom verwaarloosbaar. Het openbaar ministerie, de advocatuur en de Rechtspraak moeten kennis nemen van camerabeelden en daarin is extra werklast gelegen. De onderzoekers zijn van mening dat het huidige wetboek niet in de weg staat aan een wat kortere wijze van verbaliseren. Alleen daarvoor hoeft volgens hen geen nieuwe regeling te worden opgenomen in het nieuwe wetboek. Het is volgens de onderzoekers wel

belangrijk dat 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 wat korter proces-verbaal minder werklust op, terwijl uit het onderzoek is gebleken dat de bruikbaarheid van de processen-verbaal ten behoeve van de vervolging en berechting niet afneemt (De Wilde e.a., *Evaluatie Innovatiewet Strafvordering. Pilots Gegevens na beslag, Audiovisuele registratie en Hulppofficier van Justitie*, september 2024, p. 141).

Pilot verdachtenverhoren

In deze pilot zijn verdachtenverhoren opgenomen en voorzien van een verkort proces-verbaal. De combinatie van beide werd toegevoegd aan het procesdossier. Het verkort proces-verbaal is een samenvatting van het verhoor waarbij de vragen en antwoorden niet afzonderlijk worden opgenomen. Ook bekennende verklaringen worden samengevat. De uitgebreidheid van de verkorte processen-verbaal liep in de pilot sterk uiteen. Het was voor de verhoorders niet mogelijk om tijdens het verhoor al een verkort proces-verbaal op te stellen. De Rechtspraak en het openbaar ministerie willen graag tijdsaanduidingen in het verkort proces-verbaal opgenomen zien om bij het bekijken van de beelden snel naar bepaalde onderdelen te kunnen springen. Die tijdsaanduidingen zijn echter niet in de gehele pilotperiode opgenomen. De onderzoekers komen tot de conclusie dat de werkwijze in de pilot verdachtenverhoren geen verbetering van de strafvordering oplevert. Er is namelijk geen sprake van een adequaat alternatief voor het volledige proces-verbaal. Het uitkijken van de verhoren kost officieren van justitie, advocaten en rechters zeer veel tijd. Vanwege de tijdsinvestering worden opnames niet of slechts gedeeltelijk uitgeluisterd. Hierdoor bestaat het risico dat relevante informatie verloren gaat. De reguliere werkwijze, waarbij een volledig proces-verbaal wordt uitgeschreven, levert geen problemen op. Bij het werken met verkorte processen-verbaal is het van groot belang dat daarbij tijdsaanduidingen worden opgenomen. Het verdient volgens de onderzoekers geen aanbeveling om dit onderdeel te handhaven (De Wilde e.a., *Evaluatie Innovatiewet Strafvordering. Pilots Gegevens na beslag, Audiovisuele registratie en Hulppofficier van Justitie*, september 2024, p. 153-158).

Pilot AVR ter zitting

In de pilot AVR ter zitting worden opnames gemaakt van het onderzoek op de terechtzitting. Deze opname in combinatie met een verkort proces-verbaal geldt als alternatief voor het volledige proces-verbaal van de zitting. In de pilot is ervoor gekozen om auditieve opnames 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. Deze werkwijze levert volgens de onderzoekers geen verbetering van de strafvordering op, omdat er geen sprake is van een adequaat alternatief voor het volledige proces-verbaal. Het ten behoeve van de verbalisering opnemen van zittingen kan in bepaalde gevallen nuttig zijn, maar het verdient geen aanbeveling om dit standaard te doen. Het verkort proces-verbaal bevat weinig informatie, terwijl het voor de personen die zijn betrokken bij een volgende zitting belangrijk is om te weten wat er tijdens de eerdere zitting is voorgevallen. Om voldoende informatie hierover te krijgen is het in de pilot noodzakelijk gebleken om de opname van de zitting uit te luisteren. Dit is zeer bezwaarlijk, aldus de onderzoekers. Omdat geen volledig proces-verbaal aanwezig is, bestaat het risico dat relevante informatie niet ter kennis komt van de procesdeelnemers. Dit kan ten koste gaan van de kwaliteit van de berechting. De Rechtspraak heeft zich vanaf het begin van de pilot op het standpunt gesteld dat deze pilot AVR ter zitting geen toegevoegde waarde voor het strafproces zou hebben. Het maken van een geluidsopname van de zitting kan volgens de onderzoekers wel toegevoegde waarde hebben, omdat de opname kan dienen als hulpmiddel bij het opstellen van een volledig proces-verbaal van de zitting. De onderzoekers zien echter geen aanleiding om zittingen standaard op te nemen. Invoering van de werkwijze zoals in de pilot is beproefd, zou een enorme verzwaring van de werklust van rechters, officieren van justitie, griffiers en advocaten opleveren. Ook de aanschaf van de benodigde opnameapparatuur kost veel geld (De Wilde e.a., *Evaluatie Innovatiewet Strafvordering. Pilots Gegevens na beslag, Audiovisuele registratie en Hulppofficier van Justitie*, september 2024, p. 170-173).

AVR als zelfstandig bewijsmiddel

In de huidige praktijk wordt AVR voor het bewijs gebruikt via het bewijsmiddel "eigen waarneming van de rechter" (de artikelen 339 en 340 Sv). Daarbij gaat het eigenlijk altijd om afbeeldingen of

camerabeelden. Die worden doorgaans ter zitting afgespeeld of vertoond en besproken. Uit jurisprudentie van de Hoge Raad volgt dat camerabeelden die niet ter zitting zijn getoond toch via de eigen waarneming van de rechter voor het bewijs kunnen worden gebruikt, mits de verdachte en de officier van justitie ermee instemmen dat de beelden niet worden getoond, zij voorafgaand aan de zitting kennis hebben kunnen nemen van de beelden en de inhoud van de beelden ter zitting aan de orde wordt gesteld (ECLI:NL:HR:2019:1414). Met de Innovatiewet is een opname van beeld, geluid, of beeld en geluid in het Wetboek van Strafvordering als wettig bewijsmiddel erkend, in aanvulling op artikel 339 Sv. Met het erkennen van audiovisuele en auditieve registraties als bewijsmiddel wordt recht gedaan aan het belang dat deze bronnen van informatie bij de bewijslevering van strafzaken inmiddels hebben gekregen. Ook kan AVR als bewijsmiddel worden gebruikt zonder dat de opname in alle gevallen op de terechtzitting wordt vertoond. De laatste reden om AVR als zelfstandig bewijsmiddel aan te merken is gelegen in de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten. In gevallen waarin de schuld van de verdachte op basis van een dergelijke opname onomstreden kan worden vastgesteld, kan afdoening buiten de terechtzitting zeer voor de hand liggen. Dan is het minder gelukkig als opnamen in het wettelijk bewijsrecht alleen via de eigen waarneming van de rechter tot het bewijs mogen bijdragen. Daar gaat de suggestie van uit dat een vaststelling van schuld op basis van waarneming van opnamen buiten de terechtzitting om en door anderen dan een rechter onvoldoende waarborgen biedt voor een zorgvuldige schuldvaststelling (Kamerstukken II 2020/21, 35869, nr. 3, p. 65).

Het gebruik van AVR als zelfstandig bewijsmiddel levert volgens de onderzoekers geen verbetering van de strafvordering op, maar ook geen problemen. Het nieuwe bewijsmiddel voorziet momenteel niet in een behoefte binnen de Rechtspraak. De onderzoekers concluderen – met terughoudendheid – dat het wel wenselijk kan zijn om AVR als zelfstandig bewijsmiddel 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. De terughoudendheid van de onderzoekers is gelegen in het feit dat het nieuwe bewijsmiddel vermoedelijk weinig zal worden gebruikt, omdat het proces-verbaal waarin de inhoud van de opname is beschreven doorgaans als bewijsmiddel zal kunnen fungeren (De Wilde e.a., *Evaluatie Innovatiewet Strafvordering. Pilots Gegevens na beslag, Audiovisuele registratie en Hulpofficier van Justitie*, september 2024, p. 180-185).

3.4 Bevoegdheden van de hulpofficier van justitie

Inhoud

De hulpofficier van justitie heeft in de Vierde afdeling van Titel X van het Vierde Boek van het huidige Wetboek van Strafvordering een aantal extra bevoegdheden gekregen die voor inwerkingtreding van de Innovatiewet alleen door de officier van justitie konden worden uitgeoefend. Het gaat in artikel 570 Sv over de volgende bevoegdheden:

- Beslissingen over teruggave van inbeslaggenomen voorwerpen (artikel 116, derde en vierde lid, Sv);
- De inzet van scanapparatuur, zoals de IMSI-catcher, om nummers te achterhalen (de artikelen 126nb, 126ub en 126zj);
- Het vorderen van bepaalde opgeslagen of vastgelegde gegevens bij een derde (de artikelen 126nd, 126ud en 126zl); en
- Het vorderen van bepaalde toekomstige gegevens bij een derde (de artikelen 126ne, 126ue en 126zm).

Het gaat hierbij om in de praktijk veel voorkomende bevoegdheden. Door het mogelijk te maken dat deze bevoegdheden die nu aan de officier van justitie zijn voorbehouden, door de daartoe aangewezen hulpofficier van justitie kunnen worden uitgeoefend, neemt de belasting van de officier van justitie af en kan de toepassing van de desbetreffende bevoegdheden waarschijnlijk sneller en doelmatiger plaatsvinden. Doel van de pilot hulpofficier van justitie was concreet om te bezien of de in artikel 570 Sv genoemde bevoegdheden ook door de hulpofficier van justitie kunnen worden uitgeoefend met behoud van kwaliteit en waarborgen. En of dit leidt tot een doelmatigere toepassing van die bevoegdheden (Kamerstukken II 2020/21, 35869, nr. 3, p. 11-12). De bevoegdheden mogen alleen door daartoe aangewezen hulpofficieren van justitie worden uitgeoefend, zo bepaalt artikel 570 Sv. In artikel 2 van het Besluit Innovatie strafvordering (Stb.

2022, 352) is bepaald dat de hulpofficier van justitie daartoe moet beschikken over specifieke kennis en vaardigheden, benodigd voor de uitoefening van de bevoegdheden. In het nieuwe wetboek is deze uitbreiding van de bevoegdheden van de hulpofficier van justitie nog niet opgenomen.

Evaluatie

De onderzoekers hebben de door de hulpofficier van justitie uitgeoefende bevoegdheden voor zover het bijzondere opsporingsbevoegdheden betreft (het betreft de bevoegdheden die hierboven onder het tweede tot en met het vierde bolletje zijn genoemd) in een aparte paragraaf van het rapport besproken. Daarbij gaat het dus om de vorderingsbevoegdheden en de inzet van scanapparatuur, zoals de IMSI-catcher. De onderzoekers concluderen dat het geen aanbeveling verdient om de hulpofficier van justitie bevoegd te maken om deze scanapparatuur in te zetten. Van de bevoegdheid is in de pilot ook weinig gebruik gemaakt. In onderzoeken waarin de scanapparatuur wordt ingezet, is standaard al een officier van justitie betrokken. De scanapparatuur wordt ingezet om vervolgens andere bevoegdheden (zoals de telefoontap) te kunnen uitvoeren, waarvoor alleen de officier van justitie bevoegd is. Het is volgens de onderzoekers daarom logisch om ook de scanapparatuur alleen door de officier van justitie te kunnen laten inzetten (De Wilde e.a., *Evaluatie Innovatiewet Strafvordering. Pilots Gegevens na beslag, Audiovisuele registratie en Hulpofficier van Justitie*, september 2024, p. 240).

Ten aanzien van de inzet van vorderingsbevoegdheden door de hulpofficier van justitie signaleren de onderzoekers enkele voor- en nadelen. Het eerste voordeel is dat de vorderingen aanzienlijk sneller worden afgegeven door de hulpofficier van justitie. Dit kan in een concrete zaak verschil maken voor de mogelijkheid om het strafbare feit op te helderen. Het tweede voordeel ligt in het feit dat de politie en de bijzondere opsporingsdiensten de korte lijnen tussen de aanvragers en de hulpofficieren van justitie waarderen. De kwaliteit van de beslissingen is over het algemeen goed. Uit het onderzoek is niet gebleken dat een officier van justitie beter in staat is om deze vorderingen af te geven dan een hulpofficier van justitie.

Het eerste nadeel dat is geconstateerd heeft betrekking op de tijd. Hulpofficieren van justitie lijken meer tijd nodig te hebben voor de beoordeling van een aanvraag. Het gehele proces tussen aanvraag en afgifte van een vordering verloopt echter wel sneller als de hulpofficier van justitie de vordering afgeeft. Een tweede nadeel is dat de officier van justitie bij complexe zaken een vollediger beeld heeft van de zaak dan de hulpofficier van justitie. Tot slot lijkt het minder voor de hand te liggen om deze vorderingsbevoegdheden door hulpofficieren van justitie in basisteams in te laten zetten. Ook in het nieuwe wetboek zouden deze bevoegdheden, als deze worden toebedeeld aan de hulpofficier van justitie, alleen aan de daartoe aangewezen hulpofficieren moeten worden toegekend.

De onderzoekers komen ten aanzien van de vorderingsbevoegdheden tot de conclusie dat het toekennen hiervan aan de hulpofficier van justitie een verbetering van de strafvordering is. Het verdient volgens hen daarom aanbeveling om deze bevoegdheden ook in het nieuwe Wetboek van Strafvordering aan de (daartoe aangewezen) hulpofficier van justitie toe te kennen.

De onderzoekers besteden in hun conclusie echter ook aandacht aan de ontwikkelingen op Europees vlak, met name in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Daarin zou volgens de onderzoekers aanleiding kunnen worden gezien om de hulpofficier van justitie niet bevoegd te maken in gevallen waarin de gevorderde gegevens een vrij compleet beeld van bepaalde aspecten van iemands leven kunnen opleveren (De Wilde e.a., *Evaluatie Innovatiewet Strafvordering. Pilots Gegevens na beslag, Audiovisuele registratie en Hulpofficier van Justitie*, september 2024, p. 235-239).

In de daaropvolgende paragraaf 19 in het rapport bespreken de onderzoekers de toepassing van de "beslagbevoegdheden" door de hulpofficier van justitie. Het gaat hierbij om de beslissing over teruggave van inbeslaggenomen voorwerpen (artikel 116, derde en vierde lid, Sv). Ten aanzien hiervan concluderen de onderzoekers dat het een verbetering van de strafvordering oplevert wanneer deze beslissingen door een hulpofficier van justitie kunnen worden genomen. Het grote

voordeel hiervan is dat rechthebbenden hun (vaak gestolen) eigendommen veel sneller terug kunnen krijgen, dan wanneer de officier van justitie hierover moet beslissen.

3.5 Mediation na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting

Inhoud

De laatste afdeling van de Innovatiewet is de Vijfde afdeling van Titel X van het Vierde Boek van het huidige Wetboek van Strafvordering, met daarin de artikelen 571 tot en met 574 Sv. Deze artikelen zien op de mogelijkheden van mediation na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting. Onder mediation in een strafzaak wordt verstaan de bemiddeling tussen verdachte en slachtoffer onder begeleiding van een mediator, waarmee herstel wordt beoogd en waarbij afspraken voor herstel kunnen worden vastgelegd in een overeenkomst (artikel 571 Sv).

Mediation is een vorm van herstelrecht. Herstelrechtvoorzieningen hebben 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 oplegging van een straf of een maatregel rekening houdt. Op basis van het generieke artikel 51h Sv kan mediation in verschillende stadia van het strafproces worden beproefd. De artikelen in de Innovatiewet maken duidelijk dat de rechtbank, ook na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting, kan onderzoeken of de zaak in aanmerking komt voor mediation. Zij schetsen de procedure waarbinnen mediation in deze fase van de berechting kan worden toegepast en bieden de rechter meer mogelijkheden om maatwerk te bieden indien een mediationstraject met succes is doorlopen.

Bij een positieve uitkomst van de mediation kan de rechtbank, als zij van oordeel is dat de zaak zonder verdere inhoudelijke behandeling kan worden beëindigd, een zogeheten "eindezaakverklaring" uitspreken. Aan deze eindezaakverklaring kunnen voorwaarden worden verbonden. Onder die voorwaarden worden de bij de mediation gemaakte afspraken opgenomen (artikel 573 Sv). De eindezaakverklaring is in de regeling opgenomen ten gevolge van een tijdens de parlementaire behandeling van de Innovatiewet aangenomen amendement.

In artikel 3 van het Besluit innovatie strafvordering (Stb. 2022, 352) is de toepassing van de bepalingen die zien op mediation beperkt tot de arrondissementen Gelderland, Overijssel en Zeeland-West-Brabant.

Evaluatie

Uit het onderzoek komt naar voren dat de wettelijke regeling die met de Innovatiewet in het Wetboek van Strafvordering is opgenomen een adequate basis biedt voor de inzet van mediation in strafzaken in de fase van de berechting. Uit het onderzoek blijkt wel dat er in de praktijk verschil van opvatting bestaat over de mate waarin behoefte zou bestaan aan het instrument van de eindezaakverklaring, over de wijze waarop de eindezaakverklaring is gepositioneerd ten opzichte van het rechterlijk beslismodel en over het feit dat de officier van justitie een eindezaakverklaring kan blokkeren. Daarnaast blijkt dat de wettelijke regeling of de toelichting daarop bepaalde vragen onbeantwoord laat. Bijvoorbeeld wat een eindezaakverklaring precies betekent voor de rechtspositie van de verdachte.

Uit het onderzoek blijkt voorts dat er wisselende opvattingen zijn over het nut en de noodzaak van de eindezaakverklaring. Rechters en advocaten zijn (gematigd) positief, vanuit het openbaar ministerie komt een aantal bezwaren. Deze bezwaren betreffen mede de werklast; die wordt ervaren als te zijn toegenomen. Er lijken echter mogelijkheden te zijn om de werklast te verkleinen door processen in de voorbereiding nader te stroomlijnen.

Gelet op het geringe aantal eindezaakverklaringen dat is uitgesproken, bevelen de onderzoekers aan om de pilot mediation te verlengen en de mediation ook in andere type zaken mogelijk te maken dan in de pilot is gebeurd. Daarbij ligt het volgens de onderzoekers voor de hand om het doel van de eindezaakverklaring nader te expliciteren, zodat ook kan worden onderzocht in hoeverre die doelstellingen ook daadwerkelijk zijn behaald. Noodzakelijke voorwaarde voor een goed zicht op het nut en de noodzaak van de eindezaakverklaring en het effect op de werklast is dat de zaakstromen adequaat worden geadministreerd, zodat duidelijk wordt in welk type zaken en

wanneer er behoefte bestaat om een eindezaakverklaring uit te spreken en wat dat voor effect heeft op de zittingscapaciteit en doorlooptijden. Ondanks deze punten bevelen de onderzoekers dus wel aan om de pilot voort te zetten, zodat meer ervaring kan worden opgedaan met de wettelijke regeling. De wettelijke regeling biedt volgens hen zoals eerder opgemerkt 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 *Geïntegreerd Processysteem Strafrecht* (GPS) van het Openbaar Ministerie zodanig aan te passen dat de eindezaakverklaring daarin ook geadministreerd kan worden (Kristen e.a., *Evaluatie pilots Innovatiewet Strafvordering – Prejudiciële vragen en Mediation in Strafzaken*, september 2024, p. 131-133).

4. Verlenging en mogelijke aanpassing van de vijf onderdelen uit de Innovatiewet

In paragraaf 3 is aandacht besteed aan de uitkomsten van de evaluatie van de vijf onderdelen uit de Innovatiewet. Na het toezenden van die evaluatie aan de Eerste Kamer en Tweede Kamer op 3 oktober 2024 is na uitvoerige consultatie van de betrokken ketenorganisaties een beleidsreactie opgesteld. In die beleidsreactie (Kamerstukken II 2024/25, 35869, nr. 32) is allereerst per onderdeel beoordeeld of behoefte bestaat om de pilotstructuur te verlengen. Daarnaast is bepaald of de innovatiebepalingen in het huidige wetboek moeten worden verlengd tot aan de inwerkingtreding van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Het betreft hier twee afzonderlijk te beantwoorden vragen omdat zoals hierboven is vermeld de wettelijke regeling niet voorschrijft dat uitvoering daarvan in de vorm van een pilot plaatsvindt. Op de aanbevelingen uit het onderzoek is in de beleidsreactie inhoudelijk nog niet ingegaan. Dit gebeurt bij de nadere overweging van die aanbevelingen ter verwerking in de tweede aanvullingswet (zie ook paragraaf 2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting).

In deze paragraaf wordt in lijn met de genoemde beleidsreactie per onderdeel van de Innovatiewet uiteengezet wat het voornemen is ten aanzien van de verlenging van de pilot en ten aanzien van de verlenging van de bepalingen in het huidige wetboek. Dat laatste is relevant voor dit wetsvoorstel dat in de gewenste verlenging voorziet.

4.1 De prejudiciële procedure bij de Hoge Raad in strafzaken

Met inachtneming van de conclusies van de onderzoekers over de pilot Prejudiciële procedure (zie paragraaf 3.1) heeft overleg plaatsgevonden met de betrokken ketenpartners. Uit deze gesprekken is gebleken dat ook de ketenpartners 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. De prejudiciële procedure betreft een voldragen wettelijke regeling die geen aanpassing behoeft.

Gelet hierop worden de conclusies van de onderzoekers ten aanzien van het handhaven van de prejudiciële procedure gevolgd. Het verlengen van de pilotstructuur heeft, mede gelet op het standpunt van de betrokken organisaties, geen toegevoegde waarde. De pilot is dan ook niet verlengd na 30 september 2024. Met dit wetsvoorstel wordt het desbetreffende onderdeel van de Innovatiewet, de wettelijke mogelijkheid om in strafzaken prejudiciële vragen te stellen aan de Hoge Raad (artikelen 553 tot en met 555 Sv), ongewijzigd gecontinueerd tot de inwerkingtreding van het nieuwe Wetboek van Strafvordering.

De eerste vaststellingswet van het nieuwe Wetboek van Strafvordering bevat al een regeling van de prejudiciële procedure die inhoudelijk gelijk is aan de regeling in de Innovatiewet. Er is op grond van onderzoeksresultaten geen reden om tot aanpassing van die wettelijke regeling (via de tweede aanvullingswet) over te gaan.

4.2 Vastleggen en kennisnemen van gegevens na inbeslagneming

Ook over de uitkomsten van deze pilot (zie paragraaf 3.2) is met de betrokken ketenpartners van gedachten gewisseld. Het beeld dat de onderzoekers schetsen in de evaluatie wordt bevestigd door de ketenpartners. 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 ondersteunt dan ook het advies van de onderzoekers voor nadere beleidsontwikkeling. Ook het openbaar ministerie onderschrijft dat in internationaal kader het onderwerp digitale soevereiniteit een belangrijke plek op de agenda heeft en behoudt.

Naar aanleiding van de evaluatie en de wens van de betrokken ketenpartners worden de bevoegdheden uit de Tweede afdeling van Titel X van het Vierde Boek van het huidige wetboek zonder pilotvorm gecontinueerd tot aan de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek. De artikelen 556 tot en met 558 worden met dit voorstel ongewijzigd verlengd. De bevoegdheden leveren een verbetering van de strafvordering op en zij 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, waarop door de onderzoekers wordt gewezen.

De door de onderzoekers gedane wetstechnische aanbevelingen hebben geen betrekking op de feitelijke uitvoerbaarheid van de bevoegdheden zoals die in de Innovatiewet zijn opgenomen. De aanbevelingen zien op de artikelen zoals die zijn opgenomen in de eerste vaststellingswet van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Voor zover deze aanbevelingen aanleiding geven tot wijziging van die bevoegdheden, worden zij door middel van de tweede aanvullingswet verwerkt in het nieuwe wetboek.

4.3 Opnamen van beeld, geluid of beeld en geluid als onderdeel van de verslaglegging en als wettig bewijsmiddel

De conclusies van de onderzoekers ten aanzien van de pilots AVR zijn besproken met de betrokken ketenpartners. Uit die bespreking bleek onder meer 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 vervallen 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. Ten aanzien van de pilot AVR op de zitting nemen de Rechtspraak en het openbaar ministerie een eensluidend standpunt in en doen zij het verzoek om, in lijn met de aanbeveling van de onderzoekers, deze nieuwe regeling niet te handhaven.

Op basis van de conclusies en aanbevelingen van de onderzoekers en de reacties daarop van de betrokken ketenorganisaties is besloten om de AVR-pilots op dit moment niet te verlengen. De bepalingen uit de Innovatiewet die het mogelijk maken om als alternatief voor een volledig proces-verbaal te volstaan met de combinatie van een opname met een begeleidend verkort proces-verbaal ("AVR camerabeelden" en "AVR verdachtenverhoren") worden met dit voorstel wel gecontinueerd tot aan inwerkingtreding van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Dat geldt ook voor de bepaling die ziet op AVR als bewijsmiddel. Daarnaast blijft het artikel behouden op grond waarvan een opname van de zitting kan worden gemaakt. Het gaat daarbij om de artikelen 560,

561, 562, 563, 565, 567 en 569 Sv (zie het artikelsgewijs deel voor de toelichting op de wijziging van artikel 569, eerste lid, Sv). De werkwijzen die in de pilots zijn beproefd 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. Het is van belang dat de desbetreffende wettelijke mogelijkheden voor toepassing daarom – ook vooruitlopend op het nieuwe Wetboek van Strafvordering - dan nog meteen beschikbaar zijn. Zodra technische ontwikkelingen hiervoor aanleiding geven wordt dan, in overleg met de betrokken ketenpartners, een nieuwe pilot gestart op basis van deze bepalingen waarin die technische ontwikkelingen kunnen worden beproefd op een manier die de wet al mogelijk maakt.

Voorgesteld wordt de bepalingen van de Innovatiewet die zien op AVR op de zitting in combinatie met een verkort proces-verbaal niet te continueren. Het gaat hierbij om de artikelen 564, 566 en 568 Sv. Uit de evaluatie van deze pilot is 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. In artikel II, onderdeel A, van het onderhavig verlengingswetvoorstel komen die artikelen dan ook te vervallen. Zie daarover nader in het artikelsgewijs deel van deze memorie van toelichting.

De komende periode zal verder worden onderzocht op welke manier de AVR-bepalingen behouden kunnen blijven in het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Bij de beoordeling van de bepalingen zullen ook de aanbevelingen van de onderzoekers over de AVR-pilots worden betrokken. Eventuele wijzigingen naar aanleiding van die aanbevelingen worden ook door middel van de tweede aanvullingswet verwerkt in het nieuwe wetboek.

4.4 Bevoegdheden van de hulpofficier van justitie

De extra bevoegdheden die de hulpofficier van justitie heeft gekregen in artikel 570 Sv zijn nog niet aan hem toegekend in het nieuwe Wetboek van Strafvordering. De evaluatie moest duidelijk maken of dat alsnog moet gebeuren via de tweede aanvullingswet. In de evaluatie hebben de onderzoekers, zoals besproken in paragraaf 3.4, onderscheid gemaakt tussen de bijzondere opsporingsbevoegdheden die aan de hulpofficier van justitie zijn toegekend en de hem toegekende beslagbevoegdheden.

Uit de gesprekken die over dit onderdeel zijn 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 geringe inzet van de scanapparatuur door de hulpofficier van justitie wordt herkend door deze ketenpartners. Naar aanleiding hiervan wordt met dit wetsvoorstel de inzet van de scanapparatuur geschrapt uit artikel 570 Sv.

Het openbaar ministerie is van mening dat de bevoegdheden met betrekking tot de teruggave van inbeslaggenomen voorwerpen alleen bij aangewezen hulpofficieren van justitie moet 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 belegd blijven bij (aangewezen) hulpofficieren van justitie dan zou dit volgens het openbaar ministerie gepaard moeten gaan met flankerend beleid omdat dan zowel de officier van justitie als de hulpofficier van justitie bevoegd zijn.

Het toekennen van extra bevoegdheden met betrekking tot het vorderen van gegevens aan de hulpofficier van justitie staat op gespannen voet met een in paragraaf 3.4 al kort aangehaalde ontwikkeling in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie. 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 vorderingsbevoegdheden aan de hulpofficier van justitie aan te houden totdat de bedoelde rechtspraak voldoende is uitgekristalliseerd. Dat betekent dat deze vorderingsbevoegdheden met dit wetsvoorstel worden geschrapt uit artikel 570 Sv.

De bevoegdheden met betrekking tot de teruggave van inbeslaggenomen voorwerpen worden niet geraakt door deze ontwikkeling in de Europese jurisprudentie. Tegen de achtergrond van de uitkomsten en aanbevelingen van de evaluatie worden deze mogelijkheden voor de hulpofficier van justitie in de Innovatiewet gecontinueerd tot aan inwerkingtreding van het nieuwe wetboek en ook in het nieuwe Wetboek van Strafvordering aan de (daartoe aangewezen) hulpofficier van justitie toegekend. Dit laatste gebeurt door middel van de tweede aanvullingswet, waarbij voor zover van toepassing ook rekening wordt gehouden met de aanbevelingen van de onderzoekers bij dit onderdeel.

De pilot hulpofficier van justitie is beëindigd met ingang van 30 september 2024 en wordt, mede gelet op bovenstaande, ook niet verlengd.

4.5 Mediation na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting

In het overleg met de ketenpartners over de evaluatie en de beleidsreactie is de verlenging van de regeling voor mediation in de Innovatiewet verkend. De Rechtspraak ziet graag dat de mogelijkheden uit de Innovatiewet worden behouden vanwege de toegevoegde waarde van het kunnen 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 arrondissementen - voor meer typen delicten dan in de pilot het geval was, mits kan worden tegemoetgekomen aan de door de onderzoekers gesignaleerde knelpunten. Het openbaar ministerie heeft aangegeven op zichzelf geen bezwaar te zien in een aanvulling van de wettelijke gereedschapskist met de mogelijkheid van een eindezaakverklaring in een aantal gevallen, maar heeft aangegeven 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.

De conclusie van de onderzoekers dat de wettelijke regeling een adequate basis biedt voor de inzet van mediation in de fase van berechting kan worden gevolgd. Om die reden is het voornemen deze regeling ook op te nemen in het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Dit gebeurt door middel van de tweede aanvullingswet, waarbij ook 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.

Zoals aangegeven in de eerdergenoemde beleidsreactie heeft het de voorkeur, ook die van de betrokken ketenpartners, om in aanloop naar de voorziening 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 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 een eigen plek heeft verworven in het strafrechtelijke veld. Tegelijkertijd is de positie van mediation in strafzaken nog betrekkelijk marginaal. Bij minder dan 1% van de bij het openbaar ministerie ingeschreven rechtbankstrafzaken wordt verwezen naar mediation. Professionals geven dan ook aan dat er sprake is van een groot onbenut potentieel aan zaken waarin slachtoffers en verdachten gebaat kunnen zijn bij mediation, maar die nu niet worden verwezen (M.S. Hoestra, R.R. van Riezen-den Bak, G. Teeuwen, *Plan- en procesevaluatie Mediation in Strafzaken*, Cahier 2024-7). 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 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.

Uit de evaluatie van de pilot mediation zoals daarvan ook verslag is gedaan in de beleidsreactie, en ook uit het nadien over het concept van dit wetsvoorstel met de ketenpartners gehouden overleg is gebleken dat de mogelijkheid die de rechter heeft om (op basis van artikel 573, tweede lid, Sv) voorwaarden te verbinden aan de verklaring dat de zaak is geëindigd, problemen oplevert voor de uitvoering. Dit hangt samen met het ontbreken van een regeling voor het toezicht op de naleving van de voorwaarden. Verder blijkt dat registratie van een eindezaakverklaring met voorwaarden niet goed mogelijk is in de bestaande systemen. Het aanpassen van met name het GPS-systeem vergt grondige voorbereiding en investeringen. Ook moet worden bezien hoe eindezaakverklaringen (met voorwaarden) op een goede manier in de justitiële documentatie kunnen worden opgenomen.

Overwogen is om op korte termijn een toezichtarrangement te ontwerpen, een (tijdelijk) alternatief te ontwikkelen voor de registratie en afspraken te maken over de justitiële documentatie. Hiervan is uiteindelijk afgezien omdat voor de uitwerking van deze punten geruime tijd nodig is. In het kader van dit wetsvoorstel tot verlenging van de bepalingen van de Innovatiewet is deze tijd niet beschikbaar. De genoemde onderwerpen zullen worden bekeken bij de voorbereiding van de tweede aanvullingswet, waarbij de definitieve regeling voor mediation na aanvang van de berechting in het nieuwe Wetboek van Strafvordering wordt vormgegeven.

In dit wetsvoorstel komt daarom de mogelijkheid om voorwaarden aan de eindezaakverklaring voorwaarden te verbinden te vervallen, met als doel dat daarmee de bestaande uitvoeringsproblemen worden geminimaliseerd. Dit betekent dat artikel 573, tweede lid, Sv wordt aangepast. Als gevolg hiervan wordt ook artikel 573, vierde lid, Sv gewijzigd. In dit vierde lid is bepaald dat na de uitspraak houdende een verklaring dat de zaak is geëindigd, als bedoeld in het tweede lid, de verdachte ter zake van hetzelfde feit niet opnieuw in rechte kan worden betrokken, behoudens in het geval van niet-naleving van de aan deze verklaring verbonden voorwaarden binnen de daarin bepaalde termijn. Nu er geen voorwaarden meer aan een eindezaakverklaring kunnen worden verbonden zal in het vierde lid worden verwezen naar niet-naleving van de afspraken voor herstel die in het kader van de mediation zijn gemaakt. Als de verdachte deze afspraken niet naleeft, kan hij opnieuw in rechte worden betrokken.

De genoemde wijzigingen vloeien voort uit de evaluatie, de beleidsreactie en het daarop gevolgde overleg. Ze behelzen geen nieuwe onderdelen of toevoegingen aan de regeling. Nieuwe onderdelen kunnen worden ondergebracht in de tweede aanvullingswet. Als één van de onderwerpen is door de Raad voor de Rechtspraak de wens naar voren gebracht om de regeling inzake mediation niet alleen in eerste aanleg, maar ook in hoger beroep te kunnen toepassen. Verder zal bij de voorbereiding van de tweede aanvullingswet worden bekeken hoe de eerdergenoemde knelpunten kunnen worden opgelost, zodat in de toekomst wel voorwaarden kunnen worden verbonden aan een eindezaakverklaring.

5. Uitvoeringsconsequenties

Met de mogelijkheden van de Innovatiewet Strafvordering worden taken en bevoegdheden verplaatst en werkwijzen aangepast, waardoor aan het werken met de nieuwe mogelijkheden uitvoeringsconsequenties zijn verbonden. Deze effecten en de daarmee verband houdende kosten verschillen per pilot en per betrokken organisatie en lopen vooruit op de algehele invoering van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. De structurele effecten hangen samen met veranderingen in de werkbelasting van betrokken functionarissen. Daarnaast is er incidenteel sprake van opleiding van betrokken medewerkers en benodigde aanpassing van IV-voorzieningen. Door de onderzoekers zijn in de evaluatie de uitvoeringsconsequenties voor het merendeel van de onderdelen uit de Innovatiewet in kaart gebracht. Over het onderdeel mediation zijn door de onderzoekers geen uitspraken gedaan, omdat de pilot daarvoor te kort heeft gelopen en er geen harde gegevens beschikbaar waren over de fase waarin de mediation is opgestart en het daadwerkelijk gebruik van de nieuwe regeling (Kristen e.a., *Evaluatie pilots Innovatiewet Strafvordering – Prejudiciële vragen en Mediation in Strafzaken*, september 2024, p. 7).

In het onderstaande worden de eerste voorlopige ervaringen met de uitvoeringsconsequenties verwoord zoals die zijn toegelicht in de evaluatie.

De structurele effecten die gemoeid gaan met de prejudiciële procedure zijn beperkt, zo blijkt uit de evaluatie. De structurele kosten bij de Hoge Raad kunnen worden opgevangen binnen de huidige financiële en organisatorische kaders. Bij een beperkt gebruik van de procedure bestaat er voor de Hoge Raad geen noodzaak om te voorzien in structurele investeringen. Ook in feitelijke aanleg kunnen de structurele kosten in beginsel binnen de bestaande organisatorische en financiële kaders worden opgevangen. (Kristen e.a., *Evaluatie pilots Innovatiewet Strafvordering – Prejudiciële vragen en Mediation in Strafzaken*, september 2024, p. 6).

Bij de toepassing van de bevoegdheden met betrekking tot het vastleggen en kennisnemen van gegevens na inbeslagname uit de artikelen 556 en 557 Sv wijzen de onderzoekers, naast de kosten van opleiding en de aanschaf van hardware, opslagcapaciteit en softwarelicenties, op de arbeidskosten die samenhangen met de extra werklust bij de opsporingsdiensten, de officieren van justitie en de rechters-commissarissen. De uitvoering van de bevoegdheden leidt tot meer werklust omdat, anders dan bij artikel 558 Sv, handelingen worden verricht die voor de inwerkingtreding van de Innovatiewet niet werden verricht. De omvang van de financiële uitvoeringsconsequenties kan door de onderzoekers niet worden gespecificeerd, omdat deze afhankelijk is van veel variabelen, waaronder verschillen tussen de opsporingsdiensten in de al beschikbare middelen en de keuzes die worden gemaakt, onder andere ten aanzien van softwarepakketten. Deze kosten zijn echter voor de organisaties acceptabel omdat de uitoefening van de bevoegdheden de mogelijkheden om strafbare feiten op te helderen aanmerkelijk vergroot. (De Wilde e.a., *Evaluatie Innovatiewet Strafvordering. Pilots Gegevens na beslag, Audiovisuele registratie en Hulpofficier van Justitie*, september 2024, p. 10).

De Innovatiewet maakt het mogelijk om als alternatief voor een volledig proces-verbaal te volstaan met de combinatie van een opname met een begeleidend verkort proces-verbaal. Op deze wettelijke regeling zijn twee pilots gebaseerd: de pilot AVR camerabeelden en de pilot AVR verdachtenverhoren. Ten aanzien van de pilot AVR camerabeelden wordt door de onderzoekers geconcludeerd dat er per saldo vrijwel geen toename is van de werklust bij de politie. Het schrijven van een verkort proces-verbaal zorgt voor minder werklust, maar het maken van een compilatie van de beelden kost juist weer extra tijd. Voor de rechters en officieren van justitie zal sprake zijn van een extra tijdsinvestering door het bekijken van de beelden (De Wilde e.a., *Evaluatie Innovatiewet Strafvordering. Pilots Gegevens na beslag, Audiovisuele registratie en Hulpofficier van Justitie*, september 2024, p. 137).

De pilot AVR verdachtenverhoren zorgt onder de in de pilot gekozen werkwijze, wanneer de opnamen van de verhoren moeten worden bekeken door rechters, griffiers en officieren van justitie, voor een enorme werklustverzwaring. Ook bij de politie is sprake van een grote werklustverzwaring omdat het proces-verbaal, anders dan bij de reguliere werkwijze, niet tijdens maar na het verhoor wordt opgesteld (De Wilde e.a., *Evaluatie Innovatiewet Strafvordering. Pilots Gegevens na beslag, Audiovisuele registratie en Hulpofficier van Justitie*, september 2024, p. 150 e.v.).

Met het toekennen van de bevoegdheden tot teruggave van beslag aan de hulpofficier van justitie vindt volgens de onderzoekers een verschuiving van werklust plaats van het openbaar ministerie naar de politie. Zij concluderen dat de totale werklust binnen de strafrechtketen vermoedelijk enigszins zal verminderen, doordat voorwerpen minder lang opgeslagen hoeven te worden en het Beslaghuis minder betrokken hoeft te zijn (De Wilde e.a., *Evaluatie Innovatiewet Strafvordering. Pilots Gegevens na beslag, Audiovisuele registratie en Hulpofficier van Justitie*, september 2024, p. 259).

Bij de verlenging van de werkingsduur van de bepalingen uit de Innovatiewet wordt voornamelijk uitgegaan van de hiervoor beschreven door de onderzoekers in kaart gebrachte uitvoeringsconsequenties. Deze uitvoeringsconsequenties vallen binnen het algehele traject van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, nu deze nieuwe onderdelen kunnen worden gezien als een vervoegde inwerkingtreding van dit wetboek. Daarbij wordt opgemerkt dat de kosten zich pas

daadwerkelijk voordoen zodra sprake is van toepassing van de mogelijkheden. Zoals eerder toegelicht is dit vooralsnog niet het geval ten aanzien van de AVR-mogelijkheden. Door de ketenorganisaties wordt verder gewerkt aan de werkwijzen en technische ontwikkelingen om de inzet van de bevoegdheden uit de Innovatiewet optimaal toe te kunnen passen. Met name rondom de inzet van de AVR-mogelijkheden zullen naar verwachting nieuwe toepassingsvormen ontstaan.

Mede aan de hand van die verbeterde toepassingen, maar ook op basis van de aanbevelingen uit de evaluatie die zien op wijzigingen van de bepalingen, worden de structurele uitvoeringsconsequenties van de verschillende onderdelen in samenspraak met de betrokken ketenorganisaties herijkt. Voor zover inhoudelijke wijzigingen worden aangebracht, door middel van de tweede aanvullingswet, vindt dit herijkingstraject plaats bij dat wetsvoorstel.

6. Ontvangen adviezen

PM

II. ARTIKELSGEWIJS DEEL

ARTIKEL I [verlenging Titel X]

Op grond van deze bepaling vervalt Titel X van het Vierde Boek van het Wetboek van Strafvordering pas op het tijdstip waarop de eerste vaststellingswet van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 2) in werking treedt. Daarmee wordt in feite de duur van de Innovatiewet Strafvordering verlengd.

Zoals toegelicht in het algemeen deel van deze memorie van toelichting is Titel X van het Vierde Boek ingevoegd met de Innovatiewet Strafvordering (Stb. 2022, 276). Artikel IV van de Innovatiewet bepaalt dat Titel X drie jaar na inwerkingtreding van de Innovatiewet vervalt, tenzij voor die datum een voorstel van wet bij de Tweede Kamer is ingediend waarbij ten aanzien van Titel X of van een of meer afdelingen of artikelen daarvan anders wordt bepaald.

De Innovatiewet Strafvordering is op 1 oktober 2022 in werking getreden (Stb. 2022, 362). Daarmee vervalt Titel X van het Wetboek van Strafvordering op 30 september 2025. Dit wetsvoorstel strekt er toe de werkingsduur van de inhoud van de titel te verlengen tot aan het moment van inwerkingtreding van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Dat is voorzien op 1 april 2029.

In paragraaf 4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is uiteengezet ten aanzien van welke artikelen uit Titel X de werkingsduur in dit wetsvoorstel wordt verlengd tot aan de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek. Deze keuzes zijn gemaakt in nauwe samenspraak met de betrokken ketenpartners en mede naar aanleiding van de evaluatie van het WODC over de Innovatiewet (zie paragraaf 3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting).

Allereerst worden de drie bepalingen over de prejudiciële procedure in de Eerste afdeling (de artikelen 553 tot en met 555 Sv) ongewijzigd verlengd. Ook de artikelen 556 tot en met 558 Sv uit de Tweede afdeling van Titel X over het vastleggen en kennisnemen van gegevens na inbeslagname worden zonder wijzigingen verlengd tot aan het moment van inwerkingtreding van het nieuwe wetboek. De Derde afdeling, die gaat over het gebruikmaken van opnamen van beeld, geluid of beeld en geluid als onderdeel van de verslaglegging en als wettig bewijsmiddel, wordt weliswaar verlengd, maar enkele artikelen worden geschrapt of gewijzigd. Zie daarvoor de toelichting op de onderdelen A en B van artikel II. Artikel 570 Sv uit de vierde afdeling over de hulpofficier van justitie wordt verlengd, maar inhoudelijk wel gewijzigd. Zie daarvoor de toelichting op onderdeel C van artikel II. Ook worden de artikelen uit de Vijfde afdeling over mediation na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting inhoudelijk ongewijzigd verlengd (de artikelen 571 tot en met 574 Sv).

ARTIKEL II [aanpassing artikelen]

A en B

Deze onderdelen hebben betrekking op de Derde afdeling van Titel X van het Vierde Boek van het Wetboek van Strafvordering. Deze afdeling (hierna ook: de AVR-afdeling) is ingevoegd door de Innovatiewet Strafvordering en gaat over het gebruikmaken van opnamen van beeld, geluid of beeld en geluid als onderdeel van de verslaglegging en als wettig bewijsmiddel (AVR).

Met onderdeel A komen de artikelen 559, 564, 566 en 568 Sv te vervallen. In paragraaf 3.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is uiteengezet wat de AVR-afdeling inhoudt en wat de uitkomsten van de evaluatie naar dit onderdeel zijn. In paragraaf 4.3 van het algemeen deel is vervolgens toegelicht welke keuzes er mede naar aanleiding van die evaluatie zijn gemaakt. Deze keuzes zijn tot stand gekomen in nauwe samenspraak met de betrokken ketenorganisaties.

Er is besloten om de bepalingen uit de derde afdeling die zien op het onderdeel AVR op de zitting in combinatie met een verkort proces-verbaal niet te verlengen. Het gaat hierbij om de artikelen 559,

564, 566 en 568 Sv. Deze artikelen vervallen met deze wijziging. Voor de inhoudelijke redenen achter het vervallen van deze artikelen wordt verwezen naar paragraaf 4.3 van het algemeen deel.

Artikel 559 Sv vervalt. Dat artikel was nodig om duidelijk te maken dat de definitie van een verkort proces-verbaal van de terechtzitting zoals bedoeld in artikel 138c Sv, niet van toepassing is op het verkort proces-verbaal van de terechtzitting dat samen met de opname van de terechtzitting dient als alternatief voor een volledig proces-verbaal van de terechtzitting. Nu de mogelijkheid van zo'n verkort proces-verbaal komt te vervallen, is het uitsluiten van die definitie niet meer nodig en kan artikel 559 Sv ook vervallen.

Artikel 562 Sv blijft behouden. De bepaling schrijft voor dat de rechtbank kan bepalen dat van het onderzoek op de terechtzitting een opname van geluid of beeld en geluid wordt gemaakt. Met dit artikel houdt de rechter de mogelijkheid om een opname van de zitting te laten maken. Dit kan nuttig zijn als extra controlemiddel en als hulpmiddel voor de griffier bij het uitwerken van het proces-verbaal van de zitting.

Artikel 281, vierde lid, Sv schrijft voor dat in geval van schorsing van het onderzoek op de terechtzitting een proces-verbaal van de zitting wordt opgemaakt. Artikel 564 regelt dat in afwijking hiervan ook een opname van de zitting voorzien van een verkort proces-verbaal volstaat in geval van schorsing. De opname en het verkort proces-verbaal werden voorafgaand aan de hervatting van het onderzoek op de terechtzitting bij de processtukken gevoegd. Aan deze AVR-bepaling bestaat niet langer behoefte en deze komt daarom te vervallen.

De volgende bepaling die vervalt is artikel 566 Sv. Dit artikel bepaalt dat in geval een opname van het onderzoek op de terechtzitting is gemaakt, de voorzitter kan bepalen dat in afwijking van artikel 326 Sv een verkort proces-verbaal van de zitting wordt opgemaakt, dat samen met de opname bij de processtukken wordt gevoegd. De bepaling bevat vormvereisten die zijn verbonden aan het gebruikmaken van een verkort proces-verbaal. Gelet op het vervallen van artikel 564 Sv is deze bepaling niet meer nodig.

Tot slot vervalt ook artikel 568 Sv. Deze bepaling gaat over AVR op de zitting in hoger beroep, waarbij het gerechtshof alsnog een volledig proces-verbaal kan laten opmaken indien is volstaan met een verkort proces-verbaal. Deze bepaling is logischerwijs ook niet langer nodig.

Een aantal AVR-bepalingen uit de derde afdeling blijft dus wel bestaan. Het gaat om de artikelen 560, 561, 562, 563, 565, 567 en 569 Sv. De reden hiervan is dat de ketenpartners de beschikking willen behouden over de mogelijkheden uit de Innovatiewet om als alternatief voor een volledig proces-verbaal te volstaan met de combinatie van een opname met een begeleidend verkort proces-verbaal (AVR camerabeelden en AVR verdachtenverhoren) en dat ook de uitbreiding van de wettelijke bewijsmiddelen met de categorie "opname van beeld, geluid, of beeld en geluid" behouden blijft in artikel 567 Sv. Daarnaast is gebleken dat een opname van de zitting waardevol kan zijn als controlemiddel.

In artikel 569, eerste lid, Sv zijn enkele wijzigingen noodzakelijk door het vervallen van de bovengenoemde artikelen. Het eerste lid van artikel 569 Sv wordt daarom in onderdeel B gewijzigd voorgesteld. De artikelen 564 en 566 komen te vervallen en kunnen dus niet langer van overeenkomstige toepassing zijn op het rechtsgeding voor het gerechtshof.

C

In dit onderdeel wordt artikel 570, eerste lid, Sv gewijzigd. Artikel 570 vormt de Vierde afdeling van Titel X van het Vierde Boek van het Wetboek van Strafvordering. Deze afdeling is ingevoegd door de Innovatiewet Strafvordering en gaat over de extra bevoegdheden die zijn toegekend aan de hulpofficier van justitie. In paragraaf 3.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is omschreven om welke bevoegdheden het gaat en wat uit de evaluatie van dit onderdeel naar voren is gekomen. In paragraaf 4.4 zijn de keuzes ten aanzien van artikel 570 Sv toegelicht. Daaruit kwam naar voren dat de vorderingsbevoegdheden uit de artikelen 126nd, 126ne, 126ud, 126ue, 126zl en 126zm Sv niet langer door de hulpofficier van justitie kunnen

worden uitgeoefend. Ook de inzet van de scanapparatuur door de hulpofficier van justitie op grond van de artikelen 126nb, 126ub en 126zj Sv is niet langer opportuun. Deze wijzigingen zijn doorgevoerd in het eerste lid van artikel 570 Sv, dat daarmee wordt beperkt tot de uitoefening van de bevoegdheden uit artikel 116, derde en vierde lid, Sv (de beslissingen over de teruggave van inbeslaggenomen voorwerpen).

D

In dit onderdeel wordt artikel 573 Sv over de mediation gewijzigd. Zie daarvoor ook de toelichting paragraaf 4.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. De wijziging ziet op het schrappen van de mogelijkheid tot het stellen van voorwaarden bij de eindezaakverklaring. Uit de evaluatie van de pilot mediation en in het overleg met de ketenpartners daarover is gebleken dat de bevoegdheid van de rechter, om aan de verklaring dat de zaak is geëindigd voorwaarden te verbinden en daarbij een termijn te stellen waarbinnen aan de voorwaarden moet worden voldaan, leidt tot uitvoeringsproblemen. Deze bevoegdheid, die is vastgelegd in het tweede lid van artikel 573 Sv, komt daarom te vervallen. De laatste twee zinnen van het tweede lid zijn daarom komen te vervallen.

Het gevolg hiervan is dat ook het vierde lid van artikel 573 Sv moet worden aangepast. In dit lid wordt immers verwezen naar de voorwaarden die aan de eindezaakverklaring zijn verbonden. In de plaats hiervan wordt verwezen naar niet-naleving van de afspraken voor herstel die in het kader van de mediation zijn gemaakt. Op deze manier kunnen verdachten die deze afspraken niet naleven opnieuw in rechte worden betrokken. Deze consequentie is bedoeld als extra stimulans om de afspraken na te komen.

ARTIKEL III [inwerkingtreding]

Dit artikel bevat de inwerkingtreddingsbepaling van dit wetsvoorstel. Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Door de werking van artikel IV, eerste lid, van de Innovatiewet Strafvordering is bewerkstelligd dat met de indiening van dit verlengingswetsvoorstel vóór 30 september 2025 bij de Tweede Kamer Titel X van het Vierde Boek van het Wetboek van Strafvordering niet vervalft. In het geval de indiening van dit wetsvoorstel bij de Tweede Kamer geschiedt vóór 30 september 2025, kan de inwerkingtreding van dit voorstel later bij koninklijk besluit worden bepaald zonder dat dit gevolgen heeft voor Titel X.

ARTIKEL IV [citeertitel]

Deze bepaling bevat de citeertitel van dit wetsvoorstel en die luidt: "Verlengingswet Innovatiewet Strafvordering".

Technisch gezien is dit wetsvoorstel weliswaar een verlenging van de werkingsduur van Titel X van het Vierde Boek van het Wetboek van Strafvordering. Titel X is echter ingevoegd met de Innovatiewet Strafvordering, vandaar dat wordt gesproken over de verlenging van de Innovatiewet.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

De Minister van Justitie en Veiligheid,