

Aan de Demissionair minister van Veiligheid en Justitie
Drs. S.A. Blok
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Onderwerp
Advies conceptwetsvoorstellen
Vaststellingswet Boek 1 en 2 van het
nieuwe Wetboek van Strafvordering

Datum
24 juli 2017
Ons kenmerk
2017/0071/AvD/CvE/KvD/
RG

Geachte heer Blok,

Op 16 februari 2017 heeft u de conceptwetsvoorstellen Vaststellingswet Boek 1 (Strafvordering in het algemeen) en Boek 2 (Het opsporingsonderzoek) van het nieuwe Wetboek van Strafvordering ter consultatie voorgelegd. Het gaat om de eerste twee boeken van een omvangrijke wetswijziging met als doel het gehele Wetboek van Strafvordering te moderniseren.

Vanuit zijn kerntaak en missie brengt het College voor Rechten van de Mens onderstaande aandachtspunten naar voren die raken aan de mensenrechtelijke normeringen op het gebied van strafvordering die volgen uit de artikelen 5, 6 en 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en de invulling die de (internationale) rechtspraak daaraan geeft.

Grondslagen en beginselen

Blijkens de Memorie van Toelichting (MvT) is het doel van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering te komen tot een toekomstbestendig, toegankelijk wetboek dat voorziet in een evenwichtig stelsel van rechtswaarborgen. Een aantal (rechts)waarborgen wordt expliciet genoemd. Dat geldt voor het recht op een eerlijk proces en de onschuldpresumptie ten aanzien van een verdachte. Eveneens wordt expliciet genoemd dat strafvordering moet geschieden op een manier die recht doet aan de belangen van slachtoffers. Met name voor de kenbaarheid is het van belang dat deze wezenlijke waarborgen in de wet zelf worden opgenomen.

Het College benadrukt echter dat het evenzeer van belang is om in de MvT een beschouwing te wijden aan de uitwerking van deze rechten en hoe deze zich tot elkaar verhouden. Ook een beschouwing over algemene beginselen van goede

procesorde, zoals openbaarheid, rechtszekerheid, proportionaliteit en subsidiariteit, is noodzakelijk voor een duidelijk beeld van het afwegingskader dat de wetgever voor ogen staat ter beantwoording van de vraag hoe verschillende, en soms tegengestelde, belangen van betrokkenen en instanties zich tot elkaar verhouden. Voor een goed begrip van de grondslagen en beginselen is het onmisbaar om integraal inzicht te verschaffen in de concrete betekenis hiervan voor de taken en verantwoordelijkheden van alle partijen die bij het strafproces betrokken zijn, zoals opsporingsinstanties, het Openbaar Ministerie, de raadsman en de rechtspraak.

Buitengerechtelijke afdoening

Een belangrijke tendens is dat steeds meer zaken buitengerechtelijk worden afgedaan. Met de intrede van de strafbeschikking, de opmars van de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking komt aan het overgrote deel van de zaken geen rechter meer te pas.

Uit de voorstellen blijkt dat de strafbeschikking zal worden opgenomen in Boek 3, dat in het najaar in consultatie wordt gebracht. Bij de bespreking van de grondslagen van een nieuw Wetboek van Strafvordering kan deze tendens echter niet onbesproken blijven. Daarbij speelt vooral de vraag naar de consequenties van de toename van buitengerechtelijke afdoening voor de beoogde grondslagen van een nieuw wetboek van strafvordering. Op welke wijze is ook hier een evenwichtig stelsel van rechtswaarborgen voor de verdachte en het slachtoffer geborgd? Het College mist in de MvT een nadere beschouwing hierop.

Een meer contradictoire procedure - waarborgen voor kwalitatief goede verdediging noodzakelijk

De wetwijziging gaat uit van een meer contradictoire procesvorm. Dit vereist een actievere rol van de verdediging. Om deze actievere rol te kunnen vervullen is het echter wel van belang dat het systeem zo wordt ingericht dat de verdediging daadwerkelijk de ruimte krijgt om feiten te vergaren en tegenspraak te leveren. De consequentie van de contradictoire vorm is immers dat het niet weerspreken door de verdediging (grote) gevolgen kan hebben voor een verdachte. Het is niet aannemelijk dat de grondrechten van de verdachte en het belang van waarheidsvinding hierbij gediend zijn. Nog afgezien daarvan, zou een toename van de verantwoordelijkheid van de verdediging daarom in ieder geval gelijke pas moeten houden met een daarbij passend stelsel van gefinancierde rechtsbijstand om verdachten te verzekeren van een kwalitatief goede verdediging. Het College heeft onlangs een advies uitgebracht over de voorgenomen wijziging van stelsel van rechtsbijstand.¹ Het College uit hierin zijn zorgen over de kwaliteit van de geboden rechtsbijstand in het nieuwe stelsel. In de MvT wordt geen aandacht besteed aan het belang van een beschikbare en

¹ Advies Conceptwetsvoorstel duurzaam stelsel rechtsbijstand van het College voor de Rechten van de Mens <https://www.mensenrechten.nl/publicaties/detail/37616>

kwalitatief goede rechtsbijstand bij een meer contradictoire procedure. Een beschouwing op dit punt is echter onmisbaar om recht te doen aan een evenwichtig stelsel van waarborgen en het belang van waarheidsvinding.

Meer nadruk op het vooronderzoek

De voorstellen kenmerken zich door ‘een beweging naar voren’; de nadruk komt steeds meer te liggen op het vooronderzoek ten koste van het onderzoek ter terechtzitting. Dit heeft directe impact op het onmiddellijkheidsbeginsel. Dit beginsel houdt verband met het recht op een eerlijk proces en betekent - kort gezegd- dat de zittingsrechter alleen bewijs mag gebruiken dat hem in een openbare zitting is voorgelegd en dat hij heeft kunnen toetsen op betrouwbaarheid.

In de MvT ontbreekt een toelichting op de vraag welke uitwerking en consequenties aan de beoogde verschuiving verbonden zijn. Hoe wordt bijvoorbeeld de rechterlijke controle op rechtmatigheid en betrouwbaarheid van het vooronderzoek en het belang van waarheidsvinding geborgd? Daarnaast is de vraag of deze verschuiving van invloed is op de positie van slachtoffers. Welk effect heeft een wijziging van het karakter van de zitting bijvoorbeeld voor slachtoffers die gebruik willen maken van hun spreekrecht?

Vervolgingsbegrip

In de MvT wordt de aanvang van het politieverhoor aangemerkt als beginpunt voor de rechtsbescherming van de verdachte. Gelet op de hierboven geschetste ‘beweging naar voren’ acht het College het in principe positief dat het moment van aanvang van rechtsbescherming naar voren wordt gehaald. Wel plaatst het College hierbij de kanttekening dat precieze criteria ontbreken om te bepalen wanneer sprake is van ‘een politie verhoor’. Het risico bestaat dat het moment van verhoor bewust naar een later moment geschoven zou kunnen worden ten koste van de uitoefening van verdedigingsrechten. De rechtsbescherming wordt in dat geval afhankelijk gemaakt van een bepaalde, door opsporingsfunctionarissen zelf te verrichten processuele activiteit.

Het College benadrukt dat naast het eerste politieverhoor als formeel criterium om de aanvang van het recht op rechtsbescherming te bepalen, het materiële vervolgingsbegrip van belang blijft. Zoals ook in de MvT staat blijft op basis van artikel 6 EVRM een materieel vervolgingsbegrip het uitgangspunt. Nu duidelijkheid over het beginpunt van rechtsbescherming wezenlijk is, zou meer duidelijkheid verschaft dienen te worden over de consequenties van het voorgestelde vervolgingsbegrip en hoe het bovengenoemde risico onder vangen wordt.

Verdenkingscriteria

Voorgesteld wordt de verdenkingscriteria te vereenvoudigen. Dit zijn de criteria aan de hand waarvan kan worden bepaald of bepaalde opsporingshandelingen en -bevoegdheden mogen worden ingezet. Door diverse organisaties is erop gewezen dat de voorgestelde vereenvoudiging betekent dat de opsporingsdiensten meer bevoegdheden krijgen, terwijl andere organisaties juist ervoor waarschuwen dat door de wijziging bepaalde bevoegdheden niet meer ingezet kunnen worden, hetgeen de effectiviteit van de opsporing zou kunnen verminderen. Na een eerste verkennend onderzoek heeft de Minister een verdiepend onderzoek laten uitvoeren dat zich uitsluitend concentreert op de gevolgen voor de effectiviteit van de nieuwe verdenkingscriteria. In dit verdiepende onderzoek is dus niet verder ingegaan op de vraag of de gewijzigde verdenkingscriteria een verruiming van bevoegdheden van opsporingsinstanties tot gevolg hebben, en zo ja, of deze proportioneel en noodzakelijk zijn. Aangezien de uitoefening van opsporingsbevoegdheden gepaard kan gaan met forse inbreuken op de mensenrechten en persoonlijke vrijheden van een verdachte is het van wezenlijk belang dit te onderzoeken. Het College dringt er dan ook op aan dat alsnog wordt onderzocht wat daadwerkelijk de consequenties zijn voor de inzet van opsporingsbevoegdheden bij de voorgestelde, gewijzigde verdenkingscriteria.

Vrijheidsbeneming en voorlopige hechtenis

In de MvT wordt gerefereerd aan de discussie die al geruime tijd gaande is over de toepassing van voorlopige hechtenis. Voorlopige hechtenis zou te snel en te makkelijk worden toegepast, zo luidt - kort gezegd- de kritiek vanuit de wetenschap en de rechtspraak. Uitgangspunt op grond van mensenrechten is dat een verdachte voor onschuldig gehouden moet worden tot het tegendeel is bewezen. Een verdachte mag (daarom) in beginsel zijn proces in vrijheid afwachten. Voorlopige hechtenis maakt een inbreuk op dat recht op vrijheid en zou daarom alleen als uiterst middel (ultimum remedium) ingezet mogen worden op basis van een goed gemotiveerde rechterlijke beslissing waarin alle relevante feiten en omstandigheden zijn gewogen.² Het wetsvoorstel beoogt blijkens de MvT het ultimum remedium karakter te versterken. Het College heeft waardering voor dit uitgangspunt, te meer daar voorlopige hechtenis in de regel grote gevolgen heeft voor de verdachte en zijn familie, door bijvoorbeeld verlies van werk en/of inkomsten.

Het is echter de vraag of met de voorgestelde wijzigingen daadwerkelijk de toepassing van voorlopige hechtenis wordt teruggedrongen zoals in de MvT wordt gesteld. Het tegendeel lijkt het geval. Zo wordt voorgesteld dat voorlopige hechtenis al kan worden opgelegd bij misdrijven waarop een gevangenisstraf van twee jaar is gesteld, terwijl dat op basis van de huidige wet pas mogelijk is bij een misdrijf waarop een gevangenisstraf van vier of meer jaar is gesteld. Hier lijkt dus juist sprake van een aanzienlijke verruiming nu bij lichtere (en zelfs

² Zie: College voor de Rechten van de Mens, Tekst en Uitleg - onderzoek naar de motivering van voorlopige hechtenis, <https://www.mensenrechten.nl/post-tag/voorlopige-hechtenis>.

culpoze) delicten voorlopige hechtenis gevorderd en bevolen kan worden. De MvT geeft geen toelichting op deze keuze, terwijl dat in het licht van de eerder genoemde doelstelling van de wetgever wel tekst en uitleg behoeft. In het wetvoorstel wordt de mogelijkheid tot schorsing van voorlopige hechtenis afgeschaft. In plaats daarvan krijgt de rechter de mogelijkheid om voorlopige vrijheidsbeperking van de verdachte - als alternatief en lichter middel- te bevelen. Daaronder vallen de voorwaarden voor schorsing die nu al mogelijk zijn, zoals een meldplicht en een locatieverbod. Voor de toezicht op de naleving kan een borgsom worden gevraagd en/of elektronisch toezicht worden ingezet. Een zorgvuldige afweging op basis van individuele omstandigheden van de zaak is ook hier van belang nu de vrijheid en de persoonlijke levenssfeer in het geding zijn. Beslissingen over de voorgestelde vrijheidsbeperkende maatregelen dienen dus eveneens gemotiveerd te worden. De MvT dient dit expliciet te benadrukken. Een ander punt van zorg is dat de wetgever geen beperking stelt aan het aantal, de mate en de duur van vrijheidsbeperkende maatregelen die (cumulatief) kunnen worden opgelegd. Daarbij rijst het bezwaar dat deze als lichter gepositioneerde middelen, zeker indien cumulatief bevolen, wel degelijk een zware inbreuk maken op de grondrechten van een verdachte en feitelijk als vrijheidsontneming kunnen gelden. In die gevallen zullen deze maatregelen alleen gerechtvaardigd zijn indien is voldaan aan de vereisten van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit. De MvT geeft hier geen duidelijkheid over. Tot slot staat voor de verdachte geen hoger beroep open tegen deze (niet-limitatieve lijst van) vrijheidsbeperkende maatregelen; voor het Openbaar Ministerie wel. Voor deze onevenwichtigheid geeft de wetgever geen verklaring. Niet valt op voorhand in te zien waarom (aanzienlijke) inperkingen van de grondrechten van een verdachte, zeker als het gaat om elektronische detentie of opname in een zorginstelling, minder rechtswaarborgen zouden moeten kennen dan de belangen van de maatschappij die het OM behartigt. Het gaat immers om een verdachte van wie nog niet vaststaat dat hij een misdrijf heeft begaan.

Integrale toets van het gehele nieuwe Wetboek van Strafvordering

Op dit moment liggen uitsluitend de voorstellen voor boek 1 en 2 van het gewijzigde Wetboek van Strafvordering ter consultatie voor. Maar de verschillende delen van het Wetboek van Strafvordering staan met elkaar in verband en grijpen op elkaar in. De concepten van de navolgende delen kunnen impact hebben op eerste twee boeken die nu voor liggen.

Voor een goede beoordeling en advisering is het daarom noodzakelijk een volledig beeld te hebben van het *gehele* nieuwe Wetboek van Strafvordering. Het College acht het daarom raadzaam op een later moment het gehele nieuwe wetsvoorstel voor advies voor te leggen en te bezien of het beoogde evenwicht van rechtswaarborgen bereikt wordt.

Het College adviseert u de in dit advies aangedragen aandachtspunten te betrekken bij de verdere behandeling van het voorliggende conceptwetsvoorstel. Mocht u naar aanleiding van deze brief nog vragen hebben of een toelichting willen, dan kunt u contact (laten) opnemen met Juliette Bonneur, via J.Bonneur@mensenrechten.nl of 030-8883888.

Hoogachtend,

mr. Adriana C.J. van Dooijeweert
Voorzitter