



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot verlenging en wijziging van Titel X van het Vierde Boek van het Wetboek van Strafvordering (Verlengingswet Innovatiewet Strafvordering)

Nader Rapport

4 juli 2025,
Nr. 6477036,
Directie Wetgeving en Juridische Zaken,
Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot verlenging en wijziging van Titel X van het Vierde Boek van het Wetboek van Strafvordering (Verlengingswet Innovatiewet Strafvordering)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 29 april 2025, no. 2025000999, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake bovenvermeld voorstel van wet rechtstreeks aan de Minister van Justitie en Veiligheid te doen komen. Dit advies, gedateerd 28 mei 2025, nr. W16.25.00102/II, bieden wij U hierbij aan.

Het voorstel heeft de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) aanleiding gegeven tot het maken van een aantal opmerkingen. De Afdeling adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel wordt ingediend bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal. In het navolgende gaan wij in op de opmerkingen van de Afdeling.

Bij Kabinetsmissive van 29 april 2025, no. 2025000999, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot verlenging en wijziging van Titel X van het Vierde Boek van het Wetboek van Strafvordering (Verlengingswet Innovatiewet Strafvordering), met memorie van toelichting.

De Verlengingswet Innovatiewet Strafvordering strekt ertoe bepalingen uit de Innovatiewet Strafvordering te verlengen totdat het nieuwe Wetboek van Strafvordering in werking treedt. Met de Innovatiewet zijn nieuwe procedures in het huidige Wetboek van Strafvordering opgenomen om gedurende twee jaar mee te experimenteren. De meeste experimenten zijn succesvol verlopen. Daarom is de bedoeling dat deze procedures worden opgenomen in het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Om in de tussentijd van deze procedures gebruik te kunnen maken, wordt de werkingsduur van de bepalingen die hierop betrekking hebben verlengd.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft begrip voor de keuze om bepaalde bepalingen te verlengen. De Afdeling ziet echter aanleiding om een opmerking te maken over de beoogde verlenging van bepalingen die getest zijn in de pilots audiovisuele registratie. De pilots met camerabeelden en verdachtenverhoren lieten zien dat de nieuwe werkwijze negatieve gevolgen voor de werklust had. Van deze bepalingen wordt nu dan ook geen gebruik gemaakt. Dit roept de vraag op of het noodzakelijk is om deze bepalingen te verlengen.

Daarnaast maakt de Afdeling een opmerking over de bevoegdheid van de rechter om een bevel te geven dat van de zitting een geluids- en of beeldopname wordt gemaakt. De Afdeling adviseert nader in te gaan op de noodzaak om deze bevoegdheid in het Wetboek van Strafvordering op te nemen. Tot slot adviseert de Afdeling te reflecteren op lessen die uit de Innovatiewet kunnen worden getrokken voor toekomstige experimentele wet- en regelgeving. In verband hiermee is aanpassing wenselijk van het wetsvoorstel en/of de toelichting.

1. Inhoud en achtergrond van de Verlengingswet

De Innovatiewet en de Verlengingswet zijn onderdeel van het wetgevingsprogramma nieuw Wetboek van Strafvordering. Bij de voorbereiding van het nieuwe wetboek ontstond bij organisaties in de strafrechtketen de wens om onderdelen van het nieuwe wetboek in de praktijk te beproeven. Op die manier kon worden gezien of deze onderdelen daadwerkelijk een verbetering van het strafproces

vormen, of de voorgestelde regelingen nog aanpassing behoeven en wat de uitvoeringsconsequenties zijn en of flankerend beleid nodig is.¹

Met de Innovatiewet zijn vijf onderdelen in titel X van het huidige Wetboek van Strafvordering opgenomen om hiermee te experimenteren.² De onderwerpen zijn:

1. de prejudiciële procedure,
2. het vastleggen en kennisnemen van gegevens na inbeslagneming,
3. opnamen van beeld, geluid, of beeld en geluid als onderdeel van de verslaglegging en als wettelijk bewijsmiddel,
4. bevoegdheden van de hulpofficier van justitie en
5. mediation na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting.

Op deze verschillende onderdelen zijn pilots gestart na de inwerkingtreding van de Innovatiewet op 1 oktober 2022.³ Deze pilots hebben twee jaar geduurd en zijn in twee onderzoeken in opdracht van het WODC geëvalueerd.⁴ Uit de evaluaties blijkt dat de meeste onderdelen van de Innovatiewet tot een verbetering van het strafproces leiden. Ook onder organisaties in de strafrechtsketen is er steun om deze onderdelen in het nieuwe Wetboek van Strafvordering op te nemen.

Voor de prejudiciële procedure, het vastleggen en kennisnemen van gegevens na inbeslagneming en opnamen van beeld, geluid, of beeld en geluid als onderdeel van de verslaglegging en als wettelijk bewijsmiddel geldt dat deze onderdelen al zijn opgenomen in de eerste vaststellingswet bij het nieuwe Wetboek van Strafvordering.⁵ Voor de bevoegdheden van de hulpofficier van justitie en mediation na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting zullen in de tweede aanvullingswet voorzieningen worden getroffen.

De organisaties in de strafrechtsketen hebben de wens uitgesproken dat een aantal onderdelen uit de Innovatiewet worden verlengd totdat het nieuwe Wetboek van Strafvordering in werking treedt. Deze bepalingen komen namelijk op 1 oktober 2025 te vervallen, tenzij voor die datum een wetsvoorstel wordt ingediend bij de Tweede Kamer waarin iets anders wordt bepaald.⁶

De Verlengingswet verlengt de duur van de Innovatiewet totdat het nieuwe Wetboek van Strafvordering in werking treedt.⁷ Daarnaast vervallen enkele artikelen en worden enkele artikelen gewijzigd. Hierdoor worden procedures die met de Innovatiewet in het wetboek waren opgenomen, weer uit het wetboek gehaald. Het gaat om de bevoegdheid van de hulpofficier om gegevens van derden te vorderen en om het opmaken van een verkort-proces verbaal van de zitting.⁸ Verder worden twee inhoudelijke wijzigingen aangebracht bij mediation na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting.⁹ Andere aanbevelingen uit de evaluaties worden verwerkt in de tweede aanvullingswet bij het nieuwe Wetboek van Strafvordering.¹⁰

Leeswijzer

In de toelichting bij het wetsvoorstel wordt per pilot beschreven wat de uitkomsten van de evaluatie zijn, hoe de organisaties in de strafrechtsketen hebben gereageerd en welke afwegingen een rol hebben gespeeld bij de keuze om bepalingen wel of niet te verlengen. De Afdeling heeft begrip voor deze keuzes. Zij ziet enkel aanleiding om over de beoogde verlenging van bepalingen over het gebruik van opnamen als onderdeel van de verslaglegging (punt 2) een opmerking te maken. Verder maakt de Afdeling een opmerking over de lessen die kunnen worden getrokken uit de Innovatiewet voor de toekomst (punt 3).

¹ Kamerstukken II 2020/21, 35 869, nr. 3, p. 1–2.

² Wet van 22 juni 2022 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering ter bevordering van innovatie van verschillende onderwerpen in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering, Stb. 2022, 276.

³ Besluit van 15 september 2022 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Innovatiewet Strafvordering en het Besluit innovatie strafvordering, Stb. 2022, 362.

⁴ B. de Wilde, M. Boiten, M. Hanswijk, 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, Evaluatie pilots Innovatiewet Strafvordering – Prejudiciële vragen en Mediation in Strafzaken, september 2024.

⁵ Deze wet is op 1 april 2025 aangenomen door de Tweede Kamer.

⁶ Artikel IV van de Innovatiewet, Stb. 2022, 276.

⁷ Artikel I van de Verlengingswet.

⁸ Artikel II, onderdelen A–C, van de Verlengingswet.

⁹ Artikel II, onderdeel D en E, van de Verlengingswet.

¹⁰ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2. Stand van zaken van het wetgevingsprogramma nieuw Wetboek van Strafvordering.

2. Audiovisuele registratie

Eén van de onderdelen van de Innovatiewet betreft het gebruik van opnamen van beeld, geluid, of beeld en geluid als onderdeel van de verslaglegging en als wettelijk bewijsmiddel.¹¹ Dit onderdeel wordt kortweg aangeduid als audiovisuele registratie (AVR). De pilot AVR bestond uit drie subpilots:

1. AVR camerabeelden,
2. AVR verdachtenverhoren en
3. AVR ter terechtzitting.

De kern van deze pilots was dat het proces-verbaal niet volledig werd uitgewerkt als een opname beschikbaar was. In plaats daarvan werd een verkort proces-verbaal opgesteld om te beschrijven wat op de opname te zien en/of te horen was. Dit verkorte proces-verbaal werd met de opname toegevoegd aan de processtukken.

a. AVR camerabeelden en verdachtenverhoren

Met de Verlengingswet worden de bepalingen die betrekking hebben op de verslaglegging door opsporingsambtenaren verlengd. Dit zijn de bepalingen waarmee tijdens de pilots AVR camerabeelden en AVR verdachtenverhoren is geëxperimenteerd. Uit de pilot AVR camerabeelden blijkt volgens de onderzoekers dat het standaard toevoegen van camerabeelden een verbetering van het strafproces vormt. Het effect van de werkwijze in de pilot op de werklast van de politie is volgens de evaluatie 'verwaarloosbaar'. De werklast van het OM, de rechtspraak en de advocatuur neemt wel toe bij het standaard verstrekken van de camerabeelden omdat deze beelden dan vaker moeten worden bekeken. Hoe organisaties uit de strafrechtketen aankijken tegen de pilot AVR camerabeelden en een eventueel gevolg, blijkt niet uit de toelichting.

Uit de pilot AVR verdachtenverhoren blijkt dat verkorte processen-verbaal van een verdachtenverhoor onvoldoende bruikbaar zijn voor vervolgonderzoek en de berechting. Het uitluisteren van de opnamen kost procesdeelnemers bovendien veel tijd.¹² De Rechtspraak en het Openbaar Ministerie zien geen meerwaarde in de nieuwe werkwijze bij verdachtenverhoren. Zij vinden het volgens de toelichting onwenselijk dat deze mogelijkheden langer kunnen worden toegepast of worden gehandhaafd in het nieuwe Wetboek van Strafvordering. De politie en bijzondere opsporingsdiensten hebben de zorg geuit dat het laten vallen van deze bepalingen wellicht toekomstige (technische) ontwikkelingen remt omdat de wet niet langer een grondslag biedt voor nieuwe pilots.

Met de voorgestelde verlenging wordt beoogd in te spelen op technologische ontwikkelingen. In de toelichting wordt onderkend dat de werkwijzen die beproefd zijn op dit moment weinig meerwaarde blijken te hebben. Technologische ontwikkelingen in de nabije toekomst, zoals van speech-to-text technologie, kunnen daarin verandering brengen. Het is volgens de toelichting van belang dat de wettelijke mogelijkheden voor de pilots dan nog meteen beschikbaar zijn, zodat in overleg met de ketenpartners een nieuwe pilot kan worden gestart. De komende periode wordt onderzocht op welke manier de AVR-bepalingen behouden blijven in het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Eventuele wijzigingen worden door middel van de tweede aanvullingswet in het nieuwe wetboek verwerkt.¹³

De Afdeling wijst erop dat de Innovatiewet bedoeld was om in de praktijk te beproeven of bepaalde innovaties een verbetering van het strafproces vormden. Met de beperkte werkingsduur van de Innovatiewet is 'het tijdelijke en experimentele karakter van de regelgeving' tot uitdrukking gebracht, aldus de toelichting bij de Innovatiewet.¹⁴ Uit de pilots en de reacties van de ketenpartners komt naar voren dat de bepalingen met betrekking tot de verslaglegging van opsporingsambtenaren weinig meerwaarde hebben. Deze worden op dit moment in de praktijk dan ook niet meer gebruikt. Ook zijn er geen concrete plannen voor pilots waarvoor het behoud van voorgenoemde bepalingen noodzakelijk is.

Dit roept de vraag op of het noodzakelijk is om deze bepalingen te verlengen. Omdat er nog geen plannen zijn voor een nieuwe pilot, is onduidelijk wat het doel van een eventuele nieuwe pilot zal zijn, wat voor onderzoek wordt uitgevoerd, of deze op draagvlak kan rekenen en hoe deze pilot zal worden geëvalueerd. De wet omschrijft bovendien niet hoe uitgebreid of gedetailleerd een proces-verbaal

¹¹ Artikel 559 tot en met 569 van het huidige Wetboek van Strafvordering.

¹² B. de Wilde, M. Boiten, M. Hanswijk, T. van der Vorst, Evaluatie Innovatiewet Strafvordering. Pilots Gegevens na beslag, Audiovisuele registratie en Hulpofficier van Justitie, september 2024, p. 153.

¹³ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4.3 Opnamen van beeld, geluid, beeld en geluid als onderdeel van de verslaglegging en als wettelijk bewijsmiddel.

¹⁴ Kamerstukken 2020–21, 35 869, nr.3, p. 3, zie ook Aanwijzing 2.41 van de Aanwijzingen voor de Regelgeving.

moet zijn.¹⁵ Dit laat mogelijk meer ruimte voor experimenten, waaronder met het gebruik van speech-to-text software, dan tot nu toe werd aangenomen. Dit roept de vraag op of een specifieke grondslag in het huidige Wetboek van Strafvordering voor experimenten met minder uitgebreide processen-verbaal noodzakelijk is.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

Aan dit advies is gevolg gegeven door in de memorie van toelichting meer in detail in te gaan op technologische ontwikkelingen die mogelijk kunnen leiden tot een nieuwe pilot inzake audiovisuele registratie (AVR). Daartoe is paragraaf 4.3 van de memorie van toelichting aangevuld.

De Afdeling advisering merkt terecht op dat de wettelijke bepalingen over het reguliere proces-verbaal van de opsporingsambtenaar toelaten dat zo'n proces-verbaal wordt opgemaakt met de ondersteunende hulp van speech-to-text-software en ook dat die bepalingen – afgezien van artikel 29a van het Wetboek van Strafvordering waarin voorschriften zijn opgenomen waaraan het proces-verbaal van het verdachtenverhoor moet voldoen – geen nadere voorschriften bevatten over hoe uitgebreid of gedetailleerd het proces-verbaal moet zijn. De vervolgvraag van de Afdeling of dit meebrengt dat de AVR-bepalingen kunnen worden geschrapt omdat de bepalingen over het reguliere proces-verbaal al voldoende mogelijkheden bieden voor een toekomstige pilot, moet echter ontkennend worden beantwoord. Het is gezien de in de memorie van toelichting geschetste ontwikkelingen namelijk goed denkbaar dat bij het opzetten van een nieuwe pilot behoefte zal bestaan aan de wettelijke mogelijkheid om daaraan – ondersteund door technologie – invulling te geven door een combinatie van een opname en een verkort proces-verbaal dat niet (in elk opzicht) voldoet aan de uit de artikelen 152 en 29a Sv voortvloeiende eisen voor een regulier proces-verbaal. Het is daarom niet gewenst die mogelijkheid te laten vervallen.

b. AVR ter terechtzitting

Met de Verlengingswet worden de bepalingen die betrekking hebben op het maken van een verkort proces-verbaal ter terechtzitting geschrapt. In de evaluatie van de pilot AVR ter terechtzitting is geconcludeerd dat het maken van een verkort proces-verbaal in combinatie met opnamen geen verbetering vormt ten opzichte van de huidige werkwijze waarbij een volledig proces-verbaal van de zitting wordt gemaakt.¹⁶ Deze werkwijze leidde namelijk tot een forse toename van de werklast en materiële kosten, terwijl de meerwaarde voor de betrokken organisaties beperkt was.¹⁷

Wel blijft met de Verlengingswet de mogelijkheid behouden dat de rechter kan bepalen dat van het onderzoek op de zitting een opname van geluid of beeld en geluid wordt gemaakt.¹⁸ Dit kan volgens de toelichting nuttig zijn als 'extra controlemiddel en als hulpmiddel voor de griffier bij het uitwerken van het proces-verbaal van de terechtzitting'.¹⁹ In de evaluatie is hierover opgemerkt dat de griffier in de praktijk soms een geluidsopname maakt voor eigen gebruik als het type zitting daar aanleiding voor geeft, bijvoorbeeld als deskundigen worden gehoord.²⁰

Met het opnemen van de zitting in de Verlengingswet wordt een ander doel beoogd dan in de Innovatiewet. Uit de toelichting bij de Innovatiewet blijkt immers dat deze bevoegdheid verband hield met het maken van een verkort proces-verbaal.²¹ Dit proces-verbaal en de opname werden dan als processtukken in het strafdossier gevoegd.²² De rechter kon de opname vervolgens als zelfstandig bewijsmiddel gebruiken bij de bewezenverklaring.

In de Verlengingswet wordt de mogelijkheid tot het maken van een verkort proces-verbaal echter geschrapt. Dit roept de vraag op hoe de opnames van de zitting in strafvorderlijke zin moeten worden beschouwd. Wordt een opname als processtuk aan het dossier toegevoegd? Kunnen partijen een opname vorderen als zij het oneens zijn met de weergave van de zitting in het proces-verbaal? Deze vragen zijn onder meer relevant voor de bescherming van de privacy van de personen die op de opname te horen of te zien zijn. Als opnamen enkel voor gebruik van de griffier zijn, kunnen hiervoor

¹⁵ Zie B. de Wilde, M. Boiten, M. Hanswijk, T. van der Vorst, Evaluatie Innovatiewet Strafvordering. Pilots Gegevens na beslag, Audiovisuele registratie en Hulpofficier van Justitie, september 2024, p. 141–142, 145.

¹⁶ B. de Wilde, M. Boiten, M. Hanswijk, T. van der Vorst, Evaluatie Innovatiewet Strafvordering. Pilots Gegevens na beslag, Audiovisuele registratie en Hulpofficier van Justitie, september 2024, p. 170–171.

¹⁷ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4.3 Opnamen van beeld, geluid, beeld en geluid als onderdeel van de verslaglegging en als wettelijk bewijsmiddel.

¹⁸ Artikel 562 van het huidige Wetboek van Strafvordering.

¹⁹ Memorie van toelichting, Artikelsgewijze toelichting bij Artikel II, onder A en B.

²⁰ B. de Wilde, M. Boiten, M. Hanswijk, T. van der Vorst, Evaluatie Innovatiewet Strafvordering. Pilots Gegevens na beslag, Audiovisuele registratie en Hulpofficier van Justitie, september 2024, p. 171.

²¹ Zie de memorie van toelichting bij de Innovatiewet, Artikelsgewijze toelichting bij artikel 562 e.v.

²² Artikel 566, eerste lid, van het huidige Wetboek van Strafvordering.

andere waarborgen gelden dan wanneer deze opnamen onderdeel zijn van het strafdossier.

Het is verder de vraag of het Wetboek van Strafvordering de aangewezen plek is om regels te stellen voor het maken van opnamen voor gebruik van de griffier. Het Wetboek van Strafvordering is immers niet primair bedoeld om interne werkprocessen bij de rechtspraak te organiseren. In het wetboek worden bijvoorbeeld geen regels gesteld voor de wijze waarop met persoonlijke zittingsaantekeningen van rechters en griffiers wordt omgegaan of onder welke voorwaarden journalisten opnames mogen maken van een strafzaak. Dergelijke zaken worden meestal ondervangen in interne regels binnen de rechtspraak. Dit ligt ook voor de hand gelet op het feit dat deze vraagstukken niet alleen bij de strafrechter, maar ook bij de burgerlijk rechter en de bestuursrechter spelen. Dit roept de vraag op of regels voor het maken van opnamen niet voor de hele rechtspraak moeten gelden en of een wettelijke grondslag daarvoor noodzakelijk is.

De Afdeling adviseert nader in te gaan op de noodzaak om de bevoegdheid van de rechter om te bepalen dat ter zitting een opname van geluid en/of beeld wordt gemaakt in het Wetboek van Strafvordering op te nemen. Indien deze noodzaak onvoldoende blijkt, adviseert zij deze bevoegdheid te schrappen.

De bevoegdheid van de rechter om van het onderzoek op de terechtzitting een opname van geluid en/of beeld te maken is neergelegd in artikel 562 Sv.

Deze bepaling staat in verband met artikel 566 Sv, dat kortgezegd inhoudt dat in het geval een opname van geluid en/of beeld is gemaakt van het onderzoek op de terechtzitting, de voorzitter kan bepalen dat een verkort proces-verbaal van de terechtzitting wordt opgemaakt. Aangezien wordt voorgesteld om artikel 566 Sv te schrappen, wordt vanwege die samenhang tussen de twee artikelen voorgesteld om ook artikel 562 Sv te schrappen en aldus te voldoen aan het advies van de Afdeling.

3. Lessen voor de toekomst

De Innovatiewet vormt een variant op experimenteerwetgeving. Er is strikt genomen geen sprake van een 'experiment' in de zin van de Aanwijzingen voor de regelgeving. De Aanwijzingen gaan immers uit van experimenten waarbij via een lagere regeling wordt afgeweken van de wet in formele zin. Bij de Innovatiewet is echter gekozen voor een regeling bij een formele wet. Dit neemt niet weg dat de aard en de doelstelling van de Innovatiewet overeenkomsten vertoont met reguliere experimenteerregelingen.

In de toelichting wordt niet gereflecteerd op de gemaakte keuze om een vorm van experimenteerwetgeving in te zetten om ervaringen op te doen met bepaalde onderdelen van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Heeft de Innovatiewet de gewenste inzichten opgeleverd? Leenden alle onderdelen zich voor een experiment? Zijn de onderzoeken methodologisch verantwoord verlopen? Is de parlementaire betrokkenheid voldoende gewaarborgd?²³ Toekomstige experimenten zouden kunnen profiteren van reflecties op dergelijke vragen.

In het bijzonder roepen de evaluaties de vraag op of de looptijd van de onderzoeken voldoende is geweest om de benodigde data voor de evaluaties op te halen. De Innovatiewet kende een looptijd van drie jaar;²⁴ maar de evaluaties moesten al twee jaar na inwerkingtreding aan de Tweede Kamer worden aangeboden.²⁵ Vooral bij de pilots prejudiciële vragen²⁶ en AVR²⁷ lijkt de beperkt beschikbare tijd de onderzoekers parten te hebben gespeeld bij het verzamelen van voldoende data.

De Afdeling adviseert in de toelichting te reflecteren op de voorgaande vragen.

Zoals de Afdeling terecht opmerkt, vormt de Innovatiewet Strafvordering een variant op reguliere experimenteerwetgeving waarbij in de wet wordt bepaald dat in een algemene maatregel van bestuur bij wijze van experiment wordt afgeweken van de wet. De Innovatiewet Strafvordering betreft een experimenteerwet. Deze wet vindt zijn legitimatie in het streven naar een optimale voorbereiding van de inhoud van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Zoals aangegeven in het nader rapport bij de Innovatiewet Strafvordering is het niet ongevoel dat de wetgever kiest voor een experimenteerwet; een wet in formele zin die niet alleen experimenten mogelijk maakt, maar die ook de kaders bepaalt

²³ Zie Advies van de Afdeling advisering over de Innovatiewet Strafvordering, Kamerstukken II 2020/21, 35 869, nr. 4, paragraaf 2.

²⁴ De Afdeling advisering had in het advies bij de Innovatiewet zelf gesuggereerd om voor een looptijd van bijvoorbeeld drie jaar te kiezen.

²⁵ Artikel II van de Innovatiewet.

²⁶ F.G.H. Kristen, M.J. Dubelaar, J. Bijlsma, R.S.T. Gaarhuis, M.A. Simon Thomas, Evaluatie pilots Innovatiewet Strafvordering – Prejudiciële vragen en Mediation in Strafzaken, september 2024, p. 52.

²⁷ B. de Wilde, M. Boiten, M. Hanswijk, T. van der Vorst, Evaluatie Innovatiewet Strafvordering. Pilots Gegevens na beslag, Audiovisuele registratie en Hulpofficier van Justitie, september 2024, p. 108–109.

waarbinnen experimenten moeten plaatsvinden. De uitwerking vindt dan plaats in de wet zelf. Dat is ook het geval bij de Innovatiewet Strafvordering.

Het doel van een experimenteerwet is om een bepaald instrument vooruitlopend op de totstandkoming en inwerkingtreding van nieuwe wetgeving, waarmee dat instrument wordt ingevoerd, alvast op een kleine schaal in te voeren. Zo kan worden ontdekt of het nieuwe instrument werkt en of de in voorbereiding zijnde wetgeving eventueel nog moet worden bijgesteld (Kamerstukken II 35 869, 2020/21, nr. 4, p. 7). De vijf in de Innovatiewet opgenomen onderdelen leenden zich allemaal voor een experiment zoals bedoeld in die wet; namelijk het op kleine schaal beproeven van dat onderdeel vooruitlopend op het nieuwe wetboek, zodat het nieuwe wetboek later eventueel kan worden bijgesteld naar aanleiding van de uitgevoerde evaluaties.

Bij de opzet en uitvoering van de diverse pilots onder de Innovatiewet zijn de betrokkenheid en de inzet van de organisaties uit de strafrechtketen (verder: ketenpartners) van groot belang geweest. De ketenpartners hebben bij de totstandkoming van de Innovatiewet zelf gekozen voor deze onderdelen. Dat heeft eraan bijgedragen dat zij zich betrokken voelden bij en verantwoordelijk voelden voor het slagen van de pilots. Wij zijn de ketenpartners zeer erkentelijk voor hun inzet. Een algemene les die hieruit kan worden getrokken is dat het voor experimenteerwetgeving van groot belang is dat de organisaties die de nieuwe mogelijkheden in hun werkprocessen kunnen benutten, vanaf het begin worden betrokken op een wijze zoals bij de Innovatiewet het geval is geweest.

Naar aanleiding van het eerdere advies van de Afdeling over de Innovatiewet Strafvordering is bij de totstandkoming van die wet gekozen om de mogelijkheid van verlenging slechts mogelijk te maken bij formele wet en niet bij algemene maatregel van bestuur, zodat parlementaire betrokkenheid is verzekerd. Eveneens is toen het advies van de Afdeling opgevolgd om een langere looptijd van de Innovatiewet op te nemen, namelijk drie jaar.

Het was echter wel van belang dat het nieuwe Wetboek van Strafvordering kan profiteren van de opbrengsten uit de pilots van de Innovatiewet, zonder dat het wetgevingsprogramma als geheel vertraging zou oplopen (Kamerstukken I 35 869, 2021/22, C, p. 3). Dat is de reden dat het verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de Innovatiewet binnen twee jaar na inwerkingtreding van de wet moest worden ingediend bij de beide Kamers. Ten tijde van de totstandkoming van de Innovatiewet was de gedachte immers nog dat het nieuwe Wetboek van Strafvordering omstreeks 2026 in werking zou treden. Juist omdat de Innovatiewet zijn legitimatie vindt in het streven naar een optimale voorbereiding van het nieuwe Wetboek van Strafvordering werd het van groot belang geacht dat de uitkomsten van de evaluatie tijdig bekend zouden zijn, zodat deze nog mee konden worden genomen in het nieuwe wetboek.

De evaluatie heeft, zoals ook vermeld in de beleidsreactie op die evaluatie, ondanks de relatief korte periode van twee jaar belangrijke inzichten opgeleverd ten aanzien van de vijf nieuwe onderdelen. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), waarmee de wetenschappelijke en methodologische kwaliteit van het onderzoek is gewaarborgd. De onderzoekers hebben als algemene evaluatiecriteria gehanteerd of de voorgenomen wettelijke regeling volstaat, of deze wellicht bijstelling of aanvulling behoeft en of een pilot de beoogde verbetering oplevert. Daarnaast is onderzocht of, en zo ja welke, flankerende maatregelen noodzakelijk zijn. Per pilot is het relevante normatieve kader in kaart gebracht van de Innovatiewet Strafvordering, het buiten de pilot geldende recht en het voorgestelde nieuwe Wetboek van Strafvordering. Van de pilots zijn tussentijdse evaluatieverslagen opgesteld en zijn data met betrekking tot de toepassing van pilotprocedures en -bevoegdheden bijgehouden, deze resultaten zijn aan de onderzoekers ter beschikking gesteld en hebben bijgedragen aan de evaluatie. Daarnaast zijn er (schriftelijke) interviews uitgevoerd en zijn de voorlopige resultaten eerst gepresenteerd tijdens evaluatiebijeenkomsten waarvoor vertegenwoordigers van de betrokken ketenpartners zijn uitgenodigd. De suggesties die tijdens en naar aanleiding van de bijeenkomsten zijn gedaan, hebben aanleiding gegeven voor aanpassing van het conceptrapport.

De onderzoekers geven wel aan dat in sommige pilots, door beperkt gebruik van de pilotmogelijkheden, het kwantitatief onderzoek beperkt is gebleven. Zo zijn de mogelijkheden ten aanzien van de beantwoording van prejudiciële vragen door de Hoge Raad tijdens de pilotperiode één keer toegepast en zijn in twee jaar tijd binnen de pilot Mediation 15 eindezaakverklaringen uitgesproken. De doorlooptijd van de pilots van twee jaar is relatief kort gebleken. Dit is mede van invloed geweest op de stelligheid van de conclusies die in de evaluatie over de pilots konden worden getrokken. Het beperkte gebruik van de prejudiciële procedure in de eerste twee jaar betekent volgens de onderzoekers echter niet dat de procedure geen meerwaarde heeft. Op basis van de onderzoeksresultaten concluderen zij dat de procedure kan bijdragen aan de kwaliteit van het strafproces door de feitenrechter te ondersteunen in het nemen van beslissingen. Daarnaast verwachten de onderzoekers dat de procedure zal leiden tot een afname van het aantal cassatieberoepen en daarmee zal bijdragen



aan een efficiëntere rechtspraak. Aanpassing van de wettelijke regeling is volgens de onderzoekers niet nodig.

Een van de algemene inzichten uit de evaluatie ziet op de verlenging van de mogelijkheden van de Innovatiewet tot aan het moment van inwerkingtreding van het nieuwe wetboek. Zowel de onderzoekers als de betrokken ketenpartners zijn van mening dat het ongewenst is dat er een gat valt tussen het einde van de Innovatiewet (30 september 2025) en de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek (1 april 2029). Dat inzicht heeft geleid tot het onderhavige wetsvoorstel tot verlenging van de Innovatiewet Strafvordering.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is het algemeen deel van de memorie van toelichting in lijn met het bovenstaande aangevuld.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Wij mogen U hierbij verzoeken het gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
T.H.D. Struycken.*

*De Minister van Justitie en Veiligheid,
D.M. van Weel.*



Advies Raad van State

No. W16.25.00102/II

's-Gravenhage, 28 mei 2025

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 29 april 2025, no.2025000999, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot verlenging en wijziging van Titel X van het Vierde Boek van het Wetboek van Strafvordering (Verlengingswet Innovatiewet Strafvordering), met memorie van toelichting.

De Verlengingswet Innovatiewet Strafvordering strekt ertoe bepalingen uit de Innovatiewet Strafvordering te verlengen totdat het nieuwe Wetboek van Strafvordering in werking treedt. Met de Innovatiewet zijn nieuwe procedures in het huidige Wetboek van Strafvordering opgenomen om gedurende twee jaar mee te experimenteren. De meeste experimenten zijn succesvol verlopen. Daarom is de bedoeling dat deze procedures worden opgenomen in het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Om in de tussentijd van deze procedures gebruik te kunnen maken, wordt de werkingsduur van de bepalingen die hierop betrekking hebben verlengd.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft begrip voor de keuze om bepaalde bepalingen te verlengen. De Afdeling ziet echter aanleiding om een opmerking te maken over de beoogde verlenging van bepalingen die getest zijn in de pilots audiovisuele registratie. De pilots met camerabeelden en verdachtenverhoren lieten zien dat de nieuwe werkwijze negatieve gevolgen voor de werklast had. Van deze bepalingen wordt nu dan ook geen gebruik gemaakt. Dit roept de vraag op of het noodzakelijk is om deze bepalingen te verlengen.

Daarnaast maakt de Afdeling een opmerking over de bevoegdheid van de rechter om een bevel te geven dat van de zitting een geluids- en/of beeldopname wordt gemaakt. De Afdeling adviseert nader in te gaan op de noodzaak om deze bevoegdheid in het Wetboek van Strafvordering op te nemen. Tot slot adviseert de Afdeling te reflecteren op lessen die uit de Innovatiewet kunnen worden getrokken voor toekomstige experimentele wet- en regelgeving. In verband hiermee is aanpassing wenselijk van het wetsvoorstel en/of de toelichting.

1. Inhoud en achtergrond van de Verlengingswet

De Innovatiewet en de Verlengingswet zijn onderdeel van het wetgevingsprogramma nieuw Wetboek van Strafvordering. Bij de voorbereiding van het nieuwe wetboek ontstond bij organisaties in de strafrechtketen de wens om onderdelen van het nieuwe wetboek in de praktijk te beproeven. Op die manier kon worden gezien of deze onderdelen daadwerkelijk een verbetering van het strafproces vormen, of de voorgestelde regelingen nog aanpassing behoeven en wat de uitvoeringsconsequenties zijn en of flankerend beleid nodig is.¹

Met de Innovatiewet zijn vijf onderdelen in titel X van het huidige Wetboek van Strafvordering opgenomen om hiermee te experimenteren.² De onderwerpen zijn:

1. de prejudiciële procedure,
2. het vastleggen en kennisnemen van gegevens na inbeslagneming,
3. opnamen van beeld, geluid, of beeld en geluid als onderdeel van de verslaglegging en als wettelijk bewijsmiddel,
4. bevoegdheden van de hulpofficier van justitie en
5. mediation na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting.

Op deze verschillende onderdelen zijn pilots gestart na de inwerkingtreding van de Innovatiewet op 1 oktober 2022.³ Deze pilots hebben twee jaar geduurd en zijn in twee onderzoeken in opdracht van het WODC geëvalueerd.⁴ Uit de evaluaties blijkt dat de meeste onderdelen van de Innovatiewet tot een verbetering van het strafproces leiden. Ook onder organisaties in de strafrechtketen is er steun om

¹ Kamerstukken II 2020/21, 35 869, nr. 3, p. 1–2.

² Wet van 22 juni 2022 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering ter bevordering van innovatie van verschillende onderwerpen in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering, Stb. 2022, 276.

³ Besluit van 15 september 2022 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Innovatiewet Strafvordering en het Besluit innovatie strafvordering, Stb. 2022, 362.

⁴ B. de Wilde, M. Boiten, M. Hanswijk, 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, Evaluatie pilots Innovatiewet Strafvordering – Prejudiciële vragen en Mediation in Strafzaken, september 2024.



deze onderdelen in het nieuwe Wetboek van Strafvordering op te nemen.

Voor de prejudiciële procedure, het vastleggen en kennisnemen van gegevens na inbeslagneming en opnamen van beeld, geluid, of beeld en geluid als onderdeel van de verslaglegging en als wettelijk bewijsmiddel geldt dat deze onderdelen al zijn opgenomen in de eerste vaststellingswet bij het nieuwe Wetboek van Strafvordering.⁵ Voor de bevoegdheden van de hulpofficier van justitie en mediation na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting zullen in de tweede aanvullingswet voorzieningen worden getroffen.

De organisaties in de strafrechtketen hebben de wens uitgesproken dat een aantal onderdelen uit de Innovatiewet worden verlengd totdat het nieuwe Wetboek van Strafvordering in werking treedt. Deze bepalingen komen namelijk op 1 oktober 2025 te vervallen, tenzij voor die datum een wetsvoorstel wordt ingediend bij de Tweede Kamer waarin iets anders wordt bepaald.⁶

De Verlengingswet verlengt de duur van de Innovatiewet totdat het nieuwe Wetboek van Strafvordering in werking treedt.⁷ Daarnaast vervallen enkele artikelen en worden enkele artikelen gewijzigd. Hierdoor worden procedures die met de Innovatiewet in het wetboek waren opgenomen, weer uit het wetboek gehaald. Het gaat om de bevoegdheid van de hulpofficier om gegevens van derden te vorderen en om het opmaken van een verkort-proces verbaal van de zitting.⁸ Verder worden twee inhoudelijke wijzigingen aangebracht bij mediation na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting.⁹ Andere aanbevelingen uit de evaluaties worden verwerkt in de tweede aanvullingswet bij het nieuwe Wetboek van Strafvordering.¹⁰

Leeswijzer

In de toelichting bij het wetsvoorstel wordt per pilot beschreven wat de uitkomsten van de evaluatie zijn, hoe de organisaties in de strafrechtketen hebben gereageerd en welke afwegingen een rol hebben gespeeld bij de keuze om bepalingen wel of niet te verlengen. De Afdeling heeft begrip voor deze keuzes. Zij ziet enkel aanleiding om over de beoogde verlenging van bepalingen over het gebruik van opnamen als onderdeel van de verslaglegging (punt 2) een opmerking te maken. Verder maakt de Afdeling een opmerking over de lessen die kunnen worden getrokken uit de Innovatiewet voor de toekomst (punt 3).

2. Audiovisuele registratie

Eén van de onderdelen van de Innovatiewet betreft het gebruik van opnamen van beeld, geluid, of beeld en geluid als onderdeel van de verslaglegging en als wettelijk bewijsmiddel.¹¹ Dit onderdeel wordt kortweg aangeduid als audiovisuele registratie (AVR). De pilot AVR bestond uit drie subpilots:

1. AVR camerabeelden,
2. AVR verdachtenverhoren en
3. AVR ter terechtzitting.

De kern van deze pilots was dat het proces-verbaal niet volledig werd uitgewerkt als een opname beschikbaar was. In plaats daarvan werd een verkort proces-verbaal opgesteld om te beschrijven wat op de opname te zien en/of te horen was. Dit verkorte proces-verbaal werd met de opname toegevoegd aan de processtukken.

a. AVR camerabeelden en verdachtenverhoren

Met de Verlengingswet worden de bepalingen die betrekking hebben op de verslaglegging door opsporingsambtenaren verlengd. Dit zijn de bepalingen waarmee tijdens de pilots AVR camerabeelden en AVR verdachtenverhoren is geëxperimenteerd. Uit de pilot AVR camerabeelden blijkt volgens de onderzoekers dat het standaard toevoegen van camerabeelden een verbetering van het strafproces vormt. Het effect van de werkwijze in de pilot op de werklast van de politie is volgens de evaluatie 'verwaarloosbaar'. De werklast van het OM, de rechtspraak en de advocatuur neemt wel toe bij het standaard verstrekken van de camerabeelden omdat deze beelden dan vaker moeten worden bekeken.

⁵ Deze wet is op 1 april 2025 aangenomen door de Tweede Kamer.

⁶ Artikel IV van de Innovatiewet, Stb. 2022, 276.

⁷ Artikel I van de Verlengingswet.

⁸ Artikel II, onderdelen A–C, van de Verlengingswet.

⁹ Artikel II, onderdeel D en E, van de Verlengingswet.

¹⁰ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2. Stand van zaken van het wetgevingsprogramma nieuw Wetboek van Strafvordering.

¹¹ Artikel 559 tot en met 569 van het huidige Wetboek van Strafvordering.

Hoe organisaties uit de strafrechtketen aankijken tegen de pilot AVR camerabeelden en een eventueel gevolg, blijkt niet uit de toelichting.

Uit de pilot AVR verdachtenverhoren blijkt dat verkorte processen-verbaal van een verdachtenverhoor onvoldoende bruikbaar zijn voor vervolgonderzoek en de berechting. Het uitluisteren van de opnamen kost procesdeelnemers bovendien veel tijd.¹² De Rechtspraak en het Openbaar Ministerie zien geen meerwaarde in de nieuwe werkwijze bij verdachtenverhoren. Zij vinden het volgens de toelichting onwenselijk dat deze mogelijkheden langer kunnen worden toegepast of worden gehandhaafd in het nieuwe Wetboek van Strafvordering. De politie en bijzondere opsporingsdiensten hebben de zorg geuit dat het laten vallen van deze bepalingen wellicht toekomstige (technische) ontwikkelingen remt omdat de wet niet langer een grondslag biedt voor nieuwe pilots.

Met de voorgestelde verlenging wordt beoogd in te spelen op technologische ontwikkelingen. In de toelichting wordt onderkend dat de werkwijzen die beproefd zijn op dit moment weinig meerwaarde blijken te hebben. Technologische ontwikkelingen in de nabije toekomst, zoals van speech-to-text technologie, kunnen daarin verandering brengen. Het is volgens de toelichting van belang dat de wettelijke mogelijkheden voor de pilots dan nog meteen beschikbaar zijn, zodat in overleg met de ketenpartners een nieuwe pilot kan worden gestart. De komende periode wordt onderzocht op welke manier de AVR-bepalingen behouden blijven in het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Eventuele wijzigingen worden door middel van de tweede aanvullingswet in het nieuwe wetboek verwerkt.¹³

De Afdeling wijst erop dat de Innovatiewet bedoeld was om in de praktijk te beproeven of bepaalde innovaties een verbetering van het strafproces vormden. Met de beperkte werkingsduur van de Innovatiewet is 'het tijdelijke en experimentele karakter van de regelgeving' tot uitdrukking gebracht, aldus de toelichting bij de Innovatiewet.¹⁴ Uit de pilots en de reacties van de ketenpartners komt naar voren dat de bepalingen met betrekking tot de verslaglegging van opsporingsambtenaren weinig meerwaarde hebben. Deze worden op dit moment in de praktijk dan ook niet meer gebruikt. Ook zijn er geen concrete plannen voor pilots waarvoor het behoud van voorgenoemde bepalingen noodzakelijk is.

Dit roept de vraag op of het noodzakelijk is om deze bepalingen te verlengen. Omdat er nog geen plannen zijn voor een nieuwe pilot, is onduidelijk wat het doel van een eventuele nieuwe pilot zal zijn, wat voor onderzoek wordt uitgevoerd, of deze op draagvlak kan rekenen en hoe deze pilot zal worden geëvalueerd. De wet omschrijft bovendien niet hoe uitgebreid of gedetailleerd een proces-verbaal moet zijn.¹⁵ Dit laat mogelijk meer ruimte voor experimenten, waaronder met het gebruik van speech-to-text software, dan tot nu toe werd aangenomen. Dit roept de vraag op of een specifieke grondslag in het huidige Wetboek van Strafvordering voor experimenten met minder uitgebreide processen-verbaal noodzakelijk is.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

b. AVR ter terechtzitting

Met de Verlengingswet worden de bepalingen die betrekking hebben op het maken van een verkort proces-verbaal ter terechtzitting geschrapt. In de evaluatie van de pilot AVR ter terechtzitting is geconcludeerd dat het maken van een verkort proces-verbaal in combinatie met opnamen geen verbetering vormt ten opzichte van de huidige werkwijze waarbij een volledig proces-verbaal van de zitting wordt gemaakt.¹⁶ Deze werkwijze leidde namelijk tot een forse toename van de werklast en materiële kosten, terwijl de meerwaarde voor de betrokken organisaties beperkt was.¹⁷

Wel blijft met de Verlengingswet de mogelijkheid behouden dat de rechter kan bepalen dat van het onderzoek op de zitting een opname van geluid of beeld en geluid wordt gemaakt.¹⁸ Dit kan volgens de toelichting nuttig zijn als 'extra controlemiddel en als hulpmiddel voor de griffier bij het uitwerken

¹² B. de Wilde, M. Boiten, M. Hanswijk, T. van der Vorst, Evaluatie Innovatiewet Strafvordering. Pilots Gegevens na beslag, Audiovisuele registratie en Hulpofficier van Justitie, september 2024, p. 153.

¹³ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4.3 Opnamen van beeld, geluid, beeld en geluid als onderdeel van de verslaglegging en als wettelijk bewijsmiddel.

¹⁴ Kamerstukken 2020–21, 35 869, nr.3, p. 3, zie ook Aanwijzing 2.41 van de Aanwijzingen voor de Regelgeving.

¹⁵ Zie B. de Wilde, M. Boiten, M. Hanswijk, T. van der Vorst, Evaluatie Innovatiewet Strafvordering. Pilots Gegevens na beslag, Audiovisuele registratie en Hulpofficier van Justitie, september 2024, p. 141–142, 145.

¹⁶ B. de Wilde, M. Boiten, M. Hanswijk, T. van der Vorst, Evaluatie Innovatiewet Strafvordering. Pilots Gegevens na beslag, Audiovisuele registratie en Hulpofficier van Justitie, september 2024, p. 170–171.

¹⁷ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4.3 Opnamen van beeld, geluid, beeld en geluid als onderdeel van de verslaglegging en als wettelijk bewijsmiddel.

¹⁸ Artikel 562 van het huidige Wetboek van Strafvordering.



van het proces-verbaal van de terechtzitting'.¹⁹ In de evaluatie is hierover opgemerkt dat de griffier in de praktijk soms een geluidsopname maakt voor eigen gebruik als het type zitting daar aanleiding voor geeft, bijvoorbeeld als deskundigen worden gehoord.²⁰

Met het opnemen van de zitting in de Verlengingswet wordt een ander doel beoogd dan in de Innovatiewet. Uit de toelichting bij de Innovatiewet blijkt immers dat deze bevoegdheid verband hield met het maken van een verkort proces-verbaal.²¹ Dit proces-verbaal en de opname werden dan als processtukken in het strafdossier gevoegd.²² De rechter kon de opname vervolgens als zelfstandig bewijsmiddel gebruiken bij de bewezenverklaring.

In de Verlengingswet wordt de mogelijkheid tot het maken van een verkort proces-verbaal echter geschrapt. Dit roept de vraag op hoe de opnames van de zitting in strafvorderlijke zin moeten worden beschouwd. Wordt een opname als processtuk aan het dossier toegevoegd? Kunnen partijen een opname vorderen als zij het oneens zijn met de weergave van de zitting in het proces-verbaal? Deze vragen zijn onder meer relevant voor de bescherming van de privacy van de personen die op de opname te horen of te zien zijn. Als opnamen enkel voor gebruik van de griffier zijn, kunnen hiervoor andere waarborgen gelden dan wanneer deze opnamen onderdeel zijn van het strafdossier.

Het is verder de vraag of het Wetboek van Strafvordering de aangewezen plek is om regels te stellen voor het maken van opnamen voor gebruik van de griffier. Het Wetboek van Strafvordering is immers niet primair bedoeld om interne werkprocessen bij de rechtspraak te organiseren. In het wetboek worden bijvoorbeeld geen regels gesteld voor de wijze waarop met persoonlijke zittingsaantekeningen van rechters en griffiers wordt omgegaan of onder welke voorwaarden journalisten opnames mogen maken van een strafzaak. Dergelijke zaken worden meestal ondervangen in interne regels binnen de rechtspraak. Dit ligt ook voor de hand gelet op het feit dat deze vraagstukken niet alleen bij de strafrechter, maar ook bij de burgerlijk rechter en de bestuursrechter spelen. Dit roept de vraag op of regels voor het maken van opnamen niet voor de hele rechtspraak moeten gelden en of een wettelijke grondslag daarvoor noodzakelijk is.

De Afdeling adviseert nader in te gaan op de noodzaak om de bevoegdheid van de rechter om te bepalen dat ter zitting een opname van geluid en/of beeld wordt gemaakt in het Wetboek van Strafvordering op te nemen. Indien deze noodzaak onvoldoende blijkt, adviseert zij deze bevoegdheid te schrappen.

3. Lessen voor de toekomst

De Innovatiewet vormt een variant op experimenteerwetgeving. Er is strikt genomen geen sprake van een 'experiment' in de zin van de Aanwijzingen voor de regelgeving. De Aanwijzingen gaan immers uit van experimenten waarbij via een lagere regeling wordt afgeweken van de wet in formele zin. Bij de Innovatiewet is echter gekozen voor een regeling bij een formele wet. Dit neemt niet weg dat de aard en de doelstelling van de Innovatiewet overeenkomsten vertoont met reguliere experimenteerregelingen.

In de toelichting wordt niet gereflecteerd op de gemaakte keuze om een vorm van experimenteerwetgeving in te zetten om ervaringen op te doen met bepaalde onderdelen van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Heeft de Innovatiewet de gewenste inzichten opgeleverd? Leenden alle onderdelen zich voor een experiment? Zijn de onderzoeken methodologisch verantwoord verlopen? Is de parlementaire betrokkenheid voldoende gewaarborgd?²³ Toekomstige experimenten zouden kunnen profiteren van reflecties op dergelijke vragen.

In het bijzonder roepen de evaluaties de vraag op of de looptijd van de onderzoeken voldoende is geweest om de benodigde data voor de evaluaties op te halen. De Innovatiewet kende een looptijd van drie jaar,²⁴ maar de evaluaties moesten al twee jaar na inwerkingtreding aan de Tweede Kamer

¹⁹ Memorie van toelichting, Artikelsgewijze toelichting bij Artikel II, onder A en B.

²⁰ B. de Wilde, M. Boiten, M. Hanswijk, T. van der Vorst, Evaluatie Innovatiewet Strafvordering. Pilots Gegevens na beslag, Audiovisuele registratie en Hulpofficier van Justitie, september 2024, p. 171.

²¹ Zie de memorie van toelichting bij de Innovatiewet, Artikelsgewijze toelichting bij artikel 562 e.v.

²² Artikel 566, eerste lid, van het huidige Wetboek van Strafvordering.

²³ Zie Advies van de Afdeling advisering over de Innovatiewet Strafvordering, Kamerstukken II 2020/21, 35 869, nr. 4, paragraaf 2.

²⁴ De Afdeling advisering had in het advies bij de Innovatiewet zelf gesuggereerd om voor een looptijd van bijvoorbeeld drie jaar te kiezen.



worden aangeboden.²⁵ Vooral bij de pilots prejudiciële vragen²⁶ en AVR²⁷ lijkt de beperkt beschikbare tijd de onderzoekers parten te hebben gespeeld bij het verzamelen van voldoende data.

De Afdeling adviseert in de toelichting te reflecteren op de voorgaande vragen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*

²⁵ Artikel II van de Innovatiewet.

²⁶ F.G.H. Kristen, M.J. Dubelaar, J. Bijlsma, R.S.T. Gaarhuis, M.A. Simon Thomas, Evaluatie pilots Innovatiewet Strafvordering – Prejudiciële vragen en Mediation in Strafzaken, september 2024, p. 52.

²⁷ B. de Wilde, M. Boiten, M. Hanswijk, T. van der Vorst, Evaluatie Innovatiewet Strafvordering. Pilots Gegevens na beslag, Audiovisuele registratie en Hulpofficier van Justitie, september 2024, p. 108–109.



Tekst zoals aangeboden aan de Raad van State: Verlenging en wijziging van Titel X van het Vierde Boek van het Wetboek van Strafvordering (Verlengingswet Innovatiewet Strafvordering) [KetenID W GK027257]

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is om de werkingsduur van Titel X van het Vierde Boek van het Wetboek van Strafvordering, zoals vastgesteld bij de Innovatiewet Strafvordering, te verlengen totdat het nieuwe Wetboek van Strafvordering in werking treedt en enkele wijzigingen aan te brengen in die titel;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

Titel X van het Vierde Boek van het Wetboek van Strafvordering vervalt op het tijdstip waarop het bij koninklijke boodschap van 20 maart 2023 ingediende voorstel van wet tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Wetboek van Strafvordering) (36 327) tot wet is verheven en in werking treedt.

ARTIKEL II

Titel X van het Vierde Boek van het Wetboek van Strafvordering wordt als volgt gewijzigd:

A

De artikelen 559, 564, 566 en 568 vervallen.

B

Artikel 569, eerste lid, komt te luiden:

1. In aanvulling op artikel 415 zijn de artikelen 561, 562, 563, 565 en 567 van overeenkomstige toepassing op het rechtsgeding voor het gerechtshof.

C

Artikel 570, eerste lid, komt te luiden:

1. De bevoegdheden, genoemd in artikel 116, derde en vierde lid, kunnen ook door de daartoe aangewezen hulpofficier van justitie worden uitgeoefend.

D

Artikel 573 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid vervallen de tweede en derde zin.
2. In het vierde lid wordt 'behoudens in het geval van niet-naleving van de aan deze verklaring verbonden voorwaarden binnen de daarin bepaalde termijn' vervangen door 'behoudens in het geval van niet-naleving van de afspraken voor herstel die in het kader van de mediation zijn gemaakt.'

E

Na artikel 574 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 574a

In aanvulling op artikel 415 zijn de artikelen 571 tot en met 574 van overeenkomstige toepassing op het rechtsgeding voor het gerechtshof.



ARTIKEL III

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

ARTIKEL IV

Deze wet wordt aangehaald als: Verlengingswet Innovatiewet Strafvordering.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

De Minister van Justitie en Veiligheid,



MEMORIE VAN TOELICHTING

INHOUDSOPGAVE

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding	p. 15
2. Stand van zaken van het wetgevingsprogramma nieuw Wetboek van Strafvordering	p. 17
3. De evaluatie van de vijf onderdelen uit de Innovatiewet Strafvordering	p. 18
3.1 De prejudiciële procedure bij de Hoge Raad in strafzaken	
3.2 Vastleggen en kennisnemen 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. 26
4.1 De prejudiciële procedure bij de Hoge Raad in strafzaken	
4.2 Vastleggen en kennisnemen 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. 30
6. Ontvangen adviezen	p. 31
6.1 Algemeen	
6.2 Opnamen van beeld, geluid of beeld en geluid als onderdeel van de verslaglegging en als wettig bewijsmiddel	
6.3 Mediation na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting	
6.4 Uitvoeringsconsequenties	

II. ARTIKELSGEWIJS DEEL

ARTIKEL I [verlenging Titel X]	p. 36
ARTIKEL II [aanpassing artikelen]	p. 37
ARTIKEL III [inwerkingtreding]	p. 38
ARTIKEL IV [citeertitel]	p. 38

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

De Innovatiewet Strafvordering (hierna ook: de Innovatiewet) (Kamerstukken 35 869; Stb. 2022, 276) is op 1 oktober 2022 in werking getreden (Stb. 2022, 362). De Innovatiewet maakt onderdeel uit van het wetgevingsprogramma 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 van Strafvordering. Daarbij worden enkele artikelen gewijzigd en komen ook enkele artikelen te vervallen. Benadrukt wordt dat er met dit verlengingsvoorstel géén nieuwe mogelijkheden worden toegevoegd aan het huidige Wetboek van Strafvordering. Daarop is alleen een uitzondering gemaakt door mediation tijdens de berechting, die is voorzien in de Innovatiewet, óók in hoger beroep mogelijk te maken (zie paragraaf 4.5).

De Innovatiewet is mede op verzoek van de organisaties uit de strafrechtketen tot stand gekomen 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 worden betrokken in de verdere voorbereiding van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Kamerstukken II 2020/21, 35 869, nr. 3, p. 1–2).

Concreet is met de Innovatiewet in het Vierde Boek van het huidige Wetboek van Strafvordering een nieuwe Titel X ingevoegd (Innovatie van verschillende onderwerpen). Deze 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 is 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. De eerste drie onderdelen zijn ook al opgenomen in de eerste vaststellingswet van het nieuwe wetboek (Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 2). De onderdelen over de hulpofficier van justitie en 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 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 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, 35 869, E, en Kamerstukken II 2024/25, 35 869, nr. 31). Bij die aanbieding is een beleidsreactie toegezegd. Deze beleidsreactie is op 13 december 2024 naar beide Kamers gestuurd (Kamerstukken I 2024/25, 35 869, F en Kamerstukken II 2024/25, 35 869, 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 wetgevingsprogramma nieuw Wetboek van Strafvordering beschreven alsmede 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 ontvangen adviezen over dit voorstel besproken in paragraaf 6. Daarna volgt een artikelsgewijze toelichting.

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



Ministerie van Justitie en Veiligheid

Wetgevingsprogramma nieuw Wetboek van Strafvordering



De Innovatiewet Strafvordering maakt onderdeel uit van het wetgevingsprogramma 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 wetgevingsprogramma 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; Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 2) en de tweede vaststellingswet (Boeken 7 en 8; Kamerstukken II 2024/25, 36 636, nr. 2). Samen vormen deze twee vaststellingswetten het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Beide vaststellingswetten zijn op 1 april 2025 aanvaard door de Tweede Kamer en voor behandeling gezonden naar de Eerste 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 inbeslagname 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).

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, 36 327, 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 aanvullingswetgeving 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, 29 279, nr. 847).

Aanvullingswetgeving

Binnen het wetgevingsprogramma 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 gestart in mei 2024. Begin maart 2025 is het laatste consultatieadvies over de eerste aanvullingswet uitgebracht. Naar verwachting wordt de eerste aanvullingswet in het tweede 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 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

Deze paragraaf gaat in 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 zullen 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, 35 869, 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 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 al 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 rechtspraak 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, 36 327, 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. 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 subpilots 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, 35 869, 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 de AVR-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, 35 869, nr. 3, p. 10).

Evaluatie

In de evaluatie van de pilot 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 subpilots 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).

Subpilot AVR 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. 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 werklast op, terwijl uit het evaluatieonderzoek 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 Hulpofficier van Justitie*, september 2024, p. 141).

Subpilot AVR 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 werden opgenomen. Ook bekende verklaringen werden 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 opnamen 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 Hulpofficier van Justitie*, september 2024, p. 153–158).

Subpilot AVR ter terechtzitting

In de pilot AVR ter zitting werden opnamen 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 terechtzitting. In de pilot is ervoor gekozen om auditieve opnamen te maken die vervolgens met *speech-to-tekst-software* zijn getranscribeerd, met als doel om de rechters en griffiers te ondersteunen bij het uitluisteren van de opnamen van de terechtzitting. 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 terechtzitting belangrijk is om te weten wat er tijdens de eerdere terechtzitting 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 bewerkelijk, 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 terechtzitting geen toegevoegde waarde voor het strafproces zou hebben. Het maken van een geluidsopname van de terechtzitting 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 terechtzitting. 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 werklast 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 Hulpofficier 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 camera-beelden. Die worden doorgaans op de terechtzitting afgespeeld of vertoond en besproken. Uit jurisprudentie van de Hoge Raad volgt dat camerabeelden die niet op de terechtzitting 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 terechtzitting kennis hebben kunnen nemen van de beelden en de inhoud van de beelden op de terechtzitting 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 zelfstandig wettig bewijsmiddel erkend, in aanvulling op de andere wettige bewijsmiddelen waaronder de restcategorie van de rechterlijke waarneming (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 bewijislevering van strafzaken inmiddels hebben gekregen. Vanwege dit belang is het niet langer passend om het zelfstandig voor het bewijs gebruiken van deze bronnen van informatie via de restcategorie van de waarneming van de rechter te laten verlopen. Een extra argument daarvoor is dat de Hoge Raad inmiddels een uitzondering heeft aanvaard waardoor audiovisuele en auditieve registraties via het bewijsmiddel van de rechterlijke waarneming voor het bewijs kunnen worden gebruikt *zonder* dat de opname in alle gevallen op de terechtzitting wordt afgespeeld. Dan is het beter om opnamen als zelfstandig bewijsmiddel aan te merken en de voorwaarden die betrekking hebben op het ter sprake brengen van opnamen op de terechtzitting te regelen op de plaats waar die voorwaarden thuishoren: bij de zittingsvoorschriften. Dat is in de Innovatiewet gebeurd door in artikel 565 het centrale artikel over het aan de orde stellen van processtukken (artikel 301) van overeenkomstige toepassing te verklaren, daarbij vooruitlopend op het nieuwe wetboek waarin dit omvattend is geregeld (artikel 4.2.31). 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 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, 35 869, nr. 3, p. 65).

Het gebruik van AVR als zelfstandig bewijsmiddel levert volgens de onderzoekers in praktisch opzicht geen verbetering van de strafvordering op, maar ook geen problemen. Het nieuwe bewijsmiddel voorziet momenteel niet in een praktische behoefte binnen de Rechtspraak om de reden dat vaak de beschrijving van de inhoud van de opname in het proces-verbaal van de opsporingsambtenaar voor het bewijs wordt gebruikt in plaats van de opname zelf. 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 op de terechtzitting moet zijn gedaan. De terughoudendheid van de onderzoekers is gelegen in het feit dat het nieuwe bewijsmiddel naar verwachting 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);
- De inzet van scanapparatuur, zoals de IMSI-catcher, om nummers te achterhalen (artikelen 126nb, 126ub en 126zj);
- Het vorderen van bepaalde opgeslagen of vastgelegde gegevens bij een derde (artikelen 126nd, 126ud en 126zl); en
- Het vorderen van bepaalde toekomstige gegevens bij een derde (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, 35 869, 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, die nodig zijn 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 bij de inhoudsbeschrijving 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 – het betreft de bevoegdheden die hierboven bij de inhoudsbeschrijving onder het eerste bolletje zijn genoemd). 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 onderzoeksrapport 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.

Gezien 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*

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, 35 869, 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.

Om deze redenen worden de conclusies van de onderzoekers ten aanzien van het handhaven van de prejudiciële procedure opgevolgd. Het verlengen van de pilotstructuur heeft, mede gezien 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 pilot 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 terechtzitting 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 drie AVR-subpilots 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 betrekking heeft op AVR als bewijsmiddel. Daarnaast blijft het artikel behouden op grond waarvan een opname van de terechtzitting kan worden gemaakt. Het gaat alles bij elkaar 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 subpilots 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 terechtzitting in combinatie met een verkort proces-verbaal niet te continueren. Het gaat hierbij om de artikelen 559, 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 dit wetsvoorstel 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 ook op het punt van deze bevoegdheden 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 gezien het 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 opnemings daarvan 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. Hoekstra, 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 gezien 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 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. 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. De Raad voor de rechtspraak heeft deze wens herhaald in het formele consultatieadvies. Nader overleg met de Raad voor de rechtspraak en het openbaar ministerie heeft geleid tot de keuze om in dit wetsvoorstel mediation ook in hoger beroep mogelijk te maken. De reden daarvan is dat gerechtshoven een tweede feitelijke instantie zijn en in hoger beroep dezelfde beslissingen kunnen nemen als een rechtbank. Er is geen aanleiding om van dit uitgangspunt bij een eindezaakverklaring af te wijken. Verder past de regeling van mediation in hoger beroep bij het streven van de regering om de inzet van mediation in strafzaken te bevorderen. Uit nader overleg met de Raad voor de rechtspraak en het openbaar ministerie is gebleken dat is voldaan aan de randvoorwaarde dat toevoeging van de mogelijkheid van mediation in hoger beroep uitvoerbaar is. Op dat laatste zal nader worden ingegaan in paragraaf 6.3. 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 waren drie pilots gebaseerd: de pilot AVR camerabeelden, de pilot AVR verdachtenverhoren en de pilot AVR ter zitting. 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 was sprake 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 zorgde onder de in de pilot gekozen werkwijze, wanneer de opnamen van de verhoren moesten worden bekeken door rechters, griffiers en officieren van justitie, voor een enorme werklustverzwaring. Ook bij de politie was 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.). Uit de derde AVR-pilot, die zag op AVR ter zitting, bleek dat de verkorte processen-verbaal zeer summier waren opgesteld en daardoor (te) weinig informatief voor de betrokkenen bij de volgende zitting. Wanneer de werkwijze van de pilot AVR ter zitting zou worden ingevoerd, wat niet werd aanbevolen en waardoor de regeling ten aanzien van AVR op de zitting is aangepast, zou dit een enorme verzwaring van de werklust van rechters, officieren van justitie, griffiers en advocaten opleveren. Dit laatste is dus niet het geval, omdat de wettelijke mogelijkheden voor dit onderdeel niet worden verlengd met dit voorstel.

Met het toekennen van de bevoegdheden tot teruggave van beslag aan de hulpofficier van justitie, het onderdeel dat met dit voorstel wordt verlengd, 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).

Volgens de onderzoekers leiden de bevoegdheden met betrekking tot de bijzondere opsporingsbevoegdheden ook tot een verschuiving van de werklast van het openbaar ministerie naar de politie. Deze verschuiving van werklast is niet langer relevant, gelet op het feit dat de mogelijkheden voor de hulpofficier van justitie tot uitoefening van deze bijzondere opsporingsbevoegdheden niet worden verlengd met dit voorstel.

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, met inachtneming dat een aantal onderdelen, zoals hierboven beschreven, niet worden verlengd met dit voorstel. 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 voornamelijk niet het geval ten aanzien van de AVR-mogelijkheden die worden verlengd met dit voorstel. 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

Over dit wetsvoorstel zijn adviezen en reacties ontvangen van de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), het College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie (OM), Korpschef van de politie (politie), de president van en de procureur-generaal bij de Hoge Raad (verder: Hoge Raad), het Platform bijzondere opsporingsdiensten (BOD'en), de Koninklijke Marechaussee (KMar), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), het Nederlands Forensisch Instituut (NFI), Slachtofferhulp Nederland (SHN) en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB).

De politie, de Hoge Raad, de BOD'en, de KMar, de NOvA en het NFI hebben geen opmerkingen met betrekking tot dit wetsvoorstel (zie 6.1).

De inhoudelijke adviezen en reacties van de Rvdr, de NVvR, het OM, SHN en het CJIB hebben betrekking op drie onderdelen, te weten beeld, geluid of beeld en geluid als onderdeel van de verslaglegging en als wettig bewijsmiddel, mediation na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting en de uitvoeringsconsequenties. Op deze adviezen wordt ingegaan in de paragrafen 6.2, 6.3 en 6.4. Eerst wordt in paragraaf 6.1 in algemene zin ingegaan op de consultatie.

6.1 Algemeen

Over de evaluatie en over de beleidsreactie daarop heeft overleg plaatsgevonden met de betrokken ketenpartners. Mede naar aanleiding van die informele consultatie is dit wetsvoorstel opgesteld, dat vervolgens in formele consultatie is gegeven. Ook heeft een internetconsultatie plaatsgevonden. Inhoudelijke adviezen zijn dus ontvangen van de Rvdr, de NVvR, het OM en SHN. Ook het CJIB heeft, als uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, desgevraagd een inhoudelijke reactie op dit wetsvoorstel gegeven.

De Rvdr is van mening dat de pilots van de Innovatiewet tot waardevolle inzichten hebben geleid. In zijn advies vraagt de Rvdr allereerst aandacht voor de gevolgen van dit wetsvoorstel voor het bijbehorende Besluit innovatie strafvordering. Daarnaast gaat de Rvdr in zijn advies in op het onderdeel mediation en het onderdeel beeld, geluid of beeld en geluid als onderdeel van de verslaglegging en als wettig bewijsmiddel (zie een reactie in de paragrafen 6.2 en 6.3). Over het geheel heeft de Rvdr geen zwaarwegende bezwaren tegen het voorstel, maar geeft hij in overweging om de in het advies genoemde onderdelen te verduidelijken in de memorie van toelichting en aan te passen in het voorstel.

De voorgestelde verlenging van de Innovatiewet doet naar het oordeel van de NVvR recht aan de inzichten die in de praktijk zijn opgedaan over de werking van de verschillende onderdelen. De NVvR is verheugd te kunnen constateren dat het voorstel er blijk van geeft dat de uitwerking van de

bepalingen is meegewogen bij de beoordeling of pilots al dan niet moeten worden verlengd. De pilotstructuur heeft aldus, op deze onderdelen, naar de mening van de NVvR zijn meerwaarde bewezen. De NVvR onderschrijft het belang van de mogelijkheid om via de prejudiciële procedure in strafzaken rechtsvragen aan de Hoge Raad te kunnen voorleggen. Met betrekking tot het onderdeel vastleggen en kennisnemen van gegevens na inbeslagneming heeft de NVvR met instemming kennisgenomen van het voorstel de betreffende bevoegdheden zonder pilotvorm te continueren tot aan de inwerkingtreding van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Ook heeft de NVvR met instemming kennisgenomen van het voornemen om bij het onderdeel hulpofficier van justitie de vorderingsbevoegdheden uit artikel 570 te schrappen en om de beslissing over het wel of niet toekennen van deze bevoegdheden aan de hulpofficier van justitie aan te houden totdat de rechtspraak voldoende is uitgekristalliseerd. De NVvR heeft verder met instemming kennisgenomen van het voornemen om de regeling van mediation na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting op te nemen in het nieuwe wetboek en om, in de aanloop daarnaartoe, de regeling van de Innovatiewet te verlengen. Over opnamen van beeld, geluid of beeld en geluid als onderdeel van de verslaglegging en als wettig bewijsmiddel maakt de NVvR een aantal opmerkingen, waarop in paragraaf 6.2 wordt ingegaan.

Het OM onderschrijft de voorgestelde verlenging van de Innovatiewet. De verschillende onderdelen bevatten volgens het OM nuttige instrumenten die een bijdrage leveren aan de kwaliteit en de efficiëntie van het strafproces. Ook met het schrappen van enkele onderdelen wordt ingestemd. Het OM ziet geen aanleiding om opmerkingen te maken over de onderdelen prejudiciële procedure, het kennisnemen van gegevens na inbeslagneming, de bevoegdheden van de hulpofficier van justitie en over opnamen van beeld, geluid of beeld en geluid als onderdeel van de verslaglegging en als wettig bewijsmiddel. In zijn advies gaat het OM slechts in op het onderdeel mediation (zie paragraaf 6.3).

Ook het CJIB beperkt zich in zijn reactie tot het onderdeel mediation. Tot slot gaat SHN in zijn advies in op mediation en op opnamen van beeld, geluid of beeld en geluid als onderdeel van de verslaglegging en als wettig bewijsmiddel.

Naast de bovengenoemde inhoudelijke adviezen zijn reacties ontvangen van de politie, de Hoge Raad, de BOD'en, de KMar, de NOvA en het NFI. De politie merkt op dat zij actief heeft bijgedragen aan de pilots van de Innovatiewet en de daaropvolgende evaluatie door het WODC. De politie stelt vast dat zowel de verlenging als de voorgestelde aanpassingen in dit voorstel aansluiten op de conclusies van de genoemde evaluatie en de daarover gevoerde overleggen. De Hoge Raad ziet blijkens zijn advies geen aanleiding tot het maken van opmerkingen bij het voorstel en de memorie van toelichting. De Hoge Raad is van oordeel dat het verheugend is dat onder de ketenpartners brede steun bestaat voor het verlengen van de bepalingen uit de Innovatiewet tot aan de inwerkingtreding van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. De BOD'en hebben geen opmerkingen bij het wetsvoorstel. Ook de NOvA en de KMar hebben afgezien van een formeel consultatieadvies. Het NFI schrijft in zijn reactie dat zijn medewerkers zijn betrokken bij de pilot vastleggen en kennisnemen van gegevens na inbeslagneming. De consequenties van het voorstel zijn bij het NFI goed in beeld en het voorstel geeft het NFI geen aanleiding tot opmerkingen.

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

Ten aanzien van opnamen van beeld, geluid of beeld en geluid als onderdeel van de verslaglegging zijn zoals hierboven al werd aangestipt inhoudelijke adviezen ontvangen van de Rvdr, SHN en de NVvR.

De Rvdr maakt opmerkingen over opnamen van beeld, geluid of beeld en geluid als zelfstandig bewijsmiddel (AVR als bewijsmiddel). Hij geeft in overweging AVR als zelfstandig bewijsmiddel te schrappen. Om redenen die hiervoor in deze memorie van toelichting worden genoemd, verdient het de voorkeur om dit onderdeel te handhaven. De Rvdr wijst in zijn advies op onduidelijkheid die in de praktijk is ontstaan naar aanleiding van het beperkte toepassingsbereik van artikel 567, omdat de inhoud van dat artikel door middel van het Besluit innovatie strafvordering nu regionaal is afgebakend (zie artikel 1 van het Besluit innovatie strafvordering). Mede naar aanleiding van dit advies wordt het Besluit innovatie strafvordering zodanig aangepast, dat die regionale beperkingen komen te vervallen. Het is overigens niet de bedoeling om, zoals de Rvdr stelt, artikel 567 te 'bevriezen'. Als gevolg van het handhaven van artikel 567 en het zodanig aanpassen van het Besluit innovatie strafvordering dat het toepassingsbereik van dat artikel niet langer wordt beperkt, kan tot aan de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek al landelijk gebruik worden gemaakt van het zelfstandige bewijsmiddel van een opname van beeld en/of geluid.

Over de privacy van slachtoffers in relatie tot opnamen heeft SHN zorgen geuit. Ten aanzien van de geuite zorg over het in de openbaarheid komen van opnamen, wordt opgemerkt dat indien de opname

als processtuk is gevoegd, het huidige artikel 32 (in het nieuwe Wetboek van Strafvordering; artikel 1.8.8, tweede lid) voorziet in de mogelijkheid dat in het belang van (onder meer) de bescherming van de persoonlijke levenssfeer kan worden bepaald dat aan de verdachte van bepaalde (gedeelten van) processtukken alleen inzage wordt verleend en geen kopie wordt verstrekt. Verder acht SHN het van groot belang dat slachtoffers worden geïnformeerd indien opnamen worden gemaakt. Ook daarin voorziet de wet. Artikel 562 (en artikel 4.2.4 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering) bepaalt dat de voorzitter mededeling doet wanneer op het onderzoek ter terechtzitting een opname van beeld, geluid of beeld en geluid wordt gemaakt.

In reactie op het voorstel van SHN voor een bezwaarmogelijkheid voor slachtoffers tegen een opname van de terechtzitting, wordt het volgende opgemerkt. Wanneer de rechtbank bepaalt dat van het onderzoek op de terechtzitting een opname moet worden gemaakt, kan dat naast een geluids- en beeldopname ook alleen een geluidsopname zijn. Een geluidsopname kan minder belastend voor aanwezigen op de terechtzitting zijn omdat zij in het geheel niet in beeld komen. Het betreft een bevoegdheid, dus de rechtbank kan na het afwegen van alle betrokken belangen (waaronder de privacy van slachtoffers, benadeelde partijen en nabestaanden) besluiten om daarvan geen gebruik te maken of alleen gebruik te maken van een audio-opname zodat bijvoorbeeld slachtoffers die hun spreekrecht willen uitoefenen niet in beeld komen. Indien een spreekgerechtigd slachtoffer niet fysiek tijdens de terechtzitting aanwezig wenst te zijn, bestaat de mogelijkheid om een schriftelijke verklaring aan de rechtbank te overleggen. Voor slachtoffers bestaat geen formele bezwaarmogelijkheid als zij bezwaar hebben tegen een opname van de terechtzitting; deze mogelijkheid hebben de procespartijen (officier van justitie en verdachte) evenmin. Ten aanzien van het subsidiaire verzoek van SHN om aan slachtoffers de mogelijkheid te geven om bij de rechtbank een verzoek in te dienen om af te zien van het maken van opnamen wordt opgemerkt dat het slachtoffers vrij staat de rechtbank te vragen de bevoegdheid uit artikel 567 niet – of niet in de vorm van een beeldopname waarbij zij in beeld komen – toe te passen.

De NVvR stelt met instemming vast dat met dit wetsvoorstel wordt afgezien van continuering van de pilots met betrekking tot het onderdeel opnamen van beeld, geluid of beeld en geluid als onderdeel van de verslaglegging en als wettig bewijsmiddel. Verder heeft de NVvR begrip voor de in dit voorstel gemaakte afwegingen ten aanzien van de verlenging van diverse bepalingen uit dit onderdeel. Daarbij merkt de NVvR ten aanzien van de in het vooruitzicht gestelde doorontwikkeling op dit onderdeel in de vorm van een pilot wel op, dat deze ten dienste moet staan van de betrokkenen in de strafrechtsketen en de kwaliteit van het werk dat zij verrichten en niet moet leiden tot een verzwaring van de werklast bij betrokkenen in de keten. In reactie op dit punt wordt opgemerkt dat daarmee rekening wordt gehouden.

6.3 Mediation na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting

Ten aanzien van dit onderdeel zijn zoals hierboven al werd aangestipt inhoudelijke adviezen ontvangen van de NVvR, SHN, de Rvdv, het OM en het CJIB.

Zoals in het voorgaande is vermeld, heeft de NVvR met instemming kennisgenomen van het voornemen om de regeling van mediation na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting op te nemen in het nieuwe wetboek en om, in de aanloop daarnaartoe, de regeling van de Innovatiewet te verlengen. Dat daarmee de mogelijkheid om voorwaarden aan de eindezaakverklaring te verbinden voor nu komt te vervallen, is naar de mening van de NVvR een goede keuze. De daaraan verbonden consequenties voor de uitvoering moeten volgens de NVvR in het kader van de totstandkoming van de regeling in de tweede aanvullingswet worden geconcretiseerd en gewogen, zodat dit instrument ook voor de praktijk werkbaar is. Dit advies wordt opgevolgd.

Ook SHN juicht het toe dat de bepalingen over mediation worden verlengd. Wel gaat SHN in zijn advies in op onderdelen die volgens SHN leiden tot een verslechtering van de positie van het slachtoffer. SHN ziet daarom graag dat dit voorstel zo wordt gewijzigd dat de belangen en rechten van slachtoffers beter worden gegarandeerd en vraagt zich af of het wellicht mogelijk is de schadevergoedingsmaatregel (tijdelijk) aan de regeling van mediation te koppelen. Op deze punten uit het advies van SHN wordt in het navolgende ingegaan.

Bij het onderdeel mediation is er voor gekozen om de mogelijkheid om voorwaarden op te kunnen leggen te laten vervallen (zie paragraaf 4.5). Allereerst betreurt SHN het dat hierbij niet nader is onderzocht of toezicht op de voorwaarden op de een of andere manier toch zou kunnen plaatsvinden. In de optiek van SHN zou de reclassering bij uitstek geschikt zijn om toezicht te houden. In reactie hierop wordt opgemerkt dat het in het overleg tussen de ketenpartners niet mogelijk is gebleken om een manier van toezicht te vinden waarmee de betrokken ketenpartners goed kunnen werken. Hierbij is een belangrijk gegeven dat ketenpartners erop hebben gewezen dat de verwerking van voorwaarden in het registratiesysteem GPS niet mogelijk is. De voortzetting van de bevoegdheid om bij een eindezaakverklaring voorwaarden te stellen zou daarom leiden tot uitvoeringsproblemen. Het is de bedoeling om de genoemde belemmeringen weg te nemen, zodat het stellen van voorwaarden in de

toekomst wel mogelijk zal zijn en de bevoegdheid daartoe in het nieuwe Wetboek van Strafvordering kan worden opgenomen.

Daarnaast is het voor SHN niet duidelijk wat moeten worden verstaan onder een 'positieve uitkomst' van mediation. Door het ontbreken van toezicht is de nakoming van afspraken na een eindezaakverklaring volgens SHN enkel en alleen gelegen in de intrinsieke wil van de verdachte. Als de verdachte de afspraken niet nakomt, dan is het aan het slachtoffer om actie te ondernemen. Het slachtoffer moet bij het openbaar ministerie melden dat de afspraken niet worden nagekomen. SHN vindt dat het slachtoffer hiermee niet zou moeten worden belast.

Een daarmee samenhangend punt van SHN gaat over de hervatting van de strafzaak. Artikel 573, vierde lid, bepaalt alleen dat de verdachte niet opnieuw in rechte kan worden betrokken als de afspraken zijn nagekomen, behoudens het geval dat de gemaakte afspraken voor herstel niet worden nagekomen. Daarmee bevat de bepaling geen verplichting voor het openbaar ministerie om de verdachte opnieuw voor de rechter te laten verschijnen als er niet wordt nagekomen. In de ogen van SHN is dat een groot gemis, dat wordt versterkt omdat het ook nog niet duidelijk is welke gevolgen de eindezaakverklaring voor het strafblad van de verdachte heeft.

In reactie op het voorgaande kan het volgende worden opgemerkt. Onder een 'positieve uitkomst' van mediation wordt verstaan dat de mediation tot afspraken heeft geleid tussen het slachtoffer en de verdachte waarmee de rechter rekening kan houden. Als de afspraken niet worden nagekomen dan kan het slachtoffer dit melden bij de politie of het openbaar ministerie. Bekeken zal worden hoe het slachtoffer hierbij kan worden ondersteund in het geval het slachtoffer het belastend vindt om een melding te doen. Het openbaar ministerie heeft de bevoegdheid om in dat geval de verdachte opnieuw te vervolgen (artikel 573, vierde lid). Er is niet gekozen voor een plicht voor het openbaar ministerie om de verdachte opnieuw voor de rechter te laten verschijnen, omdat het openbaar ministerie de ruimte toekomt om af te wegen of hernieuwde dagvaarding wegens niet nakoming opportuun is. Het is denkbaar dat de verdachte een gemaakte afspraak voor het grootste gedeelte is nagekomen, bijvoorbeeld de afspraak om gedurende een jaar niet in de straat te komen waar het slachtoffer woont. Als de verdachte in de laatste weken van deze termijn toch in deze straat verschijnt, dan kan het openbaar ministerie afwegen of deze inbreuk op de afspraken een nieuwe dagvaarding rechtvaardigt en daarbij alle relevante factoren betrekken. De gevolgen van de eindezaakverklaring voor de justitiële documentatie dienen verder te worden onderzocht en uitgewerkt. Hierover is overleg gaande met de ketenpartners en de Justitiële Informatiedienst.

Het slachtoffer komt volgens SHN bedrogen uit als de verdachte niet uit zichzelf de afspraken nakomt en het openbaar ministerie de verdachte niet opnieuw laat voorkomen. Vooral in het geval afspraken ten aanzien van schadevergoeding niet (volledig) worden nagekomen staat het slachtoffer volgens SHN met lege handen. Daarom vraagt SHN zich af of de schadevergoedingsmaatregel aan mediation moet worden gekoppeld. Dit advies van SHN kan niet worden opgevolgd. Artikel 36f, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht stelt – samengevat – als voorwaarde voor het opleggen van een schadevergoedingsmaatregel dat bij rechterlijke uitspraak wegens een strafbaar feit de verdachte wordt veroordeeld. Het is kenmerkend voor een eindezaakverklaring dat de rechter de materiële vragen, die zijn opgenomen in artikel 350 niet beantwoordt. Dat betekent dat hij zich niet uitspreekt over de bewezenverklaring, de kwalificatie van het bewezen verklaarde, de strafbaarheid van de verdachte en de oplegging van een straf of maatregel. Het is dan ook niet mogelijk om de schadevergoedingsmaatregel aan de regeling van mediation te koppelen. Dit betekent niet dat het slachtoffer met lege handen staat als afspraken niet worden nagekomen. Artikel 573, vierde lid, geeft de officier van justitie de bevoegdheid om de verdachte opnieuw in rechte te betrekken, als de verdachte de afspraken voor herstel (die in het kader van de mediation zijn gemaakt) niet nakomt. Deze bepaling is nadrukkelijk bedoeld als 'stok achter de deur'. Het is een stimulans voor de verdachte om zich aan de afspraken te houden. Dat geldt ook voor afspraken over het betalen van schadevergoeding. Dit betekent dat het slachtoffer kan volstaan met het melden van niet-naleving bij de politie of het openbaar ministerie en dat hij niet de civiele rechter hoeft te betrekken om nakoming van de afspraken te eisen.

De Rvdr heeft herhaaldelijk aangegeven geen bezwaar te hebben tegen een meer uitgebreide toepassing van de mogelijkheden van mediation en van de eindezaakverklaring. De regeling kan worden toegepast in alle arrondissementen en in alle daarvoor in aanmerking komende strafzaken. Dit vergroot volgens de Rvdr de toepassing van mediation in het strafrecht en het komt tegemoet aan het eerder geuite bezwaar van de Rvdr en de NOvA van rechtsongelijkheid. In lijn met dit advies van de Rvdr zal worden bevorderd dat deze regionale beperking in het Besluit innovatie strafvordering wordt geschrapt.

De Rvdr zou verder graag de eindezaakverklaring bij mediation ook willen toepassen in hoger beroepszaken en adviseert dit mogelijk te maken. Hierboven in paragraaf 4.5 is aangegeven dat en waarom deze wens in dit wetsvoorstel is gehonoreerd. In overleg met de betrokken ketenpartners is nagegaan of het uitvoerbaar is om de eindezaakverklaring toe te passen in hoger beroep. Hiervoor is het nodig dat de eindezaakverklaring in het registratiesysteem NIAS kan worden verwerkt. Daarvoor is een wijziging van NIAS nodig en die past binnen het ICT-programma van het openbaar ministerie. Uit

een verkenning is gebleken dat deze wijziging haalbaar is. Naar aanleiding van het advies van de Rvdr en de daaropvolgende overleggen met de betrokken ketenpartners is ervoor gekozen in dit wetsvoorstel te regelen dat de toepassing van de mediationbepalingen (artikelen 571 tot en met 574) in hoger beroep mogelijk wordt. Daartoe wordt een nieuw artikel 574a voorgesteld.

Het OM gaat in zijn advies ook in op het onderdeel mediation. Ten aanzien van het schrappen van de voorwaarden bij de eindezaakverklaring heeft het OM er in het kader van de evaluatie al op gewezen dat het toezicht op de naleving van bepaalde voorwaarden niet wettelijk is geregeld en tot uitvoeringsproblemen zou leiden op het vlak van de IT en de verdere verwerking van de beslissing in de strafrechtketen. In het licht hiervan waardeert het OM het dan ook positief dat de mogelijkheid van een eindezaakverklaring met voorwaarden is geschrapt. Het OM signaleert dat, vanwege het schrappen van de mogelijkheid om voorwaarden te stellen bij een eindezaakverklaring, in het wetsvoorstel ook artikel 573, vierde lid, wordt gewijzigd. Voorgesteld wordt dat de verdachte na een eindezaakverklaring opnieuw in rechte kan worden betrokken 'in het geval van niet-naleving van de afspraken voor herstel die in het kader van de mediation zijn gemaakt'. Dit voorstel staat volgens het OM op gespannen voet met de wens van het OM een strafzaak met een eindezaakverklaring definitief af te sluiten. Het voorstel roept daarbij een aantal vragen bij het OM op. Zo vraagt het OM zich af hoe de afspraken die in het kader van mediation tussen de verdachte en het slachtoffer worden gemaakt juridisch moeten worden geduid. Dezelfde vraag rijst ten aanzien van het opnieuw in rechte betrekken van een verdachte na een eindezaakverklaring. Voor het OM is het niet evident dat een eindezaakverklaring nog zou moeten kunnen worden opgebroken. Daarbij is het voorzienbaar dat dit tot uitvoeringsproblemen gaat leiden en dat zou een reden kunnen zijn voor de officier van justitie om niet in te stemmen met de beëindiging van de strafzaak na mediation.

In reactie op de vragen van het OM wordt opgemerkt dat de bevoegdheid om de verdachte opnieuw in rechte te betrekken als hij de afspraken met het slachtoffer niet is nagekomen, dient als aansporing voor de verdachte om zich aan de afspraken te houden. De bevoegdheid ondersteunt het gezag van de rechterlijke uitspraak en is in het belang van het slachtoffer. Als deze bevoegdheid zou ontbreken dan zou dit voor de rechter aanleiding kunnen zijn om minder vaak een eindezaakverklaring uit te spreken. Zonder die bevoegdheid zou zowel het slachtoffer als de verdachte aangewezen zijn op een gang naar de civiele rechter om nakoming van de gemaakte afspraken te eisen. Voor het slachtoffer zou dit een reden kunnen zijn om niet in te stemmen met mediation. Het gegeven dat eerder een eindezaakverklaring is uitgesproken doet niet af aan de bevoegdheid van de officier van justitie om naar aanleiding van de melding tot vervolging over te gaan. Dit blijkt uit artikel 573, derde lid. In de verhouding tot het beslismodel in de artikelen 348 en 350 heeft de eindezaakverklaring vergelijkbare werking als de bepalingen over niet-ontvankelijkheid. Een eindezaakverklaring omvat geen beslissing ten aanzien van het tenlastegelegde feit, als bedoeld in artikel 350. Artikel 68 van het Wetboek van Strafrecht (ne bis in idem) staat dan ook niet in de weg aan een nieuwe dagvaarding. Met deze inbedding zou zich niet goed verhouden om een eindezaakverklaring onder alle omstandigheden als definitief aan te merken. De melding dat de afspraken niet worden nageleefd is – zo luidt het antwoord op een specifieke vraag hierover van het OM – niet vergelijkbaar met nieuwe bezwaren in de zin van artikel 255, want in dat artikel betreffen nieuwe bezwaren de bewijsvraag; meer specifiek gaat het om verklaringen van getuigen of van de verdachte en stukken, bescheiden en processen-verbaal, die later zijn bekend geworden of niet zijn onderzocht (artikel 255, tweede lid). De bewijsvraag ten aanzien van het feit dat aanleiding gaf tot de eindezaakverklaring staat niet centraal bij een melding van niet-nakoming. De officier van justitie is bevoegd te beoordelen of de melding een hernieuwde vervolging rechtvaardigt. Als hij besluit niet opnieuw tot vervolging over te gaan (of opnieuw te vervolgen door middel van een strafbeschikking) dan kunnen belanghebbenden, waaronder het slachtoffer, schriftelijk beklag doen bij het gerechtshof. De mogelijkheid om beklag te doen past bij de bevoegdheid (tot vervolging) die de officier van justitie op basis van artikel 573, vierde lid, heeft.

Het door het OM in zijn advies naar voren gebrachte alternatief – dat de rechter pas zou kunnen overgaan tot beëindiging van de strafzaak nadat is vastgesteld dat de verdachte de afspraken voor herstel heeft uitgevoerd – heeft nadelen. De afspraken kunnen een lange termijn betreffen, bijvoorbeeld enige jaren. In dat geval zou de eindezaakverklaring pas nadien kunnen worden uitgesproken en verkeren de procesdeelnemers in het ongewisse over de afloop van de zaak. Verder zou de rechter moeten nagaan of de afspraken zijn nagekomen en zou een nieuwe terechtzitting moeten worden ingepland. Het staat de rechter weliswaar vrij om in voorkomend geval – bijvoorbeeld door het onderzoek op de terechtzitting te schorsen – voor deze aanpak te kiezen, maar het is ongewenst dat dit de enige mogelijke, standaard-benadering wordt.

Het CJIB is van mening dat het schrappen van de mogelijkheid om voorwaarden te verbinden aan de eindezaakverklaring in dit voorstel verstandig is. De keuze om dit voor nu te schrappen creëert ruimte om in ketenverband verder na te denken over de eindezaakverklaring onder voorwaarden.

Nu de eindezaakverklaring in dit voorstel als zodanig wel blijft gehandhaafd, zou het CJIB graag een nadere uitwerking zien van de juridische kwalificatie van de eindezaakverklaring. Dit wordt door het CJIB relevant geacht voor de rol van de minister ten aanzien van de tenuitvoerlegging. Ook als in de eindezaakverklaring geen beslissingen zijn opgenomen met een tenuitvoerleggingscomponent is het

mogelijk van belang dat het CJIB als operationeel ketenregisseur kennis neemt van dergelijke beslissingen. In reactie op deze adviespunten wordt opgemerkt dat bij de omzetting van de tijdelijke regeling van mediation in de Innovatiewet naar het nieuwe Wetboek van Strafvordering de rol van het CJIB aan de orde zal komen en verdere vragen met de ketenpartners zullen worden bezien. Dit gebeurt in het kader van de voorbereiding van de tweede aanvullingswet.

6.4 Uitvoeringsconsequenties

De Rvdr, het OM en het CJIB zijn in hun adviezen ook ingegaan op de uitvoeringsconsequenties van dit voorstel. Daarin kwam aan de orde dat tijdens de evaluatie van de pilots van de Innovatiewet al uitvoerig is gekeken naar de uitvoeringsconsequenties, deze zijn besproken in paragraaf 5 van deze memorie van toelichting. Wanneer de onderdelen die in pilots zijn beproefd op een vergelijkbare manier worden voortgezet, zal dit geen verandering in de uitvoeringsconsequenties met zich brengen. De Rvdr en het CJIB geven aan dat het nu nog te vroeg is om een duidelijke inschatting te maken van de uitvoeringsconsequenties van het onderdeel mediation. Op dit moment vinden hierover gesprekken plaats met de betrokken ketenpartners om afspraken te maken over het vervolg van dit onderdeel. Tijdens deze gesprekken worden ook afspraken gemaakt over het onderdeel mediation na de invoering van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. De uitkomsten hiervan kunnen leiden tot andere inzichten ten aanzien van de uitvoeringsconsequenties. In de memorie van toelichting op de invoeringswet van het nieuwe Wetboek van Strafvordering zal hierop nader worden ingegaan. Ook is landelijke inzet van mogelijkheden voorstelbaar, die tot nu toe in een beperkt aantal (pilot)regio's zijn ingezet. Mocht hierbij sprake zijn van ontwikkelkosten of aanloopkosten vanwege het leren van nieuwe werkwijzen, dan vallen deze kosten onder de implementatiekosten en kunnen deze worden bekostigd uit het daartoe beschikbaar gestelde bedrag. Voor zover de definitieve inschatting van de uitvoeringsconsequenties uit dit wetsvoorstel tot lichte lastenverzwaring leidt, zullen deze budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van Justitie en Veiligheid (conform de regels van de budgetdiscipline) voor aanbidding van de invoeringswet aan de Tweede Kamer.

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, 36 327, 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 inbeslagneming 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) – met uitzondering van de hierna



te bespreken schrapping van de mogelijkheid om aan een eindezaakverklaring voorwaarden te verbinden.

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 van 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 ter 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 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 terechtzitting 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 terechtzitting.

Artikel 281, vierde lid, Sv schrijft voor dat in geval van schorsing van het onderzoek op de terechtzitting een proces-verbaal van de terechtzitting wordt opgemaakt. Artikel 564 regelt dat in afwijking hiervan ook een opname van de terechtzitting voorzien van een verkort proces-verbaal volstaat in geval van schorsing. De opname en het verkort proces-verbaal moeten volgens deze bepaling voorafgaand aan de hervatting van het onderzoek op de terechtzitting bij de processtukken worden gevoegd. Met het verval van de mogelijkheid om een opname in combinatie met een verkort proces-verbaal van de terechtzitting in de plaats te stellen van een volledig proces-verbaal van de terechtzitting bestaat aan deze AVR-bepaling 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 terechtzitting 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. Omdat artikel 564 Sv vervalt is deze bepaling niet meer nodig.

Tot slot vervalt ook artikel 568 Sv. Deze bepaling gaat over AVR op de terechtzitting 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 mogelijkheden uit de Innovatiewet om als alternatief voor een volledig proces-verbaal van een opsporingsambtenaar te volstaan met de combinatie van een opname met een begeleidend verkort proces-verbaal van een opsporingsambtenaar (AVR camerabeelden en AVR verdachtenverhoren) behouden blijven en dat ook de uitbreiding van de wettige 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 terechtzitting 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 technisch gewijzigd.



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.

E

Artikel 574a heeft tot doel vast te leggen dat de regeling van mediation ook in hoger beroep kan worden toegepast. Dit is toegelicht in de paragrafen 4.5 en 6.3. Door de toepassing van de mediation-bepalingen kunnen ook de gerechtshoven verklaren dat de zaak is geëindigd, zonder dat de zaak inhoudelijk wordt behandeld (zoals opgenomen in artikel 573, tweede lid). De nieuwe bepaling is vormgegeven zoals artikel 569 uit de Innovatiewet in de afdeling over AVR. Artikel 574a verklaart, in aanvulling op artikel 415, de artikelen 571 tot en met 574 van overeenkomstige toepassing op het rechtsgeding voor het gerechtshof.

ARTIKEL III [inwerkingtreding]

Dit artikel bevat de inwerkingtredingsbepaling van dit wetsvoorstel. Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Dit betreft een gebruikelijke inwerkingtredingsbepaling met de mogelijkheid om de inwerkingtreding van de verschillende onderdelen van deze wet op verschillende tijdstippen te laten plaatsvinden. Op dit moment is dat nog niet voorzien.

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 vervalt. 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 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 Strafvor-



ring, vandaar dat wordt gesproken over de verlenging van de Innovatiewet.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

De Minister van Justitie en Veiligheid,