

Kenmerk	W16.21.0105/II
Datum aanhangig	14 april 2021
Datum vastgesteld	30 maart 2022
Datum advies	30 maart 2022
Datum publicatie	16 mei 2022
Vindplaats	Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 4

Samenvatting

Advies van Raad van State over nieuw Wetboek van Strafvordering

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft op 16 mei 2022 haar advies openbaar gemaakt over het voorstel van de regering dat het Wetboek van Strafvordering moderniseert. Het Wetboek van Strafvordering bevat regels voor de opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten. Met het nieuwe wetboek wil de regering onder meer de regels over de opsporingsbevoegdheden vereenvoudigen, procedures stroomlijnen en doorlooptijden in strafzaken verkorten. De Afdeling advisering onderschrijft het belang om het Wetboek van Strafvordering te moderniseren. Wel vindt ze het nodig dat het wetsvoorstel en de toelichting bij het wetsvoorstel op onderdelen worden aangepast. In het bijzonder wijst zij op het belang van de uitvoerbaarheid van de voorstellen in de praktijk.

Belang van een modern Wetboek van Strafvordering

Het huidige wetboek uit 1926 is verouderd en na veel wijzigingen ontoegankelijk geworden. Het wetsvoorstel zorgt voor een grondige herstructurering. Het dient daarmee de rechtszekerheid en de bruikbaarheid van het wetboek in de praktijk. Ook wordt het wetboek inhoudelijk bij de tijd gebracht door jurisprudentie te codificeren en door een verdere digitalisering van het strafproces te faciliteren. De Afdeling advisering maakt in haar omvangrijke advies opmerkingen over verschillende aspecten en onderdelen van het gemoderniseerde wetboek.

Doelstellingen en kernvragen

De doelstellingen van de modernisering van het wetboek worden in de toelichting bij het wetsvoorstel niet expliciet of alleen zijdelings genoemd. Het is belangrijk dat deze doelstellingen duidelijk zijn om te kunnen beoordelen of en hoe ze met het nieuwe wetboek daadwerkelijk kunnen worden bereikt. Ook aan andere kernvragen wordt in de toelichting te weinig aandacht besteed, zoals die naar de uitvoerbaarheid en de financiële gevolgen. In het

bijzonder als met de modernisering ook concrete beleidsdoelen worden nagestreefd, zoals de reductie van administratieve lasten en de verkorting van doorlooptijden van rechtszaken, moeten deze kernvragen in de toelichting worden beantwoord. De modernisering kan bijdragen aan het bereiken van deze beleidsdoelen, maar een nieuw wetboek is daarvoor hooguit een noodzakelijke – en geen voldoende – voorwaarde. De verwachtingen over de resultaten van de modernisering van het wetboek moeten dan ook niet te hoog gespannen zijn. In elk geval zal het aanpassen van de wettelijke regels gepaard moeten gaan met aanvullende, organisatorische maatregelen en flankerend beleid.

De rol van de wetgever

De regering heeft het strafprocesrecht gemoderniseerd in samenspraak met organisaties op het terrein van de strafrechtspleging. Daarmee heeft het nieuwe wetboek voor een belangrijk deel het karakter van een compromis. Het nieuwe wetboek wil op sommige onderdelen vooral de rechtspraktijk faciliteren. Daarbij wordt de wijze waarop de nieuwe regeling wordt toegepast vaak aan de ketenpartners overgelaten. De Afdeling advisering merkt in haar advies op dat de wetgever een eigen afweging moet maken, mede op basis van de inbreng van de ketenpartners. Daarbij mag van de wetgever worden verwacht dat hij sturing geeft aan de rechtspraktijk en dat hij de wijze waarop de regels van strafvordering in de praktijk worden toegepast, nader normeert. Dat kan de wetgever doen door in de toelichting bij het wetsvoorstel een visie daarop te formuleren. Ook moet de toelichting meer duidelijkheid geven over de wijze waarop de adviezen zijn verwerkt van organisaties die over het wetsvoorstel zijn geconsulteerd.

Uitvoerbaarheid en digitalisering

Of de doelstellingen zullen worden behaald, hangt er in belangrijke mate van af of burgers en professionals in de praktijk met het nieuwe wetboek uit de voeten kunnen. In de toelichting bij het wetsvoorstel wordt weinig gezegd over de uitvoerbaarheid van de voorstellen. De Afdeling advisering vindt het noodzakelijk dat de toelichting op dit punt wordt aangevuld. Daarbij vraagt zij in het bijzonder aandacht voor de personeelscapaciteit bij uitvoeringsinstanties, de digitale voorzieningen en het zogenoemde 'doenvermogen' van burgers in het strafproces. Verder adviseert zij de regering in het wetsvoorstel een evaluatiebepaling op te nemen en in de toelichting te verduidelijken aan de hand van welke criteria en op welke termijn het nieuwe wetboek zal worden geëvalueerd.

Veranderende verhoudingen binnen het strafproces

Eén van de aanleidingen voor de modernisering van het wetboek is de veranderde rolverdeling tussen de actoren binnen het strafproces. Sinds de invoering van het huidige wetboek is de rechter teruggetreden, is de positie van de officier van justitie en van de politie versterkt en is het slachtoffer geëmancipeerd. Deze verschuivingen roepen de vraag op of de verhoudingen nu en na invoering van het nieuwe wetboek, nog in balans zijn. Vooral voor de positie van de verdachte kunnen deze verschuivingen negatieve consequenties hebben, in het bijzonder als de verdachte niet door een advocaat wordt bijgestaan. Daar komt bij dat ook andere ontwikkelingen voor de verdachte nadelig kunnen uitpakken. Het gaat dan in de eerste plaats om de ontwikkeling naar een meer 'contradictoir procesmodel'. Hierin zijn tegenspraak, wat partijen verdeeld houdt, en dus de standpunten van de partijen van groter belang geworden voor de inrichting van het strafproces. Daarnaast kan worden gewezen op de zogenoemde 'beweging naar voren'. Daarmee wil het nieuwe wetboek stimuleren dat de verdachte zich al in een vroeg stadium van het onderzoek actief opstelt.

Vier rode draden in concrete opmerkingen van de Afdeling advisering

In dit licht vindt de Afdeling advisering het noodzakelijk dat het nieuwe Wetboek van Strafvordering op een aantal punten wordt aangepast. De concrete opmerkingen die zij maakt bij specifieke onderdelen van het wetboek kunnen worden samengevat aan de hand van vier rode draden:

1. het versterken van het (rechterlijk) toezicht op het optreden van de strafvorderlijke autoriteiten;
2. ervoor zorgen dat de uitoefening van opsporingsbevoegdheden ook in de toekomst met voldoende waarborgen is omkleed;
3. het verbeteren van de positie van de verdachte door de beschikbaarheid van adequate, gefinancierde rechtsbijstand en van de informatie die nodig is om effectief verdediging te kunnen voeren;
4. het bevorderen van een actieve houding van de zittingsrechter om de kwetsbare positie van de verdachte (zonder raadsman) te compenseren.