



> Retouradres Postbus 2509LP Den Haag

De Minister van Veiligheid en Justitie
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

Datum 22 juni 2017
Betreft Consultatieadvies KMar wetsvoorstellen boek 1 en 2 Sv

Ministerie van Defensie

Staf Commandant Koninklijke
Marechaussee
Directie Operaties
Plein-Kalvermarkt Complex
Kalvermarkt 32
Den Haag
2509LP Den Haag
www.marechaussee.nl

Contactpersoon

Projectleider Modernisering
Wetboek van Strafvordering

Onze referentie

*Bij beantwoording, datum,
onze referentie en onderwerp
vermelden.*

Excellentie,

Op 7 februari jl. heeft de Koninklijke Marechaussee (KMar) ter advisering de conceptwetsvoorstellen van boek 1 en 2 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering ontvangen. In navolging van uw verzoek verstrek ik u hierbij voor 1 juli 2017 het advies van de KMar. In de bijlage treft u de adviezen chronologisch per boek en artikel. Daarbij zijn de onderwerpen meegenomen waarvoor u in uw brief van 7 februari jl. aandacht hebt gevraagd. Ondanks dat het twee wetsvoorstellen betreft, is gekozen voor één bijlage wegens de onderlinge raakvlakken. In algemene zin wil ik uw aandacht vragen voor het volgende.

KMar en strafvordering

De KMar is een militaire organisatie met opgedragen politietaken wat nationaal en internationaal optreden vereist. Hieruit volgt dat de KMar door de steeds veranderende veiligheidssituatie in de wereld en de steeds sneller opeenvolgende technische ontwikkelingen genoodzaakt is haar organisatie en werkwijze flexibel in te richten. Deze noodzaak wordt versterkt door het feit dat door de criminaliteit de landsgrenzen vervagen als gevolg van de mondialisering en digitalisering¹. De KMar heeft daardoor groot belang bij een modern en toekomstbestendig Wetboek van Strafvordering (Sv) dat in de praktijk werkbaar is en ook in de toekomst werkbaar blijft bij alle taken die de KMar dagelijks in binnen- en buitenland uitvoert. Daarom mijn complimenten voor het vele werk dat sinds de Contourennota van 2015² is verricht om tot een dergelijk nieuw wetboek te komen. Tal van verbeteringen zijn te benoemen, vooral de gelijkschakeling met de Nationale Politie (en Bijzondere opsporingsdiensten) voor wat betreft de opsporingsbevoegdheden. De noodzaak daartoe wordt treffend toegelicht in de MvT bij artikel 2.8.2.5.1. Ten behoeve van een effectieve opsporing is het eveneens positief dat niet meer voor alle opsporingsbevoegdheden een voorafgaand bevel van de officier van justitie of machtiging van de rechter-commissaris nodig zal zijn, zoals bij het vorderen van camerabeelden en de

¹ Zie ook het rapport van de Commissie-Van den Emster 'De toekomst van de strafrechtspleging: Ambities voor gezamenlijke versterking. Een oproep aan het nieuwe kabinet, Politie, Openbaar Ministerie en Rechtspraak, maart 2017.

² Kamerstuk 29279, nr. 278. Daarin staat als doel van de modernisering vermeld te komen tot een toekomstbestendig, voor professionals en burgers toegankelijk en in de praktijk werkbaar wetboek, dat voorziet in een evenwichtig stelsel van rechtswaarborgen.

Contactpersoon

Projectleider Modernisering
Wettelijke Adviesgeving

Onze referentie

*Bij beantwoording, datum,
onze referentie en onderwerp
vermelden.*

opsporingsfouillering (zie artikelen 2.7.3.3.3 en 2.6.2.1) en dat nieuwe bevoegdheden zijn gecreëerd, zoals de 'stelselmatige locatiebepaling' en 'stelselmatige vastlegging van persoonsgegevens uit open bronnen'. De beoogde modernisering blijkt goed uit onder meer de codificatie van rechtsbeginselen en jurisprudentie en uit formuleringen die beter aansluiten bij de digitaliserende maatschappij. Daarentegen kan een kanttekening worden geplaatst bij de beoogde toekomstbestendigheid. Niemand zal kunnen voorspellen of de wetsvoorstellen zo toekomstbestendig zijn dat zij ook de komende 50 tot 100 jaar werkbaar blijven. Wel kan worden voorspeld dat de technische mogelijkheden exponentieel toenemen. Vooral in het veiligheidsrisicogebied Schiphol gaat de techniek snel. Met vernuftige cameratechnieken, sensoren en (body)scans wordt de dagelijkse veiligheid van Nederland, mensen en goederen bewaakt. Momenteel wordt onderzocht of het structureel dragen op Schiphol van 'bodycams' een toegevoegde waarde heeft, bijvoorbeeld voor de bewijsvoering als het handvuurwapen is getrokken in het kader van mogelijke geweldstoepassing. Ook zal in de toekomst naar alle waarschijnlijkheid meer gebruik worden gemaakt van beeldmateriaal van eigen en particuliere camera's opgehangen aan bewegende objecten. Daarbij valt te denken aan dashcams, GoPro's en camera's gehangen aan drones en (surveillance)honden. Daarbij past het opnemen van audiovisuele opnamen als bewijsmiddel, maar ook het gebruik maken van audiovisuele opnamen in plaats van een (volledig beschrijvend) proces-verbaal (PV). Het stelt mij daarom enigszins teleur dat eerst de mogelijkheden worden verkend middels een experiment om de voorwaarden te bepalen waaronder van een volledig PV kan worden afgezien indien van datgene wat zou worden gerelateerd al een audiovisuele opname voorhanden is. Zeker als we ervan uitgaan dat het wetboek pas rond 2023 in werking treedt en de technische ontwikkelingen ondertussen niet stilstaan. In het algemeen baart het mij zorgen dat de wetsvoorstellen onderwerpen regelen die mijns inziens onder de noemer van 'bedrijfsvoering' thuis horen en niet in een formele wet, zoals het bepalen via welke functionaris een proces-verbaal aan het openbaar ministerie verstrekt. Voorts beperken detailregelingen, bijvoorbeeld die met betrekking tot het PV van verhoor en onderzoeken aan het lichaam, de KMar (en andere opsporingsdiensten) om het proces van strafvordering zo efficiënt en effectief mogelijk in te richten en bevoegdheden ook in de toekomst toe te kunnen passen indien zich nieuwe (technische, forensische of medische) ontwikkelingen voordoen. Ik pleit ervoor dat de wat-vraag aan de wetgever blijft voorbehouden en de hoe-vraag zoveel mogelijk aan de uitvoerende diensten wordt overgelaten.

Disclaimer

De modernisering van het wetboek is een zeer omvangrijk en complex project. Daarom hebt u gekozen voor het in delen ter advisering voorleggen aan de advocatuur en ketenpartners. De nu voor advisering voorliggende wetsvoorstellen bevatten de eerste 2 boeken van Sv, waarna aanstaande november de boeken 3 tot en met 6 formeel in consultatie worden gegeven. Ook zijn de algemene maatregelen van bestuur (AMvB'n) waarnaar in diverse artikelen wordt verwezen, nog niet ingevuld. Ook deze worden te zijner tijd in consultatie gegeven. Enerzijds is dit een begrijpelijke en ook handzame aanpak. Anderzijds heeft het een beperkend effect op de advisering. Zo is de samenhang tussen de nu voorliggende wetsvoorstellen en de nog te ontvangen wetsvoorstellen en AMvB'n moeilijk in te schatten, zeker daar boek 1 en 2 ook circa 80 grondslagen biedt voor nadere concretisering in een AMvB.

Daarnaast zijn andere beperkingen te benoemen. De wetsvoorstellen hebben een behoorlijke omvang waarvoor relatief korte tijd is gegeven voor een formeel advies. In essentie zijn het meerdere wetsvoorstellen en waren zij apart aangeboden, dan was normaliter meer tijd verstrekt voor het geven van een formeel advies. Daarnaast verkeert zoals algemeen bekend, Defensie en daarmee ook de KMar, al jaren in reorganisatietrajecten als gevolg van opeenvolgende bezuinigingen die in het verleden zijn opgelegd. Ook de toename van opgelegde

Contactpersoon

Projectleider Modernisering
Wetboek van Strafvordering

Onze referentie

*Bij beantwoording, datum,
onze referentie en onderwerp
vermelden.*

taken als gevolg van mondiale ontwikkelingen, zoals de verhoogde veiligheidsrisico's en toenemende migratiestromen, zorgen voor structurele capaciteitsuitdagingen. De daarmee gepaard gaande hoge werkdruk in alle geledingen van de organisatie maakt dat de gegeven tijd kort is geweest om tot een gedegen advies te komen voor een belangrijke wet als Sv. Een andere beperking is dat de wetsvoorstellen op onderdelen nog niet af zijn en de overleggen daarover doorlopen tot na de gegeven termijn, terwijl advies wordt gevraagd over de voorliggende wetsteksten. Voorts zijn bepaalde delen onderdeel van lopende separate wetstrajecten waarvan de uitkomsten invloed kunnen hebben op de voorliggende wetsvoorstellen. Gezien deze beperkingen heeft de KMar ervoor gekozen om vooral naar KMar-specifieke zaken te kijken, zoals het internationale taakveld en de in de Politiewet 2012 specifiek aan de KMar opgedragen politietaken.

Uit het voorgaande vloeit voort dat de KMar zich het recht voorbehoudt om de bij deze advisering ingenomen standpunten aan te vullen, te wijzigen of mogelijk geheel te verlaten in het geval de overige wetboeken aanleiding geven tot een veranderd inzicht. In het geval dat zich bij de verdere behandeling van de wetsvoorstellen, die nog jaren in beslag kan nemen, nieuwe vraagstukken of (maatschappelijke of technische) ontwikkelingen voordoen, zou de KMar graag zien dat het in de gelegenheid wordt gesteld daarover aanvullend te adviseren. Dat geldt ook voor als de wetsvoorstellen als gevolg van de verschillende adviezen die V&J ontvangt, ingrijpend worden gewijzigd. Zoals hierboven al uiteengezet heeft de KMar, net als de andere ketenpartners en advocatuur, groot belang bij een modern, toekomstbestendig en toepasbaar Sv.

Nummering

In de Contourennota is aangekondigd dat na het vaststellen van de boeken van Sv een aparte omnummeringswet zal komen. Bij deze wil ik pleiten voor een meer eenvoudige nummering. De gekozen nummering van de artikelen in de twee wetsvoorstellen is zeker logisch te noemen doordat ieder artikelnummer het desbetreffende boek, hoofdstuk, titel, afdeling en opvolgend nummer inhoudt. Hierdoor ontstaan echter lange artikelnummers, zoals artikel 2.7.2.2.12. Deze zijn door de lengte en abstractheid niet alleen moeilijk te onthouden, maar geven ook kans op fouten bij het opnemen in processen-verbaal en bevelen. Ondanks dat het tegenwoordig gebruikelijk is zaken digitaal op te zoeken wat een deel van het ongemak van de lange artikelnummers wegneemt, zal dit niet in alle gevallen soelaas bieden. Veel artikelen gaan immers over eenzelfde onderwerp, zoals beslag, of verwijzen naar een of meerdere andere artikelen. Daarnaast zal het mondeling moeten uitspreken van de bedoelde artikelen tijdens opleidingen en overleggen blijven. Een nummering zoals in het Burgerlijk Wetboek wordt gehanteerd, waarbij alleen het boeknummer voorafgaat aan het artikelnummer, zou naar mijn mening meer tegemoetkomen aan praktisch hanteerbaarheid, zonder dat het ten koste gaat van de logica en vindbaarheid.

Uitvoeringsconsequenties

De modernisering van Sv betreft een omvangrijke wetgevingsoperatie met aanzienlijke consequenties voor de organisaties in en om de strafrechtketen. De consequenties zullen vooral voelbaar zijn in de werkprocessen, opleidingen, IT en financiën. De totale kosten van de implementatie van het wetboek zullen pas in kaart kunnen worden gebracht wanneer het gehele wetboek compleet is, zo meldt de memorie van toelichting (MvT) bij boek 1. In het voortraject is al wel gepoogd de *structurele* uitvoeringsconsequenties met en voor de keten in kaart te brengen. In de paragrafen 8 en 14 van de MvT'n van respectievelijk boek 1 en 2 wordt terecht een aantal kanttekeningen geplaatst bij de in kaart gebrachte structurele implicaties. Zo kunnen deze nog beïnvloed worden door de keuzes die later in het proces door uw ministerie worden gemaakt als gevolg van de verkregen adviezen van de ketenpartners, de Afdeling advisering van de Raad van State en het Parlement. Voorts is de impactanalyse gebaseerd op de huidige

Contactpersoon

Projectleider Modernisering
Wetboek van Strafvordering

Onze referentie

Bij beantwoording, datum,
onze referentie en onderwerp
vermelden.

stand van zaken, uiteraard niet op onvoorzienbare maatschappelijke of technologische ontwikkelingen die zich wellicht de komende jaren (al) voordoen tot aan de implementatiedatum van het wetboek.

Daaraan zou ik willen toevoegen dat het lastig is gebleken een nadere inschatting te maken van alle effecten, zowel in de zin van kosten als van efficiëntie. Niet alle werkprocessen worden geregistreerd. Dat zou ondoenlijk zijn en een te zware administratieve belasting geven. Daardoor zullen sommige *feitelijke* effecten pas in de praktijk blijken. Ook het in *kwalitatieve* zin in kaart brengen van mogelijke implicaties blijkt niet eenvoudig te realiseren door reorganisatietrajecten en capaciteit uitdagingen waardoor een analyse veelal alleen gebaseerd kan worden op (grove) aannames en inschattingen. Uit de evaluatie na de inwerkingtreding zal pas echt kunnen blijken wat de implicaties zijn en of deze tot aanpassing in wet en of regelgeving zou moeten leiden. Daar waar de KMar nu kansen ziet administratieve lastenverminderingen te verkrijgen door aanpassing van bepaalde voorgestelde artikelen, is dat aangegeven in de bijlage. Concrete cijfers zijn daar gezien het voorgaande niet aan verbonden. Verder is de KMar mogelijkheden aan het verkennen om een pilot te starten om de effecten van voorgenomen wetwijzigingen in de praktijk te beproeven. Na de parlementaire behandeling is de KMar voornemens wederom de effecten in kaart te brengen. Dan zal meer duidelijkheid bestaan over de inhoudelijke wetwijzigingen en beoogde invulling van bepaalde AMvB'n en zullen zich mogelijk nieuwe maatschappelijke, technologische en organisatorische ontwikkelingen hebben voorgedaan. Indien uit de uitkomsten significante effecten voor de KMar blijken, zal ik u daarover uiteraard informeren.

Voor een nadere toelichting op het advies ben ik gaarne bereid en kunt u ook contact opnemen met de projectleider.

De Commandant Koninklijke Marechaussee



